



PARECER n. 00032/2020/GAB/PFIFRORAIMA/PGF/AGU

NUP: 23231.000329/2020-12

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RORAIMA - IFRR

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA PÚBLICA À COMUNIDADE PARA CARGOS DE REITOR E DIRETOR-GERAL. LEI 11.892/08. DECRETO 6.986/09. CONDIÇÕES DE "ELEGIBILIDADE". ILEGALIDADE DE CLÁUSULA DE EDITAL. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DE NORMAS RESTRITIVAS.

I. RELATÓRIO

1. **Em razão da presente análise jurídica se referir a questões relacionadas ao processo de consulta em curso e verificada a ilegalidade de cláusula editalícia, além de pedido de urgência registrado no sistema, bem como a alteração do cronograma, mediante e publicação da RETIFICAÇÃO N.º 04 REFERENTE AO EDITAL N.º 09/CONSUP/REITORIA/IFRR, DE 21 DE JULHO DE 2020, anexa, não foi seguida a ordem cronológica dos autos no gabinete da PF/IFRR.**
2. Trata-se de consulta formulada a esta Consultoria a partir da provocação da Comissão Eleitoral local do *Campus* Boa Vista, em razão de impugnação de candidatura do servidor MOACIR AUGUSTO DE SOUZA alusiva ao preenchimento, ou não, dos requisitos trazidos em norma editalícia.
3. Os autos foram instruídos com a referida consulta, por parte da Reitoria do IFRR e encaminhados a esta Procuradoria, por meio do OFÍCIO 524/2020 - GAB/REITORIA/IFRR.
4. É o sucinto relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

5. Antes de se debruçar efetivamente sobre o objeto encaminhado para análise jurídica, cabe realizar um breve registro da situação do autos do processo em tela, a fim de melhor esclarecer o entendimento desta Consultoria no caso apresentado.
6. Pela leitura dos autos, foi apresentado um pedido de impugnação do solicitante Giovani Calerri dos Santos Pena Júnior em face da inscrição do candidato MOACIR AUGUSTO DE SOUZA, ao argumento de não observância do art. 8º (mais especificamente o seu inciso I), do ED 9/2020 - CONSUP/REITORIA/IFRR - PROCESSO DE CONSULTA QUADRIÊNIO 2020-2024 (Edital 09/2020), o qual dispõe, *verbis*:

Art. 8º - São **inelegíveis** e, assim serão declarados pela Comissão Eleitoral competente, os candidatos que não cumprirem os requisitos legais para investiduras nos casos legalmente previstos, especialmente nas Leis nº 8.112/1990 e nº 8.429/1992, Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010 e a Constituição Federal de 1988. Sendo **impedido de participar do processo eleitoral o candidato(a)**:

I. - Condenado nos últimos 5 (cinco) anos em processo administrativo disciplinar transitado em julgado;

II. - Condenado em processo administrativo ou judicial por improbidade administrativa transitado em julgado;

III. - Condenado criminalmente por crime falimentar, sonegação fiscal, prevaricação, corrupção ativa ou passiva e peculato transitado em julgado;

IV. - Que seja servidor licenciado para tratar de interesse particular (Art. 91 da Lei nº 8.112/1990);

V. Que seja servidor cedido para servir em outro órgão ou a outra entidade (Art. 93 da Lei nº 8.112/1990 com as modificações da Lei nº 9.527/1997); VI. - Que seja servidor inativo; e

VII. Que possa ser enquadrado em qualquer das condições de inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990 e na Lei Complementar nº 135/2010. (grifos acrescidos)

7. Ato contínuo, os autos foram instruídos com os documentos necessários à decisão do pedido de impugnação, o qual resultou no seguinte édito expedido pela presidência da Comissão eleitoral local do *Campus* Boa Vista (CECBV), *verbis*:

3 - CONCLUSÃO

Considerando o RECURSO impetrado pelo demandante que solicita a impugnação da

inscrição da candidatura do servidor Moacir Augusto de Souza tem embasamento no Art. 8º, inciso I do Edital nº 09/2020/CEC/IFRR, esta CECBV decide pelo deferimento da solicitação. Assim posto, a inscrição do servidor está IMPUGNADA.

8. Após a decisão, o Sr. MOACIR AUGUSTO DE SOUZA - quem teve sua candidatura indeferida inicialmente - interpôs recurso, o qual se encontra pendente de análise.
9. Após o manejo da peça recursal, os autos foram finalizados e encaminhados para apreciação por esta Consultoria.
10. Em apartado, conforme anexo, foram encaminhados, por e-mail, outros documentos, inclusive os questionamentos apresentados pela Comissão Eleitoral local, os quais foram nos seguintes termos, *verbis*:

Bom dia, Senhora Chefe de Gabinete!

Para que a CECBV possa responder as argumentações postas no texto do Recurso impetrado pelo servidor Moacir Augusto de Sousa, que solicita a mudança da decisão que impugnou sua candidatura a Diretor Geral do CBV, solicitamos orientações de como devemos responder ao Recurso, ou seja:

1. O servidor realmente está inelegível neste pleito de 2020, ou vez que a inscrição ocorreu dia 28.7.2020?
2. O servidor argumenta que a decisão de sua penalidade ocorreu em novembro de 2014, foi notificado em 31 de janeiro de 2015. Ele recorreu nesta mesma data, O Consup manteve a decisão em julho de 2015 e a publicação da Portaria ocorreu em 12.08.2018. Nesse sentido, qual a data que a CECBV deve considerar para dizer que ele está inelegível?
3. Em relação a morosidade de tramitação do PAD, o que responder?
4. O servidor cita outras legislações superiores sobre a questão de apenas 3 anos para registro transitado e julgado, isso procede? Por exemplo, o Art. 142, incisos I e II, § 1º e 2º da Lei 9784/99.
5. O teor da resposta da CECBV ao Recurso que solicitava a impugnação da candidatura do servidor Moacir Augusto de Souza pode ser aproveitado para responder ao recurso do referido servidor?
6. Precisamos de orientações de como proceder para responder ao Recurso.
7. Por fim, que tipos de considerando a CECBV pode/deve citar?

11. Infere-se dos autos, consoante assentado, que a CECBV já exarou sua manifestação, e que, pelo teor do art. 13, da Resolução 514/2020 - CONSUP/REITORIA/IFRR, de 10 de julho de 2020, a qual *"aprova o regulamento do processo de escolha de dirigentes do instituto federal de roraima (ifrr), referente ao quadriênio 2020-2024"*, tal recurso deveria ser encaminhado, caso não reconsiderado, à Comissão Eleitoral Central, *verbis*:

Art. 13. As comissões eleitorais não poderão exigir condições que a legislação aplicável não imponha ou que extrapolem este Regulamento.

§ 1.º **Das decisões das Comissões Eleitorais de Campus, caberá recurso à Comissão Eleitoral Central, que decidirá em caráter conclusivo.**

§ 2.º Das decisões e do resultado final da Comissão Eleitoral Central, caberá recurso ao Consup, que decidirá em caráter conclusivo. (grifos acrescidos)

12. Assim, como houve uma deliberação por parte da CECBV, o recurso interposto pelo candidato deveria seguir para Comissão Eleitoral Central, a fim de proceder à deliberação do caso.
13. Sendo assim, entendo **prejudicado o enfrentamento dos questionamentos aventados pela CECBV, considerando, como sobredito, o exaurimento das atribuições do órgão em razão de decisão pugnando pelo indeferimento.**
14. Ocorre que, ao compulsar os autos, sobretudo o objeto de discussão, e, ainda, asseverando que **a minuta do Edital 09/2020 não foi submetida a apreciação jurídica prévia por esta Consultoria, e com o fito de realizar uma orientação jurídica, não apenas efetiva, mas preventiva de lides judiciais, faz-se necessário uma espécie de "chamamento do feito à ordem", tendo em vista a ilegalidade de previsão editalícia.**
15. É cediço que qualquer Edital que regule algum tipo de processo assume o papel de lei entre a Administração e os candidatos ou interessados, em nome do **princípio da vinculação ao instrumento convocatório (edital)**, conforme precedentes do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e do STJ respectivamente:

APELAÇÃO CÍVEL. CONCURSO PÚBLICO. PERDA DE OBJETO NÃO CONFIGURADA. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. JULGAMENTO DA LIDE COM BASE ART. 515 PARÁGRAFO 3º DO CPC. ALTERAÇÃO DO EDITAL DURANTE O CERTAME. PREJUÍZO AO CANDIDATO NO TOCANTE À SUA CLASSIFICAÇÃO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE ALTERAÇÃO DE NORMAS EDITALÍCIAS QUANDO MODIFICAM OS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO CERTAME. 1. Mesmo após o deferimento da liminar assegurando o direito da impetrante de participar dos exames subsequentes no Concurso, com posterior nomeação por ordem judicial, é necessária a sua confirmação por sentença, em razão da natureza precária da citada medida. Precedentes. 2. O edital faz lei entre as partes e obriga tanto a Administração quanto os candidatos à sua estrita observância, devendo ser prestigiado, na espécie, o princípio da vinculação àquele instrumento. 3. Uma vez

publicado o respectivo edital, é vedado à Administração Pública modificar as regras do certame por ele regido, mormente quando tal modificação de agravar a situação jurídica dos candidatos. 4. Apelação a que se dá provimento para anular a sentença e - prosseguindo no julgamento do feito, ao amparo do § 3º do art. 515 do Código de Processo Civil - julgar procedente o pedido. (TRF-1 - AMS: 173467620034013400 DF 0017346-76.2003.4.01.3400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 20/09/2013, SEXTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.321 de 08/10/2013)

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. CONCURSO PÚBLICO. FALTA DE IDENTIFICAÇÃO DO TIPO DE CADERNO DE QUESTÕES EM CERTAME PÚBLICO. **PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA COM OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. AGRAVO IMPROVIDO.**

1. A aplicação dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade não pode ser justificativa para desatender aos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao edital.

2. "Não tem direito à correção de cartão-resposta de prova aplicada em certame público o candidato que, descumprindo regra contida no edital e expressa no próprio cartão-resposta, abstenha-se de realizar a identificação do seu tipo de caderno de questões. Isso porque viabilizar a correção da folha de resposta de candidato que não tenha observado as instruções contidas no regulamento do certame e ressalvadas no próprio cartão-resposta implicaria privilegiar um candidato em detrimento dos demais - que concorreram em circunstâncias iguais de maturidade, preparação, estresse e procedimento -, configurando flagrante violação do princípio da isonomia." (STJ, REsp 1.376.731-PE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 14/5/2013). 2. Agravo conhecido e desprovido.

16. Entrementes, a elevação de determinado Edital ao *status* de "lei entre as partes" **não significa uma liberalidade para que se preveja qualquer tipo de norma e, muito menos, um afastamento dos controles administrativo e judicial sobre as regras editadas.**

17. Desse modo, é perfeitamente defensável que a Administração, no uso do seu Poder-Dever de Autotutela dos atos, sempre corrija determinada previsão que contraria a lei (incluído aqui o ordenamento jurídico como um todo) e as regras de hermenêutica jurídica.

18. Repise-se que, embora não tenha sido objeto da Consulta o conteúdo do art. 8º, do Edital 09/2020, parece-nos que o aludido dispositivo extrapolou os limites da legalidade, juridicidade e proporcionalidade, consoante será doravante aduzido, razão pela qual torna imperioso a esta Procuradoria, no uso de sua função institucional, alertar e recomendar à Administração Superior sobre tal questão a fim de que esta possa realizar o controle da legalidade administrativa.

19. Em primeiro lugar, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dispõe sobre o processo de consulta de escolha de Dirigentes e estabelece expressamente os critérios para a investidura nos cargos de Reitor e Diretor-Geral de campus, *verbis*:

Art. 12. Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade escolar do respectivo Instituto Federal, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente. (Regulamento)

§ 1o Poderão candidatar-se ao cargo de Reitor os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que atendam a, pelo menos, um dos seguintes requisitos:

I - possuir o título de doutor; ou

II - estar posicionado nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior.

(...)

Art. 13. Os campi serão dirigidos por Diretores-Gerais, nomeados pelo Reitor para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade do respectivo campus, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente. (Regulamento)

§ 1o Poderão candidatar-se ao cargo de Diretor-Geral do campus os servidores ocupantes de cargo efetivo da carreira docente ou de cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que se enquadrem em pelo menos uma das seguintes situações:

I - preencher os requisitos exigidos para a candidatura ao cargo de Reitor do Instituto Federal;

II - possuir o mínimo de 2 (dois) anos de exercício em cargo ou função de gestão na instituição; ou

III - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação para o exercício de cargo ou

função de gestão em instituições da administração pública.

§ 2º O Ministério da Educação expedirá normas complementares dispondo sobre o reconhecimento, a validação e a oferta regular dos cursos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo.

20. Da leitura dos dispositivos, verifica-se que o candidato ao cargo de Reitor e Diretor-Geral deverá atender às condições especificadas em lei, ou seja, deverá cumprir certos requisitos, denominados "condições de candidatura". Essa questão é central: a lei específica dos IFES não erigiu outros requisitos como condição para fins de permitir ou não a habilitação de servidor no presente processo de escolha de dirigentes.

21. Antes de avançar sobre a temática, esta Consultoria preferiu utilizar o termo "**condições de candidatura**" ao invés de "**condições de elegibilidade**". E tal predileção é importante, porque, por vezes, o uso de expressões podem influenciar na definição de regras e no cometimento de atos causadores de confusões de institutos jurídicos.

22. Outrossim o Poder Executivo valeu-se ainda do seu poder de regulamentar à lei, e procedeu à edição do Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009, que regulamenta o processo de escolha de Dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, não tendo optado por incluir qualquer dispositivo estendendo quaisquer outros aspectos para o processo de consulta de escolha de dirigentes dos Institutos Federais.

23. **Esta Consultoria entende que a eleição de dirigentes das IFES não excede a um processo de consulta pública à comunidade para fins de resguardo da autonomia administrativa e materialização do princípio da gestão democrática. Embora absorva determinados atos típicos de um processo eleitoral (voto, sigilo, contagem, campanha, entre outros), não se pode perder de vista que o Reitor ou o Diretor-Geral escolhidos pela comunidade ocupará um cargo em comissão e não político.**

24. **No sentir desta Consultoria, a politização do processo de consulta, nos moldes de uma campanha eleitoral deve ser rechaçada pela comunidade, pois com aquela não se confunde. Os respectivos dirigentes são servidores públicos que, preenchidas determinadas condições legais e mediante o beneplácito da comunidade, poderão vir a ocupar os cargos de maior gestão dos Institutos Federais.**

25. Assim, não haveria, a nosso sentir, possibilidade jurídica de normas internas preverem regras restritivas sem previsão legal. Desse modo, questiona-se: **em que legislação está a impossibilidade de um servidor, candidato a cargo de Reitor ou Diretor-Geral, concorrer se foi apenas com uma suspensão convertida em multa?**

26. A regra extraída do art. 8º, do Edital 09/2020, tem, incontestavelmente, natureza restritiva, de modo que, sequer interpretação extensiva seria possível no caso, consoante aludiu o a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATUAÇÃO. ADSTRITA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA OU RESTRITIVA NÃO PREVISTA EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. LEIS ESTADUAIS N.os 9.651/71 E 10.722/82. POLICIAL MILITAR. RESERVA REMUNERADA. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DE GABINETE. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS. REQUISITO TEMPORAL NÃO PREENCHIDO. 1. A atuação da Administração Pública é cingida ao princípio da legalidade estrita, devendo obediência aos preceitos legais, **sendo-lhe defeso proceder interpretação extensiva ou restritiva, onde a lei assim não o determinar.** 2. O cumprimento da condição temporal imposta pelo legislador estadual deve ser computada, de forma segregada, para cada uma das atividades, ou seja, não é possível, somar os períodos em que cada uma das atividades foi exercida com retribuição por meio de diferentes gratificações, de forma a alcançar o mínimo necessário para obter a incorporação do valor de apenas uma delas. 3. Recurso ordinário conhecido e desprovido.

(STJ) - RMS: 26944 CE 2008/0110236-3, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 27/05/2010, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: Dje 21/06/2010)

27. Também o Tribunal Superior Eleitoral, por diversas vezes, já se manifestou acerca da impossibilidade de se conferir interpretação extensiva às normas que geram inelegibilidades, in verbis:

INELEGIBILIDADE - DISCIPLINA - NATUREZA DAS NORMAS - ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. **As normas regedoras das inelegibilidades são de direito estrito, descabendo a adoção de forma interpretativa que importe em elastecer-lhes o teor.** A inelegibilidade da alínea d do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90 pressupõe que se trata de eleições pretéritas ou futuras, o trânsito em julgado do provimento emanada da Justiça Eleitoral, que, no bojo de representação, haja implicado o lançamento ao mundo jurídico da ocorrência de abuso do poder econômico ou político. Não há como dissociar a regra insculpida no inciso XIV do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90 da condição imposta na referida alínea d. (Recurso Especial Eleitoral nº 12.236, rel. Min. Marco Aurélio, de 26.8.1994, grifo nosso). Lembro que a hipótese de inelegibilidade da alínea d não constitui inovação trazida pela LC nº 135/2010, mas teve sua redação apenas alterada, elevando-se o respectivo prazo de inelegibilidade e estabelecendo sua caracterização também diante da existência de decisão proferida por órgão colegiado, e não mais apenas com o trânsito em julgado da decisão na AJE. Como aduziu o Ministro Marco Aurélio no julgamento do citado Recurso nº 12.236, "as normas relativas à inelegibilidade são de direito estrito e que, portanto, não de ser observadas tal como se contém, vedado o recurso a métodos de interpretação e aplicação que acabem por agasalhar casos a elas estranhos". É de se notar, por fim, que diversa é a nova hipótese de

inelegibilidade da alínea j do inciso I art. 1º da LC nº 64/90, introduzida pela LC nº 135/2010, pois menciona tão-só "os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, ...", sem a indicação de processo eleitoral de natureza específica, ao contrário do que ocorre com relação à alínea d. Diante dessas considerações, dou provimento ao recurso ordinário, com base no art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal, para deferir o pedido de registro de Wellington Gonçalves de Magalhães ao cargo de deputado estadual. Publique-se em sessão. Intimem-se. Brasília, 12 de agosto de 2010. Ministro Arnaldo Versiani Relator

(TSE - RO: 387038 MG, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 12/08/2010, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/08/2010)

Ementa: RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA.DEFERIMENTO. ASSISTENTE SOCIAL. ENTIDADE PRIVADA. SERVIÇOS. SUBSÍDIOS. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. PREQUESTIONAMENTO. QUANTUM. MANUTENÇÃO. PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA. EQUIPARAÇÃO. SERVIDORA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. REEXAME. **IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO. 1. As restrições que geram as inelegibilidades são de legalidade estrita, vedada interpretação extensiva.** 2. Inexistindo no acórdão recorrido elementos que permitam aferir se a instituição seria mantida, majoritariamente, com recursos públicos, não é possível equiparar empregada sua a servidora pública e enquadrá-la na situação de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso II, letra I, da Lei Complementar nº 64/90. 3. É inviável o reexame de fatos e provas em sede de recurso especial (Súmula nº 279/STF). 4. Recurso especial desprovido. (Tribunal Superior Eleitoral. Plenário. Acórdão RESpe de 02/12/2008 (Processo RESPE nº 33109). Data: 02/12/2008. URN: urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;respe:2008-12-02;respe-33109)." (grifos acrescidos)

28. De modo mais expresso, quer-se exteriorizar que não existe na Lei 11.892/08, nem no Decreto 6.986/09, quaisquer dos impedimentos elencados no art. 8º, do Edital 09/2020, de modo que remanesce o questionamento: **a) Poderia o Edital trazer algum impedimento - portanto, uma regra de natureza restritiva - de outra legislação, de forma extensiva?**

29. A nosso sentir, a resposta é **negativa**, pois se veda interpretação extensiva de normas restritivas quando não houver previsão legal, como parece ser o presente caso.

30. Ademais, os impedimentos trazidos nos incisos do art. 8º, do Edital 09/2020 (mormente os incisos I e II), **sequer têm amparo em alguma legislação, o que parece, a nosso sentir, e de modo mais gravoso e ilegal, serem resultantes de uma inovação legal por uma entidade administrativa, tendo em vista que foi além de uma mera interpretação extensiva.**

31. Destarte, e sob qualquer prisma, como inexistente legislação relacionada à consulta pública em Instituição Federal fora da Lei 11.892/08 e Decreto 6.986/09, é juridicamente impossível a inclusão de regras restritivas de direito nas normas internas ao pleito ora deflagrado. Isso porque a Administração Pública deve observância à estrita legalidade, que é o princípio máximo consagrado pelo Direito Administrativo, no sentido de que à Administração somente é permitido fazer o que a lei autoriza.

32. Na lição de Hely Lopes Meirelles, a respeito do Princípio da Legalidade, tem-se que:

"A eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que lei autoriza. A lei para o particular significa pode fazer assim, para o administrador público significa deve fazer assim". (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. 19, São Paulo, Malheiros, 1994)

33. No mesmo sentido, SEABRA FAGUNDES, M. in O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder judiciário. 4 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1967, assim concluiu:

"Todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade. O procedimento administrativo não tem existência jurídica se lhe falta, como fonte primária, um texto de lei. Mas não basta que tenha sempre por fonte a lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nela traçados. Só assim o procedimento da Administração é legítima. Qualquer medida que torne o Poder Administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que a autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei, será injurídica... Onde há lei escrita, não pode haver arbítrio".

34. Em situação similar, ao se questionar a aplicação da Lei Complementar nº. 135 de 2010 (a denominada "Lei da Ficha Limpa") como condição para fins de permitir ou não a habilitação de servidor em processo de escolha de dirigentes, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) se manifestou contrário à aplicação subsidiária da lei, nos termos seguintes:

No caso concreto, entendo que **a norma prevista no regulamento, homologado pela Resolução nº 15/2012, do Conselho Superior do IF DO SERTÃO PERNAMBUCANO,**

que estabelece como requisito de elegibilidade o candidato não possuir quaisquer impedimentos previstos na Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), aumenta as exigências contidas na Lei nº 11.892/2008, extrapolando, por consequência, a competência regulamentar conferida pela CF/88 à Administração Pública. Em outros termos, tenho que, não existindo tal requisito na lei específica aplicável, não pode a Administração Pública, por meio de mero ato administrativo, instituí-lo. Ademais, destaco que a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que alterou a Lei Complementar nº 64/1990, a qual estabelece os casos de inelegibilidade, tem como destinatários os candidatos destinados a ocupar os cargos políticos, não se havendo de falar em sua aplicação no caso vertente, haja vista se tratar do provimento do cargo de Reitor do IF DO SERTÃO PERNAMBUCANO, como se depreende da leitura dos autos. Neste ponto, portanto, cai por terra a alegação de ofensa ao princípio da vinculação ao edital, até porque tal princípio pressupõe que a norma contida no edital seja legal, não sendo esta, como visto, a hipótese em apreço. (Trecho do Voto no Acórdão ref. TRF-5 - AG: 00067759820134050000 AL, Relator: Desembargadora Federal Cíntia Menezes Brunetta, Data de Julgamento: 18/11/2014, Segunda Turma, Data de Publicação: 21/11/2014) (grifou-se)

35. Atente-se que esta Consultoria corrobora *in totum* com o precedente judicial, pois, ao realizar o controle da atividade administrativa, o Estado-Juiz, no caso citado, corrigiu o desvirtuamento do pleito, por intermédio da imposição de limites à edição de atos administrativos normativos e gerais.

36. Cumpre ainda ressaltar que, no mesmo sentido defendido por esta Consultoria, manifestou-se a Consultoria Jurídica do próprio Ministério da Educação (MEC), como se infere do PARECER n. 00801/2016/CONJUR-MEC/CGU/AGU, cujos fundamentos passam a integrar o presente opinativo:

11. Os requisitos para se ocupar o cargo de Reitor estão no Decreto nº 1.916, Art. 1º Art. 1º, in litteris:

Art. 1º O Reitor e o Vice-Reitor de universidade mantida pela União, qualquer que seja a sua forma de constituição, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os indicados em listas tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim. §1º Somente poderão compor as listas tríplices docentes integrantes da Carreira de Magistério Superior, ocupantes dos cargos de Professor Titular, de Professor Adjunto, nível 4, ou que sejam portadores do título de doutor, neste caso independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado.

12. Constata-se que não se trata de lacuna jurídica, pois **a legislação versa sobre a matéria, e não enumera requisitos de ordem pessoal do candidato como aptos a barrar sua candidatura.**

13. Neste passo tais requisitos **não podem ser presumidos nem aplicados analogicamente in malam partem, para prejudicar o candidato, uma vez que tal aplicação é contrária ao ordenamento jurídico vigente, outrossim, como o Prof. Ari Miguel Teixeira Ott não sofreu nenhum outro efeito descrito na Lei de Improbidade Administrativa no processo onde houve sua condenação no processo judicial e nem existe legislação no sentido de impedir sua candidatura por condenação judicial, não há que se falar em seu impedimento para concorrer ao cargo em comento.**

14. **Ademais, mesmo que houvesse alguma legislação no sentido de impedir que o acusado ocupasse o cargo devido a condenação judicial, esta também não poderia ser aplicada ao caso, devido a força emanada do princípio da especialidade, uma vez que como já dito o legislador se posicionou sobre os requisitos necessários para ocupação do cargo, contudo, deixando requisitos de ordem pessoal fora do rol, valendo assim o descrito na lei de regência da matéria.** (grifos acrescidos)

37. Não obstante o Ministério da Educação (MEC), por intermédio do OFÍCIO Nº 579/2020/GAB/SETEC/SETEC-MEC tenha sobrestado a análise do processo de consulta à comunidade, **não seria uma situação similar ao presente caso, pois naquela comunicação a ação judicial estava em curso à época.** Eis o fundamento do ato, *verbis*:

Por essa razão, comunico a esse Conselho Diretor, a Direção-Geral do CEFET/RJ e ao candidato assinado vencedor no certame, que esta Secretaria em observância aos princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, amparados pela **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990** e **Decreto nº 9.916, de 18 de julho de 2019**, **retomou o sobrestamento** da análise ao processo de consulta à comunidade escolar dessa instituição, até que sobrevenha a conclusão de mérito da citada Ação Civil Pública, ocasião em que será retomada e concluída a análise do mencionado processo.

Registro que tal decisão, quer seja, não recomendar a nomeação dos candidatos indicados pela comunidade escolar para exercer o cargo de reitor e/ou diretor-geral, de qualquer uma das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, aplicasse enquanto estiverem pendentes apurações de responsabilidade em procedimentos administrativos ou judiciais, em curso, independentemente da fase processual.

Ressalto, que esse posicionamento institucional, já foi objeto de apreciação pelo poder

judiciário, sendo referendado pela 1ª turma da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, no julgamento de recurso apresentado pela União em face de ação interpelada, no caso específico do IFRN, que consignou: " [...] o cargo de reitor é um dos mais importantes no âmbito da Administração Pública, de modo que o ato de sua investidura deve estar pautado entre outros, nos princípios da legalidade e da moralidade [...]".

38. Ainda que se pretendesse aplicar o entendimento consubstanciado no Ofício supratranscrito, esta Consultoria ver com reservas, **considerando a irradiação do princípio da presunção de inocência ao âmbito administrativo** e que, obstar um processo pela mera existência de lide seria questionável.

39. Entretanto, pretendeu-se apenas trazer à baila uma manifestação ministerial que invocou princípios administrativos para obstar a análise do processo, de forma a acautelar a própria instituição. Sequer, houve impedimento de candidatura por responder a ação civil pública.

40. Isso, a nosso sentir, revela a nítida desproporcionalidade da regra do art. 8º, pois além de não observar a legalidade - já que inovou *contra legem* - sequer tem o condão de privilegiar a moralidade administrativa, pois não tem o desiderato de retirar da participação candidatos investigados, mas, o que é mais grave, **servidores que, não obstante penalizados com alguma sanção, já cumpriram e detêm a prerrogativa de gozar de qualquer atividade desenvolvida pela Instituição.**

41. Jamais, uma sanção disciplinar, cível e até criminal, reconhecida pela instância competente, transitada em julgado, aplicada e cumprida pelo infrator (com extinção da punibilidade), poderia constituir-se em impedimento a uma fruição de direitos estatutários, salvo, repise-se de houver lei - expedida pelo Poder Legislativo da República - que restrinja.

42. É nesse sentido que esta Consultoria entendeu por oportuno - considerando o seu primeiro contato com as regras do certame - trazer o feito à observância da legislação e **recomendar que a Administração, por intermédio de sua instância competente, reconheça a ilegalidade do art. 8º, do Edital 09/2020 e, se assim entender adequado o respectivo controle, proceda com a revogação.**

43. Por fim, registre-se que o processo de consulta à comunidade escolar não imuniza o candidato eleito do controle de confiança a ser exercido pela autoridade que nomeia. A consulta à comunidade é forma de indicação, e não de provimento do respectivo cargo. Mas, ante o exposto, somente a autoridade nomeante, no momento oportuno, poderá ponderar acerca da pertinência/conveniência de que o pretensu dirigente ostente condições/requisitos não especificadas em lei para o provimento do cargo, não sendo legítimo, em nosso entendimento, que a Comissão Eleitoral antecipe qualquer juízo de valor que não lhe foi legalmente atribuído/conferido.

III - CONCLUSÃO

44. Ante o exposto, e nos termos da consulta formulada pela Reitoria do IFRR este órgão de execução da procuradoria-geral federal se manifesta nos seguintes termos:

- o **Pela prejudicialidade do enfrentamento dos questionamentos aventados pela CECBV, considerando, como sobredito, o exaurimento das atribuições do órgão em razão de decisão;**
- o **Pelo encaminhamento dos autos à instância competente para análise do recurso apresentado pelo candidato MOACIR AUGUSTO DE SOUZA, nos termos do art. 13, § 1º, da Resolução 514/2020 - CONSUP/REITORIA/IFRR, de 10 de julho de 2020, a qual "aprova o regulamento do processo de escolha de dirigentes do instituto federal de roraima (ifrr), referente ao quadriênio 2020-2024";**
- o **Pela revogação do art. 8º, do Edital 09/2020, se assim entender a instância competente, considerando a ausência de previsão legal das restrições ali consignadas nos diplomas responsáveis pelo estabelecimento do processo de consulta a Reitor e Diretor-Geral de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei 11.892/08 e Decreto 6.986/09);**

45. O presente parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos formais, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

46. Ressalta-se, também, que o presente parecer está sendo emitido condicionalmente em respeito à Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº05 ("**Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas**") e 31 ("**A atividade consultiva deve zelar pela adequada instrução processual, sendo recomendáveis diligências preliminares para esclarecimentos ou complementação da documentação. Tratando-se de questão complexa ou de imprescindível formalização, as solicitações pertinentes se darão com brevidade, mediante Cota que indique, preferencialmente por quesitos, os elementos necessários à análise. Esgotadas todas as possibilidades de complementação instrutória, fazendo-se iminente o transcurso do prazo ou o risco de perecimento do objeto da demanda ou do interesse público, e havendo viabilidade de manifestação condicional, esta declinará todas as questões condicionantes a serem observadas pelo assessorado**"), pois a apreciação jurídica em tese do ato não resta prejudicada pela ausência das justificativas e providências determinadas.

47. É mister sublinhar que parte das observações aqui expendidas não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada e não vinculá-la.

48. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade assessorada.

49. É o parecer.

Boa Vista, 04 de agosto de 2020.

(assinado digitalmente)
DANIEL OLIVEIRA NÓBREGA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23231000329202012 e da chave de acesso 4cf4dc1b

Documento assinado eletronicamente por DANIEL OLIVEIRA NOBREGA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 472169551 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL OLIVEIRA NOBREGA. Data e Hora: 04-08-2020 14:20. Número de Série: 13364810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
