



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 00819.000577/2015-91

INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ

ASSUNTO: PROFESSOR SUBSTITUTO. SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO.

I - ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR. PROFESSOR SUBSTITUTO. EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO DE PROFESSOR SUBSTITUTO E DE CHAMADA PÚBLICA PARA APROVEITAMENTO DE LISTA DE APROVADOS, BEM COMO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR TEMPO DETERMINADO. MINUTAS. LEI Nº. 8.745/93. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 03/2009.

II – PARECER REFERENCIAL, EMITIDO SOB O RESPALDO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 55/2014 E DA PORTARIA PGF N. 262/2017. PARECER Nº 393/2016/PF-IFCE/PGF/AGU. ATUALIZAÇÃO.

III - MATÉRIA SUBMETIDA À PROCURADORIA FEDERAL DE MODO RECORRENTE, ENSEJANDO ORIENTAÇÕES REPETIDAS, TRADUZIDAS EM MANIFESTAÇÕES PADRONIZADAS.

IV - DISPENSA DE REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO JURÍDICO, DESDE QUE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL ATESTE QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AO PRESENTE PARECER E QUE TODAS AS RECOMENDAÇÕES DESTA MANIFESTAÇÃO RESTARAM ATENDIDAS. NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO E DA PRÓPRIA ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

Senhor Procurador-Chefe,

I – RELATÓRIO

- DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

2. Com o fim de disciplinar a “*elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica*”, a PGF editou a Portaria nº 262, de 05/05/2017.

3. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, “*considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos*”.

4. A manifestação jurídica referencial se constitui, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, que passa a prescindir da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica específica.

5. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

6. Relevante destacar a necessidade de observância dos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 262, de 05/05/2017, para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

7. Nesse contexto, a análise da regularidade das minutas de edital de Processo Seletivo Simplificado para Contratação de Professor Substituto e de Chamada Pública para Aproveitamento de Lista de Aprovados, bem como de Contrato de Prestação de Serviços por Tempo Determinado, celebrados em face de necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº. 8.745/93, representa grande volume de processos do IFCE e requer simples *verificação do atendimento das exigências legais* a partir da conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Portaria PGF nº 262, de 05/05/2017.

8. Então, o presente Parecer Referencial se aplica às situações acima indicadas, devendo o órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto a ele se amolda, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017.

9. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

10. Em observância ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará tem encaminhado a este órgão jurídico, sistematicamente, processos que envolvem análise acerca da regularidade de editais de Processo Seletivo Simplificado para Contratação de Professor Substituto e de Chamada Pública para Aproveitamento de Lista de Aprovados, bem como de Contrato de Prestação de Serviços por Tempo Determinado para, em decorrência de necessidade temporária de excepcional interesse público, contratação de professor substituto.

11. No âmbito do Instituto assessorado, há um fluxo cada vez maior de processos, como resultado do considerável crescimento que a entidade vem experimentando nos últimos anos, envolvendo a criação de novos *campi*, cursos de graduação e pós-graduação, ampliação dos projetos de pesquisa e extensão, celebração de convênios e parcerias diversas, deflagração de concursos públicos e processos seletivos diversos etc., de modo a suprir as necessidades das diversas unidades acadêmicas e órgãos suplementares.

12. Embora seja extremamente desejável todo esse crescimento, é certo que se eleva, na mesma medida, o número de processos encaminhados a esta Procuradoria Federal, com impacto significativo na atuação deste órgão jurídico.

13. Nesse sentido, constata-se que a análise jurídico-formal de cada uma das minutas de contratos e termos aditivos compromete considerável tempo dos procuradores ofiçantes, muitas vezes em detrimento de outros processos ou casos relevantes no âmbito da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

competência deste órgão consultivo, assim como demanda a movimentação de processos pela Administração. Todo esse processo resulta em aumento de custo e tempo, fatores considerados para a decisão de elaboração desta manifestação referencial.

14. Como se disse acima, a Advocacia-Geral da União, a que se vincula esta Procuradoria Federal Junto ao IFCE, autoriza, por meio da ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, a emissão de manifestações jurídicas referenciais destinadas ao exame das questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Em tais circunstâncias, ficam dispensadas as análises individualizadas, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à hipótese analisada pelo parecer referencial.

15. Trata-se, sem dúvida, de orientação em perfeita harmonia com o princípio da eficiência, permitindo viabilizar o adequado enfrentamento de questões de baixa complexidade jurídica que costumam se avolumar nos órgãos da AGU, dificultando a dedicação de seus membros às questões jurídicas de maior relevância.

16. Desse modo, considera-se que esta manifestação jurídica referencial é oportuna, permitindo maior eficiência do órgão jurídico e, conseqüentemente, da própria atividade administrativa, sem prejuízo da permanente possibilidade de submissão à análise jurídica individualizada de qualquer caso que, eventualmente, escape ao padrão ora tratado.

- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

17. Inicialmente, cumpre registrar que o exame desta Procuradoria Federal Especializada se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, restringindo-se aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação às necessidades da Administração.

18. Destaque-se que as observações expendidas por esta Consultoria Jurídica são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

19. E se presume que a autoridade tenha competência para praticar os atos administrativos pretendidos, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

II – FUNDAMENTAÇÃO

20. A presente abordagem restringe-se às questões jurídicas envolvendo, especificamente, editais de Processo Seletivo Simplificado para Contratação de Professor Substituto e de Chamada Pública para Aproveitamento de Lista de Aprovados, bem como de Contrato de Prestação de Serviços por Tempo Determinado para, em decorrência de necessidade temporária de excepcional interesse público, contratação de professor substituto, nos termos da Lei nº. 8.745/93.

21. Nos demais casos, os processos devem continuar sendo remetidos a esta PF/IFCE para análise individualizada.

22. Acrescente-se, ainda, que esta abordagem não considera senão os aspectos cuja análise compete efetivamente à Procuradoria Federal, ou seja, aqueles estritamente jurídicos que se relacionam à alteração contratual em foco, excluídas, portanto, questões de natureza técnica, que fogem à competência deste órgão jurídico, conforme orientação extraída do Enunciado correspondente à Boa Prática Consultiva nº 07, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas publicado pela Advocacia-Geral da União. Em relação a tais questões, parte-se do pressuposto de que as autoridades administrativas tenham sido assessoradas pelas áreas técnicas competentes, municiando-se dos conhecimentos e informações imprescindíveis à adequação da pretensão às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

23. Há de se presumir, pois, que as especificações técnicas constantes de cada processo tenham sido determinadas pelo setor competente com base em parâmetros objetivos, atendendo à legislação, para a melhor consecução do interesse público.

24. A ausência de modificações de cunho jurídico nas referidas minutas de edital e de contrato, diante da emissão de parecer referencial, ocasiona a desnecessidade de envio destas minutas a cada seleção ou contratação a ser efetivada, com inegável celeridade aos serviços administrativos. Do mesmo modo, esta atuação jurídica se limita à análise acerca da observância das exigências legais e regulamentares.

25. Iniciando-se a análise dos princípios reitores da Administração elencados no art. 37 da CF pelo **princípio da legalidade**, primeiramente, faz-se necessário iniciar sua abordagem pela



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

interpretação sistemática que se extrai da leitura conjunta daquele dispositivo, voltado especificamente à Administração, com o enunciado voltado a toda sociedade e encartado no art. 5º, II, da Carta Magna. Enquanto este mandamento assegura a todos, indistintamente, a prerrogativa de liberdade que só encontra limite em caso de proibição legal, aquele outro mandamento restringe de forma específica que o agente público deve agir nos limites permitidos pela lei.

26. A interpretação que se extrai desta leitura conjunta é de que, enquanto o particular não tem poderes ou prerrogativas, mas pode fazer tudo que a lei não proíbe; o agente público tem poderes ou prerrogativas, mas, de um modo geral, só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. De certa forma, pode-se sintetizar que, em regra, entre particulares, vigora a autonomia da vontade, enquanto que, em sede pública, a Administração e o agente público têm vontades delimitadas pela lei e pelo interesse público.

27. Feita esta introdução geral, atentando-se especificamente para a sede pública, destaca-se que o princípio da legalidade, mencionado no art. 37 da Constituição Federal, exige que os agentes públicos mantenham sua atuação funcional delimitada por previsão legal.

- DAS PORTARIAS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA AOS DIRETORES-GERAIS E DO ESTABELECIMENTO DOS PROCEDIMENTOS PARA A CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES SUBSTITUTOS

28. Registre-se, inicialmente, que a **portaria**, via de regra, é o instrumento pelo qual autoridades administrativas expedem instruções sobre a organização e o funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência.

29. Nesse mesmo sentido, explica Helly Lopes Meireles que *Portarias são atos ordinatórios que visam a disciplinar o funcionamento da administração e a conduta funcional de seus agentes* (ver LOPES MEIRELLES, Helly. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, fls. 183/184).

30. No caso dos autos, trata-se de proposta de Portaria que visa delegar competência aos Diretores-Gerais dos campi do Instituto Federal do Ceará para planejar e executar os processos de seleção e de contratação de professores substitutos, com a finalidade de padronizar os procedimentos para a realização de processos seletivos simplificados e de chamadas públicas no âmbito do IFCE.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

31. Portanto, verificada a **adequação do instrumento** (Portaria) à finalidade que se pretende (organização e gerenciamento da autarquia), (i) compete verificar a **competência** do agente, (ii) a existência de **justificativa**/fundamentação para o propósito do administrador, (iii) além do cumprimento dos **requisitos de validade** e do respeito ao princípio da legalidade.

32. Neste sentido, explica José dos Santos Carvalho Filho:

“Todos esses atos servem para que a Administração organize sua atividade e seus órgãos (...) Relevante é primeiramente entendê-los como instrumentos de organização da Administração. Depois, é verificar se, em cada caso, foi competente o agente que os praticou; se estão presentes os requisitos de validade; e qual é o propósito do Administrador. E, sobretudo, se observam o princípio da legalidade.”
(Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, fls. 124)

33. Sobre a **competência**, não há dúvida de que **o Reitor é autoridade competente para disciplinar a matéria**, no âmbito do Instituto Federal do Ceará. Isto porque as Portarias têm por fundamento o poder hierárquico, podendo ser expedidas por quaisquer chefes de órgãos, repartições e serviços, desde que nos limites de sua competência.

34. Como se trata de minuta de portaria que visa padronizar os procedimentos para realização de processos seletivos simplificados e chamadas públicas no âmbito do IFCE, entende-se que compete à autoridade máxima da entidade a sua edição.

35. No que se refere ao **propósito** da Administração, verifica-se que a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Memorando nº 463/2016/PROGEP/IFCE), bem como a Pró-Reitoria de Ensino (Memorando nº 472/2015/PROEN), justificam a necessidade de se proceder à padronização dos procedimentos para realização de processos seletivos simplificados e de chamadas públicas no âmbito do IFCE nos seguintes termos:

“Memorando nº 463/2016/PROGEP/IFCE

[...]

... o ensino se apresenta como atividade fim do IFCE, não podendo sofrer solução de continuidade em virtude das situações de afastamento dos professores efetivos;

... a descentralização administrativa se apresenta como ferramenta de grande relevância para otimizar a atuação do IFCE em diversos setores;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

... a utilização dos recursos da tecnologia da informação também se faz necessária para a redução do tempo para a realização dos procedimentos de contratação de professores substitutos.

[...]

Memorando nº 472/2015/PROEN

[...]

... os campi do IFCE questionam o modelo atual de seleção contratação de professor substituto alegando morosidade;

... o longo tempo dedicado pelo IFCE ao referido processo que contempla desde o levantamento das demandas dos campi para montar o Edital unificado até a contratação dos selecionados;

... a dificuldade da instituição em cumprir a carga horária e dias letivos das disciplinas com aulas ociosas por carência de professor;

... disciplina sem professor lotado pode favorecer o aumento da evasão discente e o atraso no encerramento do período letivo;

... a dificuldade em gerenciar a liberação em tempo hábil de docentes efetivos que precisam de afastamento pelos motivos amparados em Lei e a sobrecarga daqueles que assumem disciplinas que seriam destinadas a professores substitutos;

... o descompasso nas ações relativas entre Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) e PROEN no que diz respeito a prazos no âmbito da contratação de professor substituto;

... a necessidade de favorecer o melhor planejamento da instituição e a otimização de recurso público;

... a descentralização da realização do processo seletivo contribui para sua agilidade;

... a proposta atual viabiliza a previsão antecipada da demanda de professor substituto para suprir possíveis carências;

... redução da sobrecarga de trabalho da PROGEP”.

36. Do exame da minuta que estabelece os procedimentos para a contratação de professores substitutos por meio de edital de processo seletivo simplificado e de chamada pública, no âmbito do Instituto Federal do Ceará, bem como da minuta de portaria, se considera que estão de acordo com a normatização aplicável.

- DOS EDITAIS DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES SUBSTITUTOS E DE CHAMADA PÚBLICA PARA APROVEITAMENTO DE LISTA DE APROVADOS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

37. De início, destaca-se que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia possuem **autonomia** administrativa, patrimonial, financeira, **didático-pedagógica** e disciplinar, sendo equiparados às Universidades Federais. Confirma-se o que dispõem a Constituição Federal e a Lei nº 11.892/2008 acerca deste tema:

CF/88

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º (...)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Lei n.º 11.892/2008

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

*I – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Institutos Federais;
(...)*

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II e III do caput deste artigo possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

§1º Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.

38. Desta forma, em se tratando de matéria eminentemente relativa à **autonomia** dessa Autarquia Federal, diz-se que o processo seletivo é ditado por sua discricionariedade – esta, por sua vez, encontra limite na legalidade.

39. De fato, existe possibilidade da atuação discricionária nos casos em que a lei não dispõe em contrário, o que ocorre no caso em tela, consoante corroborado pelo Poder Judiciário, senão vejamos:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ADMINISTRATIVO – CONTROLE JUDICIAL DO ATO DISCRICIONÁRIO – EXAME DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO IMPOSSIBILIDADE.

Compete à Administração Estadual o poder discricionário de decidir sobre o deferimento ou não do pedido de adesão ao PDV. Não pode o Poder Judiciário substituir o administrador, decidindo sobre a conveniência e oportunidade do ato discricionário. Recurso improvido. (STJ, Relator(a): Ministro GARCIA VIEIRA, Julgamento: 08/02/1999, PRIMEIRA TURMA, DJ 12.04.1999 p. 99).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. PISO SALARIAL DA CATEGORIA DE MOTORISTAS E COBRADORES. ACORDO COLETIVO DE TRABALHO E CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO.

1. O edital de licitação, enquanto instrumento convocatório, delimita as condições norteadoras dos atos do certame, fixa o seu objeto de forma precisa e enumera os deveres e as garantias das partes interessadas. Sob essa perspectiva, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a competência do Poder Judiciário, quando da interpretação das condições editalícias do certame, limita-se a afastar possível ilegalidade do edital (...). (STJ, Relator(a): Ministro João Otávio de Noronha, julgamento: 14/08/2007, Segunda Turma, DJ 05/09/2007 p.236)

40. Assim, infere-se que **compete ao IFCE, dentro de sua autonomia, estabelecer os critérios de seus programas educacionais e processos seletivos.**

41. Convém destacar, ainda, o **princípio da vinculação ao edital**, segundo o qual a Administração e os demais interessados encontram-se vinculados ao que consta no instrumento convocatório.

42. Significa dizer que as partes se vinculam aos termos do edital. A força impositiva das regras editalícias retrata uma garantia para o administrador e para os administrados, assegurando a perenidade das condições preestabelecidas e o tratamento isonômico que deve ser dispensado às partes interessadas. Portanto, as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos.

43. Ressalte-se ainda que **o IFCE deverá se pautar por critérios objetivos para a seleção dos seus candidatos, evitando qualquer tipo de tratamento privilegiado durante o processo seletivo**. Por isso, é preciso que os critérios de classificação estejam ligados ao mérito dos candidatos.

44. O edital estabelece as condições em que se dará o certame e quais critérios serão utilizados na seleção. Versa, ainda, sobre aspectos relevantes, tais como a apresentação do programa, as



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

vagas, etapas de seleção, a comissão examinadora, recursos, classificação, os critérios de desempate, o início das atividades e a impugnação ao edital.

45. Então, entende-se que, de um modo geral, a minuta do EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES SUBSTITUTOS **atende às exigências legais, recomendando-se, na oportunidade, a máxima publicidade às futuras seleções.**

46. **Recomenda-se ainda que se ateste, como se trata de seleção para professor substituto, a observância do percentual máximo fixado pela Lei nº 8.745/93, art. 2º, § 2º; bem como que haja autorização e dotação orçamentária,** nos termos do art. 5º do mesmo diploma legal:

*Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
(...)*

§ 2º O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

Art. 5º As contratações somente poderão ser feitas com observância da dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministro de Estado sob cuja supervisão se encontrar o órgão ou entidade contratante, conforme estabelecido em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.849, de 1999)

47. Logo, considera-se que a minuta sob exame observa os preceitos legais, especialmente a Lei nº 8745/93, se mostrando elucidativa em relação às fases da seleção e à possibilidade de impugnação e de interposição de recursos administrativos.

48. Observa-se ainda de seu texto a previsão de inscrição exclusivamente por meio da internet, possibilitando-se, desse modo, a participação ampla de candidatos, em consonância com os princípios constitucionais da **isonomia** e da **acessibilidade aos cargos públicos**, os quais se aplicam, também, aos processos seletivos simplificados.

49. No que diz respeito à minuta de EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA PARA APROVEITAMENTO DE LISTA, cumpre esclarecer que o aproveitamento de candidatos aprovados em seleções promovidas por *campi* diversos é amparado por uma construção jurídica voltada a interpretar o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal (**princípio do concurso público**) em conjunto com outros princípios, tais como da isonomia, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

50. É pacífico o entendimento de que a autorização para a realização do aproveitamento requer expressa previsão no edital regulador do certame do qual se busca aproveitar candidatos.

51. Nesse sentido podem ser citados pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ANULAÇÃO DE NOMEAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO PARA OFICIAL DE JUSTIÇA PARA PROVIMENTO DE VAGA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO ESTADO DO MARANHÃO. NOMEAÇÃO NOS QUADROS DA JUSTIÇA DE 1º GRAU. DIFERENÇA DE QUADROS NO TOCANTE AO TRIBUNAL E A JUSTIÇA DE 1º GRAU. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL SOBRE O APROVEITAMENTO DE LISTA DE CANDIDATOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

I – Não é possível a nomeação de candidato em quadro diverso do qual foi aprovado, ainda que os cargos tenham a mesma nomenclatura, atribuições iguais, e idêntica remuneração, quando inexistente essa previsão no edital do concurso.

II – A falta de previsão no edital sobre a possibilidade de aproveitamento de candidato aprovado em certame destinado a prover vagas para quadro diverso do que prestou o concurso viola o princípio da publicidade, norteador de todo concurso público, bem como o da impessoalidade e o da isonomia.

III – Segurança denegada. (STF – MS nº 26.294, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário – DJe 15.2.2012) (d. n.)

Consulta formulada por parlamentar. Legalidade do aproveitamento de cargos por candidatos aprovados em concurso público realizado por entidade diferente daquela a quem pertencem os cargos a serem providos, especialmente se as atividades a serem desenvolvidas são semelhantes, e, se tal aproveitamento pode ser feito dentro do mesmo poder, independente de edital próprio. Conhecimento. Legalidade. Arquivamento. Entendimento já firmado pelo Tribunal sobre o assunto. (TCU – decisão 212/98, Processo nº TC 000.262/98-6, Rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, Plenário, DOU 11.5.1998)

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO/PE. REAPROVEITAMENTO DE CANDIDATOS APROVADOS NO CONCURSO PÚBLICO DESTINADO À FORMAÇÃO DE CADASTRO RESERVA DO QUADRO DO TRF DA 5ª REGIÃO/PE. REDISTRIBUIÇÃO DE VAGAS ENTRE OS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO. LEGALIDADE. RESOLUÇÃO CNJ Nº 146/2012. PRECEDENTES



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

DO STF. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE COM A MANUTENÇÃO DOS ATOS IMPUGNADOS.

1. Consoante entendimento pacificado no TCU, para que ocorra o aproveitamento deve haver: a) identidade do Poder para o qual os cargos se destinam; b) identidade na nomenclatura, descrição, atribuições, competências, direitos e deveres dos cargos envolvidos no reaproveitamento; c) identidade nos requisitos de habilitação acadêmica e profissional dos cargos a serem reaproveitados; d) observância da ordem de classificação, da finalidade ou destinação prevista no edital; e) exercício do cargo reaproveitado na mesma região geográfica para a qual se destinou o certame; f) previsão expressa no edital do concurso respectivo de que poderá haver o reaproveitamento do candidato em outro órgão, para cargo idêntico.

2. O Edital do certame do TRF da 5ª Região prevê expressamente a possibilidade de eventual cessão de candidatos aprovados no referido concurso para ocupar vagas em outros órgãos do Poder Judiciário.

3. Aos candidatos aprovados, atendida a ordem de classificação, era dada a opção de não aceitarem eventual reaproveitamento em outro órgão do Poder Judiciário, sem que com isso, por expressa previsão no edital do concurso, sofressem qualquer prejuízo, na medida em que permaneciam na mesma posição na listagem de classificação do concurso originário, o que corrobora a lisura do procedimento adotado.

4. O aproveitamento dos cargos de Técnico Judiciário e de Analista Judiciário pelo TRT da 6ª Região, oriundos do concurso público para o TRF da 5ª Região, se deu dentro da mesma esfera federal do Poder Judiciário, destinaram-se à mesma região geográfica e eram idênticos em ambos os órgãos, no que diz respeito às competências e aos requisitos de habilitação acadêmica e profissional.

5. Ausência de ilegalidade no procedimento de reaproveitamento de candidatos adotado pelos Tribunais envolvidos. Manifestação favorável do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

6. Legalidade da redistribuição por reciprocidade dos cargos ocupados e vagos, ocorrida entre os órgãos da Justiça do Trabalho.

7. Precedente do STF – MS 26.294/DF.

8. Procedimento de Controle Administrativo que se conhece e que se julga improcedente. (PCA nº 0000359-57.2012.2.00.0000, Relator para o Acórdão Conselheiro Gilberto Martins)

52. Diante do exposto, se manifesta esta Consultoria pela **regularidade** das minutas de EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES SUBSTITUTOS e de CHAMADA PÚBLICA PARA APROVEITAMENTO DE LISTA DE APROVADOS.



- DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR TEMPO DETERMINADO

53. Regulamentando o disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988, que prevê a **contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público**, a **Lei n.º 8.745, de 09 de dezembro de 1993**, em seu art. 1º, concede permissão aos órgãos da Administração Federal direta, às autarquias e às fundações públicas para realizar tais ajustes, nas condições e prazos previstos, senão vejamos:

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei

54. Com efeito, o art. 1º da citada Lei nº 8.745/93 faculta a contratação por tempo determinado, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos.

55. E do dispositivo seguinte, que elenca situações consideradas como de necessidade temporária de excepcional interesse público, consta a previsão de **contratação de professor substituto**, nestes termos:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

(...)

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

(...)

§ 1º A contratação de professor substituto de que trata o inciso IV do caput poderá ocorrer para suprir a falta de professor efetivo em razão de: (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

I - vacância do cargo; (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

II - afastamento ou licença, na forma do regulamento; ou (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

III - nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus. (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

§ 2º O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011) (d. n.)

56. Tem-se, portanto, que a contratação de professor substituto poderá ser realizada para suprir a ausência de professor efetivo tão somente em razão de: **a) vacância do cargo; b)**



afastamento ou licença, na forma do regulamento; ou c) nomeação para ocupar cargo de direção, de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus.

57. Salienta-se que deve a Administração se certificar de que as vagas a serem ocupadas mediante contratação por tempo determinado estejam de acordo com o quantitativo de cargos existentes, tendo em vista o disposto no *caput* do art. 5º do Decreto n.º 7.312/2010, que estabelece:

Art. 5º O Ministério da Educação publicará, em janeiro e julho de cada ano, quadro demonstrativo das redistribuições de cargos que tiverem sido realizadas no período imediatamente anterior.

§1º No prazo de trinta dias após a publicação referida no caput, os Institutos Federais deverão divulgar, em seus sítios na rede mundial de computadores, demonstrativo dos cargos ocupados e vagas.

§2º O Ministério da Educação publicará a relação dos Institutos Federais que não cumprirem o disposto no § 1º, suspendendo-se, em relação a essas instituições, a autorização contida no art. 7º.

§3º Excepcionalmente, a primeira publicação do demonstrativo a que se refere o § 1º deverá ocorrer no prazo de trinta dias após a publicação deste Decreto.

58. Além disso, trazem regramento acerca do **limite para a contratação de professor substituto** os arts. 2º, § 2º, da Lei n. 8.745/93; e 3º do Decreto n. 7.312/2010, nos termos seguintes:

§ 2º O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

Art. 3º O quantitativo referente aos docentes substitutos não poderá superar a proporção de vinte por cento do quantitativo de docentes efetivos em cada Instituto Federal.

59. Quanto ao prazo de **vigência** desses contratos, deve-se observar o disposto no artigo 4º da mencionada Lei n.º. 8.745/93, que estabelece que **o prazo total da contratação não deve ultrapassar 2 (dois) anos**, senão vejamos:

*Art. 4º. As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:
(...)*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

*II - **1 (um) ano**, nos casos dos incisos III e IV, das alíneas d e f do inciso VI e do inciso X do caput do art. 2º; (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)*

(...)

*Parágrafo único. **É admitida a prorrogação dos contratos:***

*I - no caso do **inciso IV**, das alíneas b, d e f do inciso VI e do inciso X do caput do art. 2º, desde que o prazo total não exceda a **2 (dois) anos**; (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014) (grifou-se)*

60. Logo, por determinação legal, o prazo de vigência dos contratos para admissão de professor substituto, formalizados pela Administração Federal para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, **deve observar o prazo máximo de 1 (um) ano, consoante art. 4º, inciso II, da Lei nº 8.745/93**, acima transcrito.

61. Todavia, no intuito de preservar o interesse público e o princípio da economicidade, o diploma legal mencionado previu situações em que **a vigência contratual poderá ultrapassar o prazo de 1 (um) ano, desde que haja necessidade de prorrogação**, a ser formalizada mediante termo aditivo ao contrato firmado.

62. Então, se manifesta esta Procuradoria pela **regularidade** da minuta do CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR TEMPO DETERMINADO, haja vista que suas cláusulas estão de acordo com a Lei nº 8.745/93.

III - CONCLUSÃO

63. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considera-se, **desde que preenchidos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, dispensada a análise jurídica prévia individualizada relativamente às minutas de editais de Processo Seletivo Simplificado para Contratação de Professor Substituto e de Chamada Pública para Aproveitamento de Lista de Aprovados, bem como de Contrato de Prestação de Serviços por Tempo Determinado para, em decorrência de necessidade temporária de excepcional interesse público, contratação de professor substituto, nos termos da Lei n. 8.745/93.**

64. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

65. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PF-IFCE nº 001/2020, da Portaria PGF nº 526/2013 e da Ordem de Serviço PF-IFCE n. 02/2020.

66. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

É o parecer, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

À consideração superior.

Fortaleza/CE, 29 de abril de 2022.

LUCIANA DO VALE UCHOA
Procuradora Federal
Procuradoria Federal Junto ao IFCE

ANEXO

**ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO
COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERÊNCIA**

Processo: _____
Referência/objeto: _____



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

Atesto que a pretensão administrativa trata de prorrogação de contrato de professor substituto e se amolda à manifestação jurídica referencial constante do PARECER REFERENCIAL Nº 000XX/2022/PF-IFCE/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20__

Identificação e assinatura

AGU



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
GABINETE PROCURADOR-CHEFE
RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

DESPACHO n. 00129/2022/GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 00819.000577/2015-91

INTERESSADOS: IFCE INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO CIENCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO CEARA

ASSUNTOS: CONCURSO

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU, por sua própria fundamentação, nos termos do inciso I do art. 8º da Portaria AGU nº 1.399 de 05/10/2009.
2. Ressalte-se que a presente análise cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica emitida, sem qualquer nova análise ou estudo dos autos processuais.
3. Remetam-se os autos ao Consulente.

Fortaleza, 29 de abril de 2022.

(Assinado Digitalmente)

TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO
PROCURADOR-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00819000577201591 e da chave de acesso cc6a5949

Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 875824028 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 29-04-2022 17:32. Número de Série: 69800352560538509935499322193. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
