



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
COORDENADORIA DE CONSULTORIA JURÍDICO ADMINISTRATIVO
RUA MIGUEL DE FRIAS, Nº 09 - FUNDOS - ICARAÍ - NITERÓI - RJ CEP 24220-900

NOTA nº 00154/2018/JR/CCJA/PFUFF/PGF/AGU

NUP: 23069.004965/2018-10

INTERESSADOS: ESCOLA DE GOVERNANÇA EM GESTÃO PÚBLICA (EGGP/PROGEPE)

ASSUNTOS: NA CONSULTORIA E ACESSORAMENTO JURÍDICO

1. Objetiva a Direção da Escola de Governança em Gestão Pública da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal Fluminense – EGGP/PROGEPE/UFF, com a oitiva desta Procuradoria Federal, exame e pronunciamento em relação aos termos da Portaria nº 60.968, de 26.03.2018 (fls. 02/03), do Magnífico Reitor, através da qual é instituído o Programa de Qualificação Institucional da autarquia federal de ensino superior – PQI/UFF, “[...] que visa à formação *stricto sensu* em nível de pós-graduação para pessoal docente e técnico-administrativo do quadro ativo permanente” (cfr. art. 1º), apoiando “[...] os programas de pós-graduação *stricto sensu* que admitirem vagas adicionais nos editais para ingresso no mestrado e/ou doutorado para docentes e técnico-administrativos, possibilitando assim a formação de mestres e doutores do quadro próprio [...]” da Instituição Federal de Ensino Superior (cfr. art. 2º).

2. A Direção consultante, em seu Despacho de fls. 18, esclareceu que “[...] tais vagas não afetam a oferta à comunidade externa”, por serem adicionais Acrescentou, que, “como contrapartida, a UFF direcionará recursos financeiros aos cursos que aderirem ao PQI, conferindo simultaneamente oportunidades de qualificação aos servidores e melhoria orçamentária aos programas de pós-graduação da instituição”. Esclareceu, também, que “como contrapartida, a UFF direcionará recursos financeiros aos cursos que aderirem ao PQI, conferindo simultaneamente maiores oportunidades de qualificação aos servidores e melhoria orçamentária aos programas de pós-graduação da instituição”. Os recursos financeiros a que se refere a Direção consultante destinados a partir do orçamento da UFF para Capacitação e Qualificação de Servidores, em valor mensal a ser definido em regulamentação posterior pela PROGEPE/UFF em função de cada estudante servidor regularmente matriculado no respectivo programa via PQI/UFF (cfr. art. 4º). Caberá à PROGEPE/UFF, ainda, regulamentar a citada Portaria (cfr. art. 6º). A instrução processual demonstra que a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ já instituiu e regulamentou o precitado Programa.

3. Relatada a consulta, de entender que a atuação desta Procuradoria Federal – limitando-se à consultoria e assessoramento jurídico, incluindo o controle interno da legalidade dos atos –, decorre dos termos da Lei nº 10.480/2002, que dispõe, que, “no desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10.02.1993” (cfr. § 1º do art. 10). Da referida Lei Complementar, por sua vez, de destacar que do seu art. 11 impõe transcrever o *caput* e o inciso V, dispondo, que, “Art. 11. Às Consultoria Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: [...] V – assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica”.

4. A consulta jurídica a ser dirigida aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União é regulamentada pela Portaria PGF/AGU nº 526/2013, nos seguintes termos, verbis: “Art. 6º [...]”

Parágrafo único - O disposto no *caput* deste artigo não afasta a obrigatoriedade de análise jurídica prévia estabelecida em legislações específicas, decretos, atos normativos editados pelas próprias autarquias e fundações públicas federais assessoradas, neste caso com prévia anuência do órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal que detenha a competência prevista no artigo 3º desta Portaria, ou em outros atos normativos aplicáveis”.

5. A respeito, de observar que, conforme Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”, e isso por ser oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório. A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

6. A presente manifestação jurídica, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, por ser função desta Procuradoria Federal apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Passando ao caso concreto, de registrar que **Portaria é um ato administrativo ordinário**, que visa disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta de seus agentes, sendo emanada por chefes de órgãos públicos aos seus subalternos determinando a realização de atos gerais ou especiais. E, como ato administrativo, são exigidos requisitos ou elementos: **[a] sujeito competente ou competência**, que deve ser entendido como o poder decorrente da lei conferido ao agente administrativo para o desempenho regular de suas atribuições. Somente a lei pode determinar a competência dos agentes na exata medida necessária para alcançar os fins desejados. É um elemento sempre vinculado; **[b] forma**, que significa que o ato deve respeitar a forma exigida para a sua prática. É a materialização, ou seja, como o ato se apresenta no mundo real. A regra na Administração Pública é que todos os atos são formais, diferentemente do direito privado que se aplica a liberdade das formas. É um elemento sempre vinculado, de acordo com a doutrina majoritária; **[c] finalidade** que, segundo os ensinamentos de Di Pietro, é o resultado que a Administração deve alcançar com a prática do ato. É aquilo que se pretende com o ato administrativo. De acordo com o princípio da finalidade, a Administração Pública deve buscar sempre o interesse público e, em uma análise mais restrita, a finalidade determinada pela lei. É um elemento sempre vinculado); **[d] motivo**, que consiste na situação de fato e de direito que gera a necessidade da Administração em praticar o ato administrativo. O pressuposto de direito é a lei que baseia o ato administrativo, ao passo que o pressuposto de fato corresponde as circunstâncias, situações, acontecimentos, que levam a Administração a praticar o ato. Não confundir motivo e motivação. Esta, por sua vez, é a demonstração dos motivos, ou seja, é a justificativa por escrito de que os pressupostos de fato realmente existiram; e, **[e] objeto ou conteúdo**, que é a modificação fática realizada pelo ato no mundo jurídico. São as inovações trazidas pelo ato na vida de seu destinatário. Segundo Fernanda Marinela (Direito Administrativo. 3ª edição. Salvador: Editora Jus Podivm, 2007), o objeto corresponde ao efeito jurídico imediato do ato, ou seja, o resultado prático causado em uma esfera de direitos. Representa uma consequência para o mundo fático em que vivemos e, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. É um elemento vinculado e discricionário.

8. No entendimento deste Procurador Federal oficiante, a Portaria nº 60.968/2018, de fls. 02/03, como ato administrativo, observa os requisitos que lhe são exigidos, não sendo observado senão que impeça sua publicação e vigência, ressaltando-se, contudo, entendimento superior diverso.

9. Por derradeiro, de transcrever da **Portaria/AGU nº 1.399/2009** (DOU-1, de 13.10.2009) – que dispõe sobre as manifestações jurídicas dos órgãos de direção superior e de execução da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados –, e, da **Portaria/PGF/AGU nº 526/2013** (DOU-1, de 30.08.2013) – que estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais – as seguintes previsões, *verbis*:

“Art. 7º O parecer, a nota e a informação serão submetidos ao superior hierárquico do subscritor para apreciação, que se formalizará mediante despacho e, somente após aprovados assumirão o caráter de manifestação jurídica da AGU”.

PORTARIA Nº 526, DE 26 DE AGOSTO DE 2013

“Art. 13. A eficácia da manifestação jurídica fica condicionada à sua aprovação pelo chefe do órgão de execução da PGF competente, nos termos do artigo 3º desta Portaria, admitindo-se ato de delegação de competência conforme dispositivos previstos no Capítulo VI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999”.

10. A superior consideração, nos termos das precitadas Portarias/AGU, *sub censura*.

Niterói/RJ, 10.05.2018.

Jonas de Jesus Ribeiro
Procurador Federal
OAB/RJ 62822 - SIAPE 7574835

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23069004965201810 e da chave de acesso f6d93526

Documento assinado eletronicamente por JONAS DE JESUS RIBEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 131910032 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONAS DE JESUS RIBEIRO. Data e Hora: 10-05-2018 13:22. Número de Série: 69219994706004083948451536216730844833. Emissor: AC OAB G2.
