



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
GABINETE

PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU

NUP: 23064.020539/2025-01

INTERESSADOS: PROPPG DA UTFPR

ASSUNTOS: CONCURSO PÚBLICO / EDITAL

EMENTA: Edital de doutorado. Princípios do direito administrativo. Elementos essenciais.

1. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. Por meio do Ofício nº 244/2025, a Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da UTFPR encaminha a esta Procuradoria solicitação de parecer referencial para os editais de doutorado da UTFPR.

2. Surge, portanto, a necessidade de emitir um Parecer Referencial sobre o assunto, o qual irá abordar, sob a ótica da legislação aplicável ao tema, todas as questões jurídicas que devem ser observadas neste tipo de edital, de forma abstrata, dando assim maior celeridade aos processos dessa natureza.

3. 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 individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas 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 aos termos da citada manifestação". Vejamos:

“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.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.”

4. 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 PGF no 262, de 5 de maio de 2017. 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".

5. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica específica.

6. 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.

7. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF nº 262/2017 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.

[...]

8. Nesse contexto, os editais de seleção para ingresso aos programas de doutorado da UTFPR representam volume considerável de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU nº 55/2014, e pela Portaria PGF nº 262/2017.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. A justificativa para o parecer referencial se encontra no documento sei 4890308, nos seguintes termos:

“Justificamos a solicitação do Parecer Referencial uma vez que a UTFPR possui o total de 18 (dezoito) cursos de doutorado e que cada um faz, ao menos, 1 (um) processo de seleção por ano, em edital específico de cada Programa de Pós-graduação. Assim, com um documento base, garantiremos o respeito aos critérios previamente estabelecidos pela PROPPG, dentro das normativas e legislações vigentes, com edital referência.”

10. Observe-se inicialmente que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva nos termos do que recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 5 (**BRASIL**. Advocacia-Geral da União - AGU. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª edição revista, ampliada e atualizada. AGU: 2016).

11. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

12. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui as especificidades de cada um dos programas de doutorado ofertados por esta Universidade Tecnológica.

13. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC nº 7 (**BRASIL**. Advocacia-Geral da União - AGU. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª edição revista, ampliada e atualizada. AGU: 2016, que assim dispõe:

“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.”

14. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, parte-se do pressuposto que as autoridades superiores, ao concordarem com o prosseguimento do pleito, certificaram-se das competências dos agentes envolvidos na tramitação dos autos.

15. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

16. Para apreciação do mérito, há necessidade de pontuar alguns aspectos relacionados aos princípios que regem a Administração Pública.

17. Inicialmente destaca-se o princípio da legalidade assim definido:

“Ao contrário da pessoa de direito privado, que, como regra, tem a liberdade de fazer aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza expressa ou implicitamente.” (Caio Tácito. *Revista de Direito Administrativo*, nº 206, 1996.)

“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 a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (Hely Lopes Meirelles, na obra *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros, 2016.)

18. O princípio da vinculação ao edital, que estabelece que o instrumento convocatório é, verdadeiramente, lei interna, lei entre as partes envolvidas no certame.

19. Os termos e condições constantes do edital vinculam ou obrigam a todos aqueles que tomarão parte no processo administrativo, assim como a todos aqueles que sejam chamados a sobre ele tomar parte, opinar ou decidir, caso dos Tribunais de Contas e, também, do Poder Judiciário, se provocado, nas questões que transcendam o âmbito administrativo.

20. Este princípio vem sendo reforçado fortemente pelo Poder Judiciário em seus julgados, em relação as suas diversas aplicações:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - CONCORRÊNCIA PÚBLICA - DESCLASSIFICAÇÃO - INOBSERVÂNCIA AO EDITAL - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO - SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. 1. “O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório” (STJ, 2.^a Turma, REsp. n.º 595.079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 22.09.2009). 2. Ausente direito líquido e certo a ser amparado na via mandamental. 3. Ordem denegada. Agravo Interno prejudicado.

TRF-4 - AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 50132325420144040000 5013232-54.2014.404.0000

Jurisprudência Acórdão publicado em 21/08/2014

Ementa: ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. 1. A observância do princípio da vinculação ao edital de licitação é medida que se impõe, interpretado este como um todo, de forma sistemática. Desta maneira, os requisitos estabelecidos nas regras editalícias devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8666/93. 2. Agravo de instrumento improvido.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. MÉDICO. ESPECIALIZAÇÃO EM PSIQUIATRIA. PREVISÃO EDITALÍCIA. VINCULAÇÃO AO EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR DESPROVIDO. 1. O aresto recorrido asseverou que o Edital fez exigência, além do diploma de curso superior de graduação de Medicina, a comprovação de especialização na área de Psiquiatria. 2. A jurisprudência do STJ é a de que o Edital é a lei do concurso, pois suas regras vinculam tanto a Administração quanto os candidatos. Assim, o procedimento do concurso público fica resguardado pelo princípio da vinculação ao edital. 3. Agravo Interno do Particular desprovido.

(STJ - AgInt no AREsp: 1024837 SE 2016/0315078-7, Relator.: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 18/02/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: REPDJe 26/02/2019 DJe 25/02/2019)

CONCURSO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. O princípio da vinculação ao edital do concurso público é corolário dos princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade, segundo o qual o edital é ato normativo subordinado à lei e à Constituição da República e vinculante, devendo ser observado tanto pela Administração Pública quanto pelos candidatos. A Administração Pública deve pautar suas ações na mais estrita previsibilidade, obedecendo aos princípios e normas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Assim, em relação ao edital de concurso público, não se pode admitir interpretação extensiva do que nele contém, mormente se o resultado for para prejudicar o candidato que pleiteia a admissão nos quadros do serviço público.

(TRT-3 - RO: 00105184220175030035 0010518-42 .2017.5.03.0035, Relator.: Maristela Iris S .Malheiros, Segunda Turma)

21. Depreende-se das citações acima que o edital faz lei entre as partes, ele se presta a garantir a igualdade entre os interessados, mantendo a lisura, impessoalidade, moralidade e transparência aos processos administrativos.

22. Destarte, recomendo que conste em todos os editais a observação de que o candidato, ao se inscrever, declara conhecimento e concordância com as regras constantes do edital.

23. Os editais para ingresso aos programas de doutorado são necessários, considerando o número maior de inscritos do que o de vagas. Para adentrar ao programa, cada área deve determinar os requisitos necessários.

24. Outro ponto a considerar é a competência da autoridade para dispor das respectivas vagas. Segundo Hely Lopes Meirelles, na obra "Curso de Direito Administrativo - 2006 pág. 151, *“Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração.”*

25. Assim, para sua eficácia e segurança jurídica do Edital, a condição primeira da validade do ato administrativo a ser praticado é a competência do agente administrativo e a sua investidura no poder de estabelecer regras e normas que irão reger e disciplinar o referido programa.

26. Deve restar claro no edital o número de vagas disponibilizadas, bem como dentre estas, o estabelecimento claro do número de vagas a serem legalmente reservadas, tais como, àquelas destinadas a pessoas autodeclaradas indígenas, e com deficiência. Além das vagas que necessariamente deverão ser reservadas, por força de lei, a Instituição poderá reservar outras, desde que exista regulamentação interna, que esteja devidamente motivado e tenha por fundamento o interesse público.

27. Como dito, para cada edital é importante que constem os requisitos mínimos exigidos do candidato no momento da sua matrícula. Qualquer pessoa pode se inscrever no certame, porém, se aprovado, para matricular-se, deve preencher a todos os requisitos constantes do edital.

28. Sobre a possibilidade de candidatos estrangeiros, deve restar previsto no edital, bem como os devidos esclarecimentos em relação a responsabilidade e necessidade da obtenção de documentação e visto para permanência e realização de estudos no país.

29. Destaca-se a importância dos critérios de seleção e desempate. Observo para esta questão o princípio da impessoalidade, inerente aos atos da Administração Pública.

30. Celso Antônio Bandeira de Melo sintetiza o princípio da impessoalidade nos seguintes termos: “Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei” (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração.” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 102)

31. A impessoalidade nos editais é um princípio que se destaca justamente quando a Administração aponta os critérios de seleção/desempate. Tais critérios devem ser objetivos, não se admitindo a subjetividade, através da qual podem ocorrer favorecimentos. Exemplos do que deve ser evitado é a entrevista e a defesa oral, as quais somente poderão ser utilizadas quando restarem claros no edital, os itens a serem avaliados, bem como a pontuação para cada um deles, tudo podendo ser demonstrado e comprovado em possíveis recursos ou ações judiciais.

32. Também em atenção ao princípio da impessoalidade, observo que o número de vagas deve ser oportunizado por linhas de pesquisa e não por nome do orientador.

33. Uma vez realizada a seleção, há necessidade de oportunizar ao candidato não classificado/selecionado a possibilidade de ter acesso a segunda instância (LV do artigo 5º da Constituição Federal). Deve constar do edital um prazo razoável para que o candidato inconformado com o resultado apresente suas razões recursais. Deve constar para qual autoridade o recurso deverá ser dirigido, bem como o prazo que esta autoridade terá para decisão.

34. Recomendo que no edital conste um link que remeta ao Regulamento do Programa, de modo a esclarecer ao candidato as respectivas regras. Demais normativos internos que o programa julgue de conhecimento necessário aos candidatos também deverão ser disponibilizados em edital para conhecimento.

35. É certo que no edital, muitas vezes, não é possível prever todos os casos, porém estes merecem uma decisão. Assim, há necessidade de constar nos editais quem solucionará os casos omissos.

36. Para as questões não solucionadas administrativamente, relativas ao edital, deve constar o foro competente. Segundo a natureza jurídica da UTFPR o foro competente é o da Justiça Federal, devendo constar do edital a subseção judiciária que atende ao *campus* da Universidade proponente do programa (Art. 109, I, Constituição Federal). Em sendo mais de um *campi* proponente do programa, qualquer das subseções que atende a um deles poderá ser indicada.

37. Todos os editais devem atender ao princípio da publicidade (Art. 37, Constituição Federal). Trata-se do direito que as pessoas possuem em conhecer a ação pública. Publicar os editais significa dar conhecimento, a quem possa interessar, das ações institucionais, possibilitando a sua participação e controle social. Para o local de sua publicação deve ser considerado o público alvo que possa ter interesse no certame.

4. Conclusão

38. Diante de todo exposto e em respeito à segurança jurídica entendo que nos editais de abertura de vagas aos programas de doutorado deve constar minimamente:

- Competência da autoridade administrativa para dispor das vagas;
- Item determinando que a inscrição implica em ciência e concordância com o edital;
- Número total de vagas e número de vagas legalmente reservadas;
- Requisitos para matrícula;
- Critérios objetivos de seleção e de desempate;
- Possibilidade de apresentação de recurso ao resultado;
- Local de publicação;
- Solução dos casos omissos;
- Foro competente.

39. 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.

À superior consideração.

Curitiba, 29 de abril de 2025.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064020539202501 e da chave de acesso 2cbc15bf



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2205958138 e chave de acesso 2cbc15bf no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-04-2025 14:11. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.