UNIVERSIDADE – PROVIMENTO DE CARGO – CONCURSO PÚBLICO

A partir da Constituição de 1988, o provimento de cargo em universidade federal subordina-se à exigência de concurso público.

A noção de autonomia universitária assegurada no art. 207 da Constituição, não se confunde com a de independência.

SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS
Parecer nº 259/89

Processo nº 00600.012421/88-48

Concurso público.
Aplicação dos incisos II e IV e *caput* do art. 37, da Constituição Federal.
Convivência harmônica com os arts. 39 e 207 da referida Carta.
Inalterada a competência do sistema de pessoal civil sobre a orientação e a realização de concurso público, envolvendo os órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional.

PARECER

O diretor do Departamento de Recrutamento e Seleção deste órgão consulta como proceder com relação à realização de concursos públicos, tendo em vista o disposto nos incisos II (parte inicial), e IV do art. 37 da Constituição Federal, que, entre outras medidas, exige habilitação em concurso público para investidura em cargo ou emprego e a prioridade de convocação na administração federal direta, indireta ou fundacional.

2. Após tecer várias considerações sobre as diversas situações existentes, em matéria de concurso, e as que poderão advir, dando maior realce às oriundas das autarquias especiais e das fundações, haja vista serem diferentes as atribuições e a retribuição dos empregos daqueles órgãos, expõe o mencionado diretor as seguintes dúvidas, para as quais solicita esclarecimentos desta subsecretaria:

"a) (...)

se autorizada a UnB a admitir concursados, a escolha recairá sobre candidatos por ela habilitados;

se o concurso realizado pela UnB não for considerado como concurso público, se cabe a devolução da taxa cobrada aos candidatos habilitados e se deve aquela fundação comunicar aos concursados remanescentes que não mais serão aproveitados em decorrência da habilitação naquele processo seletivo;

b) estabelece o art. 34 do Decreto-lei nº 2.403/87, que ministérios, territórios, autarquias e fundações públicas estão sujeitos às normas emanadas do órgão central do sistema de pessoal civil da administração federal, ou seja, a Sedap; ocorre que o art. 207 da Constituição Federal definiu que 'As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (...) necessário se faz que se defina os marcos dessa autonomia, inclusive se podem as universidades proceder à realização de concursos públicos independente da autorização da Sedap;

c) relativamente ao instituto da ascensão funcional, a mesma dúvida se nos afigura, pois a determinação do art. 4º do Decreto nº 85.645/81, com a nova redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 93.964/87, é no sentido de que somente com o prévio assentimento da Sedap, poderá a ascensão funcional ser realizada;

d) na hipótese de as universidades serem competentes para realizarem concursos públicos sem que a Sedap seja ouvida, poderiam os demais órgãos integrantes do Sipec admitirem aqueles concursados, mesmo que fossem para integrar empregos do PCC?;

e) estabelece o inciso IV do art. 37 da CF: 'durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira.'

Tal redação nos permite inferir a possibilidade da existência, ao mesmo tempo, de mais de um concurso para o mesmo cargo ou emprego, na mesma localidade, possibilidade essa que, no entanto, somente poderia ocorrer em uma única hipótese: concursos simultâneos, para empregos de mesma denominação, sendo um realizado por órgão onde já tenha sido implantada carreira, e, outro, onde ainda esteja em vigor o PCC."

3. O art. 37, *caput*, da Constituição e seus incisos II e IV estão assim redigidos, *in verbis*:

"Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (...)

(...)

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;"

4. Uma vez que se trata de realização de concurso público, é conveniente a transcrição do preceito em que este órgão se estriba para proceder à realização das mencionadas competições, que é o art. 6º da Lei nº 7.080, de 21 de dezembro de 1982:

"Art. 6º. O recrutamento e a seleção de servidores civis poderão ser realizados pelos órgãos da administração federal direta, autarquias federais e Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), mediante delegação de competência ou convênio com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que expedirá as normas complementares à execução do disposto neste artigo."

5. Questiona-se ainda na consulta formulada, se o concurso realizado pela Universidade de Brasília tem caráter público, em razão de a forma de sua realização ser diferente da dos efetuados por este órgão, uma vez que não há publicação de edital das inscrições no *Diário Oficial da União*, mas, sim, nos jornais de maior circulação no Distrito Federal. Por outro lado, todas as informações sobre o concurso constam de documento denominado regulamento de seleção externa, inclusive o resultado da prova escrita e das duas outras etapas do concurso, que são: análise de currículos e entrevista. O resultado final é afixado no quadro de avisos da universidade e no mesmo jornal que foi publicado o edital de convocação.

6. A fim de atingir-se o alcance da expressão concurso público, é conveniente buscar-se na doutrina o subsídio necessário, que ajuda na elucidação da dúvida existente e para tal, traz-se à colação a opinião de Hely Lopes Meirelles, que diz, em seu livro *Direito administrativo brasileiro*. 11. ed. atualizada. 1985, p. 366 *usque* 367:

"Concurso – A obrigatoriedade de concurso é para a primeira investidura em cargo público, isto é, para o ingresso em cargo isolado ou no cargo inicial da carreira. O concurso é o meio técnico posto à disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei (...).

Os concursos não têm forma ou procedimento estabelecido na Constituição, mas é de toda conveniência que sejam precedidos de uma regulamentação legal ou administrativa, amplamente divulgada, para que os candidatos se inteirem de suas bases e matérias exigidas. Como atos administrativos, devem ser realizados pelo Executivo, através de bancas ou comissões examinadoras, regularmente constituídas com elementos capazes e idôneos, dos quadros do funcionalismo ou não, e com recurso para órgãos superiores, visto que o regime democrático é contrário a decisões únicas, soberanas e irrecorríveis (...)."

7. O art. 37, *caput*, várias vezes mencionado, entre outros disciplinamentos, determina que a administração pública direta, indireta ou fundacional dos Poderes da União obedecerá aos princípios que enuncia, dentre os quais, ressalta-se o da legalidade e o da publicidade, que se prestam melhor aos esclarecimentos que se procura promover com relação à consulta.

8. Extrai-se também do livro *Direito administrativo*, de Hely Lopes Meirelles, 11. edição atualizada, 1985, os conceitos abaixo transcritos sobre os princípios da legalidade e da publicidade:

"Legalidade – A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda 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 a lei autoriza. A lei para o particular, significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública, e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à administração pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador, sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa."

(...)

"Publicidade – é a divulgação oficial do ato conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos, que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade quando a lei ou o regulamento a exige (...)

A publicação que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial. Por órgão oficial, entende-se não só o diário oficial das entidades públicas, como também os jornais contratados para essas publicações oficiais."

9. Feito o relato dos fatos que permitem o exame da matéria, cabe esclarecer o seguinte:

I) os concursos realizados pela Universidade de Brasília, antes da vigência da nova Constituição Federal e, obedecendo para tal as normas preestabelecidas por aquela entidade de ensino superior, devem ser acatados; não há que se discutir a forma de execução do concurso, realizado pela entidade em questão, não sujeita às formalidades até então determinadas pelo órgão central do Sipec sobre a espé-

cie; não se podendo, por isso, negar a sua validade, porque emanada de entidade pública e, como já se disse, sua realização foi alicerçada em normas preestabelecidas para tal, onde se procurou, por meio do princípo da publicidade, dar conhecimento a tantos quantos se interessassem em participar das mencionadas competições (Hely Lopes Meirelles. *Direito administrativo*... 11. ed. atualizada, 1985);

II) o remanescente dos candidatos habilitados nos concursos realizados pelas fundações continuarão sendo indicados por essas instituições, para admissão no plano de classificação para o qual foram selecionados, mas, sob a supervisão do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, observado sempre a prioridade de que trata o inciso IV do art. 37 da Constituição Federal, de acordo, é evidente, com a conveniência do órgão e a existência de vaga;

III) a autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial de que gozam as universidades, assegurada pelo art. 207 da Constituição Federal, em nada impedem a sujeição delas às normas e orientação do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec), como entendeu a Consultoria-Geral da República, no Parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988, publicado no *Diário Oficial da União* de 16, cujos itens 17 e 19 se transcrevem:

"17 – A noção de autonomia universitária, contudo, não se confunde com a de independência, posto que supõe o exercício limitado de competência e de poderes, consoante prescrições e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

18. A gestão de bens e interesses próprios e o poder de auto-administração e desempenho de funções específicas não afetam a possibilidade jurídica de controle administrativo do poder público sobre as universidades, nem subtraem, a este, a competência para autorizar-lhes o funcionamento, reconhecê-las e fiscalizar-lhes as atividades. É dever do Estado, diz a Constituição.

19. O regime de tutela que disciplina as relações entre o Estado e as universidades não impede que estas sejam submetidas a fiscalização de ordem institucional, ou de ordem político-administrativa ou, ainda, de ordem econômico-financeira.

A esse poder de vigilância não é oponível o princípio da autonomia universitária, posto que o exercício da prerrogativa estatal visa, tão-somente, à realização plena, por meios regulares e conformes ao ordenamento jurídico, dos fins institucionais para que a universidade foi concebida, idealizada e criada."

IV) com relação ao processo de ascensão funcional a Consultoria-Geral da República, acolhendo consulta desta Secretaria de Recursos Humanos, sobre se prevalece ou não o mencionado instituto, em face do disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, emitiu o Parecer nº SR-89, publicado no *Diário Oficial da União*, de 12 de maio de 1989, elucidando o assunto. Inscreve-se na área de competência da Seplan decidir a respeito da ascensão, a menos que norma contida em ato a nível de decreto disponha de forma diferente;

V) com a supervisão do órgão central do Sipec, as universidades poderão realizar seus concursos públicos para admissão em seu respectivo plano de classificação, não podendo os candidatos habilitados ser indicados para cargos ou empregos de plano diferente, em obediência à legislação que os rege e as regras que nortearam a realização da competição;

VI) no que concerne à indagação *e*, encontra-se a mesma prejudicada em face do esclarecido no item II deste parágrafo;

VII) quanto à parte final da consulta, qual seja, a possibilidade de realização de mais de um concurso para o mesmo cargo ou emprego, na mesma localidade, esse fato ocorrerá, como se afirma na própria indagação, no caso de "(...) concursos simultâneos, para empregos de mesma denominação, sendo um realizado por órgão onde já tenha sido implantada carreira, e, outro, onde ainda esteja em vigor o PCC (...)".

Ao Sr. Subsecretário de Normatização, Legislação e Jurisprudência.

Brasília, em 23 de maio de 1989. – *Irio da Silva*, Diretor-Geral do Depatarmento de Normatização

De acordo.

Ao Sr. Secretário de Recursos Humanos.

Brasília, em 31 de maio de 1989. – *Wilson Teles de Macêdo*, Subsecretário de Normatização, Legislação e Jurisprudência.

De acordo.

Com estes esclarecimentos restituo o processo ao diretor-geral de recrutamento e seleção.

Brasília, em 24 de maio de 1989. *Eloy Corazza*, Secretário de Recursos Humanos