



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

PARECER n. 00140/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.006272/2020-74

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

I. Consulta. Direito administrativo. Elaboração de manifestação formal em consulta formulada por área técnica. II. Participação de representante de Sindicato em Comissão Especial a ser criada no âmbito administrativo.

III. Impossibilidade de delegação de competências administrativas a entidade privada. Possível conflito de interesses.

ANALISADO EM REGIME DE EXTREMA URGÊNCIA

1. Trata-se de consulta proveniente do Gabinete do Reitor da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, solicitando análise jurídica sobre "*sobre a possibilidade legal de participação de entidades privadas dentro de estruturas institucionais*" (Ofício Nº 104/2020 - GR).

I. Instrução do Procedimento

2. **Considerando o prazo exíguo para análise jurídica em virtude do requerimento de urgência para emissão do parecer até o dia 24/06/2020 e do volume de processos em caráter de urgência aguardando exame, deixo de formular a instrução processual, como é de praxe por este órgão de assessoramento.**

3. Passo a opinar.

II. Análise Jurídica

4. É tarefa desta Procuradoria Federal, de acordo com o disposto no art. 3º-A da Portaria PGF nº 927, de 17 de setembro de 2009, alterada pela Portaria PGF nº 587, de 27 de julho de 2010, prestar consultoria e assessoramento jurídicos à UFFS, no que se inclui orientar os seus órgãos e autoridades em questões que possam estar sujeitas à disciplina jurídica. Ainda conforme o art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993, c/c art. 10 da Lei nº 10.480/2002, compete a este órgão assistir a entidade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos praticados.

5. Destaca-se que a Procuradoria, órgão especializado no estudo do Direito, possui competência apenas para assuntos jurídicos, limitando-se a opinar sob a ótica de normas e princípios correlatos à ciência em foco.

6. Inicialmente, transcreve-se a consulta, tecida nos seguintes termos:

*Ofício Nº 104/2020 - GR (10.17.08.12)
Nº do Protocolo: 23205.006272/2020-74
Chapecó-SC, 18 de junho de 2020.*

À Procuradoria Federal junto à UFFS

Assunto: Consulta sobre participação de sindicatos nas atividades administrativas da UFFS

Senhor Procurador,

1. Na 5ª Sessão Ordinária da Câmara de Administração, Planejamento e Gestão de Pessoas (CAPGP), dia 16/06/2020, foi aprovada uma resolução, cuja minuta acompanha este processo, a respeito da formalização de uma comissão com a participação de um sindicato de servidores (SINDTAE) nas atividades administrativas da UFFS. O relato completo, do Presidente da Câmara, pode ser observado na peça em anexo.

2. Nesse sentido, solicitamos uma análise desta Procuradoria sobre a **possibilidade legal de participação de entidades privadas dentro de estruturas institucionais**, como é o caso desta Comissão, considerando que pode haver conflito de interesse. Importante destacar trecho do texto de e-mail encaminhado pelo Prof. Dr. Clauvir Pavan, Presidente da CAPGP:

Embora a instituição considere a opinião da comunidade externa, incluindo organizações comunitárias e empresariais, sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, ONGs, em processos de consulta pública (como é o caso da consulta informal para escolha do reitor e a conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE)), não vejo prerrogativa para que tenhamos representação de entidades externas nas ações administrativas da UFFS.

3. A partir do parecer jurídico, se confirmado este entendimento da Reitoria, será necessário veto do reitor. Como o prazo regimental para eventuais vetos é de sete dias úteis, solicito análise em regime de urgência (até o dia 24/06/2020), mesmo que em rito sumário.

Atenciosamente,

Documento não acessível publicamente

(Assinado digitalmente em 18/06/2020 22:17)

MARCELO RECKTENVALD REITOR - TITULAR

CHEFE DE UNIDADE

UFFS (10)

Matrícula: 1800982

(grifo nosso)

7. Destacam-se também as considerações tecidas pelo Pró-reitor de Gestão de Pessoas, conforme trecho extraído de mensagem eletrônica que compõe os autos:

(...)

Embora a instituição considere a opinião da comunidade externa, incluindo organizações comunitárias e empresariais, sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, ONGs, em processos de consulta pública (como é o caso da consulta informal para escolha do reitor e a conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE)), não vejo prerrogativa para que tenhamos representação de entidades externas nas ações administrativas da UFFS.

Para o caso em tela, entendo que sempre é possível a participação de servidor sindicalizado, mas na representação de uma instância administrativa.

(...)

8. A regulamentação no âmbito da UFFS não auxilia na resolução do caso concreto quanto à composição de Comissões Especiais:

RESOLUÇÃO Nº 3/2016 – CONSUNI

(Aprova o Regimento Geral da Universidade Federal da Fronteira Sul.)

Art. 4º Nos diversos níveis poderão, ainda, ser criadas comissões especiais, de caráter permanente ou temporário, para estudo de temas ou execução de programas e projetos específicos ou coordenação de determinadas atividades.

(...)

Art. 84. A representação técnico-administrativa faz-se conforme o Regimento Geral da UFFS em todos os órgãos colegiados e em comissões especiais, com direito a voz e voto.

RESOLUÇÃO Nº 31/2015 – CONSUNI

(Aprova adequações ao novo Estatuto da Universidade Federal da Fronteira Sul.)

Art. 13. Compete ao Conselho Universitário:

(...)

II - constituir assessorias e comissões;

Art. 25. Compete ao Conselho de Campus:

(...)

XIV - criar, fundir ou extinguir, a partir das necessidades do Campus, comissões especiais para tratar de questões de planejamento e acompanhamento de atividades administrativas e acadêmicas;

9. O motivo da consulta é o inciso VII do art. 2º da proposta de Resolução, assim expressa:

VII - como representante do Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação de Universidades Federais nas cidades de Chapecó, Estado de Santa Catarina, Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, Estado do Rio Grande do Sul, Laranjeiras do Sul e Realeza, Estado do Paraná (SINDTAE)

10. Dentre diversos aspectos relativos ao Direito Administrativo, destacam-se três, todos indicando a necessidade de óbice ao inciso VII. O primeiro, relativo à (im)possibilidade de delegação de competência administrativa. O segundo, em razão de possibilidade abstrata de conflito de interesses. O último, relativo à motivação voltada ao interesse público.

11. Quanto ao primeiro aspecto, a impossibilidade de delegação de competências administrativas a entidades privadas (como é o caso do SINDTAE [\[1\]](#) - pessoa jurídica de direito privado) deflui do arcabouço normativo de Direito Administrativo, e, em especial, da Lei nº 9.784/99:

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

12. A competência administrativa se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. Ou seja, somente os agentes integrantes da Administração Pública podem praticar atos que representem exercício de competência do Estado. E somente a lei pode prever hipóteses para que não integrantes da Administração possam desempenhar aquelas atribuições.

13. De todo modo, as competências e atribuições administrativas são acompanhadas de uma marca que as distinguem. O interesse público que se sobrepõe e por vezes antagoniza com o interesse privado. Esse fator de distinção também determina que o próprio ente administrativo seja o executor da atribuição. Ressalva-se a possibilidade de que a lei, e somente a lei, delimite os casos em que as competências ou atribuições possam ser delegadas para execução por particular. Nesses casos, a execução ou participação do particular na atividade pública, deve ser pautada em motivação e finalidade que concretizem o interesse público.

14. Mais uma questão que exsurge da participação de representante sindical em atividades administrativas é o possível conflito de interesses. De um lado, a entidade sindical, pessoa jurídica de direito privado, que possui como finalidade precípua - inclusive por imperativo constitucional - a defesa dos interesses da respectiva categoria (art. 8º, III, da Constituição Federal; art. 4º do Estatuto do SINDTAE), e, de outro, a entidade pública, *locus* em que a concretização do interesse público é o objetivo primordial, e que nem sempre coincidirá com a concretização dos interesses privados dos respectivos representados.

15. Mesmo que o conflito de interesses seja previsível apenas em abstrato e que o estatuto do sindicato preveja o auxílio à Administração Pública, o atuar será orientado pela finalidade primeira daquela associação, que é a de salvaguarda dos interesses da categoria.

16. Sob o aspecto legal, a Lei nº 12.813/13 dispõe:

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública

(...)

Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja

incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.

17. Com relação ao caso concreto, não se evidencia, aprioristicamente, presença de interesse público primário que justifique a representação sindical na Comissão. A determinação constitucional de que os sindicatos defendam os interesses da categoria pavimenta rota de colisão de interesses e afasta a existência de motivação ou finalidade públicas para tal participação.

18. De qualquer forma, é dever do gestor prevenir/impedir situações que possam acarretar conflito de interesses. Caso existam dúvidas sobre o caso concreto, pode a Administração, de acordo com os art. 4º e o art. 8º da Lei nº 12.813/13, submeter consulta a Controladoria-Geral da União.

Art. 4º O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1º No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei.

§ 2º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

(...)

Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:

I - estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses;

II - avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito;

III - orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses, inclusive as estabelecidas nesta Lei;

IV - manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas a elas submetidas;

V - autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;

VI - dispensar a quem haja ocupado cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de cumprir o período de impedimento a que se refere o inciso II do art. 6º, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;

VII - dispor, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a comunicação pelos ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de alterações patrimoniais relevantes, exercício de atividade privada ou recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado; e

VIII - fiscalizar a divulgação da agenda de compromissos públicos, conforme prevista no art. 11.

Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes, observado o disposto em regulamento.

19. Pelo exposto, com fundamento nas razões destacadas, em especial: (a) impossibilidade de delegação de competência administrativa a entidades privadas; (b) possibilidade de conflito de interesses, e (c) ausência de interesse público primário na participação sindical, entende-se que a disposição do inciso VII do art. 2º da proposta de Resolução posta sob consulta não encontra amparo no ordenamento jurídico.

III. Conclusão

20. Com as ponderações acima, devolvo o feito com os apontamentos e orientações contidas no corpo do Parecer, encarecendo aos setores interessados que, havendo quaisquer outras dúvidas jurídicas, retornem os autos a esta Procuradoria Federal para esclarecimentos.

21. É o parecer. Ao Excelentíssimo Procurador-Chefe da PF-UFFS, para os fins do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009.

Chapecó, 23 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)
ROCHELE VANZIN BIGOLIN
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23205006272202074 e da chave de acesso 078d4e25

Notas

1. [^] <http://www.sindtae.com.br/p/estatuto-social-do-sindicato.html> acessado em 22 de junho de 2020

Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 445567777 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 23-06-2020 10:51. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

DESPACHO n. 00153/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.006272/2020-74

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Ciente.
2. Considerando o disposto na Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009, **aprovo** o Parecer nº 140/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU, da lavra da Exma. Procuradora Federal Rochele Vanzin Bigolin.
3. Ao Magnífico Reitor da UFFS, para as providências decorrentes.

Chapecó, 23 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)
ROSANO AUGUSTO KAMMERS
Procurador-Chefe da PF-UFFS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23205006272202074 e da chave de acesso 078d4e25

Documento assinado eletronicamente por ROSANO AUGUSTO KAMMERS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 447603536 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROSANO AUGUSTO KAMMERS. Data e Hora: 23-06-2020 11:31. Número de Série: 13193730. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



Emitido em 23/06/2020

Parecer N° 140/2020 - PF - UFFS (10.17.08.14)
(N° do Documento: 111)

(N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 23/06/2020 14:07)

WILLIAN DURANTI

ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO

DLC (10.17.08.14.06)

Matrícula: 1595987

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.uffs.edu.br/documentos/> informando seu número: **111**, ano: **2020**, tipo: **Parecer**, data de emissão: **23/06/2020** e o código de verificação: **6336f7ef5e**