



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
GABINETE
RUA JOÃO ROSA GÓES, 1761, VILA TONANI. DOURADOS-MS. CEP 79825-070 TEL. 67 3410-2756

PARECER n. 00126/2017/GAB/PFUFGD/PGF/AGU

NUP: 23005.002960/2017-16

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS - UFGD

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Direito administrativo. Matéria de pessoal. Dúvida quanto à possibilidade de se aceitar outros documentos, igualmente válidos e eficazes, que não somente o diploma, para fins de concessão de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação, respectivamente aos técnicos-administrativos e aos docentes. Análise. Lei 11.091/2005. Lei 12.772/2012. Precedente do TCU. Precedente do STJ. Matéria regulada pelo Conselho Universitário - COUNI de modo seguro e razoável. Considerações

1. Trata-se de consulta sobre a viabilidade jurídica em se aceitar outros documentos, igualmente válidos e eficazes, que não somente o diploma, para fins de concessão de Incentivo à Qualificação - IQ e Retribuição por Titulação - RT, respectivamente aos técnicos-administrativos e aos docentes da Universidade.
2. Ao que consta, a questão surge em razão de o Ministério da Educação - MEC ter revogado o Ofício-Circular nº 8/2014-MEC/SE/SAA, o qual aceitava a ata conclusiva de defesa de dissertação ou tese, sem ressalvas quanto à aprovação no curso ou existência de pendências, como meio válido para a concessão do IQ e da RT (fl 12).
3. Com a revogação do referido ofício-circular, que se deu por meio do Ofício-Circular nº 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC (fl 21) e em razão do Ofício-Circular nº 818/2016-MP (fl 13), surgiram problemas a serem equacionados pela PROGESP/UFGD, tendo sido elaborada a consulta veiculada na Nota Técnica nº 08/2017 - PROGESP/UFGD (fls 26/31).
4. Os autos foram enviados a essa Procuradoria Federal por meio do despacho de fl 32, firmado pela então Magnífica Reitora em Exercício, professora doutora Jaqueline Severino da Costa.
5. É o breve relato. Analiso.
6. De partida, registro que as idas e vindas na matéria de que tratam os autos, com a sucessão de expedição de ofícios-circulares e suas respectivas revogações pelo Ministério da Educação - MEC e pelo Ministério do Planejamento - MP têm por base o Acórdão nº 11.374/2016 - Segunda Câmara do TCU (fls 14/20). Esse acórdão do TCU recomendou que não se pagasse RT senão mediante a apresentação do respectivo diploma, o qual, segundo se extrai da parte dispositiva do acórdão, seria exigido pelos arts. 17 e 18 da Lei 12.772/2012.
7. Ocorre que mais recentemente, por meio do Acórdão nº 5.983/2017 - Segunda Câmara, o Egrégio Tribunal de Contas da União - TCU revisou o entendimento anterior nos seguintes termos, *verbis*:

"1.9.1. até que haja pronunciamento definitivo por parte do Ministério da Educação sobre a matéria, a ata de defesa de dissertação ou tese para fins de comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado, que não contenha ressalvas, é documento hábil à comprovação da titulação para fins legais, desde que o servidor apresente o citado diploma posteriormente, consoante orientação contida no Ofício-Circular 8/2014-MEC/SE/SAA e o entendimento constante do Parecer 240/2016/ASJUR-MTF/CGU/AGU, da Assessoria Jurídica junto ao Ministério da Transparência, da Fiscalização e Controle-CGU;"

8. De outra parte, logo à frente também foi expedido o Ofício Circular nº 385/2017-MP (fl 33), pelo qual o Ministério do Planejamento esclareceu, *verbis*:

"1. Refiro-me ao Ofício-Circular SEGRT/MP nº 818, de 9 de dezembro de 2016, tendo em vista questionamentos enviados a esta Secretaria de Gestão de Pessoas a respeito de sua aplicação. Esclareço que o Acórdão nº 11374/2016-TCU - 2ª Câmara (Processo TC 009.095/2015-2) abordou especificamente a obrigatoriedade de apresentação do diploma para a concessão da Retribuição por Titulação aos servidores submetidos à observância das disposições dos arts. 17 e 18 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.

2. No caso de outras carreiras - cuja estrutura remuneratória também seja composta da aludida Retribuição de Titulação e que possuam regramento legal específico para aceitação de declarações diversas do diploma como documento hábil para a comprovação do nível de escolaridade, com vistas ao pagamento da parcela em questão - deverão ser seguidas as respectivas legislações afeta a matéria.

3. Por fim, recomendo que os órgãos e entidades que efetuam o pagamento da Retribuição por Titulação implementem mecanismos sistemáticos de controle e conformidade, a fim de prevenir eventuais incorreções."

9. Pelo que se percebe, então, tanto o TCU quanto o Ministério do Planejamento reviram seus entendimentos, de modo que a matéria, hoje, precisa ser decidida pela Administração da Universidade à luz destas revisões de entendimento, de maneira, inclusive, a cumprir o postulado da razoabilidade, o qual se encontra positivado na Lei 9.784/99.

10. Note-se, com efeito, que para o TCU *a ata de defesa de dissertação ou tese para fins de comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado, que não contenham ressalvas, constitui documento hábil para a comprovação da titulação para fins legais, contanto que o servidor apresente o citado diploma posteriormente* (Acórdão nº 5.983/2017 - Segunda Câmara).

11. A nosso ver, o Tribunal foi muito feliz ao empreender a revisão do entendimento, posto que o *status* jurídico adquirido pelo estudante não ocorre com a expedição do diploma, mas sim já a partir do momento em que ele é considerado formado no respectivo curso. O diploma, pois, não tem natureza constitutiva, mas sim declaratória a respeito do *status* jurídico advindo com a conclusão do curso, seja de graduação, pós-graduação *lato sensu* ou pós-graduação *stricto sensu*.

12. Importante sinalar, outrossim, que embora o TCU, no âmbito do Acórdão nº 5.983/2017 - Segunda Câmara, tenha submetido a questão ao MEC, tudo indica que não há razão jurídica plausível para que o MEC não venha a seguir na linha do entendimento do Tribunal. Isso, sobretudo, porque o motivo que levou o MEC a revogar o Ofício-Circular nº 8/2014-MEC/SE/SAA foi o Acórdão nº 11.374/2016 - Segunda Câmara, cujo entendimento fora revisto pelo Acórdão nº 5983/2017 - Segunda Câmara.

13. É de se ter em conta, outrossim, que a jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça - STJ é firme no sentido de que o diploma não é necessário nem mesmo para a investidura no cargo, de tal modo que seria absolutamente fora do padrão da razoabilidade exigir-se o diploma para a concessão de uma gratificação, tal qual o IQ ou a RT. Haveria, pois, uma incongruência sistêmica inconciliável. A propósito, confira-se o seguinte julgado, *verbis*:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DE CURSO NO ATO DA POSSE. IMPEDIMENTO DE APRESENTAÇÃO DO DIPLOMA, POIS PENDENTE DE REGISTRO. COMPROVAÇÃO POSTERIOR. AGRAVO INTERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte está firmada em que, ainda que exigido pelo edital, não pode a falta da apresentação do diploma ser óbice a assunção de cargo público ou mesmo a contabilização de título em concurso, se por outros documentos idôneos se comprove a conclusão do curso superior, mesmo que pendente alguma formalidade para a expedição do diploma. Precedentes: REsp. 1.426.414/PB, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 24.02.2014 e RMS 25.219/PR, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 14.03.2011. 2. Agravo Interno do Estado de São Paulo a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 415.260/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2017, DJe 28/06/2017)"

14. Não pode ser olvidado, ainda, que tanto a Lei 11.091/2005 (art. 11), que institui a gratificação de Incentivo à Qualificação, quanto a Lei 12.772/2012 (arts. 17 e 18), que cria a gratificação de Retribuição por Titulação, não exigem apenas o diploma como meio de prova da titulação. Com a devida *venia*, não há essa vinculação no texto das referidas leis, de tal modo que a titulação poderá ser provada por outros documentos que não somente o diploma, sendo de notar, aqui, que os arts. 29 e 30 da Resolução COUNI nº 83, de 4 de julho de 2013, trazem regulamentação muito segura e razoável da questão, *verbis*:

"Art. 29. Provisoriamente poderão ser aceitos documentos comprobatórios de conclusão de curso, desde que os mesmo contenham os requisitos necessários para posterior verificação pela PROGESP conforme segue:

I - Para os cursos de graduação deverão ser entregues Declaração de Colação de Grau e Histórico Escolar;

II - Para Pós-Graduação Lato Sensu deverá ser entregue Declaração de Conclusão do Curso e Histórico Escolar;

III - Nos casos de Pós-Graduação Lato Sensu a distância, serão aceitos Declaração de Conclusão de Curso, em que conste a data da defesa presencial, ou acompanhada da Ata de Defesa e Histórico Escolar;

IV - Para Pós-Graduação Stricto Sensu o servidor deverá entregar a Ata da Defesa e Declaração de Conclusão do Curso, desde que nesta conste que o aluno cumpriu todos os requisitos do programa e que o diploma encontra-se em fase de registro na respectiva IES.

Art. 30. A concessão do incentivo à qualificação é condicionada à substituição da declaração pelo respectivo diploma ou certificado de conclusão no prazo máximo de 12 meses. A não apresentação do diploma nesse prazo implicará, obrigatoriamente, na suspensão do pagamento do incentivo e na devolução dos valores recebidos."

15. A nosso ver, a regulamentação trazida pela UFGD apresenta-se juridicamente correta, seja porque não viola o direito dos servidores e dos docentes, seja porque não fere nem coloca em risco, sob quaisquer aspectos, o interesse público que gravita em torno do assunto. Frisa-se, ademais, que tal regulamentação se presta de modo muito eficiente a evitar judicializações indevidas sobre a matéria, o que encareceria sobremodo o custo da máquina estatal com processos judiciais que poderiam muito bem ser evitados com a aplicação simples e adequada do postulado da razoabilidade, conforme já determinado pela Lei 9.784/99.

16. Posto isso, e em resposta à consulta formulada, **OPINO** no sentido de que é juridicamente correta a aceitação, em substituição ao diploma, dos documentos e procedimentos enumerados nos arts. 29 e 30 da Resolução COUNI nº 83/2013, isso tanto para a concessão do IQ quanto para a concessão da RT, posto não haver, entre essas duas gratificações, qualquer diferença ontológica no que toca às questões aqui analisadas.

17. Esse parecer é exarado com lastro nos arts. 37 e 38 da Lei 13.327/2016, na Lei Complementar 73/93 e nos arts. 131 e 133 da Constituição da República.

18. Havendo alguma dúvida, omissão ou contradição, os autos podem ser reenviados a essa Procuradoria Federal para os devidos esclarecimentos e complementação, na forma da lei.

19. Com os cumprimentos de estilo, devolvam-se os autos à Reitoria.

Dourados, 15 de setembro de 2017.

JEZIEL PENA LIMA
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE DA PF/UFGD

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23005002960201716 e da chave de acesso bad0b4d8

Documento assinado eletronicamente por JEZIEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 74190883 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIEL PENA LIMA. Data e Hora: 15-09-2017 21:31. Número de Série: 35141533730718808582332990703956124113. Emissor: AC Certisign RFB G4.
