



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

---

**PARECER Nº 029/2012/PF-UFFS/PGF/AGU**

PROCESSO: MEM 3/SOC/UFFS/2012

INTERESSADO: Secretaria dos Órgãos Colegiados

ASSUNTO: Apreciação da proposta orçamentária pelo Conselho Curador

Proposta orçamentária. Necessidade de apreciação pelo Conselho Curador. Situação em que o Conselho tomou ciência, deixando de emitir parecer. Vício de forma. Ausência de ilegalidade. Orçamento da UFFS determinado pelo MEC até o ano de 2014.

Ilustre Procurador-Chefe da PF-UFFS,

1. Trata-se de consulta efetuada pela Secretaria dos Órgãos Colegiados da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), solicitando orientações sobre como proceder com relação ao dispositivo estatutário que determina ao Conselho Curador a emissão de parecer sobre a proposta orçamentária, uma vez que este documento já foi incorporado pela Lei Orçamentária Anual.

**I. Instrução**

2. O memorando é antecedido da folha de protocolo e sucedido pela cópia da proposta orçamentária da instituição encaminhada ao Conselho Curador, bem como por cópia da convocação e extrato da ata da primeira sessão ordinária de 2011 do referido conselho, totalizando a documentação 16 folhas escritas em anverso e grampeadas.
3. É o breve relatório. 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 colegiados e autoridades em questões que possam estar sujeitas à disciplina jurídica. Ainda conforme o art. 11, V, da Lei Complementar n. 73/1993, c/c art. 10 da Lei n. 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, e, portanto, abstendo-se de avaliar critérios administrativos ou pertencentes a outras áreas do conhecimento.

## II. 1 – Da forma de apresentação da proposta orçamentária

6. O Estatuto da UFGS estabelece, em dispositivos esparsos, um procedimento referente à apresentação, deliberação e encaminhamento da proposta orçamentária da instituição. Para melhor compreender a questão, transcrevemos na ordem cronológica de concreção dos dispositivos:

Art. 25 Compete ao Reitor:

X. Apresentar, anualmente, ao CONSUNI, ouvido o Conselho Curador, a proposta orçamentária e a prestação de contas da Universidade;

Art. 32 São atribuições do Conselho Curador:

I. Emitir parecer sobre a proposta orçamentária apresentada pela Reitoria e aprovada pelo Conselho Universitário.

Art. 18 Compete ao Conselho Universitário:

I. Fixar normas e deliberar sobre:

(...)

b. Planejamento anual, diretrizes orçamentárias, proposta orçamentária e prestação de contas da universidade

Art. 14 (...)

§1º A proposta orçamentária, instruída por parecer do Conselho Curador, aprovada pelo Conselho Universitário, será remetida ao órgão central responsável pela elaboração do projeto de Orçamento da União.

7. Extrai-se da consulta que, nos trabalhos voltados à proposta orçamentária para o ano de 2012, em trâmite no ano anterior, o caminho acima indicado fora trilhado, porém sem que o Conselho Curador emitisse parecer. Notadamente, houve um vício de forma na aplicação do procedimento.

## II. 2 – Do vício de forma – ausência de ilegalidade

8. A forma é considerada pela doutrina como um dos elementos, ou requisitos, do ato administrativo. A Lei n. 9.784/1999, que regula, em termos gerais, o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, e também estabelece normas aplicáveis a outros atos administrativos dessa alçada, dispõe em seu art. 22 que “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

9. O art. 2º da Lei n. 4.717/1965 (Lei da ação popular) estabelece que o vício de forma, o qual gera nulidade do ato correspondente, consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato.

10. Por seu turno, o Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/1973), a respeito da forma dos atos processuais, estabelece que “os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, reputando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial”.

11. Interpretando-se sistematicamente os comandos legais, conclui-se que a forma indispensável à existência ou seriedade do ato é aquela prevista em lei, cuja inobservância configura, logicamente, ilegalidade, e por reflexo, a nulidade do ato.

12. Conforme anota Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, “a forma pode, eventualmente, não ser obrigatória, isto é, ocorrerá, por vezes, ausência de prescrição legal sobre uma forma determinada, exigida para a prática do ato”.

13. Tem-se, então, que permanecem válidos os atos praticados em desrespeito à forma determinada por normas hierarquicamente inferiores à lei, caso não contrariada esta (como no caso dos Estatutos antes referidos editados no âmbito da Universidade), e especialmente se inatacável a existência e a seriedade do ato, ressalvado, em qualquer caso, o controle do seu mérito, cuja avaliação positiva induz a convalidação, e, negativa, a revogação.

### II. 3 – Da forma da proposta orçamentária – análise do caso concreto

14. O orçamento público, na dicção constitucional pátria, é um emaranhado escalonado de documentos, que se fundamenta no plano plurianual, mais detalhadamente na lei de diretrizes orçamentárias, e se concretiza na lei orçamentária anual dos entes federados, pautada nas propostas das entidades e órgãos que o compõem.

15. A respeito do orçamento das autarquias, apenas prescreve a Lei n. 4.320/1964<sup>2</sup> que devem ser aprovados, em regra, pelo Poder Executivo. Veja-se o teor do título que a referida lei destina ao tratamento do assunto:

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições para fiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I - como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II - como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.

Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no artigo 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas, obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar, os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.

16. Buscando elucidar a forma que o orçamento autárquico deve respeitar, à luz do disposto no art. 110, acima reproduzido, encontra-se na lei em referência o seguinte:

## TÍTULO II Da Proposta Orçamentária

### CAPÍTULO I

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 394.

<sup>2</sup> Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

### Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

17. Observa-se que não há, no procedimento legal, a exigência de que a proposta orçamentária seja avaliada por um conselho ou autoridade antes de encaminhada para a aprovação. Tampouco existe tal requisito no plano da Administração indireta, como já analisado.

18. Assim, se a UFFS disciplinou de forma mais complexa o assunto, ainda que não o tenha feito *contra legem*, mas somente complementando, não cabe inquirar o ato - ou procedimento - de elaboração da proposta orçamentária como ilegal, inválido, nulo, se eventualmente tenha deixado de observar formalidades que não maculam a sua existência e seriedade.

19. É necessário ponderar que a UFFS apresenta situação peculiar frente ao orçamento, tendo em vista que ainda se encontra em implantação. Nesse diapasão, verifica-se que, embora a instituição detenha autonomia financeira, no momento seu orçamento é determinado pelo Ministério da Educação (MEC), órgão da Administração Direta responsável pelo controle finalístico. Esta situação foi explicada pelo Pró-Reitor de Planejamento na primeira sessão ordinária de 2011 do Conselho Curador, cuja ata comprova:

O Ministério da Educação pactuou os recursos da UFFS (e de mais outras quatro universidades federais novas) até 2014. Nesse sentido, o que se entende por 'peça orçamentária' da UFFS, são recursos pactuados entre o MEC, por meio da SESU, com o aval do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até o ano de 2014. Em síntese, até o ano de 2014, a UFFS apenas acompanha a peça orçamentária pactuada pelo MEC (linhas 24-29).

20. Em contato com o Diretor de Orçamento da instituição, a fim de obter mais detalhes sobre a proposta orçamentária, em virtude da aparente lacuna normativa, este reiterou o atual engessamento orçamentário em razão de referido acordo com o MEC, e nos enviou os termos do ajuste, o qual anexamos a este parecer (ata de reunião, 3 folhas).

21. Dadas as circunstâncias que envolvem o orçamento da UFFS, bem como o fato de não contrariar regra legal, quer-nos parecer que não houve irregularidade diante da falta de apreciação da peça orçamentária da instituição pelo Conselho Curador, o qual apenas tomou ciência do documento. Em

verdade, o quadro fático revela que, até o orçamento para o ano de 2014, somente caberá a referido órgão colegiado tomar ciência do orçamento prospectado para a autarquia, na medida em que qualquer parecer ou aprovação se afiguram inócuos.

### **III. Conclusão**

22. Ante o exposto, conclui-se que não houve irregularidade na falta de apreciação da proposta orçamentária pelo Conselho Curador, bem assim quanto à ausência de deliberação a respeito por parte do Conselho Universitário.

23. É o parecer. À consideração superior do Ilustre Procurador-Chefe da PF/UFFS, para os fins do art. 7º da Portaria AGU n° 1.399, de 05 de outubro de 2009.

Chapecó/SC, 14 de março de 2012.



**Guilherme Marques Fogaça**  
Procurador Federal  
Coordenador Geral de Consultoria Jurídica da PF/UFFS

### **DESPACHO DO PROCURADOR-CHEFE**

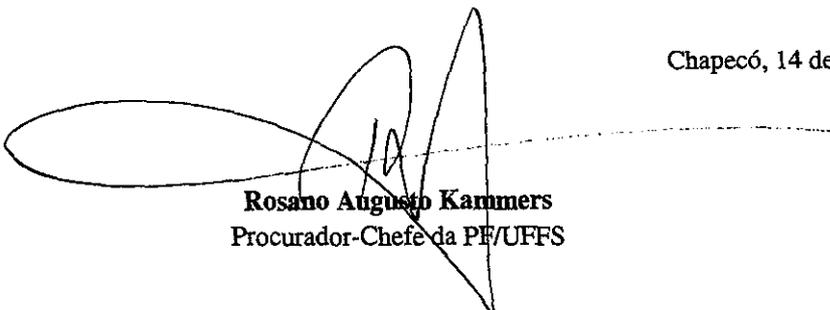
PROCESSO: MEM 3/SOC/UFFS/2012

INTERESSADO: Secretaria dos Órgãos Colegiados

ASSUNTO: Apreciação da proposta orçamentária pelo Conselho Curador

1. Ciente.
2. Considerando o disposto na Portaria AGU n° 1.399, de 05 de outubro de 2009, **aprovo** o Parecer n° 029/2012/PF-UFFS/PGF/AGU, da lavra do Procurador Federal Guilherme Marques Fogaça.
3. Ao Magnífico Reitor da UFFS, para as providências decorrentes.

Chapecó, 14 de março de 2012.



**Rosano Augusto Kammers**  
Procurador-Chefe da PF/UFFS



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Superior  
Diretoria de Desenvolvimento da Rede de IFES

### ATA DE REUNIÃO

**Assunto: Pactuação dos Câmpus de Chapecó- SC, Erechim e Cerro Largo- RS, Laranjeiras do Sul e Realeza- PR - da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS.**

Aos 13 dias do mês de dezembro de 2010, às 14h30 reuniram-se na Secretaria de Educação Superior, especificamente na Diretoria de Desenvolvimento da Rede de IFES – DIFES/SESu/MEC, a Diretora da referida - Prof<sup>a</sup> Adriana Rigon Weska, a Coordenadora-Geral de Planejamento e Orçamento das IFES – Maria Fernanda Nogueira Bittencourt, Coordenador-Geral de Gestão da Rede de IFES - Marcos Aurélio Souza Brito, cujo tema abordado foi a pactuação dos Câmpus de Chapecó, SC, Erechim e Cerro Largo, RS, Laranjeiras do Sul e Realeza, PR da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, e representando a universidade estiveram presentes Reitor Prof. Dr. Dilvo Ilvo Ristoff, e o Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura - Rogério Cid Bastos.

A apresentação do Câmpus iniciou com a descrição dos cursos a serem ofertados na unidade que são: Ciências da Computação (102), Engenharia Renováveis (154), Enfermagem (41), Agronomia (207), Administração (104), Filosofia (130), Geografia (130), História (152), Pedagogia (152), Sociologia (150), Letras- Português e Espanhol (129), Engenharia de Alimentos (50), Engenharia de Aquicultura (52), Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (103), Educação do Campo (60), Ciências – Biologia, Física e Química (600), Nutrição (44), Medicina Veterinária (50), Arquitetura e Urbanismo (50), o qual ofertará 2.460 (duas mil e quatrocentas e sessenta) vagas anuais, totalizando quando de sua plena implantação 9.641 (nove mil e seiscentas e quarenta e uma) matrículas com suas terminalidades.

Desta forma, depois de discutidas as necessidades e o quantitativo dos cargos pactuados que atenderão à demanda, estabeleceu-se conforme demonstrado abaixo:

**PACTUAÇÃO**  
**Câmpus de Chapecó- SC, Erechim e Cerro Largo- RS, Laranjeiras do Sul e**  
**Realeza- PR**

Categoria Funcional	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Docentes MSF (*)	288	100	100	72	0	0	560
TA's Classe "E"	108	80	50	32	0	0	270
TA's Classe "D"	235	80	50	41	0	0	406
<b>Total</b>	<b>631</b>	<b>260</b>	<b>200</b>	<b>145</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1236</b>

Orçamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Obras	R\$ 11.669.604,50	R\$ 70.000.000,00	R\$ 25.000.000,00	R\$ 20.000.000,00	R\$ 12.160.795,50	R\$ -	R\$ 138.830.400,00
Equipamentos	R\$ -	R\$ -	R\$ 10.000.000,00	R\$ 20.000.000,00	R\$ 11.549.120,00	R\$ -	R\$ 41.549.120,00
Assistência Estudantil	R\$ -	R\$ -	R\$ 10.000.000,00	R\$ 4.000.000,00	R\$ 10.295.320,00	R\$ -	R\$ 24.295.320,00
Hosp. Veterinário	R\$ -	R\$ -	R\$ 5.000.000,00	R\$ 6.569.200,00	R\$ -	R\$ -	R\$ 11.569.200,00
Fazenda	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.000.000,00	R\$ 4.329.824,00	R\$ -	R\$ 8.329.824,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 11.669.604,50</b>	<b>R\$ 70.000.000,00</b>	<b>R\$ 40.000.000,00</b>	<b>R\$ 50.569.200,00</b>	<b>R\$ 26.989.920,00</b>	<b>R\$ -</b>	<b>R\$ 209.238.544,50</b>

Para efeito de cálculo da Assistência Estudantil foi considerado o percentual de 15% de alunos carentes

Orçamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Custeio	R\$ 9.606.488,00	R\$ 31.500.000,00	R\$ 21.952.557,00	R\$ 21.952.557,00	R\$ 21.952.557,00	R\$ -	R\$ 106.963.152,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 9.606.488,00</b>	<b>R\$ 31.500.000,00</b>	<b>R\$ 21.952.557,00</b>	<b>R\$ 21.952.557,00</b>	<b>R\$ 21.952.557,00</b>	<b>R\$ -</b>	<b>R\$ 106.963.152,00</b>

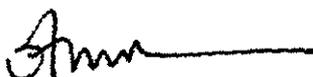
*[Handwritten signatures and initials]*

2

T.O.C.C.

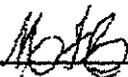
Ademais, depois de definidos os quantitativos referentes à pactuação dos cargos dos Câmpus de Chapecó- SC, Erechim e Cerro Largo- RS, Laranjeiras do Sul e Realeza- PR, a reunião foi encerrada às 15h30. Deste modo, eu Mariani Silva Ribeiro, da Consultora do Departamento de Desenvolvimento da Rede de IFES lavrei a presente Ata, que será por todos lida e assinada.

Brasília, 13 de dezembro de 2010.



---

**Adriana Rigon Weska**  
Diretora do Departamento de Desenvolvimento  
da Rede de IFES



---

**Maria Fernanda Nogueira Bittencourt**  
Coordenadora-Geral de Planejamento e Orçamento das IFES



---

**Marcos Aurélio Souza Brito**  
Coordenador-Geral de Gestão da Rede de IFES



---

**Reitor Prof. Dr. Divo Alvo Ristoff**  
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS.



---

**Rogério Cid Bastos – Pró reitor de Administração e Infraestrutura**  
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS.