

PARECER

Processo: 23205.023116/2021-59
Assunto: Auxílio emergencial para estudantes da UFFS bolsistas dos Programas PIBID e Residência Pedagógica
Interessado: CONSUNI

I Histórico

O presente relato refere-se à **Proposição de auxílio emergencial para estudantes bolsistas dos programas PIBID e Residência Pedagógica**, matéria incluída em regime de urgência na nona sessão ordinária de 2021 do CONSUNI, realizada em 21 de outubro. Houve deliberação de formação de comissão relatora, conforme Decisão Nº28/CONSUNI/UFFS/2021, com os seguintes membros: Jeferson Saccol Ferreira, Rubens Fey, Éverton Miguel da Silva Loreto, Élsio José Corá, Vicente Neves da Silva Ribeiro, Anderson André Genro Alves Ribeiro e Guilherme José Schons.

O conselheiro Anderson, proponente da matéria justifica a urgência devido a “situação de absoluta necessidade pela qual estão passando estes 672 bolsistas residentes e pibidianos que, há mais de 20 dias, estão sem receber suas bolsas, cujo atraso tem acarretado inúmeros problemas pessoais e familiares, com risco de impacto direto no desempenho acadêmico, ainda mais considerando que estamos finalizando o semestre 2021/1.”

O proponente também demonstra o impacto orçamentário mensal destes programas: “O total aproximado de recursos mensais para os/as estudantes bolsistas dos dois programas é de R\$268.800,00, com bolsas mensais no valor de R\$400,00.”

Assim, a comissão relatora iniciou seus trabalhos 25/10/2021, em reunião onde primeiramente designou-se o conselheiro Anderson Ribeiro como presidente da comissão. Nos debates, levantei os mesmos questionamentos que fiz na sessão do Pleno do Consuni onde se avaliou a matéria, que são: a) da competência do Consuni em ‘propor auxílios’ e b) se o Consuni tem competência para incluir uma ação orçamentária, já que tem valor mensal definido e, naquele momento, o Presidente indicou que a própria comissão avaliasse a pertinência desses questionamentos.

Já na reunião, os conselheiros não conseguiram definir qual das alíneas que definem as competências estabelecidas ao Consuni pelo Estatuto (Artigos 11 e 13) e Regimento Geral (Art. 6) dão embasamento à ação como está proposta. Devido ao interesse mútuo no andamento desta matéria, aventou-se a hipótese da gestão propor a ação. Desta forma, o conselheiro Rubens Fey se dispôs a elaborar uma Minuta de Edital para submeter à análise jurídica da Procuradoria Federal.

Na sequência, a Minuta (Nº 4/2021 – GR) foi encaminhada para a Procuradoria (Processo 23205.023268/2021-51) com os seguintes tópicos:

Tipo do Processo: ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: BOLSA AUXÍLIO - 529.53

ASSUNTO: EDITAL PARA ADIANTAMENTO FINANCEIRO DE BOLSA (EMPRÉSTIMO) AOS ESTUDANTES BENEFICIÁRIOS DOS PIBID E RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA

No item 3.1: Trata-se de um **adiantamento** de valor financeiro de bolsa (empréstimo) a ser pago pela UFFS, de recursos a receber pelo estudante (bolsa) da CAPES.

O item 4 trata da **devolução** dos recursos, quando da adimplência por parte da CAPES, **no mesmo mês** de recebimento. No item 4.3 descreve as consequências que o estudante terá, caso não haja ressarcimento dos recursos à UFFS.

Já o item 8.2 está descrito como:

“Os valores serão pagos de **acordo com a disponibilidade de crédito orçamentário, conforme aprovação de recursos na Lei Orçamentária Anual** de cada ano. Também, com base nos limites de cota de orçamento, providenciados no decorrer do exercício financeiro do ano vigente em questão, salvo indisponibilidade no repasse de recursos orçamentários e financeiros do Tesouro Nacional, em qualquer ano.”

A Procuradoria forneceu sua análise em 27/10/21, através do PARECER n. 00274/2021/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU, do qual extraio os seguintes pontos:

12. Acrescenta-se que motivar significa **mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso** e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquela norma. O princípio do interesse público não só subjaz o princípio **da legalidade** com também guarda estreita afinidade com os demais princípios que informam a atuação da Administração Pública em geral, como o da moralidade, publicidade e **economicidade**.

14. *In casu*, o edital tencionado pela Administração emprega e tem como **objeto** o "**empréstimo**" e visa adiantar financeiramente recursos para estudantes, residentes e em iniciação à docência, prejudicados com o atraso no pagamento das bolsas provenientes de editais da CAPES, de acordo com o que dispõe do item 1 da minuta do edital.

15. Trata-se, *s.m.j.*, de espécie de edital que se propõe, sob a ótica do pagamento, subrogar-se a outros editais de processos seletivos (que estão com pagamentos atrasados) de origem distinta da própria UFFS, cujos recursos financeiros originários igualmente não se confundem com o orçamento da UFFS ou com os previstos no Decreto nº 7.234, de 2010.

16. Nesse contexto, **não se localizou autorizativo legal** para o gestor adotar qualquer espécie de solução para situações oriundas de órgãos/entidades distintos da própria Instituição.

17. Outrossim, o objeto "**empréstimo**" **de recursos a discentes não foi localizado na legislação** referente às Instituições Federais de Ensino. Pode-se cogitar, no entanto, de uma aproximação às figuras dos auxílios socioeconômicos a discentes, os quais possuem previsão legal no Decreto nº 7.234, de 2010, e previsão normativa interna na Resolução nº 10/CONSUNI/CGAE/UFFS/2019.

18. Todavia, conquanto se possa cogitar de enquadramento em alguma **ação de assistência estudantil, o auxílio objeto do edital não corresponde, prima facie, a qualquer das finalidades e categorias** autorizadas pelo Decreto nº 7.234, de 2010.

20. A partir disso, por certo, **os recursos não podem ser destinados a finalidades não previstas pelo Decreto**. Nesse contexto, a finalidade "Prover um adiantamento financeiro de bolsa (empréstimo) aos estudantes, residentes e em iniciação à docência prejudicados com o atraso no pagamento das bolsas EDITAL Nº 2/2020 que trata do PROGRAMA DE RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA, e EDITAL Nº 1/2020 que tratado PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSA DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA - PIBID" **não decorre de referida legislação**.

21. Também **não parece haver correspondência às ações previstas no âmbito da UFFS**, por meio da Resolução nº 10/CONSUNI/CGAE/UFFS/2019, que instituiu a Política de Assistência Estudantil da Universidade: [...]

22. Em outras palavras, **não se localizou amparo na lei ou nos normativos institucionais internos para o implemento da substituição ao pagamento das bolsas oficiais - PIBID e Residência Pedagógica**. E, nesse diapasão, recomenda-se atenção às finalidades apostas pela legislação, a fim de evitar qualquer forma de descaracterização do PNAES, o que fragilizaria o ato administrativo.

23. Além disso, caso a Agência de Fomento não mais venha a possuir disponibilidade orçamentária, um auxílio novo terá sido criado, s.m.j., **sem correspondente previsão legal**, e à **revelia dos critérios próprios já eleitos e consolidados institucionalmente** (como os da própria Resolução nº 10/CONSUNI/CGAE/UFFS/2019, que exige, além de requisitos específicos, análise socioeconômica), frustrando, em última análise, a expectativa dos demais discentes da Universidade.

25. Como se vê, a **descontinuidade (cancelamento) das bolsas** pode vir a se consolidar, o que implicaria, no âmbito da UFFS, a **criação de um auxílio desconectado das finalidades gerais** e dos critérios de seleção aprovados pelos normativos internos.

26. Sem embargo, **caso sejam ultrapassados tais óbices**, ainda que seja razoável a resolução da questão por meio do lançamento do edital para adiantamento do pagamento de bolsas aos estudantes selecionados nos editais da CAPES, é dever do agente público atuar de forma diligente e eficiente, mas dentro **da legalidade do interesse público**, não podendo extrapolar sua **competência**.

27. E nesse sentido (competência), considerando que o presente edital é fruto de decisão do Conselho Universitário - CONSUNI, verifica-se que o objeto **não se amolda às previsões regimentais**.

Vejamos:

Estatuto da UFFS

Art. 13. Compete ao Conselho Universitário:

[...]

28. A **competência para a iniciativa**, portanto, **deve ser aferida com base nos normativos institucionais**, e, em sendo confirmada a incorreção, o ato administrativo deve ser retificado, a fim de emanar da autoridade competente para tanto.

29. De outro norte, quanto ao questionamento suscitado em razão do art. 53, inciso IV, da Portaria CAPES nº 259, de 2019, a priori, não se verifica a existência de vedação, eis que o presente edital já indica tratar-se de adiantamento de bolsa da CAPES, e traz, **como obrigação, a devolução dos recursos** (item 4 da minuta), o que portanto, supriria o requisito de inexistência de duplicidade no pagamento.

30. Todavia, questão que também deve ser analisada com redobrada cautela é a viabilidade de **estabelecer um procedimento adequado e efetivo de devolução**, na medida em que tal providência pode se mostrar complexa, com custos superando os benefícios da medida, inclusive **diante da possibilidade de o recurso retornar à Conta Única do Tesouro Nacional**.

31. Em suma, **a existência de previsão legal** quanto ao objeto em si, e seus consectários, assim como a **competência**, são pontos que merecem enfrentamento detalhado pela Administração, **notadamente com indicação dos dispositivos legais e dos normativos internos a amparar a ação** administrativa.

33. Quanto aos recursos, deve ser verificado se existe **previsão orçamentária com detalhamento de despesa referente a "adiantamento" de recursos a discentes**, além da certificação acerca da possibilidade efetiva de posterior devolução, **sem que a Instituição sofra quaisquer prejuízos de ordem financeira/orçamentária**.

34. De todo modo, não consta no processo nenhum documento atestando a **disponibilidade orçamentária** para fazer frente às despesas decorrentes da publicação do presente Edital, o que, em caso de prosseguimento, **imprescindível** seja providenciado, sob pena de inviabilidade da ação.

35. Destarte, **todas as questões levantadas necessitam esclarecimento e enfrentamento expresso pela Administração, sobretudo a previsão legal do objeto, a competência, e a previsão dos recursos orçamentários**, além do fluxo recursal. **Caso ultrapassadas** essas questões, não se vislumbra impedimento para prosseguimento do edital, eis que dentro das possibilidades inerentes à autonomia universitária.

E na conclusão do parecer:

37. Com relação aos elementos imprescindíveis à elaboração do edital, ficou demonstrado, após análise jurídico-formal, que a minuta satisfaz os requisitos exigidos pela legislação pertinente, condicionando-se aprovação à observância do(s) seguinte(s) apontamento(s):

- a) **indicar previsão legal e previsão normativa institucional** para a ação administrativa;
- b) **indicar previsão normativa institucional para a competência da iniciativa**, ou retificar o ato, para que **emane de autoridade** competente;
- c) atestar a existência de disponibilidade orçamentária;
- d) **certificar a possibilidade efetiva de posterior devolução dos recursos, sem prejuízos à Instituição;**
- e) prever a fase recursal no edital, conforme Lei nº 9.784, de 1999.

38. Assim sendo, **observadas todas as recomendações supracitadas e contidas no corpo do Parecer**, OPINO pela REGULARIDADE da minuta em apreço, para que o procedimento siga as fases subsequentes.

A comissão reuniu-se em 28/10/2021 e como consta no Parecer do Conselheiro Guilherme Schons:

“Em linhas gerais, o exame do "Edital para adiantamento financeiro de bolsa (empréstimo) aos estudantes beneficiários dos PIBID e Residência Pedagógica" **foi positivo**. Ou seja, após a análise jurídico-formal, concluiu-se que "[...] a minuta satisfaz os requisitos exigidos pela legislação pertinente [...]" (2021, fls. 13, n.p.), **mas que a comissão deveria se atentar a alguns apontamentos**.

Nesse sentido, **pareceu-nos que a dúvida quanto à previsão legal da proposta estava superada**. Desse jeito, a comissão trabalhou no que se relaciona às indicações mencionadas no parecer da Procuradoria. Com isso, primeiramente, entendeu-se que, antes da publicação do edital de adiantamento financeiro aos estudantes, seria necessária a existência de uma **resolução da UFFS** - a ser aprovada pelo CONSUNI - que **regulamente a prática**. Tal entendimento encontra amparo em:

Com relação aos elementos imprescindíveis à elaboração do edital, ficou demonstrado, após análise jurídico-formal, que a minuta satisfaz os requisitos exigidos pela legislação pertinente, condicionando-se aprovação à observância do(s) seguinte(s) apontamento(s):

- a) **indicar previsão legal e previsão normativa institucional** para a ação administrativa;
- b) **indicar previsão normativa institucional para a competência da iniciativa**, ou retificar o ato, para que emane de autoridade competente; (2021, fls. 13, n. p.).

Sob essa perspectiva, a comissão partiu, através do conselheiro Anderson Ribeiro, à **elaboração de uma minuta de resolução** - a qual deverá ser apreciada pelo pleno do

CONSUNI como **autorização** para que a administração central possa lançar o edital e fazer os pagamentos.

O documento que "institui a Bolsa Emergencial da Universidade Federal da Fronteira Sul, destinada a prover um adiantamento financeiro de bolsa (empréstimo) aos estudantes, prioritariamente aos de graduação, afetados com o atraso no pagamento de bolsas acadêmicas de programas institucionais", seria destinado, conforme artigo 2º, a estudantes da UFFS beneficiários de quaisquer programas - e não somente PIBID e RP - em situação de atraso em mais de dez dias no pagamento das bolsas. Além disso, convém repercutir a ideia de que o valor das bolsas emergenciais corresponderia ao das institucionais e que, assim que a bolsa em atraso for recebida, o estudante será obrigado a devolver a bolsa e emergencial recebida na forma de adiantamento. Tal dispositivo, como dito no artigo 5º da minuta de resolução, é destinada "[...] para não configurar pagamentos recebidos concomitantemente". Outrossim, nesse ponto, devemos lembrar do parecer da Procuradoria e de sua seguinte ressalva: "**d) certificar a possibilidade efetiva de posterior devolução dos recursos, sem prejuízos à Instituição**" (2021, fls. 13, n.p.). Conforme a minuta, o "[...] não ressarcimento dos valores recebidos concomitantemente resultará no indeferimento de novas solicitações de auxílios e/ou bolsas da UFFS, conforme Art. 3º da resolução 16/CGAE/UFFS/2020", a qual dispõe sobre o pagamento de débitos não tributários de estudantes não inscritos em dívida ativa da UFFS e determina que o acadêmico que não ressarcir a universidade por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) receberá "[...] indeferimento de novas solicitações de auxílios e/ou bolsas da UFFS" até que não negocie a dívida e pague a primeira parcela.

Não obstante, a minuta de resolução, em seu artigo 6º, prevê que a execução do **programa de bolsas emergenciais proposto fica condicionada à existência de recursos orçamentários** para tal e que, caso não haja para a totalidade dos estudantes ser contemplada, "[...] serão **priorizados os estudantes de maior grau de vulnerabilidade social**". Ademais, o CONSUNI autorizaria a **Reitoria a remanejar recursos orçamentários a fim de custear essa política institucional**. Esse ponto vai ao encontro do seguinte item mencionado no parecer da Procuradoria: "c) atestar a existência de disponibilidade orçamentária". Em sua conclusão, o parecer jurídico marca, ainda, que a gestão da universidade deve "e) prever a fase recursal no edital, conforme Lei nº 9.784, de 1999".

Portanto, em resumo, o trabalho da comissão relatora mostrou a necessidade de uma resolução específica para instituir o programa de bolsas emergenciais da UFFS - cuja minuta deverá ser apreciada pelo CONSUNI de modo que a gestão da universidade esteja legalmente autorizada a publicar editais consonantes à proposta inicial do conselheiro Anderson Ribeiro.

Além disso, a execução de tal dispositivo deve, evidentemente, estar assentada nas previsões legais internas e na legislação vigente.

Por fim, caso a minuta de resolução seja aprovada, estaremos diante de um grande avanço para a segurança do corpo estudantil que, com certeza, fortalecerá a sua permanência.

O caráter contínuo da medida - e extensível a todas as bolsas de agências de financiamento -, resguardadas as especificidades previstas, é uma posição da Universidade Federal da Fronteira Sul diante do contexto de ataques à educação pública e aos programas de iniciação à docência.

Em relação à minuta de Resolução apresentada pelo conselheiro Anderson, os seguintes pontos merecem destaque:

a) O Conselho Universitário (CONSUNI) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), no uso de suas atribuições legais;

Art. 1º Instituir a Bolsa Emergencial da Universidade Federal da Fronteira Sul, destinada a prover um adiantamento financeiro de bolsa (empréstimo) aos estudantes, **prioritariamente** os de graduação, afetados com o atraso no pagamento de bolsas acadêmicas de programas institucionais.

Art. 2º O programa de Bolsa Emergencial destina-se aos estudantes beneficiários de programa institucionais de **bolsas acadêmicas** em situação de atraso em mais de **10 dias** no pagamento das bolsas.

Art. 3º O valor do adiantamento financeiro é correspondente ao valor das bolsas, referente aos meses de recebimento das bolsas em atraso dos programas e serão publicados em editais específicos.

Art. 6º A execução do programa de Bolsas Emergenciais fica condicionada à existência de recursos orçamentários.

§1º Em caso de existência parcial de recursos orçamentários, serão priorizados os estudantes de maior grau de vulnerabilidade social.

§2º **Fica autorizado o remanejamento de recursos orçamentários** a fim de custear essa política institucional.

Art.7º A presente **Política** entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

É de salientar que como a última reunião foi realizada em 28/10/2021, não estive presente e não houve disponibilidade de tempo para discutir meus pontos de vista com os demais membros da comissão, resta utilizar o parágrafo 2º do Art. 69 do Regimento Interno e apresentar meu parecer.

Deixo claro o meu profundo respeito ao trabalho realizado por todos os membros da comissão, principalmente ao relator Guilherme, porém a análise e outros elementos que levantei junto aos órgãos da Proplan, não estão em consonância com o parecer da comissão, o que pretendo demonstrar no Relatório Técnico.

II Relatório Técnico

O primeiro ponto a ser observado é em relação ao formato de Adiantamento: após a elaboração da **minuta do Edital**, solicitei a Diretoria de Orçamento que informasse em qual Ação teríamos disponibilidade orçamentária para este tipo de despesa (adiantamento).

De acordo com as informações constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, deve-se escolher a ação de acordo com o objetivo pretendido com ela. É importante observar que **ação deve gerar um produto ou serviço**.

Dentre as ações disponíveis para a UFFS, inclusas no Programa 5013 – Educação Superior temos: 20RK (para funcionamento), 20GK (para fomento) e 4002 (assistência estudantil). As demais não são aplicáveis a esta situação.

O posicionamento da Diretoria de Orçamento foi o seguinte:

Prezado Éverton,

A ação orçamentária que possui disponibilidade de crédito orçamentário (muito embora existam ações planejadas com os recursos disponíveis) é a 20RK.

Conforme espelho, a Ação 20RK é destinada para: Apoio à gestão administrativa, financeira e técnica e ao desenvolvimento de ações para o funcionamento dos cursos de Educação Superior nas modalidades presencial e à distância, tais como serviços; manutenção de infraestrutura física por meio de reforma, adaptação, aquisição ou reposição de materiais, observados os limites da legislação vigente; aquisição de equipamentos e material permanente; capacitação de servidores em temas e ferramentas

de uso geral; promoção de subsídios para estudos, análises, diagnósticos, pesquisas e publicações científicas; bem como demais atividades necessárias à gestão e administração da unidade.

Considerando a provável natureza de despesa - não identifico uma viável no plano de contas orçamentárias no SIAFI, mas a Ação Orçamentária, salvo melhor juízo, não parece atender a provável despesa (auxílio/adiantamento).

Atenciosamente,
Daiane Soffiatti Panigalli
Diretoria de Orçamento/DORC

Saliento que as despesas nesta ação devem contribuir igualmente para o produto estabelecido nela, neste caso é “Estudante matriculado”. Percebe-se que não há aderência uma vez que a ação é específica a um conjunto restrito de estudantes.

As outras ações disponíveis, conforme as INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES RELACIONADAS NO ANEXO II DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2021 (PLOA2021 - Volume V), devem ter despesas associadas aos seguintes objetivos:

Ação: 20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

Descrição: Desenvolvimento de programas e projetos no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES), Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), hospitais universitários e da EBSEH voltados a: pesquisa, tutoria e extensão na graduação e na pós-graduação; implementação de ações educativas e culturais; formação, aperfeiçoamento e pesquisa de interesse do Sistema Nacional de Pós-Graduação; incentivo e promoção de ações de integração ensino-serviço-comunidade, em cenários de aprendizagem vinculados ao SUS; apoio à implantação de novas diretrizes curriculares de cursos de graduação no âmbito das IES públicas; apoio à promoção e incentivo à participação em congressos, seminários e simpósios científicos e culturais; apoio a premiação de pesquisadores; bem como demais atividades inerentes às ações de pesquisa, tutoria e extensão; apoio à edição de obras científicas e educacionais, assim como à permanência de estudantes e pesquisadores em missão de estudo no exterior; suporte a iniciativas e projetos que visem à consolidação dos conhecimentos com a prática, mediante atividades voltadas à coletividade, viabilizando a indissociabilidade entre pesquisa, tutoria e extensão, bem como a vivência social e comunitária e a integração entre a IES e hospitais universitários e a comunidade, inclusive por meio de oferta de bolsas; formação de grupos tutoriais de alunos visando otimizar seu potencial acadêmico e promover a integração entre a atividade acadêmica com a futura atividade profissional, melhorando as condições de ensino-aprendizagem.

Ação: 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior

Descrição: Apoio financeiro a ações de assistência estudantil que contribuam para a democratização do ensino superior, a partir da implementação de medidas voltadas à redução das desigualdades sociais e étnico-raciais, à acessibilidade de portadores de deficiência, à melhoria do desempenho acadêmico e à ampliação das taxas de acesso e permanência na educação superior, destinadas prioritariamente a estudantes de baixa renda ou oriundos da rede pública de educação básica, matriculados em cursos de graduação presencial ofertados por instituições federais e estaduais de ensino superior, inclusive estrangeiro, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal, por meio do fornecimento de alimentação, atendimento médico odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil.

Verifica-se que **realmente não há nenhum tipo de ação em consonância** com o tipo de despesa Adiantamento ou empréstimo.

Do mesmo modo, solicitei a Diretoria de Contabilidade que identificasse todos os parâmetros necessários para viabilizar um empenho com as características do edital, Adiantamento e posterior Devolução.

Em relação ao detalhamento da despesa a ser empenhada, a categoria e grupo de despesa são bem definidos, pois é uma despesa de custeio, porém o ponto nevrálgico é o elemento de despesa, que **não há correspondência para adiantamento financeiro** a estudantes no Manual Técnico de Orçamento (Item 9.2.3 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA POR NATUREZA do Anexo III da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, publicada no DOU no 87-E, de 7 de maio de 2001, Seção 1, páginas 15 a 20 (e suas atualizações), para GND 3 – OUTRAS DESPESAS DE CUSTEIO).

O Diretor de Contabilidade declara a impossibilidade deste cenário e desta forma, não há como realizar empenho sem declarar o elemento de despesa correspondente.

A resposta do Diretor foi a seguinte:

Prezado Pró-Reitor,

Informamos que a tabela orçamentária de naturezas de despesas da Secretaria de Orçamento Federal – SOF não contempla o código/despesa de adiantamento financeiro a estudantes.

Atenciosamente,
Wilson Schuck
Diretor de Contabilidade
DCONT/UFFS

Desta maneira, não resta dúvida quanto à **impossibilidade de realizar qualquer ação orçamentária com o formato de Adiantamento**. Aliás, o Parecer da Procuradoria já salientava, no seu item 17: [...] o objeto "**empréstimo**" de recursos a discentes **não foi localizado na legislação** referente às Instituições Federais de Ensino.

O item 4 do Edital também merece destaque, uma vez que a devolução deve ocorrer **no mesmo mês** de recebimento dos valores das bolsas em atraso. Em primeiro lugar, isto pode não ser operacional, em função de que o pagamento da CAPES pode ocorrer nos últimos dias úteis do mês o que inviabiliza que a totalidade dos estudantes faça a devolução. Outro aspecto muito importante é que após a data limite para empenho para o ano em curso (neste ano é 09/12/21) o recurso devolvido será direcionado ao caixa único da União, portanto, afeta a boa gestão dos recursos públicos, o que é conflitante com a governança pública. Assim, **adiantamentos** realizados no mês de dezembro **certamente gerarão prejuízo** à UFFS.

Ainda o item 4.3 descreve as consequências que o estudante terá, caso não haja ressarcimento dos recursos à UFFS, que tal prática resultará no indeferimento de novas solicitações de auxílios e/ou bolsas da UFFS, conforme art. 3 da Resolução 16/CGAE/UFFS/2020. Contudo, o Edital proposto abrange alunos que não apresentam vulnerabilidade socioeconômica e, portanto, não pretendem fazer novas solicitações de auxílios e bolsas, o que não deve gerar nenhuma consequência prática a esse estudante.

Percebe-se, em relação à devolução que não há como garantir que a UFFS não perca recursos orçamentários em função destes aspectos, não garantia de recebimento,

bem como devolução fora do prazo de empenho, ou adiantamentos realizados no mês de dezembro. Não há como garantir a economicidade e conseqüente atender ao princípio de interesse público.

Em relação ao item 8.2 do edital, o mesmo está totalmente equivocado. Não se pretende implantar um Auxílio com ação orçamentária prevista na Proposta de Execução Orçamentária, uma vez que seria uma suposição de algo externo a universidade, mas sim viabilizar uma opção de ação, caso haja recursos no decorrer do ano que mitiguem uma situação não prevista e por conseqüência não planejada. Desta forma, os recursos a serem utilizados não estão previstos na LOA, nem estarão condicionados a limites de cota de orçamento, pois não estarão presentes no orçamento.

Diversos pontos levantados no **Parecer da Procuradoria** merecem ser discutidos:

Em relação ao item 12, a Procuradoria aponta que o Edital deveria mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso, ou seja, qual a norma interna o Edital está se baseando, o que claramente não existe. Ainda aponta o princípio da economicidade, o que já foi demonstrado que este tipo de despesa não atende. Contudo, no Parecer da Comissão este item parece não ter sido tratado.

Nos itens 14 e 15 há clara contextualização para a Procuradoria alertar o disposto no item 16, que não há autorização **legal** para o gestor adotar qualquer espécie de solução para situações oriundas de órgãos/entidades distintos da própria Instituição. Novamente, é necessário apontar qual **norma externa** permite tal pagamento, ou fica caracterizada a **ilegalidade** do ato.

No item 17, identificada a impossibilidade de ‘emprestar recursos a discentes’, houve a procura por alternativa, contudo, nos itens 18, 19 e 20, a Procuradoria afirma que não há outra ação da assistência estudantil que se encaixe, nem deve ser utilizado os recursos do PNAES.

E no item 21, a Procuradoria se manifesta que o tipo de auxílio não se encaixa na Política de Assistência Estudantil da UFFS.

Novamente no item 22 do Parecer da Procuradoria está a afirmação que “**não se localizou amparo na lei ou nos normativos institucionais internos para o implemento da substituição ao pagamento das bolsas oficiais - PIBID e Residência Pedagógica**”, ou seja, se não informar norma externa e/ou interna, caracteriza-se como ilegalidade.

A manifestação realizada pela Procuradoria nos itens 23 e 25, traz o risco que criar auxílio semelhante pode gerar, caso a Agência de Fomento não venha a possuir disponibilidade orçamentária. Como já informado, atualmente são 672 estudantes nos Programas PIBID e Residência Pedagógica, que percebem mensalmente R\$ 400,00, o que impacta R\$ 268.000,00. Como as bolsas nestes editais da CAPES são de 18 meses, caso houver suspensão do pagamento após poucos meses, poderá a UFFS ter de cobrir todo o período faltante, o que pode representar, em caso extremo, o valor de R\$ 3.225.600,00 a ser pago num ano (quase 10% do Orçamento para Funcionamento). Este montante, por mais que esteja condicionado a disponibilidade orçamentária, fica as perguntas: como nos primeiros meses do ano definir qual o valor disponível, pois as ações orçamentárias não ocorrem linearmente no decorrer do ano. E ainda, quais ações planejadas serão canceladas para disponibilizar recursos para este auxílio?

O item 27 trata da questão da competência, de acordo com a minha manifestação na sessão do Pleno, bem como na da Comissão, a Procuradoria também não observa ao Consuni esta competência, afirmando: “considerando que o **presente edital é fruto de decisão do Conselho Universitário - CONSUNI, verifica-se que o objeto não se amolda às previsões regimentais**”.

O item 29, que trata da questão da duplicidade de pagamento, foi tratado pela Procuradoria como item vencido, na premissa de devolução, mas em função da impossibilidade de auxílio no formato adiantamento ou empréstimo, bem como da não garantia de prejuízo a UFFS no caso de devolução, torna-se necessário observar este quesito caso se altere para não necessite devolução.

A Procuradoria se manifestou em relação ao procedimento de devolução, no item 30 do Parecer, bem como salientou na sua conclusão que se deve “certificar a possibilidade efetiva de posterior devolução dos recursos, sem prejuízos à Instituição”, como item condicionante para aprovação de editais e auxílios envolvendo este tema. Já foi descrito que não há como garantir a efetiva devolução dos recursos e que é certo, para pagamentos efetuados em dezembro, que as devoluções não serão mais aproveitadas pela UFFS, devido ao prazo limite para empenho. Estes recursos seguiriam ao caixa do Governo Federal e não ao da universidade.

No item 31, o Parecer novamente menciona a necessidade de existência de previsão legal quanto ao objeto, de verificar quem tem a competência para efetuar tal ato e que haja “**indicação dos dispositivos legais e dos normativos internos a amparar a ação administrativa**”. Estes aspectos estão detalhados nos itens 16 a 30 desse parecer.

No item 33 a Procuradoria questiona se há natureza de despesa que se encaixe com o formato de “adiantamento”, conforme já declarado pela Diretoria de Contabilidade, **não** há natureza detalhada de despesa com este fim.

Quanto à disponibilidade orçamentária, questionada no item 34 e declarada necessária para aprovação de qualquer despesa pública, precisa ser quantificada após a definição do escopo da ação e dentro dos créditos disponíveis na ação a ser executada. Atualmente só há crédito orçamentário na ação 20RK – Funcionamento e não há mais oportunidades de alteração da ação.

O item 35 do parecer deixa claro que: “**todas as questões levantadas necessitam esclarecimento e enfrentamento expresso pela Administração, sobretudo a previsão legal do objeto, a competência, e a previsão dos recursos orçamentários**, além do fluxo recursal.” Claro está que não foram esclarecidas totalmente, não há previsão legal para efetuar pagamentos de ações relacionadas a outros órgãos, não há como efetuar despesa a título de adiantamento ou empréstimo a discente no modelo proposto; além do questionamento da competência, já discutido.

Ora, esses são os impedimentos levantados no Parecer da Procuradoria e são pontos que não foram superados. Portanto, não há como dar prosseguimento a edital com tal conteúdo.

Os mesmos questionamentos são apontados na conclusão do parecer (item 37), como condição necessária para aprovação de edital:

- a) **indicar previsão legal e previsão normativa institucional** para a ação administrativa;
- b) **indicar previsão normativa institucional para a competência da iniciativa**, ou retificar o ato, para que **emane de autoridade** competente;
- c) atestar a existência de disponibilidade orçamentária;
- d) **certificar a possibilidade efetiva de posterior devolução dos recursos, sem prejuízos à Instituição**;

Após a análise do Parecer da Procuradoria, o posicionamento da Comissão foi que “**pareceu-nos que a dúvida quanto à previsão legal da proposta estava superada**”. Entendo que como na minuta de Resolução não é citada nenhum regramento externo, como lei ou decreto, este ponto claramente não está superado. Não há norma que possibilite pagamento de despesa de outro órgão, nem como efetuar adiantamento ou empréstimos, sem a devida Prestação de contas (por meio de nota fiscal ou recibo de prestação de serviço).

A elaboração de uma resolução atenderia a normativa interna da instituição, uma vez que a publicação de edital é claramente um ato de gestão e, portanto, não pode ser definida pelo Consuni.

Contudo, a resolução deve indicar a previsão normativa institucional para a competência e não somente declarar que “O Conselho Universitário (CONSUNI) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), no uso de suas atribuições legais”.

Na análise da minuta de Resolução observa-se que o objetivo desta é “Instituir a Bolsa Emergencial”, contudo, não há competência estabelecida ao Consuni, conforme o Estatuto, no se Art.13º para este fim.

Poderia até ser uma alteração da Política de Assistência Estudantil, incluindo a nova modalidade de Bolsa Emergencial, porém, como não há previsão de adiantamento e devolução, torna-se necessário avaliar a questão da duplicidade de pagamento de bolsa.

No Art. 1º desta minuta, está definido o objetivo da ação como “prover um adiantamento financeiro de bolsa (empréstimo) aos estudantes, prioritariamente os de graduação, afetados com o atraso no pagamento de bolsas acadêmicas de programas institucionais”. Como já demonstrado não há como operacionalizar adiantamento ou empréstimo aos estudantes. Na sequência, há clara modificação do objetivo inicial proposto pelo conselheiro Anderson, expandindo o escopo para outros tipos de bolsas acadêmicas. Se bolsas como de mestrado, doutorado, residência médica e multiprofissional se encaixarem neste artigo, há risco explícito da UFFS virar agência de fomento, pois só com bolsas de residência médica, o desembolso mensal é ao redor de R\$ 3,3 milhões, o que significa mais do que o próprio orçamento para o funcionamento da instituição, ou seja, a aprovação de tal minuta parece a assinatura de um cheque em branco.

No Art. 2º descreve-se o público alvo como os “estudantes beneficiários de programa institucionais de bolsas acadêmicas” e a condição para ativá-lo, no caso “em situação de atraso em mais de 10 dias no pagamento das bolsas”. Observa-se no público alvo que não está condicionado aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e, portanto, não se adequa as condições do PNAES e da ação 4002 – Assistência ao Estudante. Além disto, atraso de pagamento de 10 dias podem ocorrer não só por falta de crédito orçamentário por parte de agência de fomento, mas também por falta de recurso financeiro por parte do governo federal ou tão somente, devido ao calendário de pagamento.

Ainda há claro descompasso com o disposto no Art. 3º, que descreve: “O valor do adiantamento financeiro é correspondente ao valor das bolsas, referente aos meses de recebimento das bolsas em atraso dos programas”. Passados 10 dias, não há um mês em atraso e desta maneira, não há o que pagar.

O Art. 5º trata da devolução do empréstimo, o que já foi relatado como impossível de ser executado, em função da necessidade da UFFS se certificar que não haverá prejuízos.

Por fim, no §2º do Art. 6º, declara-se a “autorização de remanejamento de recursos orçamentários a fim de custear essa política institucional”. Novamente, não se encontra no rol de competências estabelecidas ao Consuni, no Estatuto da UFFS, no se Art.13º, para autorizar tal ato. Não se trata de norma, conforme inciso I, item **b**, nem inciso VI, mas sim de alteração de ação orçamentária, o que é competência estabelecida ao Reitor, conforme Art. 15º do estatuto.

O Art. 7º se refere a uma “política”, o que certamente é um equívoco, pois a minuta de Resolução trata de instituir uma bolsa e não uma política.

Desta maneira, a minuta de Resolução não atende alguns dos pontos citados no Parecer da Procuradoria, principalmente quanto aos itens **a** e **b** apresentados na conclusão.

Além disto, extrapola o objetivo inicial proposto, na tentativa de abarcar outras situações semelhantes e tal ação pode gerar um passivo comprometedor ao funcionamento da instituição.

Desta maneira, aos estudantes que entendem ser público-alvo do Auxílio Emergencial tem a disposição o edital 14/GR/UFS/2021. Este edital não é específico ao caso, mas, após análise do serviço social, conforme os critérios nele estabelecidos, podem ser beneficiários pelo referido edital.

Concluindo:

Em relação ao Edital:

- a) O formato de Adiantamento (ou empréstimo) não é possível de ser realizado;
- b) Não se pode garantir que as devoluções não gerem prejuízo à universidade;
- c) Esta é uma ação não planejada, de formato emergencial, não é ação orçamentária dependente da LOA;

Em relação ao Parecer da Procuradoria:

- d) Não houve atendimento ao disposto no item 12 do parecer. Não se pode garantir o princípio da economicidade;
- e) É necessário fundamentar a normativa externa para realizar pagamentos de despesas de outras instituições, sob pena de ilegalidade;
- f) A Política de Assistência Estudantil da UFS não comporta este tipo de auxílio;
- g) Não há amparo legal ou nas normas institucionais internos para o implemento da substituição ao pagamento das bolsas oficiais de agências externas de fomento;
- h) A criação de auxílio pode gerar um passivo muito grande à universidade, no caso de suspensão das bolsas;
- i) O Consuni não tem competência para definir auxílio, via edital.

Em relação a minuta de Resolução:

- j) A criação de uma Resolução não equaciona os apontamentos feitos pela Procuradoria;
- k) Não há competência declarada ao Consuni para decidir sobre criação de bolsas;
- l) Não considera a incapacidade da UFS operacionalizar auxílios mediante adiantamento e devoluções;
- m) Extrapola a competência do Consuni quando trata de autorizar remanejamento de recursos.

III Voto do Relator

Em função do exposto, o relator vota pela Rejeição da matéria como proposta, inclusive o Edital e a Resolução.



Emitido em 03/11/2021

F0142 - PARECER RELATORIA CONSUNI Nº 8/2021 - PROPLAN (10.52)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 03/11/2021 13:18)

EVERTON MIGUEL DA SILVA LORETO

PRO-REITOR - TITULAR

PROPLAN (10.52)

Matrícula: 1767544

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.uffs.edu.br/documentos/> informando seu número: **8**, ano: **2021**, tipo: **F0142 - PARECER RELATORIA CONSUNI**, data de emissão: **03/11/2021** e o código de verificação: **6b281c8f4d**