



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA  
CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO

PARECER Nº 2/2024/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR  
PROCESSO Nº 23118.010298/2022-68  
INTERESSADO: CONSELHO UNIVERSITÁRIO

ASSUNTO: Aplicabilidade de emendas por *ad referendum*.

EMENTA

EMENDAS AD REFERENDUM. OMISSÃO NORMATIVA. VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE CRFB/88.

Senhora Presidente do CONSAD,

## DO RELATÓRIO

Trata o presente parecer da análise da “Possibilidade de emendas em *Ad Referendum*”, tema consultado por meio do Ofício nº 20/2022/SECONS/REI/UNIR (1060948), encaminhado em 12/08/2022 à presidência da Câmara de Legislação e Normas, pelo Assistente em Administração Leonardo Fernandes Farias de Moraes.

Após analisar o assunto, o Conselheiro Jéferson Araújo Sodré, por meio do Parecer nº 21/2022/CAMLN/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR (1110027), de 20/09/2022, entende pela “plausibilidade das emendas na apreciação de atos *ad referendum* por se mostrarem compatíveis com o Estatuto e com o Regimento Geral” e tem seu parecer aprovado pelo Ato Decisório nº 18/2022, de 13/10/2022 (1132433).

Ato contínuo, de modo tempestivo (1153288), o Conselheiro Odirlei Arcangelo Lovo, por meio de Recurso Administrativo CONSUN (1138734), em 18/10/2022, recorre do referido Ato Decisório ao ponderar que o *ad referendum* poderia, sob a alegação de economia processual, converter a decisão em um ato não submissível a pedido de vistas.

Por meio de despacho da Presidência do CONSAD (1163023), os autos foram encaminhados para o Conselheiro Erasmo Moreira de Carvalho, em 16/11/2022, para análise e emissão de parecer.

Por meio de despacho da Vice-Presidência do CONSAD (1651593), após manifestações da SECONS (1164666, 1249182, 1316584, 1349120, 1468922, 1504705, 1548778 e 1590434), com vista à conclusão dos trabalhos, os autos foram encaminhados para este subscrevente, em 20/02/2024, para análise e emissão de parecer, com prorrogação de prazo solicitada (1669448), em 04/03/2024, atendida por despacho da Presidência do CONSAD (1699788), em 26/03/2024, e informada por e-mail (1701436), em 27/03/2024.

## DA ANÁLISE

Com vistas à fundamentação deste parecer, foi necessário recorrer, mesmo que pontualmente, tanto à compreensão da natureza administrativa do *ad referendum* quanto à Hermenêutica, conforme pode ser verificado a seguir:

a) No tocante à definição e às implicações práticas do *ad referendum* no universo administrativo, seguem alguns excertos extraídos de Parecer emitido por Caio Tácito (p. 408-410), por ocasião de apreciação da legalidade de procedimentos administrativos adotados em relações comerciais que envolviam o Estado brasileiro durante as investigações da Operação *London Terminal* (Operação Patrícia), publicado na seção Pareceres, da *Revista de Direito Administrativo*, em 1990, e disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46281/44440>:

[...]

O ato praticado *ad referendum* nele se identifica como parte inicial de um ato complexo, a se concluir com a manifestação confirmatória do plenário.

[...]

O ato *ad referendum*, que tem como motivo determinante a urgência no resultado pretendido, é de natureza provisória, sujeito a condição resolutive. Os efeitos produzidos dependem, para sua definitividade, da ratificação pelo colegiado ao qual primariamente incumbe competência em relação à substância do ato.

[...]

Quando a autoridade a que se permite a deliberação prévia excepcional, emite a manifestação de vontade *ad referendum*, o ato ordinariamente simples se apresenta como um ato composto

[...]

A deliberação *ad referendum* exprime um juízo sobre o mérito do ato administrativo, antecipando, por motivo de conveniência, a oportunidade do exercício antecipado da atividade administrativa.

[...]

O fundamento da prerrogativa não é outro senão o de atender a uma razão de urgência que não se compatibiliza com a espera da ação, por natureza intermitente, do órgão colegiado, de funcionamento periódico.

Não há nos dois momentos – o da deliberação *ad referendum* e o da confirmação – o sentido unitário próprio, por definição, do ato complexo. São atos autônomos, de competência própria e motivação específica.

O ato definitivo pode existir sem a prática do ato provisório mas este, se ocorrer, de logo terá existência eficaz, embora não se consolide senão quando confirmado.

[...] [grifos do Relator]

Assim, em síntese, destacam-se dois aspectos necessários para a consideração de submissão de determinada pauta sob essa marcha processual: a inerente instabilidade da decisão *ad referendum*, que aprecia simultaneamente a oportunidade e o interesse público no encaminhamento administrativo; e, posteriormente, a necessidade de apreciação colegiada.

b) Avançando, ao tratar da interpretação de textos administrativos, Renan Kiriata (p. 1.200-1.202 e 1.209), em artigo publicado na *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, em 2018, disponível em [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/1/2018\\_01\\_1199\\_1215.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/1/2018_01_1199_1215.pdf), explica que:

[...]

a hermenêutica não deve ser vista como uma tarefa abstrata, sem maiores consequências. A hermenêutica serve para a tomada de decisão: serve para determinar como será aplicado o direito ao caso concreto

[...]

O resultado da hermenêutica tem por fim, portanto, a aplicação do direito não em abstrato, mas ao caso concreto, com toda a tortuosidade que a realidade lhe dá. Os casos concretos nem sempre se encaixam perfeitamente ao arquétipo normativo, e é papel do hermenêuta a adequação da norma geral e abstrata ao caso concreto, produzindo a norma individual para o caso em análise. Aqueles que operam sob a égide do direito administrativo também devem interpretar as normas para aplicá-las.

[...]

O Poder Executivo concentra as funções administrativas por excelência. E dita a sua vontade por meio de atos administrativos, que devem ser sempre motivados. Os atos administrativos em certa medida exteriorizam parcela do poder de soberania do próprio Estado.

[...]

A interpretação pressupõe que o intérprete se utilize de algum modelo normativo, diretrizes, princípios, valores, ou mesmo saber prático e experiência. O primeiro passo que o hermenêuta toma para realizar a sua tarefa é relacionar as fontes normativas, ou seja, diferenciar o que é direito do que não é direito. Mas quais as fontes normativas que devem ser observadas pelo administrador? Essa é uma pergunta vital para entender a mecânica da hermenêutica administrativa.

O administrador tem a propensão de ser positivista em suas análises e fugir das subjetividades. Os casos que envolvem subjetividades incomodam o administrador público. Isso se deve ao regime jurídico especial a que está submetido: o regime da estrita legalidade. Muitas vezes, o gestor público não tem formação na área jurídica, e lidar com regras é mais prático e seguro do que aplicar princípios e ponderações ao caso concreto, mormente porque está exposto a uma série de órgãos censores (Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, População, Imprensa etc).

[...]

A tomada de decisão do administrador não é neutra quanto aos possíveis resultados que pode produzir. Na tomada de decisão, o administrador se posiciona de maneira estratégica, de modo a minimizar os riscos para si

[...]

A tomada de decisão do administrador produz reflexos externos, e essa decisão pode ser auditada e trazer riscos ao tomador da decisão. E esse jogo é não cooperativo, pois as possibilidades de negociação são muito reduzidas devido ao regime da estrita legalidade. O objetivo do jogo é tomar decisões que minimizem o risco do tomador de decisões.

[...]

**A Administração opera sob o regime da estrita legalidade.** Enquanto ao particular é permitido fazer o que a lei não proíbe, à **Administração somente é permitido fazer o que a lei ordena. Os atos administrativos são típicos: devem possuir previsão legal.**

[...] [grifos do Relator]

Apreendendo a importância atribuída pelo autor à hermenêutica, assim como a compreensão acerca das implicações práticas das decisões administrativas, salta aos olhos a expressão “estrita legalidade”, condição necessária à qual esta IFES está incondicionalmente vinculada, por força constitucional constante no Art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Ademais, embora haja previsão regimental de *ad referendum* em determinados contextos, não há texto normativo que preveja expressamente sua aplicabilidade em emendas, possivelmente porque esvaziaria, em certa medida, a finalidade dos colegiados e, eventualmente, poderia gerar insegurança jurídica em face de decisão tomada de modo unilateral, mesmo que de boa-fé.

## DA CONCLUSÃO

Após a análise do Parecer nº 21/2022/CAMLN/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR (1110027) e de Recurso Administrativo CONSUN (1138734) interposto junto à Secretaria-Geral dos Conselhos Superiores (SECONS), considerada a omissão formal das normas internas no que se refere à aplicabilidade do *ad referendum* em emendas, este Relator se manifesta **pela manutenção literal do ato administrativo *ad referendum***, ou seja, **nos termos das prerrogativas dos Presidentes do CONSEA e do CONSAD**, previstas nos seus Regimento Internos, respectivamente, no **Art. 2º, inciso IX**, e no **Art. 3º, inciso X**, e, **por vinculação ao princípio da legalidade estrita, contra a aplicação de *ad referendum* em emendas.**

Este é o parecer.

Porto Velho, 28 de março de 2024.

Antenor Alves Silva

Conselheiro Titular do CONSAD



Documento assinado eletronicamente por **ANTENOR ALVES SILVA, Conselheiro(a)**, em 28/03/2024, às 12:32, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).  
Nº de Série do Certificado: 32940183893226257845678386123281016015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.unir.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_externo=0](http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0), informando o código verificador **1703462** e o código CRC **D50991E0**.



MINISTERIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA  
CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO  
DESPACHO DECISÓRIO Nº 7/2024/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR

Processo nº 23118.010298/2022-68

<b>FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA</b> 	
<b>Conselho Superior de Administração (CONSAD)</b>	
<b>Assunto:</b> Recurso contra decisão da CLN sobre possibilidade de emendas em ato <i>Ad Referendum</i> .	
<b>Parecer</b>	<b>originário:</b> 2/2024/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR, do conselheiro Antenor Alves Silva
<b>Parecer de vista:</b> 6/2024/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR, do conselheiro Jonas Cardoso	

**Decisão:**

Na 130ª sessão ordinária, em 26/06/2024, por dez votos favoráveis, cinco votos contrários e seis abstenções, o Pleno aprovou os pareceres 2/2024/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR e 6/2024/CONSAD/CONSUN/SECONS/REI/UNIR.

Conselheira Marília Lima Pimentel Cotinguiba  
Presidente do CONSAD



Documento assinado eletronicamente por **MARILIA LIMA PIMENTEL COTINGUIBA, Reitora**, em 08/07/2024, às 13:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.unir.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1820854** e o código CRC **A0291B9E**.