



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
PERNAMBUCO

PARECER n. 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU

NUP: 23295.027516/2023-33

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO
- IFPE CAMPUS RECIFE**

ASSUNTOS: Edital do Programa de Monitoria 2023

EMENTA:

I - Minuta de Edital visando à seleção de alunos para o Programa de Monitoria 2023 com a previsão de pagamento de bolsas aos estudantes.

II - Caracterização de bolsas de monitoria como doação civil. Parecer nº 93/PGF/LCMG/2010. Necessidade de autorização legislativa para seu pagamento.

III - Autorização para pagamento de bolsas de monitoria apenas a alunos de cursos de graduação ou de extensão universitária. Lei nº 12.155/2009. Decreto nº 7.416/2010. Não enquadramento de tais autorizações na equiparação dos Institutos Federais às universidades federais.

IV - Recomendação de exclusão da modalidade de monitoria com pagamento de bolsa financiadas com recursos de custeio e da promoção das respectivas retificações no texto do Edital.

V - Alternativamente, caso se opte por manter o Programa com base nas Resoluções CONSUP n. 68/2011 e 21/2012, por presunção de legitimidade dos atos, devem ser observadas as recomendações alternativas, ressalvada a posição da PF-IFPE.

VI - Respostas à consulta jurídica formulada.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise de minuta de edital que visa a selecionar estudantes para o Programa de Monitoria 2023 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE – *Campus Recife*. No item 2 do edital (Id. 0874328), há previsão de monitoria na modalidade remunerada, com oferta de 87 (oitenta e uma) bolsas no valor total de R\$900,00 (novecentos reais), divididas em 03 (três) pagamentos de R\$ 300, (trezentos reais) por mês, cada (Item 6 da minuta de Edital).

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Despacho Coordenação Acadêmica do Campus Recife, encaminhando minuta de Edital do Programa de Monitoria (Id. 0874309);
- Minuta do Edital de Monitoria e seus anexos (Id. 0874328);
- Consulta jurídica (Id. 0874719);
- Envio dos autos para análise e parecer jurídico (Id. 0877284).

3. Ressalta-se que o Programa de Monitoria do IFPE foi aprovado pela Resolução nº 68/2011, bem como faz parte da Política de Assistência ao Estudante do IFPE, aprovada pela Resolução nº 133/2022.

4. É o relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

5. Inicialmente, é importante adotar como premissa à presente análise o pilar-base do regime jurídico administrativo – qual seja o princípio da legalidade (art. 37, *caput*) – mediante o qual à Administração só é dado fazer aquilo que a lei permite ou autoriza. Tal previsão tem como fundamento a persecução do interesse público, e ganha especial relevo quando se está a falar de ato administrativo que limite a atuação de pessoas naturais ou físicas ou que gere despesas ou obrigações ao Estado. Assim, diferentemente do direito civil, em que as pessoas podem praticar quaisquer atos que não contrariem algum mandamento legal, no direito administrativo há uma prévia determinação do que se entende por interesse público e quais as ações legalmente autorizadas a persegui-lo.

6. A concessão de bolsas de monitoria a discentes é caracterizada legalmente como doação civil, necessitando, pois, ser previamente autorizada por lei específica. Nesse sentido, aliás, o entendimento exposto no Parecer nº 93/PGF/LCMG/2010, *in verbis*:

“IV - Da necessidade de lei específica para autorizar doações

Nos termos do decreto regulamentador, as bolsas de estudo, ensino, pesquisa e extensão, têm natureza de doação civil, estando, inclusive, livres do pagamento de imposto de renda.

Em vista disso, por constituírem liberalidade, ainda que condicionada, sua concessão depende de autorização legal específica, porquanto o administrador não está legitimado a dispor livremente do patrimônio público para outorgar benefícios gratuitos a quem quer que seja.

Nesta esteira, o Parecer nº 740/2007-CGEPD alude ao conteúdo de votos proferidos em julgamentos do TCU, notadamente o Acórdão nº 577/1997-Plenário, que tratou do auxílio concedido aos aprovados na primeira fase de determinado concurso público para que participassem de curso de formação, que integraria a segunda fase do certame. O debate naquela ocasião recaía sobre as repercussões tributárias, previdenciárias e funcionais decorrentes daquele pagamento, o qual, no bojo da decisão, foi considerado como uma espécie de bolsa de e que tem natureza de doação. A partir da premissa de que aquela verba constituía doação, a Corte concluiu que:

“Não se pode realizar doação às custas dos recursos do Estado, pois a ninguém é lícito praticar sponte sua liberalidade com o patrimônio comum da sociedade, ainda que com propósitos benemerentes. Admite-se, porém, a exceção legal. A doação é regular e permitida, quando amparada em expressa e excepcional autorização legislativa”.

Com toda razão **não se pode admitir que a Administração doe dinheiro público livremente, ainda que justos e louváveis seus propósitos. Para tanto há necessidade de lei que expressamente autorize a doação. Como as bolsas são pagas a título de doação, dependem naturalmente da existência de uma lei específica.**

Assim, em que pese os art. 169, §1º, CF., e art. 26, LRF, não puderem ser invocados legitimamente para se exigir a presença de lei específica para o pagamento das bolsas, tal exigência decorre da natureza intrínseca da verba, que é uma doação.” (grifou-se)

7. Estabelecida esta premissa, passa-se a analisar a legislação que dispõe sobre a concessão de bolsas de monitoria. Com efeito, assim dispõem sobre o tema os artigos 10 e 12, da Lei n. 12.155, de 23 de dezembro de 2009, *in fine*:

Art. 10. Ficam as instituições federais de educação superior autorizadas a conceder bolsas a estudantes matriculados em cursos de **graduação, para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão, que visem: (Regulamento)**

I - à promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica; e

II - ao **desenvolvimento de atividades de extensão universitária** destinadas a ampliar a interação das instituições federais de educação superior com a sociedade.

Art. 11. (VETADO).

Art. 12. As bolsas previstas nos arts. 10 e 11 adotarão como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa, bem como as condições fixadas em regulamento do Poder Executivo, que disporá, no mínimo, sobre: (Regulamento)

I - os direitos e obrigações dos beneficiários das bolsas;

II - as normas para renovação e cancelamento dos benefícios;

III - a periodicidade mensal para recebimento das bolsas;

IV - as condições de aprovação e acompanhamento das atividades, programas e projetos no âmbito das instituições de educação superior ou pesquisa;

V - a avaliação das instituições educacionais responsáveis pelos cursos;

VI - a avaliação dos bolsistas; e

VII - a avaliação dos cursos e tutorias.

Parágrafo único. O quantitativo de bolsas concedidas anualmente observará o limite financeiro fixado pelas dotações consignadas nos créditos orçamentários específicos existentes na respectiva lei orçamentária anual. (grifou-se)

8. Regulamentando referidos dispositivos, o Decreto nº 7.416/2010 trouxe várias diretrizes para a concessão das bolsas de extensão, das quais se destaca:

Art. 2º As bolsas de permanência e de extensão serão pagas mensalmente e adotarão como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa.

Parágrafo único. As bolsas de permanência e de extensão poderão ser renovadas, observados a disciplina própria da instituição e os termos do edital de seleção, considerando o desempenho do estudante, a avaliação dos programas ou projetos desenvolvidos, bem como a disponibilidade orçamentária.

Art. 3º Aplicam-se ao candidato às bolsas de permanência e de extensão os seguintes requisitos, sem prejuízo de outros específicos fixados pela instituição:

I - **estar regularmente matriculado em curso de graduação;**

II - apresentar indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico, definidos pela instituição;

III - ser aprovado em processo de seleção, que deve considerar critérios de vulnerabilidade social e econômica, no caso da bolsa permanência;

IV - não receber qualquer outra bolsa paga por programas oficiais; e

V - apresentar tempo disponível para dedicar às atividades previstas no edital de seleção, quando a modalidade exigir.

§1º Os editais dos processos de seleção deverão ser divulgados oficialmente, com antecedência mínima de oito dias de sua realização, incluindo informações sobre data, horário, local, critérios e procedimentos a serem utilizados.

§2º Poderão ser incluídos em um mesmo programa ou projeto bolsistas atendidos pelas modalidades previstas nos incisos I e II do art. 1o, bem como estudantes não bolsistas.

Art. 4º As bolsas de permanência e de extensão serão canceladas nos seguintes casos:

I - conclusão do **curso de graduação;**

II - desempenho acadêmico insuficiente;

III - trancamento de matrícula;

IV - desistência da bolsa ou do curso;

V - abandono do curso; ou

VI - prática de atos não condizentes com o ambiente universitário, nos termos da disciplina própria da instituição, garantida a ampla defesa e o contraditório.

9. Destarte, tem-se que a referida legislação limitou o pagamento de bolsas de monitoria a **estudantes de graduação, não havendo previsão legal para que tal doação civil seja promovida, também, a estudantes do ensino básico, técnico e tecnológico.**

10. Essa vedação, inclusive, não nos parece relativizada pelo disposto no art. 2º, § 1º, da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, eis que a equiparação dos Institutos Federais às universidades federais dá-se em relação às disposições “*que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior*”, não se enquadrando a questão do pagamento de bolsas a estudantes de cursos básicos, técnicos e tecnológicos no conceito de “*regulação*” e tampouco se confundindo com os “*cursos de educação superior*”.

11. Cotejando-se a legislação de regência à situação contida nos autos, parece-nos, salvo melhor juízo, que haja inadequação entre a autorização legal concedida às instituições federais de ensino superior e a intenção do IFPE de manter um programa de monitoria com remuneração de alunos de ensino técnico, tal como indicado nos Itens 2 e 6 da minuta do Edital de Id. 0874328.

12. Não se desconhece, aqui, a existência de programas de monitoria para cursos técnicos em institutos federais – inclusive no IFPE, consoante Resoluções CONSUP n.º 68/2011 e 21/2012 – embora o fundamento legal utilizado por todas – a Lei n. 12.155/2009 – a nosso sentir, não se aplique ao caso. Ressalte-se, ainda, em no Parecer n.º 068/2019/PF-IFPE/PGF/AGU, já havia se manifestado neste sentido, recomendando-se, inclusive, a reavaliação destes programas aos contornos, aparentemente transpostos, da Lei n. 12.155/2009, ou a busca junto ao MEC da proposição de uma alteração legislativa que expressamente contemple o pagamento de bolsas a discentes do ensino básico, técnico e tecnológico.

13. Por outro lado, vislumbra-se a possibilidade da concessão de tais bolsas, caso o programa ocorra no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, considerando-se as áreas a serem desenvolvidas e previstas no Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010. Com efeito, verifica-se que a Resolução IFPE n.º 133, de 30 de junho de 2022, que aprovou a sua Política de Assistência Estudantil, expressamente criou o programa de monitoria (item 8.2.1.8).

14. Nesse sentido, verifica-se que a minuta do Edital em análise previu, em seu item 2.2.3, que partes das bolsas – 36 - seriam pagas com recursos da verba de Assistência Estudantil e, as demais 45, com verbas de custeio.

15. Diante do exposto, recomenda-se que o Edital de Monitoria seja retificado para contemplar apenas as bolsas a serem concedidas com verbas da assistência estudantil e a modalidade de monitoria voluntária (sem bolsa).

16. De toda sorte, considerando que as resoluções do Conselho Superior, enquanto atos administrativos, gozam de presunção relativa de legitimidade, cabendo a revisão em autotutela ao próprio Conselho, e não à PF-IFPE, avança-se, **alternativamente**, na análise dos demais pontos do Edital, a fim de assegurar uma ampla análise jurídica da pretensão administrativa.

17. Neste aspecto, havendo intenção em manter a concessão de bolsas com verba de custeio, passa-se a analisar os dispositivos do Edital em apreço

18. De pronto, recomenda-se que o Edital seja revisto para alterar o seu cronograma, ajustando-o às datas atuais. Ademais, recomenda-se:

- Adequar o item 5.1, que prevê que a seleção dos Estudantes Monitores será por meio da análise do histórico escolar, ao artigo 14, da Resolução n.º 68/2011 que estabelece: “*Art.14 A seleção dos candidatos para assumir a monitoria será através da realização de provas elaboradas pelo docente-orientador do componente curricular.*”
- Ajustar o item 5.3 ao artigo 18, da Resolução n.º 68/2011, prevendo critério de desempate, nos termos artigo: *Art.18 Em caso de empate, será aprovado o estudante com maior nota no componente curricular em que pleiteia a monitoria; persistindo o empate, ficará a decisão a cargo do docente-orientador do componente curricular.*
- Adequar o item 7 da minuta ao artigo 23, da referida Resolução.

19. É preciso, ainda, que a autoridade administrativa demonstre que o valor mensal eleito de R\$ 300,00 (trezentos reais) é equivalente ao pago pelas agências oficiais de fomento à pesquisa (art. 2º, do Decreto n. 7.416/2010).

20. Como forma de comprovação da existência de disponibilidade orçamentária para tais doações, é imperioso juntar aos autos o Detalhamento Orçamentário 2023 para Custeio do IFPE – Campus Recife, com identificação da específica fonte, das despesas relativas às bolsas dos programas em tela, o que deve ser providenciado pela área técnica.

21. É preciso, ainda, ajustar o cronograma de realização do processo seletivo, eis que o art. 3º, § 1º, do Decreto n. 7.416/2010 exige divulgação com antecedência mínima de oito dias de sua realização.

22. Por fim, especificamente quanto à consulta formulada no documento de Id. 0874349, verifica-se que ela se volta para dois aspectos distintos: (i) “a forma de seleção prévia dos estudantes que concorrerão às vagas disponibilizadas, mediante desclassificação antecipada dos que tenham cursado, fora da grade curricular do Curso Técnico no qual estejam matriculados, o componente curricular para o qual pretendem ocupar a vaga”; (ii) “a forma de direcionamento prévio das/os docentes que necessitam escolher, antes ou em tempo do cronograma do edital, em qual dos cursos ofertará vaga, excluindo do processo seletivo (a) estudantes que cursaram componentes curriculares da Formação Geral em equivalência (b) estudantes que tenham cursado o componente curricular da Formação Geral coincidente no curso no qual estejam matriculados, mas que não houve vaga disponibilizada.”

23. Assim, verifica-se que se pretende questionar a regra editalícia que determina que o aluno apenas possa se candidatar à vaga de monitoria da disciplina vinculada ao curso em que esteja matriculado. Ou seja, de acordo com o Edital, os alunos de determinado curso apenas poderão concorrer às vagas de monitoria de disciplina da Formação Geral vinculadas ao seu curso de matrícula. É o que se extrai do item 4, do item 2.1, do Edital:

b) Dessa forma, estudantes de Eletrônica concorrerão às vagas para monitores disponibilizadas para Matemática III em Eletrônica; estudantes de Eletrotécnica concorrerão às vagas para monitores disponibilizadas para Matemática III em Eletrotécnica, e assim por diante.

24. Com efeito, ao se analisar a regra do artigo 22, do Programa de Monitoria, verifica-se que não há a exigência de que o estudante seja monitor apenas da disciplina vinculada ao seu curso. Eis o teor do referido artigo:

Art. 22 São requisitos para a inscrição no Programa de Monitoria dos cursos técnicos e superiores do IFPE:

- I - Ser estudante regularmente matriculado em curso de nível técnico ou superior do IFPE.
- II - Ter sido aprovado no Processo de Seleção com nota igual ou superior a 6,0 (seis) para cursos técnicos e igual ou superior a 7,0 (sete) para cursos superiores.
- III - Ter obtido média final igual ou superior a 6,0 (seis) no componente curricular cursado no IFPE, no qual está pleiteando a monitoria e não possuir nenhuma reprovação nele, o que deverá ser comprovado após a aprovação no Processo Seletivo, na ocasião da assinatura do Termo de Compromisso por meio da apresentação do histórico escolar.
- IV - Não ser bolsista de qualquer outro órgão ou programa regular de bolsa no IFPE.V- Não possuir vínculo empregatício com entidade pública e/ou privada ou outra remuneração regular de qualquer natureza.
- VI - Para exercer a monitoria voluntária (sem bolsa) o estudante deve atender aos requisitos acima especificados, com exceção dos itens IV e V.

25. Por seu turno, analisar os apontamentos suscitados nos autos, assim se manifestou quanto ao ponto a Comissão de Monitoria:

Para fins de esclarecimentos, reiteramos que o regulamento prevê a distribuição de vagas de monitoria por curso e não por componente: "CAPÍTULO IX - DA DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS PARA OS CURSOS

Art. 21 A distribuição de vagas para os cursos será feita anualmente, de acordo com os critérios propostos pela Comissão de Monitoria e aprovados pela Direção de Ensino do Campus ou

instância equivalente.

§ 1º A distribuição de vagas será feita com base nos dados do ano letivo anterior, complementadas com as projeções do ano corrente.

§ 2º **Cada Coordenador de Curso será informado do número de vagas com o qual foi contemplado.** (Grifou-se)

26. Analisando-se os dispositivos normativos postos, verifica-se que a finalidade da norma é contemplar o mesmo número de monitores para cada curso. De fato, o Programa de Monitoria não restringe a participação de alunos às vagas de disciplinas vinculadas ao seu curso, o que poderia acarretar uma restrição indevida à participação do candidato. Tal limitação parece ser, de fato, sem fundamento, principalmente para as disciplinas da área propedêutica ou Formação Geral, cujo conteúdo costuma ser idêntico para todos os cursos.

27. Quanto ao argumento posto pela Comissão, segundo a qual a previsão do regulamento seria de distribuição de vagas de monitoria por curso e não por componente, quer nos parecer que tal regra busca preservar a equivalência de *vagas* por curso e não de *alunos* por curso. Em outras palavras, o critério de distribuição de monitores deve ser equivalente para cada curso, não se exigindo que as vagas sejam contempladas para o mesmo número de alunos por curso.

28. Ademais, perdurar o entendimento da Comissão, o impedimento imposto poderia levar ao não preenchimento de uma vaga, para a qual existam vários candidatos. Sim, pois, pode-se imaginar a hipótese de que em determinado curso não se inscrevam candidatos para a disciplina de matemática, por exemplo, mas que em outro curso, um grande número de alunos se candidate àquela disciplina. Em tal situação, o curso findaria por não ter monitor(es) para determina(s) disciplina(s).

29. Sendo assim, diante da ausência de previsão normativa, sugere-se a alteração da norma apontada.

30. Em relação ao segundo questionamento, deve ser observada a regra do já transcrito artigo 21, do Programa de Monitoria, segundo a qual a distribuição de vagas ocorre de acordo com os critérios propostos pela Comissão de Monitoria, devidamente aprovados pela Direção de Ensino do *Campus*, e o número de vagas deve ser previamente definindo, devendo haver a comunicação para o coordenador do curso (§2º).

31. Da leitura da minuta de Edital, observa-se que a Comissão disciplinou a distribuição das vagas na OBS 1, do subitem 2.23, em que consta que cada curso contará com 04 bolsas para componentes de Formação Geral.

32. Nesse ponto, importa ainda destacar a regra do artigo 8º, do Programa de Monitoria:

Art.8º São atribuições do docente-orientador:

I - Encaminhar o pedido de monitoria do componente curricular ao Departamento Acadêmico ou instância equivalente, justificando sua necessidade.

II - Apresentar à Coordenação de Curso um Plano de Monitoria.

33. Sendo assim, de acordo com a norma acima transcrita, cada professor deverá formular, de maneira fundamentada, o pedido de monitoria que entender necessário.

34. Nestes termos, é possível concluir que as regras estabelecidas no Edital, quanto a este aspecto, encontram-se de acordo com o Programa de Monitoria.

III. CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, recomenda esta PF-IFPE que sejam observadas as recomendações tecidas no decorrer desta manifestação jurídica, notadamente nos itens **15, 16, 18, 19, 20, 29 e 34.**

36. Após o atendimento das recomendações promovidas pela PF-IFPE ou o seu afastamento justificado, os autos prescindem de devolução a este órgão jurídico, nos termos contidos no Enunciado n. 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU^[1].

37. Encaminhem-se os autos ao **Campus Recife**, para ciência e providências.

Recife, 09 de outubro de 2023.

(Documento assinado eletronicamente)

LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA
PROCURADOR FEDERAL

[1] Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23295027516202333 e da chave de acesso 55ff5443



Documento assinado eletronicamente por LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1304307617 e chave de acesso 55ff5443 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-10-2023 23:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
