



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

PARECER n. 00385/2024/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU

NUP: 23295.023649/2024-11

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

ASSUNTOS: Consulta Jurídica. Bolsa Monitoria.

EMENTA: Consulta jurídica. Concessão de Bolsa Monitoria. Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU.

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

II - 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.

III - Respostas à consulta jurídica formulada.

RELATÓRIO

1. Os presentes autor foram encaminhados para esta PF-IFPE diante da consulta jurídica formulada no ofício de Id. 1431953, e de despacho de 1450452, em que se questiona a possibilidade de revisão do Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU.

2. Eis o teor da referida consulta (Id. 1431953):

Tendo em vista o parecer n. 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU referente ao Edital do Programa de Monitoria 2023, venho, respeitosamente, solicitar a revisão do parecer em relação ao item 9, que trata das limitações legais para o pagamento de bolsas de monitoria a estudantes do ensino básico, técnico e tecnológico. Segundo o parecer:

“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”.

Gostaria de destacar uma informação relevante disponível no Portal do MEC, que responde à questão: "Um curso tecnológico é uma graduação?" De acordo com o portal:

“Os cursos superiores de tecnologia ou graduações tecnológicas são cursos de graduação plena como quaisquer outros cursos de licenciatura ou bacharelado. Seus diplomas têm validade nacional. (disponível em URL: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/353-perguntas-frequentes-911936531/educacao-tecnologica-1056103719/13146-um-curso-tecnologico-e-uma-graduacao> ; acesso em 24/09/24.

Além disso, o parecer CNE/CES 436/2001, publicado no Diário Oficial da União em 6 de abril de 2001, reforça que os Cursos Superiores de Tecnologia são considerados cursos de graduação, com diretrizes curriculares próprias. A partir dessas informações, solicitamos que seja esclarecido se o Campus Recife poderá pagar bolsas de monitoria utilizando não apenas recursos da Assistência Estudantil, mas também verbas de custeio, considerando que também oferecemos Cursos de Graduação em Tecnologia e Bacharelado.

Caso a revisão do parecer não seja possível, pedimos um esclarecimento sobre os critérios de elegibilidade para a bolsa de monitoria, conforme a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) Lei nº 14914/2024, e se a renda familiar per capita de até um salário mínimo ou a origem de escola pública serão os fatores determinantes. Se o estudante classificado não atender a esses critérios, poderá optar pela monitoria voluntária.

Além disso, aproveitamos a oportunidade para fazer algumas consultas aos setores responsáveis sobre as diretrizes e condições da monitoria remunerada no IFPE:

1. Qual a escolaridade ou modalidade de ensino para a qual o IFPE pode pagar bolsa de monitoria?
2. Qual é a renda máxima permitida para o estudante e/ou sua família?
3. Qual a fonte de verba para pagamento de bolsas de monitoria? Custeio, assistência estudantil ou outra fonte?
4. Qual a duração máxima que um estudante pode receber bolsa de monitoria?
5. Quais os critérios obrigatórios para seleção do bolsista?
6. Como podemos equiparar o processo de seleção da bolsa de monitoria ao de Iniciação Científica ou Extensão, permitindo que o docente escolha seus monitores bolsistas diretamente?

3. Remetidos os autos à Direção Ensino do Campus Recife, foi proferido o seguinte despacho (Id. 1450452):

Considerando o Ofício nº 04/2024 da Comissão do Programa de Monitoria do Campus Recife que faz referência ao **Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU**, emitido e anexado no Processo de nº 23295.02751/2023-33, em 09 de outubro de 2023;

Considerando a recente Lei nº 14.914 publicada em de 03 de julho de 2024, que Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES);

Vimos solicitar a essa a Direção Geral que encaminhe a Procuradoria Geral o pedido de reanálise com relação ao **item 9, do Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU**, que trata das limitações legais para o pagamento de bolsas de Monitoria a estudantes do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

A nova Lei no Artigo 1º, § 1º que trata da implementação do PNAES, contempla o atendimento aos estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais e cursos de educação profissional técnica de nível médio.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superiores na educação profissional, científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos.

§ 1º A PNAES será implementada de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, com vistas ao atendimento de estudantes regularmente matriculados **em cursos superiores presenciais de graduação e em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio.**

Também no Artigo 4º da Lei 14.914/2024 destaca-se que o PNAES abrange os seguintes programas e ações:

- I - Programa de Assistência Estudantil (PAE);**
- II - Programa de Bolsa Permanência (PBP);
- III - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases);
- IV - Programa Estudantil de Moradia (PEM);
- V - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate);
- VI - Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir);
- VII - Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe);
- VIII - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB);
- IX - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS);

X - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaeas);

XI - Benefício Permanência na Educação Superior;

Sendo a Monitoria um Programa que está contemplado na Política da Assistência Estudantil, conforme descrito no item 8.2.1.8- da RESOLUÇÃO CONSUP/IFPE Nº 133, DE 30 DE JUNHO DE 2022, a seguir, entendemos que há possibilidade para o Campus, viabilizar os pagamentos;

O Programa de Monitoria visa incentivar a formação acadêmica, ampliar os espaços de aprendizagem, melhorar a qualidade do ensino e contribuir para o desenvolvimento da autonomia e da formação integral da comunidade estudantil dos/as estudantes. Esse programa efetiva-se sob a forma de monitoria voluntária ou de monitoria remunerada por bolsa e dispõe de procedimentos próprios para execução, conforme regulamento elaborado pela Pró-Reitoria de Ensino (Proden), em articulação com as diretorias de ensino dos Campi.

Caso nossa a compreensão esteja equivocada com relação aos pagamentos de bolsas de Monitoria; solicitamos esclarecimento sobre os critérios de elegibilidade para o pagamento de tais bolsas. de Monitoria e se o Campus Recife poderá utilizar apenas o recurso da Assistência Estudantil ou poderá também usar recursos da verba do custeio para viabilizar tais pagamentos.

Neste sentido, reforçamos a solicitação emanada do Ofício nº 04/2024 da Comissão de Monitoria do Campus Recife no sentido de solicitar a PJUR uma reanálise do **Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU** e emitir um novo posicionamento levando em consideração a nova normativa publicada recentemente.

Quanto às consultas listadas de 1 a 6 no final do ofício nº 04/2024/ Comissão de Monitoria, estas serão respondidas pelos setores responsáveis do Campus.

4. Os autos foram ainda instruídos com os seguintes documentos:

- o Cópia do Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU (Id. 1432052)
- o Resolução nº 68/2011, que aprovou o Regulamento do Programa de Monitoria do IFPE (id. 1450426);
- o Resolução CONSUP/IFPE n.º 133, de 2022, que aprovou a reformulação da Política de Assistência Estudantil do IFPE (id. 1450451);
- o
- o Minuta do Edital de Monitoria e seus anexos (Id. 0874328);
- o Consulta jurídica (Id. 0874719);
- o Envio dos autos para análise e parecer jurídico (Id. 1451083 e 1454613).

5. É o relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

6. Inicialmente, convém ressaltar que o Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU discorreu acerca da possibilidade de concessão de bolsa de monitoria para alunos IFPE, deixando consignado, na referida oportunidade que a concessão de bolsas de monitoria a discentes é caracterizada legalmente como doação civil, necessitando, pois, ser previamente autorizada por lei específica, consoante 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. Na mesma oportunidade, destacou-se que a concessão de bolsas de monitoria encontra-se prevista nos artigos 10 e 12, da Lei n. 12.155, de 23 de dezembro de 2009, *in verbis*:

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. Pois bem conforme exposto no questionado Parecer nº 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU, esta Procuradoria, reiterando entendimento anteriormente defendido no PARECER Nº 068/2019/PF-IFPE/PGF/AGU, concluiu 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. Assim, no entender desta Procuradoria, a legislação ordinária veda, atualmente, a concessão de bolsas de monitoria para estudantes de nível médio, quando concedidas com espeque nos artigos 10 e 12, da Lei n.º 12.155, de 2009, e seu regulamento, o Decreto n.º 7.413, de 2010, com pagamento previsto nas fontes de custeio, próprias da instituição concedente.

11. Hipótese diversa, porém, é a concessão benefício do PNAES, em programa de monitoria devidamente regulamentado, a ser concedido no âmbito de Política de Assistência Estudantil e, portanto, financiada com recursos deste Programa. Tal exceção também foi tratada no Parecer n.º 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU, nos seguintes termos

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.

12. É de se ressaltar, ainda, que a referida manifestação jurídica foi proferida por ocasião da análise da minuta de Edital CREC/IFPE n.º 07, de 2023, nos autos do processo n.º 23295.027516/2023-60, que continha a previsão, em seu item 2.2.3, da concessão de “81 (oitenta e uma) bolsas, sendo 45 (quarenta e cinco) a serem pagas **com verba de Custeio e 36 (trinta e seis) a serem pagas com verba da Assistência Estudantil, distribuídas igualmente para os cursos técnicos**”. Ou seja, as bolsas a serem concedidas naquela oportunidade se destinavam apenas a **alunos de nível médio**.

13. Diante do que restou consignado no OFÍCIO Nº 04/2024/Comissão de Monitoria/DEN/REC/IFPE (Id. 1431953), vale ressaltar que **o curso técnico integrado e técnico subsequente não equivalem a curso de graduação**, mas se caracterizam como cursos de nível médio. Diferem, portanto, dos *cursos superiores de tecnologia*, os quais são caracterizados como cursos de graduação. Eis o que dispõe o artigo 7º, da Lei n.º 11.892, de 2008:

Art. 7º Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

I - **ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental** e para o público da educação de jovens e adultos;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

VI - **ministrar em nível de educação superior:**

a) **cursos superiores de tecnologia** visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;

d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

14. **Assim, diante do que já fora outrora exposto, esta Procuradoria reitera o seu entendimento no sentido da impossibilidade de concessão de bolsas de monitoria a com fulcro nos artigos 10 e 12, da Lei n.º 12.155, de 2009, para estudantes de nível médio, nos termos já consignados no Parecer n.º 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU.**

15. Por outro lado, não há impedimentos para que tal bolsa, com o aludido fundamento legal, seja concedida para alunos da *graduação*, diante da expressa previsão legal. Nada obsta, ainda, repita-se, que os alunos de nível médio sejam contemplados com recursos, no âmbito do PNAES, para programas de monitoria, atendidas as regras da Política de Assistência Estudantil do IFPE.

16. Fixadas as premissas acima, passa-se à análise dos quesitos formulados no OFÍCIO Nº 04/2024/Comissão de Monitoria/DEN/REC/IFPE (Id. 1431953):

1. Qual a escolaridade ou modalidade de ensino para a qual o IFPE pode pagar bolsa de monitoria?

Consoante acima exposto, a bolsa de monitoria, a ser concedida com fundamento nos artigos 10 e 12, da Lei n.º 12.155, de 2009, poderá apenas contemplar alunos da graduação.

Por outro lado, os alunos do ensino médio, conforme o caso, poderão perceber recursos do PNAES, no âmbito de programa de monitoria, atendidos os requisitos da Política de Assistência Estudantil do IFPE.

2. Qual é a renda máxima permitida para o estudante e/ou sua família?

A princípio, não há uma renda máxima fixada na legislação, conforme estabelecido no artigo 6º, da Lei n.º 14.914, 2024. A fixação dos critérios para a concessão de auxílio em programa de monitoria deverá observar a referida Lei e a Política interna da Instituição.

3. Qual a fonte de verba para pagamento de bolsas de monitoria? Custeio, assistência estudantil ou outra fonte?

Embora tal questionamento deva ser direcionado ao setor competente, pode-se adiantar que a bolsa monitoria, com fundamento nos artigos 10 e 12, da Lei n.º 12.155, de 2009, é paga com créditos orçamentários específicos existentes na respectiva lei orçamentária anual (Parágrafo único, do artigo 12). Já o benefício assistencial possui recurso específico, consignado no orçamento da Instituição.

4. Qual a duração máxima que um estudante pode receber bolsa de monitoria?

Não há a previsão legal de um prazo máximo para a bolsa ou para o benefício do PNAES.

5. Quais os critérios obrigatórios para seleção do bolsista?

Os critérios para a concessão de auxílio do PNAES estão consignados na Lei n.º 14.914, de 2024 e na Política de Assistência do IFPE. Já a bolsa monitoria, será concedida consoante requisitos da Lei n.º 12155, de 2009 e Decreto n.º 7.416, de 2010.

6. Como podemos equiparar o processo de seleção da bolsa de monitoria ao de Iniciação Científica ou Extensão, permitindo que o docente escolha seus monitores bolsistas diretamente?

A consulta envolve questão de mérito administrativo, de maneira que se recomenda o seu encaminhamento aos setores competentes.

III. CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, reitera-se os termos Parecer n.º 00250/2023/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU, reafirmando-se nesta oportunidade os seus fundamentos.

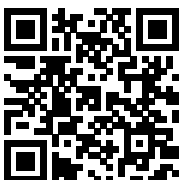
18. Encaminhem-se os autos ao **Campus Recife**, para ciência e providências.

Recife, 06 de novembro de 2024.

(Documento assinado eletronicamente)

LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23295023649202411 e da chave de acesso 3dfcd521



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 1745505802 e chave de acesso 3dfcd521 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA, com certificado A1 institucional

