



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
NÚCLEO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

AV. DES. VITOR LIMA, 222, S. 502, ED. SANTA CLARA (REITORIA II), TRINDADE, FLORIANÓPOLIS/SC · 88040-400 · (48)37219371 · PFSC.UFSC@AGU.GOV.BR

PARECER n. 00069/2018/NADM/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23080.056000/2018-54

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: acúmulo de bolsas. Vedação. Bolsa CAPES, CNPq ou FAPESC com bolsa concedida por fundação de apoio da UFSC. Portaria Conjunta CAPES/CNPq n. 01/2010, de 15 de julho de 2010. Acúmulo para complementação financeira e em caso de vínculo empregatício.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PROPG/UFSC para análise e manifestação acerca da possibilidade de acumulação de bolsa concedida pela CAPES, CNPq ou FAPESC com bolsa fornecida por fundação de apoio da UFSC.

I – RELATÓRIO:

2. Consta às fls. 06-08 consulta da Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PROPG/UFSC sobre acúmulo de bolsas de Mestrado e de Doutorado da CAPES, CNPq e FAPESC com bolsas concedidas por Fundações da UFSC, diante do questionamento levantado pela Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) à PROPG/UFSC.

3. Tal documento expõe as vedações ao acúmulo de bolsas previstas em portarias da CAPES, bem como o entendimento da Coordenadora do PPGEP, de que o acúmulo de bolsas seria permitido com base no que dispõe a Portaria Conjunta CAPES/CNPq n. 01/2010, de 15 de julho de 2010, sobre a possibilidade de o bolsista receber complementação financeira, ao argumento de que tal complementação poderia advir da concessão de bolsa por uma Fundação de Apoio da UFSC, vez que tais fundações não se caracterizam como agências públicas de fomento.

4. Às fls. 13-92 foram juntadas normativas relacionadas a programas de bolsa CAPES, CNPq e FAPESC.

5. É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

6. *Esclarece-se, inicialmente, que a presente manifestação se limita aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa, as quais não competem à Procuradoria Federal, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.*

7. *Ressalta-se, também, que a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, que é relativo à área técnica competente da Administração.*

8. Quanto à matéria objeto de consulta, a Portaria n. 76/2010 da CAPES, em seu artigo 9º, traz os requisitos para concessão de bolsa do Regulamento do Programa de Demanda Social, bem como exceções à vedação de acúmulo de bolsas, conforme segue:

Art. 9º. Exigir-se-á do pós-graduando, para concessão de bolsa de estudos:

I - dedicação integral às atividades do programa de pós-graduação;

II - quando possuir vínculo empregatício, estar liberado das atividades profissionais e sem percepção de vencimentos;

III - comprovar desempenho acadêmico satisfatório, consoante às normas definidas pela instituição promotora do curso;

IV - não possuir qualquer relação de trabalho com a instituição promotora do programa de Pós-Graduação;

V - realizar estágio de docência de acordo com o estabelecido no art. 18 deste regulamento;

VI - não ser aluno em programa de residência médica;

VII - quando servidor público, somente os estáveis poderão ser beneficiados com bolsas de mestrado e doutorado, conforme disposto no art. 318 da Lei 11.907, de 02 de fevereiro de 2009;

VIII - os servidores públicos beneficiados com bolsas de mestrado e doutorado deverão permanecer no exercício de suas funções, após o seu retorno, por um período igual ao de afastamento concedido (§ 4º, art. 96-A, acrescido pelo Art. 318 da Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009 que deu nova redação à Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990);

IX - ser classificado no processo seletivo especialmente instaurado pela Instituição de Ensino Superior em que se realiza o curso;

X - fixar residência na cidade onde realiza o curso;

XI - não acumular a percepção da bolsa com qualquer modalidade de auxílio ou bolsa de outro programa da CAPES, de outra agência de fomento pública, nacional ou internacional, ou empresa pública ou privada, excetuando-se:

a) **poderá ser admitido como bolsista de mestrado ou doutorado, o pós-graduando que perceba remuneração bruta inferior ao valor da bolsa da respectiva modalidade, decorrente de vínculo funcional com a rede pública de ensino básico ou na área de saúde coletiva, desde que liberado integralmente da atividade profissional e, nesse último caso, esteja cursando a pós-graduação na respectiva área;**

b) **os bolsistas da CAPES, matriculados em programas de pós-graduação no país, selecionados para atuarem como professores substitutos nas instituições públicas de ensino superior, com a devida anuência do seu orientador e autorização da Comissão de Bolsas CAPES/DS do programa de pós-graduação, terão preservadas as bolsas de estudo. No entanto, aqueles que já se encontram atuando como professores substitutos não poderão ser contemplados com bolsas do Programa de Demanda Social;**

c) **conforme estabelecido pela Portaria Conjunta Nº. 1 Capes/CNPq, de 12/12/2007, os bolsistas CAPES, matriculados em programas de pós-graduação no país, poderão receber bolsa da Universidade Aberta do Brasil - UAB, quando atuarem como tutores. Em relação aos demais agentes da UAB, não será permitido o acúmulo dessas bolsas.**

Parágrafo único. A inobservância pela IES dos requisitos deste artigo acarretará a imediata interrupção dos repasses e a restituição à CAPES dos recursos aplicados irregularmente, bem como a retirada da bolsa utilizada indevidamente. [Grifou-se].

9. Por sua vez, a Portaria Conjunta CAPES/CNPq n. 01, de 15 de julho de 2010, traz outra exceção à vedação ao acúmulo de bolsas, nos moldes a seguir:

Art. 1º Os bolsistas da CAPES e do CNPq matriculados em programa de pós-graduação no país poderão receber **complementação financeira, proveniente de outras fontes**, desde que se dediquem a atividades relacionadas à sua área de atuação e de interesse para sua formação acadêmica, científica e tecnológica.

§1º É vedada a acumulação de bolsas provenientes de agências públicas de fomento.

§2º **Os referidos bolsistas poderão exercer atividade remunerada**, especialmente quando se tratar de docência como professores nos ensinos de qualquer grau. [Grifou-se].

10. A Portaria Conjunta também traz os requisitos para o recebimento da complementação financeira cumulada com bolsa, senão vejamos:

Art. 2º Para receber complementação financeira ou atuar como docente, o bolsista deve obter autorização, concedida por seu orientador, devidamente informada à coordenação do curso ou

programa de pós-graduação em que estiver matriculado e registrada no Cadastro Discente da CAPES.

Art. 3º No caso de comprovado desrespeito às condições estabelecidas na presente portaria, o bolsista será obrigado a devolver à CAPES ou CNPq os valores recebidos a título de bolsa, corrigidos conforme a legislação vigente.

11. Percebe-se que a Portaria Conjunta, embora permita o acúmulo de complementação financeira com bolsa da CAPES ou CNPq ao aluno bolsista, isso se dará desde que a atividade remunerada esteja relacionado à área de atuação e de interesse para sua formação acadêmica, científica e tecnológica, inclusive a docência, exigindo-se, ainda, a anuência do orientador e informação à coordenação do programa de pós-graduação respectivo, que poderá homologar ou não essa anuência para fins de registro.

12. Para dirimir eventuais dúvidas e haver melhor aplicação da referida Portaria pelas IES, a CAPES e o CNPq emitiram Nota Conjunta sobre a matéria (a qual consta à fl. 92 do presente processo), esclarecendo que o propósito da Portaria é permitir aos bolsistas da CAPES ou do CNPq “a opção de acumular a bolsa de pós-graduação, níveis mestrado e doutorado, com um **vínculo empregatício remunerado**” [...] “e, portanto, quando tal vínculo empregatício seja resultante de sua condição de bolsista e como consequência do tipo de projeto que esteja desenvolvendo” e “alerta de que não aceitará absolutamente a interpretação completamente equivocada da Portaria Conjunta CAPES-CNPq nº 01/2010, feita por coordenadores de programas de pós-graduação, e orientadores responsáveis pela formalização da indicação do bolsista [...]”.

13. Sendo assim, uma vez atendidas as condições da Portaria Conjunta CAPES-CNPq n. 1/ 2010, é possível o recebimento de complementação financeira pelo bolsista, em atividade remunerada em que haja vínculo empregatício, e desde que se dedique a atividades relacionadas à sua área de atuação e de interesse para sua formação acadêmica, científica ou tecnológica, obtenha autorização junto ao orientador e informe a coordenação do curso ou programa de pós-graduação, para conferência e homologação.

14. Em entrevista publicada em 17 Maio de 2011, o presidente da CAPES, Jorge Almeida Guimarães, esclareceu pontos a respeito da Portaria Conjunta CAPES/CNPq n. 01/2010, afirmando que “A portaria tinha e continua tendo a intenção de estimular o estudante a ter a possibilidade de ser contemplado, durante a pós-graduação, com um vínculo empregatício” (Disponível em: <http://www.capes.gov.br/36-noticias/4551-entrevista-com-o-presidente-da-capes->. Publicado: Terça, 17 Maio 2011 12:25. Última Atualização: Quarta, 21 Maio 2014 20:17).

15. Destacam-se aqui trechos importantes da entrevista, que elucidam a aplicação da Portaria Conjunta, no que se refere ao acúmulo de bolsa com o recebimento de complementação financeira proveniente de outras fontes:

Com a portaria, o bolsista que se desenvolveu bem no mestrado ou no doutorado e tem a oportunidade de trabalhar numa empresa ou em uma instituição privada para dar aula, por exemplo, poderá fazer isso legalmente, diferentemente do que acontecia antes, quando trabalhavam sem carteira assinada e sem comunicar às agências. Mesmo assim, há que se considerar a questão do tempo de dedicação ao curso e ao emprego, o que só pode ser decidido pelo orientador do bolsista, endossada pelo coordenador de pós-graduação (CPG).

[...] **De maneira nenhuma a portaria estimula que, para ganhar bolsa, tenha que ter vínculo antes. O vínculo antes é o problema**, pois é preciso que seja o orientador que autorize: salvo em pouquíssimos cursos, o aluno que está entrando não tem orientador ainda, e, quando tem, é tão novo que não sabe se o aluno tem desempenho suficiente e em que nível está o desenvolvimento de sua tese ou dissertação, portanto, como pode fazer isso antes? Isso só pode ser feito depois. E o depois é pelo menos seis meses. Não acredito que antes disso possa permitir ao orientador uma visão clara para essa autorização.

Por que a nota? Porque houve interpretação indevida e imprópria para atender casos específicos e particulares à revelia do juízo do orientador sobre a pertinência da concessão da bolsa, baseado do desempenho do aluno, após o início do curso e do projeto de pesquisa. Há casos de pessoas com vínculo na própria instituição sendo estimuladas a fazer o mestrado por causa da bolsa. Não é esse o papel da Capes e do CNPq. Não se trata aqui de considerar a bolsa como complementação salarial. Esta condição está contemplada de forma exclusiva para os professores da Rede Pública de Educação Básica, prevista na Portaria Ministerial nº 289, de 31/03/2011, modificada pela Portaria nº 478, de 29/04/2011. A formação é para prepararmos mais jovens para o bom desempenho em suas áreas de atuação para o desenvolvimento do país e não para complementar o salário que a pessoa já tinha. Em algumas instituições e cursos, o fato de já ter o vínculo empregatício estava predominando para a seleção, sendo que esta deve ser feita por mérito.

[...]

Como eu disse anteriormente, a regra básica é que o aluno bolsista possa ter a possibilidade do emprego depois de já estar matriculado, quando seu orientador já tiver um conhecimento mais aprofundado sobre sua capacidade de se desenvolver no curso. Ou seja, como um produto do ganho do próprio curso de pós-graduação. Se não, nós prejudicamos a base inicial desse processo que é, sobretudo, o mérito e os bolsistas que provêm da iniciação científica. Quem não observa esses requisitos, corre risco de não ter bons candidatos na pós-graduação.

[...]

3. No caso de um aluno que, sem vínculo empregatício, tenha sido contemplado com bolsa e, futuramente, seja contratado para o quadro da própria instituição na qual estuda. Ele terá a bolsa cancelada?

A bolsa deve ser cancelada, pois não foi instituída para estimular essa prática. Reafirmo: **a bolsa não é uma complementação salarial. É para apoiar os jovens com mérito que, não tendo vínculo empregatício ainda, possam tirar proveito da oportunidade que o governo dá de estudar com bolsa nos cursos rigorosamente avaliados pela Capes** e, a partir do seu desempenho, ter as oportunidades de conseguir um vínculo empregatício qualificado para as atividades que considerarmos prioritárias: tecnológicas e educação básica. Como acima mencionado, os professores da Educação Básica da Rede Pública podem acumular remuneração e bolsa, mesmo com o vínculo a priori.

[...]

5. No caso de servidor público. Quem já é servidor e torna bolsista, como proceder? E para casos em que o aluno que já é bolsista passa em concurso público, ele deve pedir o cancelamento da bolsa?

Não deve ganhar bolsa, essa é uma regra básica, exceto para professores da Rede Pública da Educação Básica. Os cursos têm que considerar o seguinte: tendo vínculo empregatício prévio, não deve ter bolsa de imediato. Essa é uma lógica fundamental sem a qual vamos colocar em risco a credibilidade e o sucesso da pós-graduação brasileira.

A Portaria não foi feita para estimular esse tipo de ação individual, foi feita para premiar os alunos que se destacam, estando na pós-graduação com bolsa do CNPq ou da Capes, venham, em função do próprio desempenho, conversar com seu orientador sobre a possibilidade de conciliar os estudos com o emprego. E não um direito prévio, isso é importante dizer. Portaria a gente faz e também desfaz e, se for seguida de maneira equivocada, poderemos cancelá-la. [Grifou-se].

16. Nota-se que o acúmulo previsto na Portaria Conjunta CAPES-CNPq n. 01/2010 é entre bolsa de estudo e atividade remunerada com vínculo empregatício posterior, e não entre bolsas de estudos, ainda que provenientes de fundações privadas de amparo ao ensino, pesquisa e extensão, vez que o objetivo da normativa foi afastar obstáculos que pudessem dificultar o estudante de firmar seu primeiro vínculo de emprego, pelo fato de se encontrar anteriormente na condição de bolsista.

17. É de se ver que a Portaria Conjunta é bem restritiva ao excepcionar o acúmulo de bolsa apenas ao caso do estudante bolsista adquirir vínculo de emprego, e que este vínculo seja posterior ao ingresso no programa da bolsa, além dos demais requisitos já mencionados (dedicação às atividades relacionadas à sua área de atuação; autorização do orientador; e ciência à coordenação do curso ou programa de pós-graduação).

18. Fora tal situação, não é possível o acúmulo da complementação financeira prevista na Portaria Conjunta CAPES/CNPq n. 01/2010, não cabendo a aplicação da norma em demais casos de acumulação, tendo em vista que tais bolsas não constituem *complementação salarial*, conforme explicou, em entrevista, o presidente da CAPES.

19. Ressalta-se que as regras da CAPES e CNPq são bem incisivas ao estabelecer vedação ao acúmulo de suas bolsas com outras de quaisquer agências nacionais, estrangeiras ou internacionais de fomento ao ensino e à pesquisa ou congêneres.

20. Nesse contexto, resta destacar que, muito embora as fundações de apoio diferenciam-se das agências de fomento, tais fundações desempenham o papel de apoio a universidades na realização do seu compromisso social, com ênfase na Responsabilidade Social Universitária e na gestão de recursos financeiros. Assim, apesar de não fazerem parte do Estado, e nem a ele se vincular, sendo instituições de direito privado, não têm como objetivo o lucro, e sim o atendimento à sociedade e à efetivação de direitos, agindo, assim, em prol do interesse público na medida em que se dedicam a causas e problemas sociais.

21. A Lei n. 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências, conceitua agência de fomento e fundação de apoio da seguinte forma:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - agência de fomento: órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação;

[...]

VII - fundação de apoio: fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs, registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e das demais legislações pertinentes nas esferas estadual, distrital e municipal;

O Portal do Ministério da Educação define fundações de apoio como sendo:

[...] instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior (IFES) e também das instituições de pesquisa. Devem ser constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e serão regidas pelo Código Civil Brasileiro. Sujeitam-se, portanto, à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista e, em especial, ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada cinco anos.

As Fundações de Apoio não são criadas por lei nem mantidas pela União. **O prévio credenciamento junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia é requerido em razão da relação entre as instituições federais e as fundações de apoio ser de fomento ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, sendo função das fundações dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais.**

(Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio>).

22. Nesse ínterim, ainda que as fundações de apoio sejam instituições de direito privado, objetivam fomentar o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, dando suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais, gerenciando recurso e concedendo bolsas, que constituem instrumentos de apoio e incentivo ao desenvolvimento e à execução de projetos, e não em verba salarial.

23. Desse modo, tendo em vista que as bolsas em programas de pós-graduação, de maneira geral, possuem objetivos semelhantes, prestando-se a incentivar o desenvolvimento e à execução de pesquisas, depreende-se, s.m.j., não ser possível o acúmulo de bolsas acadêmicas de qualquer modalidade oferecidas por instituições diversas (agências de fomento, fundações, empresas, nacionais ou internacionais, de caráter público ou privado).

III – CONCLUSÃO:

24. Considerando que a Portaria Conjunta CAPES/CNPq n. 01/2010, aos moldes do entendimento exposto pelo CAPES e CNPq em nota e entrevista, se presta à possibilidade de o aluno bolsista ser contemplado, também, com um vínculo empregatício posterior, e que a consulta aborda a questão sem análise de um caso concreto, mas em caráter geral e abstrato, não vislumbramos, nessa perspectiva genérica, a possibilidade de acúmulo de bolsa CAPES, CNPq e FAPESC com outras de programas de ensino e pesquisa ou similares.

25. Isto posto, dadas as considerações apresentadas acima, devolvem-se os autos ao consulente para ciência deste parecer e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Florianópolis, 31 de outubro de 2018.

ALESSANDRA SGRECCIA
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080056000201854 e da chave de acesso a01f8747



Processo 23080.056000/2018-54 Vol.: 1

Origem

Órgão: UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
Setor: PC/PF - Procurador Chefe
Responsável: Juliano Scherner Rossi
Data encam.: 06/11/2018 às 14:01

Destino

Órgão: UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
Setor: PROPG/UFSC - Pró-Reitoria de Pós-Graduação

Despacho

Motivo: Atendimento de Solicitação
Despacho: DESPACHO n. 00680/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU

NUP: 23080.056000/2018-54

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS
ASSUNTOS

Aprovo o Parecer n. 00069/2018/NADM/PFUFSC/PGF/AGU, nos termos do Art. 8º, I, da Port. AGU n. 1.399/2009.

Restitua-se ao consulente.

Florianópolis, 31 de outubro de 2018.

Juliano Scherner Rossi

Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080056000201854 e da chave de acesso a01f8747