

PARECER JURÍDICO

PARECER N. 2/2024

SOLICITANTE: FUNAEPE - Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão.

ASSUNTO: Bolsas.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. FUNDAÇÃO DE APOIO. BOLSAS DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO. CUMULAÇÃO. PAGAMENTO PARCIAL. PAGAMENTO RETROATIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pela Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FUNAEPE), na pessoa de seu Diretor Executivo, sr. Amilton Luiz Novaes, na qual requer análise jurídica da legalidade quanto: *a*) cumulação de bolsas vinculadas a projetos de pesquisas operacionalizados pela Fundação de Apoio com outras bolsas de estudo oriundas de vinculação e natureza diversa, seja com a FUNAEPE, seja com outras instituições; *b*) pagamento proporcional e retroativo de bolsas.

É o breve relatório, passamos a análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A FUNAEPE, inscrita no CNPJ sob o n. 10.482.039/0001-46, é pessoa jurídica de direito privado, de natureza fundacional e sem fins lucrativos, constituída como Fundação de Apoio nos termos do artigo 62, do Código Civil, e credenciada junto ao Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, pela Portaria Conjunta n. 1, de 26 de março de 2021.

Enquanto Fundação de Apoio criada com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Instituições Científicas Tecnológicas (ICT), deve observar a Lei n. 8.958/94, o Decreto n. 7.423/10, bem como observar as disposições da Lei de Inovação Tecnológica n. 10.973/04, e Decreto n. 9.283/18.

2.1 Das bolsas

As relações entre a Fundação de Apoio e a instituição apoiada para execução de projetos institucionais devem ser formalizadas mediante celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes (art. 1º, Lei 8.958/94).

O projeto objeto do contrato poderá prever, em seu plano de trabalho, a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pela Fundação de Apoio (art. 4º-B, Lei 8.958/94 c.c art. 7º, Decreto n. 7.423/2010).

A concessão das referidas bolsas pela Fundação de Apoio poderá ocorrer tanto em projetos realizados sob o escopo da Lei n. 8.958/94 (Lei das Fundações de Apoio), quanto da Lei n. 10.973/2004 (Lei da Inovação Tecnológica), senão vejamos:

Lei n. 8.958/94:

Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e aos servidores vinculados a projetos institucionais, inclusive em rede, das IFES e demais ICTs apoiadas, **na forma da regulamentação específica**, observados os princípios referidos no art. 2º. (g.n.)

Lei n. 10.973/2004:

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.

§ 1º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o aluno de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação envolvidos na execução das atividades previstas no caput poderão receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que estejam vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento.

Decreto Federal n. 7.423, de 31 de dezembro de 2010:

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º¹ poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, **com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004²**, observadas as condições deste Decreto.

¹ Art. 6º O relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio, especialmente no que diz respeito aos projetos específicos deve estar disciplinado em norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto.

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

² Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 1º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o aluno de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação envolvidos na execução das atividades previstas no caput poderão receber bolsa de

Ao dispor sobre parâmetros de concessão e bolsas nos moldes da Lei 8.958/94, o Decreto n. 7.423/2010 disciplina que:

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.

estímulo à inovação diretamente da ICT a que estejam vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 5º A instituição apoiada poderá fixar na normatização própria limite inferior ao referido no § 4º.

Art. 13. As instituições apoiadas devem zelar pela **não ocorrência das seguintes práticas nas relações estabelecidas com as fundações de apoio:**

[...]

III - concessão de bolsas de ensino para o cumprimento de atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação nas instituições apoiadas;

IV - concessão de bolsas a servidores a título de retribuição pelo desempenho de funções comissionadas;

V - concessão de bolsas a servidores pela participação nos conselhos das fundações de apoio; e

VI - a cumulatividade do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pela realização de atividades remuneradas com a concessão de bolsas de que trata o art. 7º.

Verifica-se que o Decreto n. 7.423/2010 reserva à instituição apoiada, por meio do seu colegiado superior, a regulamentação interna sobre concessão de bolsas de que trata a Lei n. 8.958/94 (Lei das Fundações), observados os parâmetros dos arts. 7º e 13.

Assim, disciplinando o relacionamento entre a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e as Fundações de Apoio credenciadas a apoiar seus projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, a Resolução COUNI-UFGD n. 92, de 14 de julho de 2011, dispõe que:

Art. 9º Os projetos executados na forma desta Resolução poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo

à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no artigo 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e observadas as normas previstas no Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010.

§ 1º As bolsas poderão ser concedidas a todos os participantes do projeto, incluindo docentes, servidores técnico-administrativos, alunos regulares e pesquisadores participantes, os quais deverão ter suas participações previamente autorizadas pelas respectivas unidades acadêmicas e órgãos competentes da UFGD, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 2º A concessão de bolsas a docentes e servidores técnico-administrativos da UFGD ficará condicionada ao atendimento dos critérios estabelecidos em normas específicas da UFGD e será autorizada mediante apresentação destes na relação de bolsistas constante no plano de trabalho, com informação do número de sua matrícula, carga horária no projeto, duração e valor da bolsa, segundo o disposto no artigo 5º desta Resolução.

§ 3º As bolsas ficarão submetidas, quando for o caso, aos recolhimentos tributários e previdenciários estipulados na legislação vigente.

§ 4º É vedada tanto aos docentes quanto aos servidores técnico-administrativos da UFGD a participação em projetos durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos por efeitos do exercício de seus respectivos cargos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade.

§ 5º Os bolsistas serão escolhidos por meio de processo seletivo, com critérios objetivos e mediante edital próprio devidamente publicado.

§ 6º Em casos excepcionais, o coordenador do projeto poderá indicar docentes e servidores técnico-administrativos para participar do

projeto em decorrência da experiência anterior e de suas especialidades relacionadas ao tema.

Por fim, conforme o Estatuto da Funaepe editado pela Resolução COUNI-UFGD, n. 111, de 28 de junho de 2018, a Funaepe tem por objetivo, dentre outros, o de “conceder bolsas de estudos e de pesquisas, de graduação, de extensão e de pós-graduação” (art. 5º, IV);

O caso hipotético, objeto do presente, refere-se à legalidade da cumulação de bolsas, independentemente de sua natureza (se de ensino, pesquisa, extensão, estímulo a inovação ou qualquer outra), concedidas por meio de projetos executados pela Funaepe ou concedidas por esta e por outras instituições, bem como sobre situação de pagamento retroativo e/ou proporcional do valor da bolsa.

2.2 Da cumulação de bolsas

Em primeiro lugar, importante consignar que as bolsas concedidas pelas Fundações de Apoio sob a ótica da Lei n. 8.958/94 e da Lei n. 10.973/2004 (Lei da Inovação Tecnológica), diferem daquelas criadas e concedidas no âmbito interno das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), bem como daquelas outorgadas pelas agências de fomento (ex. Capes, CNPq, Finep etc.).

Isto porque, a discricionariedade que permite a sua oferta vincula-se à normativa própria de cada Instituição, visando o interesse público e as finalidades institucionais, observado o princípio da legalidade. Dito de outro modo, as bolsas com a finalidade de estudos submetem-se às regras disciplinadas pela Instituição que lhe deu origem, seja por regulamento interno, seja outro instrumento normativo.

Em segundo lugar, o relacionamento entre as fundações de apoio e as instituições apoiadas deve ser regulamentado em norma própria, aprovado pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, nos termos da Lei 8.958/94 e pelo art. 6º do Decreto Federal n. 7.423/2010, permitindo, pois, circunscrever os limites e deveres de

atuação da fundação e dispor regras a serem observadas na execução de projetos da IFES/ICTs pela fundação de apoio.

Assim, os ditames de atuação da Fundação de Apoio na execução de projetos da instituição apoiada será aquela definida em regulamento interno - e específico - de cada instituição apoiada.

No caso da Funaepe, por exemplo, credenciada³ para atuar como Fundação de Apoio à UFGD, seu Estatuto (aprovado pela Resolução COUNI-UFGD n. 111, de 28 de junho de 2018) consigna que suas atividades, na consecução de seus objetivos, observarão a política de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional da UFGD (art. 5º, parágrafo único, Estatuto da Funaepe).

Ademais, o Conselho Universitário da UFGD editou a Resolução COUNI-UFGD n. 92, de 14 de julho de 2011, para disciplinar o relacionamento entre ambas, estabelecendo, em compatibilidade com o Decreto n. 7.423/2010 e outras normas, parâmetros para concessão de bolsas oriundas de projetos da UFGD executadas pela Funaepe, *ipsis litteris*:

Art. 9º Os projetos executados na forma desta Resolução poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no artigo 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e observadas as normas previstas no Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010.

§ 1º As bolsas poderão ser concedidas a todos os participantes do projeto, incluindo docentes, servidores técnico-administrativos, alunos regulares e pesquisadores participantes, os quais deverão ter suas participações previamente autorizadas pelas respectivas unidades

³ Portaria Conjunta MEC-MCTI n. 1, de 26 de março de 2021.

acadêmicas e órgãos competentes da UFGD, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 2º A concessão de bolsas a docentes e servidores técnico-administrativos da UFGD ficará condicionada ao atendimento dos critérios estabelecidos em normas específicas da UFGD e será autorizada mediante apresentação destes na relação de bolsistas constante no plano de trabalho, com informação do número de sua matrícula, carga horária no projeto, duração e valor da bolsa, segundo o disposto no artigo 5º desta Resolução.

§ 3º As bolsas ficarão submetidas, quando for o caso, aos recolhimentos tributários e previdenciários estipulados na legislação vigente.

§ 4º É vedada tanto aos docentes quanto aos servidores técnico-administrativos da UFGD a participação em projetos durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos por efeitos do exercício de seus respectivos cargos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade.

§ 5º Os bolsistas serão escolhidos por meio de processo seletivo, com critérios objetivos e mediante edital próprio devidamente publicado.

§ 6º Em casos excepcionais, o coordenador do projeto poderá indicar docentes e servidores técnico-administrativos para participar do projeto em decorrência da experiência anterior e de suas especialidades relacionadas ao tema.

Art. 10. É vedada a concessão de bolsas:

I - concomitantemente com pagamento pela prestação de serviços executados por pessoas físicas com a mesma finalidade;

II - para o desenvolvimento de atividades que forem remuneradas com o pagamento de gratificação de encargo de curso e concurso;

III - para o cumprimento de atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação na UFGD;

IV - como forma de retribuição pelo desempenho de funções comissionadas;

V - pela participação de servidores nos Conselhos da Fundação.

Art. 11. Os valores das bolsas serão estabelecidos com base nos valores estipulados, nas diferentes categorias, pelas agências oficiais de fomento, com exceção daquelas que já venham estipulados pelo órgão financiador do projeto.

§ 1º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo servidor, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

§ 2º Mediante declaração firmada sob as penas do artigo 299 do Código Penal, o servidor, docente ou técnico-administrativo, deverá informar sobre o atendimento do limite contido no § 1º deste artigo, devendo a respectiva declaração ser juntada nos autos do processo administrativo que vier a instrumentalizar a execução do projeto.

Como se percebe, a legislação supramencionada é silente em relação a possibilidade ou não do acúmulo de bolsas concedidas pelas fundações de apoio.

Outrossim, importante ressaltar que as normas editadas pelas IFES, ICTs e agências de fomento que estabelecem regras para a concessão e recebimento de bolsas, em especial no que se refere a vedações e/ou possibilidade de acúmulo com outras bolsas ou atividades remuneradas, produzem efeitos apenas no âmbito da instituição outorgante⁴.

⁴ Exemplo disso é a Resolução n. 056, de 25 de abril de 2019, *in verbis*:

Sendo assim, eventual descumprimento das regras impostas, seja por edital, seja por regulamento próprio, são passíveis de apuração pela instituição concedente.

Assim, tendo em vista a ausência de previsão normativa que trate sobre cumulação de bolsas no âmbito da Funaepe, verifica-se do Estatuto⁵ e do Regimento Interno⁶ que cabe ao Conselho Deliberativo desta fundação de apoio “aprovar as normas para concessão de bolsas de estudos e de pesquisa” mediante proposta apresentada pelo Diretor Executivo ou pelo Gerente Executivo (art. 24, IV, e art. 38, VIII, alínea “a”, Resolução COUNI-UFGD n. 111, de 28 de junho de 2018, c.c art. 6º, IV e art. 26, XIV, alínea “a” da Deliberação n. 058 Deliberativo/Funaepe, de 12 de junho de 2018).

2.3 Do pagamento proporcional e retroativo do valor da bolsa ao bolsista

A legislação vigente também é omissa em relação à possibilidade de pagamento retroativo e pagamento parcial de bolsas.

Todavia a Funaepe pode editar normativa própria para concessão de bolsas nos termos do seu Estatuto e Regimento Interno, observando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Art. 5º Fica vedado o acúmulo de bolsas providas pela UFGD para o mesmo estudante beneficiado, salvo se houver previsão expressa do regulamento ou edital em contrário.

§ 1º Fica igualmente vedado o acúmulo de bolsas externas com bolsas da UFGD, salvo se houver previsão expressa do edital em contrário.

⁵ Resolução COUNI-UFGD n. 111, de 28 de junho de 2018:

Art. 24. Compete ao Conselho Deliberativo:

IV - aprovar as normas para concessão de bolsas de estudos e de pesquisa, propostas pela Diretoria;

Art. 38. Compete ao Diretor Executivo:

VIII - propor ao Conselho Deliberativo:

a) normas para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa;

⁶ Deliberação n. 058 Deliberativo/Funaepe, de 12 de junho de 2018:

Art. 6º Compete ao Conselho Deliberativo:

IV - aprovar as normas para concessão de bolsas de estudos e de pesquisa, propostas pela Diretoria;

Art. 26º Compete ao Gerente executivo:

XIV - propor ao Conselho Deliberativo:

a) normas para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa;

De forma preliminar, é possível imaginar as seguintes situações hipotéticas que poderiam ensejar a necessidade de pagamentos retroativo e parcial de bolsas: *a)* quando a data de início e término do projeto recaem em datas diferentes do mês calendário; *b)* quando o bolsista ingressa ou se desvincula do projeto no meio do período de vigência; *c)* migração entre bolsas pelo mesmo bolsista no meio do período de vigência; e *d)* atraso no cadastramento do bolsista nos sistemas de pagamento e administração financeira.

Importante consignar que as bolsas de que trata a Lei n. 8.958/94 e a Lei n. 10.973/2004 são aquelas destinadas a incentivar o bolsista a se dedicar ao projeto em que participa, com a finalidade de realização de estudos, desvinculada de quaisquer condições de performance e resultados por parte do bolsista, ou de volume de dedicação imposto a ele, cujo pagamento consiste em doação civil.

Nas situações hipotéticas retromencionadas e fundados nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, não vislumbramos óbice na realização de pagamentos parciais de bolsas para compatibilizar o início e o término dos estudos despendidos pelo bolsista com a referência do mês calendário.

No que se refere à execução de pagamentos retroativos de bolsas, com base na indisponibilidade do interesse público, verificamos ser o caso de ocorrer tão somente na hipótese de atraso de pagamento por motivos administrativos internos, como, por exemplo, no caso de atraso no cadastramento do bolsista nos sistemas de pagamento e administração financeira em situação em que o bolsista não tenha dado causa ao respectivo atraso. Neste caso, a Fundação de Apoio deve receber os dados e/ou documentos necessários ao cadastramento de forma prévia à realização das atividades pelo bolsista.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando a legislação vigente sobre o tema, entendemos, em relação a Funaepe, que:

a) não há impedimento para acumulação de bolsas;

b) as bolsas podem ser pagas de forma parcial nas seguintes hipóteses:

i) quando a data de início e término do projeto recaem em datas diferentes do mês calendário; ii) quando o bolsista ingressa ou se desvincula do projeto no meio do período de vigência; e iii) migração entre bolsas pelo mesmo bolsista no meio do período de vigência;

c) as bolsas podem ser pagas de forma retroativas na hipótese de atraso no cadastramento do bolsista nos sistemas de pagamento e administração financeira em situação em que o bolsista não tenha dado causa ao respectivo atraso.

Por fim, com vistas a garantir segurança jurídica das questões aqui debatidas, sugerimos a propositura de resolução perante o Conselho Deliberativo, a fim de deliberar sobre normas para concessão de bolsas pela Funaepe.

S. M. J, é o parecer.

Dourados/MS, 30 de abril de 2024.

CAMILA LALUCCI BRAGA
OAB/MS 26.418

FELIPE PEREIRA MATOSO
OAB/MS 21.575