



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

RECOMENDAÇÃO PRDC/RS Nº 1/2017

PORTO ALEGRE, 19 DE JANEIRO DE 2017.

A Sua Excelência o Senhor

Abilio Baeta Neves

**Presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
(CAPES)**

A Sua Excelência o Senhor

Gastão Vieira

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

A Sua Magnificência o Senhor

Rui Vicente Oppermann

Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO N. 1.29.000.003808/2016-41

O Ministério Público Federal, por meio do Procurador da República signatário, no exercício das atribuições de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão, e com fundamento nos arts. 129, II e III, da CF e art. 6º, XX, da LC nº 75/93, e nos termos da Res. CSMPF nº 87/2006;

CONSIDERANDO demanda apresentada por alunos de pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bolsistas e ex-bolsistas da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

CAPES, relatando situação que informam atingir cerca de 8 mil estudantes e ex-estudantes de diversas universidades federais do Brasil, a qual consiste, em síntese, em **determinação, a partir do Ofício nº 298/2016-CQD/CGSI/DPB/CAPES, de restituição de valores recebidos cumuladamente a título de bolsas de Programas da CAPES e do Fundo Nacional de Educação e Desenvolvimento Social (FNDE);**

CONSIDERANDO que, após melhor averiguar a situação, resta cristalina a boa-fé dos representantes no recebimento de tais valores, **especialmente pelo fato de terem sido selecionados como bolsistas CAPES/UAB, conforme cópia de EDITAL PARA SELEÇÃO DE TUTORES A DISTÂNCIA BOLSISTAS CAPES/UAB 2013 (doc. anexo);**

CONSIDERANDO que, nesse sentido, a **Portaria Conjunta CAPES/CNPq nº 01, de 12 de dezembro de 2007, assevera que a acumulação de bolsas CAPES e UAB é lícita**, conforme seu art. 1º, que diz: “Os bolsistas da CAPES e do CNPq, matriculados em programas de pós-graduação no país, selecionados para atuar nas instituições públicas de ensino superior como tutores da Universidade Aberta do Brasil - UAB, de que trata o Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, nos termos da Lei nº 11.502 de 11 de julho de 2007, terão as respectivas bolsas de estudo preservadas pelas duas agências, pelo prazo da sua duração regular.”;

CONSIDERANDO que, de fato, a **atividade de tutoria integrante da Universidade Aberta do Brasil – UAB, entre outras, passou, em 2013, a integrar as ações da Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (RENAFOR), custeadas pelo FNDE;**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

CONSIDERANDO que, todavia, **nenhuma providência em relação a legalidade da continuidade do pagamento das bolsas de tutoria foi tomada por quaisquer órgãos da Administração federal, universidades ou mesmo pelo próprio FNDE;**

CONSIDERANDO que essa **continuidade de aproximadamente 3 (três) anos na prestação dos serviços de tutoria por pós-graduandos CAPES após a migração para o sistema RENAFOR sem qualquer questionamento pela Administração federal, bem como o elevado número de estudantes que se encontram na mesma situação, evidenciam a boa-fé não só dos alunos da UFRGS como também dos pós-graduandos das demais universidades federais do país;**

CONSIDERANDO que os demais documentos apresentados pelos representantes, por meio dos quais os coordenadores dos programas de pós-graduação da UFRGS autorizam as atividades de tutoria pelos alunos, igualmente corroboram a conclusão de boa-fé dos estudantes (doc. anexo);

CONSIDERANDO que a Universidade Federal do Rio Grande do Sul igualmente vê boa-fé dos estudantes no recebimento desses valores, tanto que, por meio da Comissão de Bolsas do Programa de Pós-Graduação em Antropologia, em posição consignada em comunicado à Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UFRGS, datada de 29 de abril de 2016, concluiu que “**não houve qualquer irregularidade ou má-fé dos bolsistas**, bem como na anuência de participação na tutoria a distância, emitida pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS” (doc. anexo) (grifo no original);



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

CONSIDERANDO que a própria CAPES, por meio do Ofício Circular nº 2/2016-CQD/CGSI/DPB/CAPES, de 28 de novembro de 2016, assevera que “Não há, por parte da CAPES, a presunção de má-fé dos bolsistas envolvidos nos casos de duplicidade. A análise técnica se baseia, sobretudo, na confirmação ou não da duplicidade a partir dos extratos dos dois órgãos em tela.” (doc. anexo)

CONSIDERANDO a evidente similitude entre as atividades de tutoria do sistema UAB e do sistema RENAFOR, tanto que os pós-graduandos, ao menos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foram selecionados pelo mencionado **EDITAL PARA SELEÇÃO DE TUTORES A DISTÂNCIA BOLSISTAS CAPES/UAB 2013 e continuaram prestando serviços pelo sistema RENAFOR, sendo então remunerados com verbas do FNDE a partir de 2013;**

CONSIDERANDO que os bolsistas da UFRGS apenas foram cientificados do posicionamento da Administração pela irregularidade na acumulação das referidas bolsas por meio do Ofício nº 275/2016 – PROPG, datado de **11 outubro de 2016;**

CONSIDERANDO que registraram os representantes que há casos de estudantes que, face ao relatado, devem ressarcir cerca de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sendo que **a CAPES emitiu nota afirmando que, a partir de dezembro de 2016, qualquer estudante que tiver dívida registrada junto ao CADIN terá sua bolsa cancelada;**

CONSIDERANDO que, por meio do Ofício Circular nº 2/2016-CQD/CGSI/DPB/CAPES, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Superior (CAPES) reiterou o posicionamento de cobrança dos valores em comento, dando como prazo fatal a data de 13 de março de 2017, documento o qual aduz que o recebimento de boa-fé por parte dos estudantes não é idôneo para infirmar a determinação de restituição dos valores;

CONSIDERANDO que a jurisprudência dos tribunais brasileiros, inclusive do Supremo Tribunal Federal, é uníssona ao considerar desnecessária a devolução ao erário de valores recebidos de boa-fé, em especial aqueles de natureza alimentar, in verbis:

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A IMEDIATA INTERRUPTÃO DO PAGAMENTO DA URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%). EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. **NATUREZA ALIMENTAR E A PERCEPÇÃO DE BOA-FÉ AFASTAM A RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS ATÉ A REVOGAÇÃO DA LIMINAR.** AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido do descabimento da restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé.** (Precedentes: MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 13/6/2008; AI 490.551-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 3/9/2010) 2. A boa-fé na percepção de valores indevidos bem como a natureza alimentar dos mesmos afastam o dever de sua restituição. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (grifei)
(MS 25921 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 01-04-2016 PUBLIC 04-04-2016)

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. TRANSFORMAÇÃO EM VPNI. LEI 10.483/2002. **RECEBIMENTO INDEVIDO DE VERBA DE NATUREZA SALARIAL. BOA FÉ RECONHECIDA PELA CORTE A QUO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. ALTERAR CONCLUSÃO**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

DO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. 1. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera impossível efetuar o desconto de diferenças pagas indevidamente a servidor ou pensionista em decorrência de interpretação errônea, equivocada ou deficiente da lei pela própria Administração Pública quando se constata que o recebimento pelo beneficiado se deu de boa-fé, como ocorreu no caso dos autos.** 2. A Corte de origem se manifestou explicitamente no sentido de que os valores foram recebidos de boa-fé em decorrência de erro da Administração. 3. Iniciar qualquer juízo valorativo a fim de adotar posicionamento distinto do alcançado pelo Tribunal de origem, para acolher a tese da agravante, excederia as razões colacionadas no aresto impugnado, implicando revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, ante o disposto na Súmula 7/STJ. 4. Agravo Regimental não provido.” (grifei)
(AGRESP 201502756421, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE [DATA:19/05/2016](#). DTPB:)

CONSIDERANDO que **as bolsas de estudo em geral, e a bolsa CAPES em particular**, que são ofertadas pelo governo para estimular a pesquisa e a produção científica, tendo como escopo auxiliar os beneficiários na sua manutenção durante os estudos, **evidentemente guardam estreita relação com verba salarial de natureza alimentar**;

CONSIDERANDO, ademais, que a jurisprudência considera que a cobrança de valores recebidos de boa-fé indevidamente pagos por equívoco da Administração pode ocasionar **enriquecimento sem causa da União**, nos termos da decisão abaixo grifada:

“ADMINISTRATIVO. RESTITUIÇÃO DE VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. EQUIVOCO DE RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. ANULAÇÃO DA COBRANÇA. 1. Apelação interposta em face da sentença que julgou procedente o pedido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

autoral, confirmando os termos da decisão que antecipou os efeitos da tutela, para declarar nula a cobrança, a título de restituição ao erário da quantia de R\$ 92.977,60. 2. **Tratando-se de valores recebidos de boa-fé, não existem dúvidas de que é indevida a notificação para que a autora restitua ao erário os valores recebidos a maior, bem como os descontos que estão sendo efetuados a esse título nos proventos de sua aposentadoria** 3. **Na qualidade de beneficiária, a autora não pode ser penalizada pelo pagamento equivocado por parte da Administração, haja vista o efetivo prejuízo ao seu sustento, de modo que a devolução dos valores em questão ocasionaria o enriquecimento sem causa da UNIÃO.** 4. Apelação improvida.” (grifei)

(TRF-5 - AC: 67426520124058400, Relator: Desembargador Federal Geraldo Apoliano, Data de Julgamento: 20/02/2014, Terceira Turma, Data de Publicação: 27/02/2014)

CONSIDERANDO competir ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do patrimônio público e social, e de outros interesses sociais, difusos e coletivos (art. 127, *caput*, da Constituição Federal, e art. 5º, III, b, da Lei Complementar n. 75/93), incumbindo-lhe, outrossim, primar pela consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e pela defesa dos direitos e interesses coletivos (art. 5º, I, c, e III, e, da Lei Complementar n. 75/93);

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos órgãos da administração direta ou indireta (art. 129, II, CF c/c art. 39, II da LC nº 75/93), e promover o inquérito civil e, se necessário, a ação civil pública para proteção dos direitos constitucionais e de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 6º, VII, a e d, da LC nº 75/93, c/c art. 129, III, CF);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público zelar pela observância dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, pela legalidade relativa à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, a defesa dos direitos e interesses coletivos e zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (LC nº 75, art. 5º, I, c, h, III, e, V, b);

CONSIDERANDO que dentre os instrumentos de atuação extraprocessual do Ministério Público Federal para o exercício das funções previstas nos incisos II e III do art. 129 da CF, a Lei Orgânica do Ministério Público da União prevê a RECOMENDAÇÃO, podendo expedi-la “visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 6º, XX, Lei Complementar nº 75/93);

Resolve, com fulcro no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, **recomendar à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que:**

1) abstenham-se de realizar qualquer cobrança relativa ao recebimento cumulado de bolsas CAPES e da Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (RENAFOR), custeadas pelo FNDE, recebidas a título de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

atividade de tutoria até a data da comunicação da posição oficial da suposta irregularidade aos respectivos bolsistas por parte da Administração;

2) abstenham-se de tomar quaisquer outras providências contra os estudantes que se encontram na situação objeto dessa recomendação, em especial cancelamento das bolsas de pós-graduação da CAPES e inscrição em cadastros de inadimplência.

Esclarece o Ministério Público Federal que o não acatamento infundado do presente documento, ou a insuficiência dos fundamentos apresentados para não acatá-lo poderá ensejar a propositura de ação civil pública.

Com fundamento no art. 6º da LC 75/93, parte final do inciso XX, o Ministério Público Federal fixa o **prazo de 20 (vinte) dias** para que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (**UFRGS**) respondam se acatarão ou não a presente recomendação, demonstrando a adoção de medidas administrativas.

Fabiano de Moraes
Procurador da República
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

rjs