



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA  
PRCON

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 04/07/2017 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em



Parecer n.: 198/2017-PRCON/PGDF  
Processo n.: 380.000.325/2015  
Interessado: Centro de Ensino Superior de Brasília LTDA. – IESB.  
Assunto: Convênio. Bolsa Universitária. Contrapartida. Penalidade. Pagamento.

ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MODALIDADE SEM ESTÁGIO. LEI COMPLEMENTAR N. 770/2008. LEI COMPLEMENTAR N. 820/2009. CONTRAPARTIDA. DESCUMPRIMENTO. SANÇÃO. BOA-FÉ. PAGAMENTO. SERVIÇOS PRESTADOS.

- I. O Programa Bolsa Universitária é um mecanismo estabelecido com vistas à democratização do ensino superior, por meio de concessão de bolsas de estudos para os alunos “*comprovadamente sem condições de custear sua formação, matriculados em cursos de graduação e sequenciais*” nas Instituições de Ensino Superior (IES).
- II. “*No que tange à solução adotada de isentar de sanção os inadimplentes pertinentes à contrapartida exigida pelo Programa, o Corpo Técnico entendeu que, diante das falhas apontadas de gestão, podem ser aceitas como razoáveis a fim de não se prejudicar aqueles de boa-fé que poderiam vir a ser penalizados por faltas alheias ao seu controle.*” (Decisão TCDF n. 5.011/2014).
- III. O pagamento dos serviços prestados pelas IES não pode ser suspenso em razão do não cumprimento da contrapartida. Contudo, a sua efetivação está condicionada ao cumprimento das obrigações previstas na Lei n. 770/2008, bem como a observância das normas que regem a execução orçamentária-financeira no âmbito distrital.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

## I. RELATÓRIO

Versam os autos sobre “*processo financeiro relativo ao Convênio n. 030/2008, celebrado com o CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE BRASÍLIA, para o exercício de 2015, cujo objeto é a concessão de 01 (uma) bolsa mensal à bolsista ADRIANA AGUIAR*”.

Folha nº: 172  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica: 12h12 - Mat. 40182-6



*RODRIGUES, referente ao Programa Bolsa Universitária, no período de janeiro a junho daquele ano” (fl. 167).*

De acordo com o informado, a controvérsia jurídica gravita em torno do cumprimento da contrapartida fixada em Lei, uma vez que ao longo do contrato esta não foi adimplida em razão de inércia da Administração.

O Gabinete da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos no Distrito Federal (SEDESTMIDH), em 2017, solicitou orientação sobre a *“ausência de posicionamento claro sobre o cumprimento da contrapartida pelos bolsistas, conforme os esclarecimentos prestados nas Notas Técnicas n. 01, 02 e 04, da antiga Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST”* (fl. 167), tendo a douta AJL entendido que (fl. 168):

*“Assim, diante das informações constantes das Notas Técnicas 01, 02 e 03, o não cumprimento da contrapartida pelos bolsistas ocorreu devido à problemas relacionados à própria Administração, que lamentavelmente desde 2011 não procedeu o saneamento destas falhas.*

*Desta forma, nos termos da LC n. 770/2008, regulamentada pelo Decreto 29.501/2008, a contrapartida dos bolsistas é necessária, mas os mesmos não podem ser penalizados por fatos ocasionados pela própria Administração Pública, caso as falhas apontadas subsistam.”*

Ao final, concluiu que:

*“Deste modo, se consta nos autos (fls. 163/164) que o “descumprimento da contrapartida não teria se dado pelo bolsista, nem pela IES, e considerando ainda que os valores encontram-se*

Folha nº: 173  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica elmc - Mat. 43182-6



*devidamente inscritos em restos a pagar não processados...”, deve a Administração proceder à liquidação e pagamento dos valores devidos”.*

Considerando que o assunto é controvertido no âmbito da Pasta, a AJL sugeriu o envio dos autos a esta Procuradoria-Geral, com o fito de esclarecer questionamentos específicos sobre o tema.

Acolhida a proposição, o Excelentíssimo Senhor Secretário encaminhou os autos para emissão de orientação jurídica a respeito do tema (fl. 170).

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Impende salientar que o presente exame está adstrito ao conteúdo jurídico das questões formuladas face às normas e aos princípios constitucionais aplicáveis ao caso, não sendo objeto da presente análise a atuação administrativa no curso dos 8 anos decorridos desde a primeira assinatura do ajuste em tela.

O Bolsa Universitária, criado por meio da Lei Complementar n. 770/2008<sup>1</sup>, é um programa de concessão de bolsas de estudos, direcionado ao custeio da formação superior de alunos “*comprovadamente sem condições de custear sua formação, matriculados em cursos de graduação e sequenciais*” nas Instituições de Ensino Superior (IES).

<sup>1</sup> Alterada posteriormente pelas Leis Complementares n. 799/2008, 812/2009 e 820/2009 e regulamentada pelos Decretos n. 29.501/2008; 29.560/2008 e 29.777/2008.

Folha nº: 174  
Processo: 380.000.325/2015 *22*  
Rubrica: elme - Mat. 4382-6



No presente caso o convênio viabilizou a concessão de bolsas na modalidade sem estágio (art. 3º, inciso II da Lei Complementar n. 770/2008<sup>2</sup>).

Feitas essas brevíssimas considerações, passa-se ao exame das questões apresentadas pela Consulente.

**Primeira pergunta - conseqüências do não cumprimento da contrapartida**

*(a) nos termos da LC n. 770/2008, regulamentada pelo Decreto n. 29.501/2008, o que poderá ocorrer caso o bolsista não ofereça a contrapartida correspondente à prestação de serviços de 04 (quatro) horas semanais em atividades de extensão universitária ou ações comunitárias, de interesse do Governo do Distrito Federal?*

A Lei Complementar n. 770/2008 prevê que:

*Art. 10. O estudante obrigar-se-á, mediante termo de compromisso, a:*

<sup>2</sup> "II – bolsa universitária sem estágio, preferencialmente a candidato que comprove vínculo empregatício ou exerça atividade de natureza autônoma:

a) no valor unitário de 50% (cinquenta por cento) da semestralidade ou da anuidade efetivamente praticada pela IES, parcela a ser paga pelo Governo do Distrito Federal; (Alínea com a redação da Lei Complementar nº 812, de 2009.)

b) 30% (trinta por cento) da semestralidade ou da anuidade efetivamente praticada pela IES, parcela a ser paga pelo aluno;

c) a IES obriga-se a assegurar gratuidade ao bolsista quanto à parcela de 20% (vinte por cento), restante do preço praticado pela IES;

d) contrapartida do bolsista: 4 (quatro) horas semanais de prestação de serviços em atividades de extensão universitária ou ações comunitárias, de interesse do Governo do Distrito Federal;

e) seleção dos candidatos pelos órgãos gestores do programa;

f) isenção da taxa de vestibular, concedida pela IES a alunos selecionados pelos órgãos gestores.

g) vale-transporte ou passe livre, assegurados pelo Poder Público distrital' (Alínea acrescida pela Lei Complementar nº 799, de 2008); e

"h) contratação, mediante processo licitatório na modalidade de concorrência, de seguro em favor do bolsista contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso" (Lei Complementar n. 820/2009).

Folha nº: 175

Processo: 380.000.325/2015

Rubrica elme - Mat. 4382-6



(...)

II – na modalidade bolsa universitária sem estágio: prestar serviços ou participar, durante o curso, de ações comunitárias ou atividades de extensão universitária, inclusive em períodos ou dias não-letivos, orientado pelos órgãos responsáveis pela política social do Governo do Distrito Federal.

(...)

§ 2º As atividades a que se refere o inciso II do caput serão desenvolvidas com carga horária de até 4 (quatro) horas semanais.”

No termo de convênio são fixadas duas obrigações para o bolsista, além das acadêmicas: (i) o pagamento do valor correspondente a 30% (trinta) por cento da semestralidade ou anuidade; e (ii) a prestação de serviços de 04 (quatro) horas semanais em atividades de extensão universitária ou ações comunitárias de interesse do Distrito Federal.

Consoante art. 6º, inciso II da Lei n. 770/2008<sup>3</sup>, caso o estudante descumpra o termo de compromisso ele será desligado do programa e terá o seu benefício cancelado.

A cláusula oitava, inciso I, alínea “e” do convênio (fl. 04) estabelece que incumbe exclusivamente a Administração Pública a designação do local de prestação da contrapartida.

<sup>3</sup> “Art. 6º A bolsa universitária será cancelada automaticamente, com o desligamento do aluno do programa, nos seguintes casos:

(...)

II – descumprimento do termo de compromisso de estágio;”

Folha nº: 176  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica: [assinatura] - Mat. 43182-6



No presente processo administrativo é reiteradamente informado que a contrapartida por parte dos beneficiários não foi prestada em decorrência da não implementação pela Administração das condições necessárias ao cumprimento desta obrigação<sup>4</sup>, sendo apontadas quatro justificativas para tal situação, quais sejam:

- (i) bolsistas matriculados em cursos que não guardam nexos com as ações de competência da Secretaria concedente (despacho de fl. 95-v, p. ex.);
- (ii) incompatibilidade de horários de funcionamento da Pasta e do possível estágio;
- (iii) ausência de disponibilização de Passe Livre; e
- (iv) inexistência de contrato firmado com seguradora para viabilizar o previsto na alínea “h”, inciso II, art. 3º da Lei Complementar n. 770/2008 (redação dada pela Lei Complementar n. 820/2009).

Assim, apesar de os beneficiários assinarem o termo de compromisso, a ausência de implementação das condições previstas em lei pela Administração inviabilizou o seu cumprimento.

Isso posto, com fundamento no princípio da boa-fé, não há que avariar a aplicação de penalidade aos estudantes nessa situação.

No Estado Democrático de Direito, tal como delineado pela Constituição Federal de 1988, a atuação da Administração, ainda que vinculada ao princípio da legalidade, orienta-se, concomitantemente, por outros princípios relevantes, tais como os princípios

<sup>4</sup> As notas técnicas 1, 2 e 4 (fls. 127/131), por exemplo, indicam a criação de grupo de trabalho em 2011 para apresentar propostas, entretanto, não há, nos autos, informação sobre a conclusão dos debates.

Folha nº: 177  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica: Teima - Mat. 4382-6



expressos<sup>5</sup>, bem como por princípios implícitos que defluem diretamente do texto constitucional.

Dessa forma, na função administrativa, a aferição da legitimidade do ato administrativo impõe a interpretação/aplicação das normas em harmonia com outros princípios constitucionais.

Nesse passo, integra-se ao contexto administrativo o princípio da função social do contrato, previsto no art. 421 do Código Civil. Esse princípio informa uma nova concepção de contrato, a qual engloba não somente a manifestação de vontade dos contratantes, mas os efeitos do contrato perante a sociedade. Passa-se, assim, a proteger interesses não só dos contratantes, mas o interesse social, valorizando a confiança do vínculo de contratação, as expectativas e a boa fé<sup>6</sup> de tantos quantos forem os atingidos pelo contrato<sup>7</sup>.

Em se tratando de contratos administrativos, ainda que se possa afirmar a supremacia do interesse público sobre o privado, a interpretação de suas cláusulas não pode conduzir a uma solução que importe em violação ao princípio da boa-fé<sup>8</sup>, vetor de orientação incidente em todos os contratos.

Em diversos precedentes, nota-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal aborda a obrigação de manutenção da boa-fé na condução contratual, tanto por parte da

<sup>5</sup> Da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, publicidade, eficiência e da probidade administrativa.

<sup>6</sup> Código Civil

"Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé."

<sup>7</sup> Confira o Parecer n. 693/2015-PRCON/PGDF.

<sup>8</sup> "A boa-fé, portanto, impõe a supressão de surpresas, ardis ou armadilhas. A conduta administrativa deve guiar-se pela estabilidade, transparência e previsibilidade. Não se permite qualquer possibilidade de engodo – seja ele direto ou indireto, visando à satisfação de interesse secundário da Administração. Nem tampouco poderá ser prestigiada juridicamente a conduta processual de má-fé dos particulares. Ambas as partes (ou interessados) no processo devem orientar seu comportamento, endo e extraprocessual, em atenção à boa-fé. Caso comprovada a má-fé, o ato (ou o pedido) será nulo, por violação à moralidade administrativa". (MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 116.)

Folha nº: 178  
Processo: 380.000.225/2015  
Rubrica Telme - Mat. 19182-6



Administração, quanto dos particulares, seja sob o aspecto subjetivo ou objetivo, v.g. Decisão n. 473/2011.

De igual forma, o Tribunal de Contas da União reconhece a incidência desse princípio nas relações administrativas (Acórdãos 3.448/2006, 1.401/2007 e 2.574/2010, da 1ª Câmara, e 1.482/2009 e 4.598/2010, da 2ª Câmara).

Nesse sentido foi o entendimento do TCDF na Decisão n. 5011/2014, exarada no bojo do Processo n. 38.835/2009 – que trata de auditoria operacional instaurada com o objetivo de verificar, sob a ótica da eficiência e eficácia, o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Universitária –, da qual extraio o seguinte trecho:

*“Relatório:*

*(...)*

**No que tange à solução adotada de isentar de sanção os inadimplentes pertinentes à contrapartida exigida pelo Programa, o Corpo Técnico entendeu que, diante das falhas apontadas de gestão, podem ser aceitas como razoáveis a fim de não se prejudicar aqueles de boa-fé que poderiam vir a ser penalizados por faltas alheias ao seu controle.**

*Desse modo, propugna que merecem acolhidas as contrarrazões por demonstrarem percepção das falhas apontadas, mantendo-se os alertas e recomendações do Relatório de Auditoria n. 12/2011.*

*(...)*

Folha nº: 179  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica Telma - Mat. 43182-6



*O Ministério Público, por meio do Parecer n. 0095/2012-MF (fls. 293/296), em harmonia com o entendimento do órgão técnico, pugna pelo acolhimento das sugestões ofertadas pela Unidade Técnica.*

*Voto*

*(...)*

*Ante o todo, alinho me as conclusões do Corpo Técnico e proponho a adoção pela Corte das sugestões apresentadas pelo Corpo Técnico às fls. 286/288.*

*Assim, em decorrência das informações e conclusões do Relatório de Auditoria n. 20046/09, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:*

*(...)*

*II. alerte o Exmo. Senhor Governador do DF e os Órgãos Gestores do Programa Bolsa Universitária, sobre:*

*a) o desempenho insatisfatório do Programa, no que se refere ao alcance dos objetivos definidos no art. 2º da LC n. 770/08 e no documento “Projeto Bolsa Universitária” – Achado I;*

*(...)*

*III. recomende ao Exmo. Senhor Governador do DF que avalie a oportunidade de encaminhar projeto de lei complementar à Câmara Legislativa do DF para promover alterações na LC n. 770/08, em*

Folha nº: 180  
Processo: 380.000 325/2015  
Rubrica telmc - Mat. 43182-6



*especial, para:*

*(...)*

*e) na modalidade sem estágio, extinguir a contrapartida prevista para os beneficiários a ela vinculados – Achado 9;”*

*(grifos nossos)*

**Segunda pergunta - não cumprimento da contrapartida. Isenção.**

(b) é correta a isenção dos bolsistas quanto à sanção prevista nos artigos 6º, II; 10, II e § 2º da LC n. 770/2008 em razão da ausência da contrapartida ter se dado pelo não fornecimento do vale-transporte ou passe livre pelo Poder Público distrital?

Essa questão foi analisada pelo TCDF, como acima relatado, o qual acolheu o posicionamento da Secretaria nesse ponto e concordou com a não penalização dos estudantes.

**Terceira pergunta - não cumprimento da contrapartida. Remuneração pelos serviços prestados. IES.**

(c) A IES tem direito de receber pelos serviços prestados, caso a contrapartida não tenha sido prestada pelo bolsista?

Sim. No termo de convênio em exame as obrigações da IES reproduzem o disposto na Lei e a contrapartida para a IES é estabelecida nos seguintes moldes (cláusula quinta, fl. 03):

*“A IES obriga-se a assegurar gratuidade ao bolsista quanto à parcela de 20% (vinte por cento) da semestralidade ou anuidade praticada,*

Folha nº: 181  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica: Elton - Mat. 4382-6



*bem como a conceder a isenção da taxa de vestibular aos alunos selecionados pela SEDEST. ”*

Dentre as obrigações definidas para IES, na modalidade “sem estágio”, não há vinculação desta com o cumprimento do termo de compromisso firmado pelo estudante. Nem poderia o ser. Essa obrigação, de natureza personalíssima, somente impõe-se ao beneficiário da bolsa, nos termos da Lei n. 770/2008.

Dessarte, nessa hipótese, ainda que o descumprimento se desse por parte do estudante, a atuação do beneficiário não poderia prejudicar o recebimento pela IES dos serviços prestados.

Nos termos da Lei Complementar n. 770/2008, as obrigações que vinculam a IES e a concedente são de outra espécie, sendo previstas sanções específicas para Instituição no caso de descumprimento destas.

Nessa linha também foi a manifestação do Corpo Técnico do TCDF registrada no voto do Exmo. Relator do citado Processo n. 38.835/2009, Conselheiro Paulo Tadeu, na Decisão n. 1.901/2016, da qual destaco a seguinte passagem:

*“17. Ressalta-se que a obrigatoriedade de cumprimento da contrapartida recai sobre o aluno bolsista, não podendo a punição alcançar as Instituições de Ensino Superior. Por outro lado, a carência de disponibilidade orçamentária e a inadimplência quanto à regularidade fiscal das instituições de ensino comprometem o fluxo regular de pagamentos (fls. 428 e 438).”*

Folha nº: 182

Processo: 380.000.325/2015

Rubrica Teima - Mat. 42/182-6

8



Por fim, considerando que o convênio findou em 31 de dezembro de 2015, assinala-se que deverão ser atendidas as regras que regem a matéria orçamentária-financeiro no âmbito distrital<sup>9</sup>.

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em face dos elementos apresentados e a luz das Decisões exaradas pelo TCDF, s.m.j., manifesta-se no sentido de que:

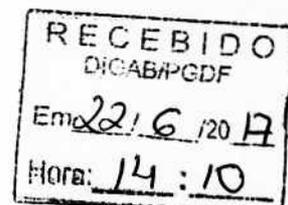
- (a) com fundamento na boa-fé, os beneficiários do Programa Bolsa Universitário, na “modalidade sem estágio”, não poderão ser penalizados pelo não cumprimento das obrigações contidas no termo de compromisso no caso de não implementação destas pelo Poder Público;
- (b) ocorrendo inadimplemento da contrapartida por parte dos beneficiários das “bolsas sem estágio” as IES não poderão ser prejudicadas, uma vez que trata-se de obrigação personalíssima, que vincula somente o estudante.

É o parecer *sub censura*.

A Vossa elevada consideração.

Brasília-DF, 20 de junho de 2017.

Tatiana Muniz Silva Alves  
Procuradora do Distrito Federal



<sup>9</sup> Decreto n. 32.598/2010, em especial.

Folha nº: 183  
Processo: 380.000.325/2015  
P. n.º 1234 - Mat. 43182-6



PROCESSO nº: 380.000.325/2015  
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos  
ASSUNTO: Convênio DF e IESB. Ausência de contrapartida por bolsista  
MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER Nº 498/2017-PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador TATIANA MUNIZ S. ALVES.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Brasília, terça-feira, 4 de julho de 2017.

**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 05 / 07 /2017.

**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

Folha nº 184 - Mat: 36.937-7  
Processo: 380.000.325/2015  
Rubrica: