

Análise técnica do ressarcimento ao CNPq de valores recebidos por bolsistas

Marcelo Kokke

Faculdade Dom Helder Câmara

<http://orcid.org/0000-0002-8636-2787>

Alan Pereira de Araújo

Procurador Federal da Advocacia-Geral da União

<https://orcid.org/0000-0003-4154-1391>

Resumo: : O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq tem por missão institucional implementar o desenvolvimento científico e tecnológico nacionais por meio da promoção de incentivos à atividade acadêmica. Para cumprir essa missão, é fundamental que se assegure o respeito ao erário, com ressarcimento valores indevidamente recebidos por bolsistas do CNPq. Dessa forma impede-se que seja frustrado o interesse público na disseminação do conhecimento adquirido pelo beneficiário em projetos de pesquisa no Brasil e em outros países. O artigo analisa a sistemática de ressarcimento de valores que se configurem como apropriação indevida recebidos pelos bolsistas junto ao CNPQ. O objetivo geral consiste em analisar o marco regulatório de ressarcimento ao CNPQ e o específico implica na análise dos litígios e posicionamentos jurisprudenciais envolvidos. Confrontam-se, como problema enfrentado, interpretações relativas ao processo de constituição de créditos e perspectivas relativas à prescrição na cobrança. A partir do método dialético tratado pelas vias qualitativas, empreendido por pesquisa bibliográfica, o artigo propõe confrontações interpretativas a fim sustentar a não prescrição das ações que demandem a devolução de valores indevidamente recebidos por bolsistas. Em consequência, e como resultado obtido, propõe-se abordagem para resguardo do modelo de incentivo e de desenvolvimento de pesquisa regido legalmente.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; prescrição; recebimento indevido; ressarcimento.



Technical analysis of reimbursement to CNPq of amounts received by scholarships

Abstract: The National Council for Scientific and Technological Development – CNPq has the institutional mission of to implement the scientific and technological national development by promoting incentives for academical activities. The accomplishment of this mission requires respect to public money with the refund of illegal amounts received by scholarships of CNPq. In this way it's possible to prevent the frustration of public interests in the dissemination of knowledge acquired by scholarships in research projects in Brazil and in another countries. The article analyses the reimbursement legal system of amounts undue received by CNPq's scholarships. The article analyses, as problem faced, interpretations of credit constitution process and prescription of billings actions overviews. The general objective is to analyze the regulatory framework for reimbursement to the CNPQ and the specific objective involves analyzing the disputes and case law positions involved. From dialectical method and qualitative via the article proposes interpretative confrontations in order to argue non prescription of actions that requires devolutions of amounts illegal receives by scholarships. In consequence and as result obtained, the paper explains an approach guided by to protect the research incentive and development model according to the law.

Keywords: National Council for Scientific and Technological Development – CNPq; prescription; illegal receipt; reimbursement.

Introdução

A ciência é uma força produtiva. Contudo, ciência não se faz sem pesquisa e pesquisa não se faz sem investimento, sem financiamento. Nesse sentido, acredita-se que o sucesso dos países e blocos econômicos que dominam ciência e tecnologia (C&T) venha justamente dos altos investimentos públicos nessa área, assim como em políticas de bem-estar social. Dentre os inúmeros benefícios diretos do investimento em pesquisa, pode-se cogitar de um maior potencial de produção de riqueza, o aumento das exportações e da atividade empresarial, a geração de empregos, a elevação da arrecadação tributária, a redução da necessidade de políticas assistenciais, com evidente melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo, redução da dependência tecnológica e de importações além da elevação da reflexão ética e de compreensão crítica das realidades sociais, políticas, jurídicas e culturais.

Dessa forma, é lícito acreditar que a aplicação de recursos em ciência, tecnologia e inovação é investimento e não gasto. A despeito disso, há registros críticos quanto à redução de recursos no Brasil com destino à ciência e tecnologia¹, assim como sua concentração na esfera pública com déficits de

¹ Comissão do Senado constatou que, no Brasil, o montante total de recursos aplicado em atividades de pesquisa e desenvolvimento (1,4% do PIB), está substancialmente aquém daqueles observados em países que se destacam como produtores de tecnologia e de inovações, que investem entre 2% e 4% (é o caso da Coreia do Sul, 4,3%; Japão, 3,6%; Alemanha, 2,9%; EUA, 2,7% e China, 2,1%). A grande diferença se dá nos investimentos oriundos do setor privado, que no Brasil são significativamente inferiores aos do setor público. Já nos países com elevado desenvolvimento tecnológico, diferentemente, os investimentos privados são muitas vezes um múltiplo dos investimentos públicos. Assim, na Coreia do Sul, os investimentos privados correspondem a 2,9 vezes os investimentos públicos; no Japão, a 4,3 vezes; na Alemanha, 2,4; nos EUA, 2,7; na China, 3,1. (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Avaliação de Políticas Públicas: Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico–Realidade e Crítica/Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 108).

investimento privado².

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) possui por papel atuar como a agência de fomento à pesquisa, inclusive com concessão de bolsas e implementação de políticas voltadas para a formação de pesquisadores e técnicos no País³. Decorrência direta dos benefícios e programas geridos pelo CNPq para cumprimento de suas funções é a exigência de prestação de contas e informações quanto aos resultados dos investimentos públicos efetuados, tanto em grupos de pesquisa e programas quanto em pesquisadores bolsistas.

Por isso, entende-se que submeter a Administração Pública a um limite temporal para o exercício do direito de exigir contas, verdadeiro dever-poder, malfez o princípio republicano, sendo certo, ainda, que a imprescritibilidade de sua pretensão ressarcitória aloja-se nas prerrogativas especiais do Poder Público, porque, em última instância, constitui proteção a direito da própria coletividade. Nesta perspectiva, busca o presente artigo demonstrar que a imprescritibilidade do crédito do CNPq é a tese mais afinada com a vontade do constituinte originário, expressa no artigo 37, §5º, da Constituição da República. Somente assim será efetivamente possível assegurar a continuidade do financiamento público àqueles pesquisadores que cumprirem as obrigações assumidas junto à autarquia e, pois, à sociedade, já que eles se apresentam como legítimos credores do fomento.

A abordagem desenvolvida no presente artigo, fundada no método dialético, efetiva a análise do sistema de tomada de contas e direcionamento para cobrança de ressarcimentos ao CNPq por valores de bolsas de pesquisa cujos beneficiários tenham descumprido suas obrigações perante a Administração Pública. Propõe-se reflexão quanto aos limites e confrontações interpretativas quanto à sistemática de cobrança assim como quanto à incidência de normas prescritivas, diante de posicionamentos gerais assumidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União. Almeja-se demonstrar que o ressarcimento dos valores despendidos em bolsas de pesquisas cujos pesquisadores violaram deveres normativos está acobertada pelas previsões constitucionais de imprescritibilidade.

O CNPq e a pesquisa no Brasil

As atividades de pesquisa e inovação⁴ no Brasil são previstas na Constituição da República como diretamente ligadas à concretização de um contínuo projeto educacional⁵, no qual a instrução educacional, a ciência e a tecnologia se encontram interligadas. O artigo 23 da Constituição atribui a todos os entes federativos a competência comum de proporcionar o acesso à educação e à pesquisa científica. Já sob o ponto de vista normativo, o artigo 24, inciso IX, atribui à União a competência de legislar normas gerais sobre educação, ensino, ciência, tecnologia, desenvolvimento e inovação, competindo aos Estados e Municípios suplementar a legislação federal em termos de suas especificidades e interesse local,

² AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE – INVESTSP. 99% das pesquisas são feitas pelas universidades públicas. **Jornal Primeira Página**, São Paulo, de 20 de fevereiro de 2018.

³ CALIARI, Thiago; SANTOS, Ulisses Pereira; MENDES, Philippe Scherrer. Geração de Tecnologia em Universidades/Institutos de Pesquisa e a Importância da Interação com Empresas: Constatações através da Base de Dados dos Grupos de Pesquisa do CNPQ. **Análise Econômica**, v. 34, n. 66, pp. 285-312, set. 2016.

⁴ MURARO, Leopoldo Gomes; CASTRO-LUCAS, Cristina. Os Desafios da estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação–ENCTI 2016/2022: Federalismo e Política Pública de CT&I no Brasil. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, v. 6, n. 1, p. 4-30, jan./jun. 2021.

⁵ BERTOTTI, Mauro. O CNPq e a ciência no Brasil. **Jornal da USP**, Artigos, São Paulo, 30 de agosto de 2019.

respectivamente. Acresce-se a isso previsão do artigo 207, que é expresso quanto à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O quadro nacional externa que a grande maioria das atividades de pesquisa e extensão são conduzidas, entretanto, tão somente por instituições de ensino públicas⁶. Um dos grandes desafios existentes é o engajamento dos setores privados no investimento em pesquisas acadêmicas. Ao lado do desenvolvimento direto de pesquisas e projetos científicos de inovação conduzidos diretamente por instituições ligadas ao Estado, há ainda a atividade de estímulo e fomento à pesquisa, por meio da qual se patrocina ou investe em projetos científicos propostos por atores sociais e acadêmicos. O artigo 213, §2º, da Constituição alicerça essa atividade, preceituando que as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Nesses mesmos trilhos, o artigo 218 da Constituição estabelece que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. Além disso, em redação conferida pela Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, firmou-se a obrigação do Estado de apoiar a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e conceder aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. O Estado atua com funções tanto diretas, por meio de instituições públicas que efetivam a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, quanto indiretas, por meio do estímulo e financiamento. É nesse contexto que figura o papel do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)⁷.

A par da atividade de pesquisa desenvolvida pelas instituições públicas, o Estado figura no Brasil como o principal propulsor de pesquisa e extensão acadêmica, com investimentos proporcionados por instituições públicas que financiam tanto pesquisas a serem desenvolvidas por instituições privadas quanto projetos de pesquisa e bolsas diretamente atribuídas a pesquisadores. Em tal contexto, assumem especial importância as agências de fomento, dentre as quais se distribuem o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sendo o primeiro um forte indutor de pesquisas aplicadas e a segunda quase uma agência reguladora da pós-graduação no Brasil.

O fomento à pesquisa, esclarece Adriano de Oliveira, “consiste na concessão de recursos financeiros (capital e custeio) para a aquisição, funcionamento e instalação de laboratórios, publicações científicas, congressos, intercâmbio, missões científicas e contratação de pesquisadores estrangeiros”⁸. Destaca, contudo, que apesar de algumas políticas em comum entre as agências de fomento mencionadas, estas possuem finalidades diferenciadas, pois enquanto o CNPq tem como finalidade o fomento à pesquisa e a formação de recursos humanos para a pesquisa, a CAPES faz o acompanhamento, a avaliação e o apoio financeiro à pós-graduação, bem como o incentivo à formação de recursos humanos de alto nível, para

⁶ LOPES, Reinaldo José. Universidades públicas produzem mais de 90% da pesquisa do país; resta saber até quando. **Folha de São Paulo** (colunas e blogs), 21 de abril de 2019.

⁷ TOLMASQUIM, Alfredo Tiomno; DOMINGUES, Heloisa Maria Bertol. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): mais um acervo para a história da ciência. **História, Ciências, Saúde**, Manguinhos, v. 5, n. 1, p. 145-152, jun. 1998.

⁸ OLIVEIRA, Adriano de; BIANCHETTI, Lucídio. **CNPq**: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC). **Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 161-182, jan./jun. 2006, p. 36.

atuar na graduação e nos programas de pós-graduação⁹.

Além da concessão de bolsas de estudo, CNPq e CAPES também cobrem auxílios de deslocamento, seguro de saúde, auxílio a dependentes, auxílio material didático, taxas escolares, mensalidades da instituição de destino no exterior e taxa de bancada, como observa Renato Lovato Neto¹⁰. Quanto à natureza jurídica das instituições, ambas as pessoas jurídicas consistem em “fundações de direito público destinadas a contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico, com a segunda cumulando este fim com a formação e qualificação de professores de todos os níveis de ensino, o que inclui a concessão de bolsas para realização de pós-graduação em instituições internacionais de alto nível”¹¹.

O instrumento utilizado pela CAPES para a avaliação da produção científica nacional, segundo critérios de qualidade e excelência das áreas de conhecimento, refere-se à produção científica e tecnológica dos grupos de pesquisa que compõem a pós-graduação, onde índices devem refletir a relevância do conhecimento novo, sua importância no contexto social e o impacto da inovação tecnológica no mundo globalizado e competitivo, como esclarecem Hilu e Gisi¹².

Refletindo criticamente sobre a pós-graduação, a pesquisa e o processo de produção de conhecimento no Brasil, João dos Reis Silva Júnior e Fabíola Kato¹³ consignam que a mediação realizada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), via CNPq, objetivou a inclusão social e econômica a ser executada pelas entidades da sociedade civil, dentre elas a universidade, por meio da extensão. Influencia aqui o contexto de diretrizes e operacionalidade previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A norma impôs a contratação de um terço de doutores ou mestres em regime de dedicação integral para realizar pesquisa, fato que impulsionou a pós-graduação no país, mais que dobrando o número de matrículas neste nível de formação.

Buscou-se, pois, a criação de um sistema de pós-graduação mais produtivo, regulado e flexível, para orientar e reorientar suas pesquisas e a produção de conhecimento. Nessa conjuntura, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que já se constituía agência de avaliação da pós-graduação, acentuou sua função reguladora, com o objetivo de organizar e reorganizar todo o sistema, tornando-se, assim, uma efetiva agência reguladora da pós-graduação brasileira. Assim, segundo os autores Silva Júnior e Kato¹⁴, existem três principais movimentos de reconfiguração da pós-graduação no país, a saber: 1) o CNPq (Estado) e seus convênios e editais indutores de pesquisa aplicada em busca da produtividade do capital; 2) a Agência Capes (Estado), que regula um sistema de pós-graduação e cada programa com o mesmo objetivo do CNPq, e 3) o mercado, para o qual convergem os movimentos anteriores e que, em última instância, conduz a reforma universitária.

⁹ OLIVEIRA, Adriano de; BIANCHETTI, Lucídio. **CNPq: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC)**. Perspectiva, v. 24, n. 1, p. 161-182, jan./jun. 2006, p. 126.

¹⁰ LOVATO NETO, Renato Ricardo. A tutela jurídica de pós-graduandos e o processo seletivo de bolsas de doutorado no exterior. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 22, p. 2-23, jan./fev. 2016, p. 5.

¹¹ LOVATO NETO, Renato Ricardo. A tutela jurídica de pós-graduandos e o processo seletivo de bolsas de doutorado no exterior. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 22, p. 2-23, jan./fev. 2016, p. 5.

¹² HILU, Luciane; GISI, Maria Lourdes. Produção Científica no Brasil - Um comparativo entre as Universidades Públicas e Privadas. In: **Atas do X Congresso de Educação (EDUCERE) I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE**. Curitiba, PR. 2011. p. 5664-5672, p. 5666.

¹³ SILVA JÚNIOR, João dos Reis; KATO, Fabíola Bouth Grello. Mundialização do capital, reforma do estado, pós-graduação e pesquisa no Brasil. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 10, n. 37, p. 59-71, mar. 2010, pp. 65-66.

¹⁴ SILVA JÚNIOR, João dos Reis; KATO, Fabíola Bouth Grello. Mundialização do capital, reforma do estado, pós-graduação e pesquisa no Brasil. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 10, n. 37, p. 59-71, mar. 2010, p. 69.

Nair Rabelo¹⁵, por sua vez, destaca que já a partir de 1972 a CAPES e o CNPq desempenhavam funções relevantes ao constituírem comissões que acompanharam o estabelecimento da pós-graduação no Brasil. Historicamente, o então Conselho Nacional de Pesquisas - CNPq foi criado pela Lei 1.310, de 15 de janeiro de 1951, com o objetivo de promover, estimular e coordenar o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento. As atividades básicas do CNPq ligavam-se ao fomento, à execução de pesquisa e à informação e difusão da ciência e da tecnologia. A atividade de fomento, em especial, destina-se à formação de recursos humanos e ao desenvolvimento de pesquisas puras e aplicadas, mediante auxílio financeiro a centros de pesquisas e concessão de bolsas a pesquisadores e estudantes de pós-graduação¹⁶.

Assim, o CNPq é pessoa jurídica de direito público, fazendo investimentos direcionados à formação e absorção de recursos humanos e financiamento de projetos de pesquisa que contribuem para o aumento da produção de conhecimento e geração de novas oportunidades de crescimento para o Brasil¹⁷. Em cumprimento às diretivas constitucionais e legais, “o CNPq vem investindo em bolsas voltadas especificamente para o desenvolvimento de pesquisas para inovação tecnológica de produtos e serviços, contribuindo para a melhoria da competitividade dos produtos das empresas do Brasil no mercado internacional”¹⁸. A missão institucional desempenhada visa ao interesse público, promovendo, para tanto e, dentro de suas possibilidades, o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. O quadro institucional de funções atrai para o CNPq um complexo de funções que passam a ser desempenhadas sob o influxo do poder regulamentar.

Poder regulamentar e constituição de créditos do CNPq

O CNPq foi originariamente criado sob a denominação de Conselho Nacional de Pesquisas. De acordo com o art. 1º da Lei nº 4.533, de 8 de dezembro de 1964, o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), criado pela Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, tem por finalidade promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio e conhecimento. Destacam-se, dentre suas competências (art. 3º), precipuamente, formular a política científica e tecnológica nacional e executá-la; incentivar pesquisas visando ao aproveitamento das riquezas potenciais do País que possam contribuir para a economia, a saúde e o bem-estar; promover e estimular a realização de pesquisas científicas e tecnológicas em instituições oficiais ou particulares, concedendo-lhes recursos sob a forma de auxílios especiais; promover a formação e o aperfeiçoamento de pesquisadores e técnicos; conceder bolsas de estudo ou de pesquisas e promover estágios em instituições técnico-científicas e em estabelecimentos industriais do País ou do exterior, dentre outras. Na linha do tempo, a regulamentação da lei foi feita por meio dos Decretos nº 4.728, de 9 de junho de 2003; 7.899, de 4 de fevereiro de 2013 e 8.866, 3 de outubro de 2016. A Lei n. 6.129, de 6 de novembro de 1974, transformou o Conselho Nacional

¹⁵ RABELO, Nair. Universidades: O que são e para que servem? **Darcy: Revista de Jornalismo Científico e Cultural da Universidade de Brasília**, n. 23, p. 16-23, jul./dez. 2019, pp. 20-23.

¹⁶ MAZZA, Débora. Intercâmbios acadêmicos internacionais: bolsas Capes, CNPq e Fapesp. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 137, p. 521-547, mai./ago. 2009, p. 539.

¹⁷ OLIVEIRA, Adriano de; BIANCHETTI, Lucídio. CNPq: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC). **Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 161-182, jan./jun. 2006, p. 170.

¹⁸ OLIVEIRA, Adriano de; BIANCHETTI, Lucídio. CNPq: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC). **Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 161-182, jan./jun. 2006, p. 170.

de Pesquisas em Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

O poder regulamentar do CNPq tem origem nas Leis 1.310/1951 e 4.533/1964, sendo certo que a legitimidade das resoluções do CNPq, bem como das demais instituições de pesquisa científica e tecnológica, decorre da autonomia conferida pelo artigo 207, *caput* e §2º, da Constituição do Brasil. A atuação regulamentar está ligada diretamente à fixação dos deveres de prestação de contas daqueles que sejam beneficiados com bolsas de pesquisa. A rigor, toda e qualquer pessoa que receba dinheiro público tem o dever legal de prestar contas do que fez com ele, em atendimento às disposições contidas no artigo 84 do Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, no art. 8º da Lei 8.443, de 16/07/1992, na Instrução Normativa nº TCU 71, de 28/11/2012 e na Decisão Normativa nº TCU 155, de 23/11/2016. Assim, da mesma forma, todo beneficiário de apoio financeiro concedido pelo CNPq está obrigado a prestar contas, conforme previsto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, Decreto-Lei nº 200/1967, Decreto nº 93.872/1986 e Instrução Normativa nº 01/1997 STN/MF.

De acordo com o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, a prestação de boas contas é uma imposição legal, de sorte que quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. Quando isto não acontece, tem aplicação o disposto no art. 84 do mesmo Decreto-Lei, que impõe às autoridades públicas, sob pena de corresponsabilidade, o dever de tomar providências imediatas no sentido de instaurar a tomada de contas e assegurar o respectivo ressarcimento. Nesse mesmo sentido, os artigos 66 e 148 do Decreto 93.872/1986, assim como o artigo 8º da Lei 8.443/1992, também impõem o dever de prestar contas e comprovar o bom e regular emprego de recursos públicos, inclusive para realizar pesquisas, estudos e desenvolver projetos, sob pena de responsabilidade.

Carlos Ayres Britto afirma que “tamanho é a importância da prestação de contas, no espectro republicano, que o Texto Magno a positivou na sobranceira posição de ‘princípio’ (art. 34, inciso VII, alínea d)”¹⁹. Trata-se, na verdade, de um reflexo direto do princípio republicano. Conforme o Manual de Prestação de Contas da fundação²⁰, a prestação de contas deverá ser enviada ao CNPq, por meio de formulário *online* específico até sessenta dias após o vencimento do prazo previsto para a utilização dos recursos. Conforme seu item 8.2, considera-se inadimplente o beneficiário que não apresentar o relatório técnico ou a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados; que não tiver o seu relatório técnico ou a prestação de contas financeira aprovada pelo CNPq ou tiver despesa glosada e não ressarcida, sendo certo que o CNPq procederá à instauração de Tomada de Contas Especial e à inscrição do beneficiário no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, quando comprovada a má aplicação dos recursos²¹.

Quando o beneficiário dos recursos não cumpre com suas atribuições e deveres, deve ressarcir os valores recebidos, sob risco de se afigurar inclusive verdadeiro enriquecimento ilícito, independentemente do elemento subjetivo da razão de não cumprimento. Assim, quando constatada a não-prestação de contas

¹⁹ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dez. 2001, pp. 10-11.

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. **Manual de Prestação de Contas**. Brasília: CNPq, 2022.

²¹ MATIAS, Mauro Rogério Oliveira. Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?. **Revista do TCU**, n. 122, p. 88-101, set./dez. 2011, p. 91.

ou o pagamento a maior de bolsa ou auxílio à pesquisa, o direito de a Administração obter a devolução dos valores é inexorável, ainda que recebidos de boa-fé. Ademais, o princípio da moralidade administrativa, conformado no art. 37, *caput*, da Constituição da República, obriga a fundação a efetuar a cobrança dos valores confiados ao bolsista, já que se trata de frustração de toda a orquestração institucional que foi feita para cumprimento dos objetivos de aprimoramento da pesquisa e conhecimento científicos nacionais.

Coube à Resolução Normativa nº 15/2018 estabelecer os procedimentos de cobrança e recuperação de créditos do CNPq, no que foi seguida pela Instrução Normativa CNPq nº 5, de 13 de setembro de 2022, a dispor sobre o Manual de Cobrança, Recuperação e Parcelamento de Créditos do CNPq. O referido Manual define as atribuições dos setores do CNPq, os procedimentos e prazos relacionados à cobrança e às solicitações de parcelamentos para recuperação financeira, sendo aplicável tanto para pessoas físicas, ex-beneficiárias de auxílios financeiros à pesquisa ou de bolsas no país e/ou no exterior, quanto para pessoas jurídicas, inadimplentes com o CNPq. Quanto ao rito, em procedimento prévio, a unidade técnica ou administrativa responsável pelo acompanhamento da concessão de fomento ou da execução do contrato deve notificar o devedor, com vistas ao adimplemento voluntário das obrigações em atraso (art. 5º). Esgotados os prazos concedidos pela unidade técnica ou administrativa para o cumprimento voluntário das obrigações em atraso, os autos serão encaminhados ao Serviço de Cobrança e Acompanhamento – SECOA (art. 6º), devidamente instruídos, que analisará a pertinência da instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), observados os critérios de alçada e as hipóteses de dispensa estipulados em norma específica do Tribunal de Contas da União – TCU (art. 7º).

Acolhida integralmente a defesa, o CNPq deverá comunicar a decisão ao interessado, finalizar o processo administrativo prévio de Tomada de Contas e encaminhar os autos do processo à área técnica ou administrativa responsável, que providenciará a baixa da inadimplência nos registros do CNPq e o respectivo encerramento (art. 38). Acolhida parcialmente ou indeferida a defesa, comunicará ao interessado o teor da decisão, ofertando-lhe prazo de 5 (cinco) dias para efetuar pagamento ou solicitar o parcelamento do débito (art. 39).

Esgotados os procedimentos prévios à instauração da Tomada de Contas Especial, o SETCE encaminhará os autos à Auditoria (AUD) para emissão de parecer. A Auditoria Interna, então, emitirá parecer e enviará os autos à Presidência do CNPq que, então, os encaminhará à CGU (art. 41). Destaque-se, por fim, a aplicabilidade da Instrução Normativa nº TCU 71, de 28/11/2012 e da Decisão Normativa nº TCU 155, de 23/11/2016, bem como da Portaria CGU nº 807, de 25 de abril de 2013. Enquanto a primeira (IN 71/2012) dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial, a segunda (DN 155/2016) regulamenta o detalhamento de peças, disponibiliza orientações à autoridade administrativa para a adoção de medidas administrativas, estabelece prioridades e procedimentos para a constituição e tramitação em meio eletrônico de processo de tomada de contas especial e, ainda, fixa a forma de apresentação de tomadas de contas especiais instauradas em razão de o somatório dos débitos perante um mesmo responsável atingir o limite fixado para dispensa. A última delas (PT 122/2018), por sua vez, dispõe sobre a implantação e a operacionalização do sistema informatizado de tomada de contas especial (Sistema e-TCE), com amparo no parágrafo 5º do artigo 11 da Decisão Normativa TCU nº 155, de 23 de novembro de 2016.

Instaurada a fase do Processo Administrativo de Cobrança, o interessado será intimado, preferencialmente por e-mail (art. 10), para apresentar defesa escrita, no prazo de trinta dias, pagar ou solicitar o parcelamento do valor imputado (art. 15). A intimação por edital publicado no Diário Oficial da União será feita quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o interessado, o que se dá quando infrutíferas as notificações por e-mail e pela via postal (AR). Considera-se inacessível o interessado residente fora do Brasil que não tenha constituído procurador com poderes específicos para receber tais intimações. Ocorrerá por edital, ainda, a notificação de espólio com representante ignorado (art. 13).

Caso indeferida ou não acolhida integralmente a defesa, o Coordenador da COPCO encaminhará os autos ao SECOA para que este comunique ao interessado o teor da decisão, ofertando-lhe prazo de quinze dias para apresentar recurso, efetuar pagamento ou solicitar o parcelamento (art. 22). Se provido parcialmente o recurso ou improvido, a CGADM devolverá os autos ao SECOA, que comunicará a decisão ao interessado, facultando-lhe o prazo de quinze dias para pagar ou solicitar o parcelamento do seu débito (art. 26). Nesse caso, o processo continuará com a cobrança do débito remanescente. Após, o SECOA deverá certificar nos autos o trânsito em julgado administrativo (art. 27), sendo admissível, ainda, o parcelamento administrativo do débito (art. 29). Concluída sem êxito a cobrança administrativa, os autos serão encaminhados à Procuradoria para providenciar a inscrição em dívida ativa e demais medidas cabíveis, objetivando o ressarcimento ao erário (art. 30). Por pertinente, o § 3º, do art. 39 da Lei 4.320/1964 determina que o valor do crédito em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor da moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor pela autoridade administrativa.

Em relação à litigiosidade envolvendo o CNPq, Renato Lovato Neto aponta “um grande volume de demandas que visam o ressarcimento dos prejuízos causados em decorrência do não cumprimento do contrato de concessão, seja por não retorno ao Brasil após a defesa da tese de doutorado ou pela não entrega ou defesa desta”²². De qualquer forma, quando a prestação de contas apresentada pelo ex-beneficiário é aprovada, ainda que no curso de processo de cobrança já iniciado, este é encerrado. Isto só vem reforçar o entendimento de que a cobrança em pecúnia é a *ultima ratio*, a situação-limite, a hipótese extrema que, se desprezada, importará em inevitável prejuízo aos cofres públicos.

Análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal: ressarcimento ao CNPq

Dentre os mais emblemáticos precedentes da Suprema Corte, pertinentes ao CNPq, estão os julgamentos proferidos nos Mandados de Segurança nº 24.519-1/DF e 26.210-9/DF. No primeiro caso (MS 24.519-1/DF), relatado pelo Ministro Eros Grau, um bolsista obteve financiamento para seus cursos de mestrado e doutorado na Universidade de Illinois, nos Estados Unidos. Contudo, aceitou um emprego naquela instituição a fim de concluir o curso de doutorado e por lá ficou. Chamado a retornar imediatamente ao Brasil pelo órgão de fomento, permaneceu no exterior por mais onze anos, depois de ter concluído o doutorado, em manifesto desacordo com as Resoluções do CNPq vigentes à época, por ele ratificadas quando firmou o termo de concessão de bolsa. Por isso, o Tribunal de Contas da União

²² LOVATO NETO, Renato Ricardo. A tutela jurídica de pós-graduandos e o processo seletivo de bolsas de doutorado no exterior. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 22, p. 2-23, jan./fev. 2016, p. 16.

condenou-o a devolver ao erário a quantia despendida (Decisão nº 231/2001).

O Ministro Nelson Jobim, relator do feito à época, deferiu liminar para suspender o julgamento da decisão impugnada, sem prejuízo de posterior análise do *fumus boni iuris*. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento do *writ*. Ao final, a Corte entendeu, tal como afirmado pelo TCU e corroborado pela PGR, que a Resolução Executiva CNPq nº 114/1981 determinava que o regresso do bolsista deveria ocorrer ao final do período de concessão daquele benefício, para que os conhecimentos adquiridos fossem aplicados no Brasil. Além disso, o item 5.7 da Resolução Normativa nº 05/1987 previa o ressarcimento dos recursos concedidos em caso de não efetivada a volta do bolsista após o encerramento do benefício.

Dessa forma, o impetrante não poderia alegar o desconhecimento dos textos normativos mencionados, pois ao solicitar a concessão da bolsa declarou expressamente que conhecia e concordava com as “condições gerais para a concessão de colaborações financeiras não reembolsáveis”, fixadas pelo CNPq no exercício legítimo de sua função regulamentar. Ainda de acordo com o STF, o custeio de bolsas de estudo no exterior só se justifica na medida em que ao Brasil sejam acrescidos os frutos resultantes do aprimoramento técnico-científico dos nacionais beneficiados. Daí porque não se admite que o beneficiário de recursos públicos para o custeio de seus estudos no exterior fique sem compensar a sociedade brasileira que financiou a sua formação.

Já no segundo caso (MS 26.210-9/DF), relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, a bolsista se insurgiu contra a decisão do TCU consubstanciada no Acórdão 2.967/2005, que a condenou ao pagamento de uma vultosa importância, a título de devolução de valores em decorrência do descumprimento da obrigação de retornar ao País após o término da concessão da bolsa de estudos no exterior. A liminar foi indeferida com base no voto do Ministro Relator no TCU, que consignou:

Este é mais um dos casos em que o governo federal, investindo recursos no desenvolvimento da qualificação profissional de seus cidadãos, vê frustrada a consequência esperada, qual seja, a disseminação deste conhecimento em solo pátrio. Ainda que possam existir motivos de ordem pessoal a justificar a permanência destes nacionais em terras estrangeiras, após finda a fase de qualificação profissional, não há como deixar de constatar que o objetivo pretendido com a ação governamental deixou de ser atendido: o interesse nacional na qualificação dos quadros profissionais pátrios.²³

Na sequência, o STF reafirmou seu entendimento de que o beneficiário de bolsa de estudos no exterior, às expensas do Poder Público, não pode alegar o desconhecimento de obrigação prevista em ato normativo do órgão provedor. Afinal, no momento em que a impetrante solicitou bolsa de estudo para o exterior e preencheu formulário com essa finalidade, assumiu o compromisso de cumprir com os deveres a ela atribuídos em razão dessa concessão. E, dentre as obrigações constantes das normas vigentes à época, encontrava-se o dever de retornar ao Brasil quando concluísse o curso de doutorado, sob pena de ressarcimento dos recursos públicos que recebeu para esta finalidade, nos termos do item 3 da Resolução nº 114/1981 e do item 5.7 da Resolução Normativa nº 05/1987, não sendo exigível lei formal para estabelecer as condições mediante as quais seriam repassados os recursos.

Questão polêmica diz respeito à prescrição. Por um lado, há argumentos de incidência do disposto no artigo 37, §5º, da Constituição da República, que fixa a imprescritibilidade do ressarcimento dos

²³ TCU. Acórdão 2.967/2005, TC-003.705/2005-0, Rel. Min. Valmir Campelo, em 29/11/2005

valores, considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, instituto que é apto a atrair a aplicação daquele dispositivo excepcional. Não se justifica a interpretação restritiva segundo a qual apenas os agentes públicos estariam abarcados pela citada norma constitucional, fato que levaria a uma inadmissível quebra do princípio da isonomia, hipótese que se revela iníqua e certamente indesejada pelo legislador constituinte. Ademais, a boa-fé não pode se prestar a justificar o enriquecimento sem causa de quem quer que seja. Na verdade, a bolsa de estudos concedida pelo CNPq não tem natureza jurídica contratual (de Direito Civil), mas sim de ato administrativo negocial, semelhante a uma doação com encargo, regida pelo Direito Público. Por isso, em caso de descumprimento, deve-se fazer a reversão do bem doado (verba de natureza orçamentária) ao patrimônio público.²⁴

O contexto de demandas de ressarcimento e seus efeitos derivados como precedentes do Supremo Tribunal Federal resultaram em implicações também no âmbito do Tribunal de Contas. Como salientam Brito, Souza e Depieri, decisões como a do Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF vieram a influenciar na edição da Súmula n. 282 do Tribunal de Contas da União²⁵. O enunciado da súmula 282 determina que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Seu conteúdo é amplo, ao que veio por “fundamentar diversos precedentes judiciais e administrativos, todos no sentido de que o art. 37, §5º, da Carta Magna, teria previsto uma imprescritibilidade genérica”²⁶. Dessa maneira, os valores que se configurem como indevidamente recebidos por bolsistas de pesquisa do CNPq estão sujeitos à imprescritibilidade genérica para fins de ressarcimento ao erário.

Mas, se por um lado há argumentos favoráveis à imprescritibilidade, por outro há teses em sentido contrário, inclusive amparadas em precedentes da Suprema Corte. É correto afirmar que o Supremo Tribunal Federal tem (ou tinha) jurisprudência assente no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimentos de danos ao erário, a exemplo dos precedentes AI 819135 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 28/05/2013, DJe-161, divulg. 16/08/2013, public. 19/08/2013; MS n.º 26.210/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 10.10.2008; e RE n.º 578.428/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe 14.11.2011. Entretanto, seguiram-se discussões que levaram a novos posicionamentos por parte do Supremo Tribunal Federal.

Tem-se afirmado que o princípio da segurança das relações jurídicas é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual, no ordenamento nacional, a prescrição é a regra e a imprescritibilidade exceção, somente aceita por expressa previsão constitucional (art. 37, §5º da CR). Entretanto, vez ou outra, diante da natureza da falta cometida, do alcance praticado ou do enquadramento penal do fato, o tema da imprescritibilidade volta à tona. E nesse sentido destaca-se posição do Supremo Tribunal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 669.069/MG, que veio a provocar guinada

²⁴ A propósito, o Tribunal de Contas da União firmou jurisprudência no sentido de que a bolsa de estudos do CNPq é ato administrativo, substanciado numa concessão de auxílio financeiro a título de doação com encargo e regido, primeiramente, pelas normas de Direito Público, nos autos do processo de Tomada de Contas Especial do CNPq, Processo 010.850/2004-2.

²⁵ BRITO, Lívia Caldas; SOUSA, Lucas Santos de; DEPIERI, Matheus de Souza. A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: desafios e perspectivas. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília – DF, ano 33, n. 2, 2021, pp. 60-61.

²⁶ BRITO, Lívia Caldas; SOUSA, Lucas Santos de; DEPIERI, Matheus de Souza. A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: desafios e perspectivas. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília – DF, ano 33, n. 2, 2021, p. 61.

interpretativa.

O STF, ao julgar o RE 669.069/MG, com repercussão geral, restringiu o entendimento que se consolidara no sentido da imprescritibilidade, de modo a excluir do campo de incidência da norma constitucional os danos decorrentes de atos ilícitos meramente civis. Formulou-se o Tema 666, cuja Tese firma que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. A questão é justamente o impacto que a decisão provoca sobre os ressarcimentos ao erário derivados de descumprimentos de obrigações junto ao CNPq. Reverteu-se tendência constante na posição doutrinária, que tendia para considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário²⁷.

Observe-se que, naquela ocasião, argumentação do Ministro Edson Fachin se fez presente de modo especial, harmonizando-se com o entendimento acima exposto, ponderando aquele julgador que: a) o texto constitucional não nomeia, elenca, particulariza ou restringe a natureza do ilícito causador do dano; b) havendo dano, poderá ocorrer ação de ressarcimento, sem que incida sobre essa pretensão qualquer prazo prescricional; c) o comando constitucional estabelece como um verdadeiro ideal republicano que ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, está autorizado a causar ilicitamente prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcimento; d) o art. 37, §5º se refere a “agente”, de forma lata, genérica, que não se isentará da ação de ressarcimento, independentemente da sua qualidade de agente, independentemente da natureza do ilícito que tenha praticado; e) em face da exceção constitucional ampla, que estabelece a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento do erário decorrentes de atos ilícitos que a ele causaram prejuízos, a sua restrição a um grupo específico de ilícitos (sejam eles improbidade administrativa ou tipos penais), ao contrário de favorecer, milita em desfavor ao princípio da segurança jurídica.

Não bastasse isto, como observado por Juliana Mafra²⁸, o voto do Ministro Teori Zavascki, no julgamento dos Embargos de Declaração opostos no RE 669.069, foi no sentido de que o conceito de ilícito civil deveria ser buscado pelo método da exclusão, sendo todo ilícito que não seja consequência de infração ao direito público:

Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritebilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio²⁹.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado e patrimônio público. **Revista da Procuradoria Geral do Espírito Santo**, v.12, n.12, p. 71-83, jan./dez. 2012, pp. 71-81.

²⁸ MAFRA, Juliana Fagundes. Primeiros reflexos dos julgamentos dos temas de repercussão geral sobre dano ao erário na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 37, n. 2, p. 90-102, jul./dez. 2019.

²⁹ MAFRA, Juliana Fagundes. Primeiros reflexos dos julgamentos dos temas de repercussão geral sobre dano ao erário na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 37, n. 2, p. 90-102, jul./dez. 2019, p. 93.

A autora³⁰ destaca que o Plenário do STF, na Tese 666, manifestou-se pela prescrição dos ilícitos civis e na Tese 897 pela imprescritibilidade das ações fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), restando, assim, uma lacuna com relação à prescrição do dano ao erário decorrente da violação ao direito público que não importe em improbidade administrativa. Durante a votação, a Corte chegou a ter maioria para firmar tese no sentido da prescrição do dano ao erário, sem qualquer restrição, mas não o fez.

Contudo, a discussão acerca da prescrição ou não das decisões dos Tribunais de Contas ganhou corpo com o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 e apreciação do Tema 899 pelo STF, que, por sua vez, considerou prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, limitando a tese da imprescritibilidade aos atos dolosos de improbidade que trouxessem prejuízo ao erário. Não obstante o julgamento, ainda prevalecem razões argumentativas a favor da imprescritibilidade, conforme se observa em julgados do Tribunal de Contas da União.

Segundo o TCU, conforme posição manifestada no Acórdão 1.282/2019 - Plenário, a prescrição se aplicaria apenas à fase judicial da cobrança do título executivo extrajudicial oriundo da *decisão da Corte de Contas*, não atingindo as demandas em tramitação no órgão de controle. Dessa forma, a possibilidade constitucional de prescrição se limita à fase judicial da execução e sem consequências nos processos de controle externo no âmbito do TCU.³¹

Na mesma linha, o Boletim de Jurisprudência n. 315, publicado em 06/07/2020, deu destaque ao Acórdão 6589/2020 – 2ª Câmara, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, no sentido de que o entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. Em julgados correlatos, o Tribunal de Contas da União vinculou a não prestação de contas para com os deveres de probidade administrativa, como se observa nos Acórdãos nº 1.482/2020, 7.687/2020 e 8498/2020.

³⁰ MAFRA, Juliana Fagundes. Primeiros reflexos dos julgamentos dos temas de repercussão geral sobre dano ao erário na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 37, n. 2, p. 90-102, jul./dez. 2019, p. 95.

³¹ No acórdão mencionado, o Ministro Vital do Rêgo, ao rejeitar os embargos de declaração opostos pelo ex-diretor do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO), consignou: “A despeito de o STF ter finalizado o julgamento do Tema de Repercussão Geral 897 em agosto do ano passado, tal decisão não impacta a atividade de controle externo, segundo entendimento desta Corte de Contas. O julgamento de mérito do RE 852.475/STF, com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação” (Acórdão 10046/2018-TCU-Segunda Câmara, Ministro Marcos Bemquerer). No RE 852.475, o STF reconheceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa, com repercussão geral. A esse respeito, compete ressaltar que o processo de contas no âmbito do TCU, regido pela Lei 8.443/1992 não se confunde com a ação civil pública de improbidade administrativa, regrada pela Lei 8.429/1992. (Acórdão 3539/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria) [...] Acerca do Tema 899 do STF, no sentido de que possuiria repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, em que foi determinada ‘a suspensão de processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas’, tal suspensão alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título executivo extrajudicial exarado com a decisão da Corte de Contas, não atingindo diretamente os processos de contas em trâmite neste Tribunal. Resumindo, até o julgamento do referido Tema de Repercussão Geral, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de processos de tomada de contas especial que tramitam perante o TCU.” (TCU, Acórdão 1282/2019 – Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, TCSP – processo 008.213/2002-2, sessão de 05/06/2019).

No Acórdão nº 1.482/2020 - Plenário, em sessão datada de 10/06/20, o TCU considerou que a não apresentação da tomada de contas implica a atração das normas ligadas à improbidade administrativa. No acórdão mencionado, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, após fazer a necessária harmonização quanto ao decidido pelo STF nos Temas 897 e 899 e considerar incorreta a interpretação meramente literal deste último, concluiu que “a única conclusão admissível do silogismo é a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário, fundada em decisão de Tribunal de Contas, que contempla a prática de ato doloso, tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Já no Acórdão nº 7.687/2020 – 1ª Câmara, o TCU entendeu que basta a culpa por imprudência para que a Corte, com base na responsabilidade subjetiva, responsabilize o gestor, para fins de imprescritibilidade do ressarcimento. Nessa toada, vislumbrou dolo eventual na conduta dos recorrentes, pois os responsáveis sabiam da possibilidade de suas ações e omissões resultarem em prejuízo aos cofres públicos e, mesmo assim, comportaram-se de forma indevida. Por conseguinte, concluiu o Relator, “este caso trata de ação de ressarcimento ao Erário imprescritível, uma vez que contém os requisitos fixados pelo STF no RE 636.886: ato passível de ser caracterizado como de improbidade administrativa e presença de ‘dolo’ na conduta do responsável.” (TCU, Acórdão 7687/2020 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TCE – processo 029.042/2015-1, sessão de 14/07/2020).

O tema assume caráter especial quando o bolsista recebe valores públicos para estudar em instituições estrangeiras, angaria conhecimento e contatos, e ainda se estabelece nesses países, a partir do investimento nele depositado, deixando em desalento suas obrigações postas em compromisso junto ao CNPq. Em relação ao contexto em questão, tem-se em relevância posicionamento assumido no Parecer nº 35.373, ofertado ao STF nos autos do Mandado de Segurança nº 37.581/DF, pelo Ministério Público Federal (MPF). O Parecer defendeu a tese de que um ex-bolsista do CNPq fosse obrigado a ressarcir os cofres públicos, visto ter descumprido as regras do programa para o financiamento de bolsa para doutorado no exterior. Durante quatro anos (de 1990 a 1994), o estudante teve seu curso de doutorado na *University of Massachusetts at Amherst* financiado pelo CNPq, mas acabou não retornando ao Brasil, conforme exigia o termo de concessão da bolsa. O descumprimento mencionado levou o Tribunal de Contas da União (TC n.º 033.462/2019-4) a determinar a devolução de R\$ 831,2 mil ao erário. A situação, no entender do órgão ministerial, caracterizou má-fé, atraindo as disposições de imprescritibilidade:

64. Considerando esse contexto - em que o Impetrante, embora já estivesse determinado a não retornar, sinalizava ao CNPq a possibilidade de retorno ou de devolução do valor despendido com os seus estudos - a situação parece enquadrar-se melhor no julgado que afirmou a imprescritibilidade da ação quando configurado ato doloso de improbidade administrativa. 65. De qualquer modo, o reconhecimento da prescrição em confronto com a regra do art. 37, § 5º, da CF, que expressamente determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos ao erário, pressupõe a comprovação da inércia do Estado em obter a devolução do que lhe é devido e a boa-fé do beneficiário dos recursos públicos, o que não ficou caracterizado no presente caso. (Parecer nº 35.373 - Mandado de Segurança nº 37.581/DF)

A configuração de dolo na resistência em cumprir as obrigações junto ao CNPq e assim simplesmente ignorar a obrigação de diante do Poder Público e da sociedade brasileira reflete na existência de dolo, que por sua vez, tal como reconhecido no Acórdão 8.498/2020 – 2ª Câmara – TCU, atrai as normativas que definem a imprescritibilidade no ressarcimento.

12. Enfatizo que estou aplicando a jurisprudência atual desta Corte de Contas sobre a matéria, consolidada na Súmula 282, para a prescrição do débito apurado e, no que tange à eventual aplicação de sanções, no incidente de uniformização de jurisprudência apreciado pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que adotou o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil. Não desconheço que recentemente o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 636886/AL, fixou o seguinte enunciado para o Tema 899: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'. Não obstante essa respeitável decisão, ainda pairam diversas dúvidas sobre a matéria, pois é possível a conclusão de que a deliberação não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a cabo perante o Tribunal de Contas da União, mas sim da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal. (TCU, Acórdão 8498/2020 – 2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, TCE – processo 040.608/2019-0, sessão de 11/08/2020).

A fixação da imprescritibilidade de ressarcimento ao CNPq está atrelada a princípios diretivos éticos e constitucionalmente acolhidos no sentido de primar pela probidade e pela moralidade administrativa, ponderando, inclusive, que a efetividade de ressarcimento é que garante a eficácia e real alcance de objetivos no processo de fomento tecnológico e de conhecimento almejados pelo Estado e pela sociedade brasileiras. Constatado, pois, que o ilícito tenha sido cometido no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo e, observado o devido processo legal, o ressarcimento ao erário é devido, sem que se possa opor a alegação da prescrição para ressarcir os cofres públicos.

Assim, entende-se que a tese firmada no sentido de uma eventual prescrição quinquenal não abrange atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo, sendo exatamente esta a hipótese de ressarcimento ao CNPq pelos compromissos assumidos por bolsistas. Afinal, tem-se aqui situação de pessoa que, integrando ou não os quadros da Administração, firma ajuste de direito público com agência de fomento, a fim de obter financiamento público para realização de seus estudos avançados no Brasil ou no exterior.

Considerações finais

Ciência não se faz sem pesquisa e pesquisa não se faz sem financiamento, sem investimento público, que deve ser incentivado, bem direcionado e suficientemente tutelado. Por esta razão, a adequada governança na concessão e manutenção de bolsas de pesquisa constitui dever do Estado Brasileiro, a quem foi confiada a gestão dos recursos capazes de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, verdadeiro patrimônio das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, é fundamental que se assegure o respeito ao erário, em especial, às fontes de recursos do CNPq, não só fazendo retornar aos seus cofres o que foi indevidamente recebido pelo bolsista, mas também impedindo que seja frustrado o interesse público na disseminação do conhecimento adquirido pelo beneficiário. Afinal, o comando previsto no art. 37, §5º da Constituição da República materializou, com segurança, o ideal republicano de que ninguém, ainda que pelo transcurso de lapso temporal considerável, está autorizado ilicitamente a causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo.

Ademais, a corriqueira alegação de boa-fé não pode se prestar a justificar o enriquecimento sem causa de quem quer que seja, motivo pelo qual o ressarcimento é devido à agência de fomento, mesmo

porque as normas administrativas são cogentes ou de ordem pública, de sorte que seus comandos devem ser obrigatoriamente observados para que possam garantir a manutenção do próprio sistema de financiamento das pesquisas no Brasil.

Dessa forma, quando constatados a ausência de prestação de contas, o descumprimento do Termo de Compromisso e Aceitação de Bolsa firmado, o recebimento indevido ou a maior de bolsa ou auxílio financeiro à pesquisa, o direito de a Administração obter a devolução dos valores que investiu é irrefreável e acobertado pela imprescritibilidade, ainda que tais recursos tenham sido recebidos de boa-fé pelo beneficiário. Além disso, tem-se que a liberação das obrigações assumidas pelo bolsista estimularia outras condutas do gênero, militando em desfavor do princípio da segurança jurídica e subtraindo do orçamento do programa correspondente verba que poderia fomentá-lo.

Portanto, ainda que se queira submeter a Administração a um limite temporal para o exercício de tal direito, entende-se que o correto é reconhecer o comando constitucional expresso quanto à imprescritibilidade do ressarcimento ao patrimônio público. A imprescritibilidade da pretensão ressarcitória aloja-se nas prerrogativas especiais do Poder Público, porque, em última instância, constitui proteção a direito da própria coletividade. Se assim não for, não será possível assegurar a continuidade do financiamento àqueles que efetivamente cumprem as obrigações assumidas e que, por isso mesmo, apresentam-se como legítimos credores do fomento.

Referências

AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE – INVESTSP. 99% das pesquisas são feitas pelas universidades públicas. **Jornal Primeira Página**, São Paulo, de 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/99-das-pesquisas-sao-feitas-pelas-universidades-publicas/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BERTOTTI, Mauro. O CNPq e a ciência no Brasil. **Jornal da USP**, Artigos, São Paulo, 30 de agosto de 2019, Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-cnpq-e-a-ciencia-no-brasil/>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Avaliação de Políticas Públicas: Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico—Realidade e Crítica/Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)**. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Manual de Prestação de Contas. Brasília: CNPq, 2022. Disponível em: <http://estatico.cnpq.br/ajuda/picc/prestacaoContas/manualPrestacao.html>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRITO, Livia Caldas; SOUSA, Lucas Santos de; DEPIERI, Matheus de Souza. A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: desafios e perspectivas. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília – DF, ano 33, n. 2, 2021, pp. 60-61. Disponível em: <https://rtrf1.emnuvens.com.br/rtrf1/article/view/316/186>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dez. 2001. Disponível em: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

CALIARI, Thiago; SANTOS, Ulisses Pereira; MENDES, Philipe Scherrer. Geração de Tecnologia em Universidades/Institutos de Pesquisa e a Importância da Interação com Empresas: Constatações através da Base de Dados dos Grupos de Pesquisa do CNPQ. **Análise Econômica**, v. 34, n. 66, p. 285-312, set. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado e patrimônio público. **Revista da Procuradoria Geral do Espírito Santo**, v.12, n.12, p. 71-83, jan./dez. 2012.

HILU, Luciane; GISI, Maria Lourdes. Produção Científica no Brasil - Um comparativo entre as Universidades Públicas e Privadas. In: **Atas do X Congresso de Educação (EDUCERE)** I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. Curitiba, PR. 2011. p. 5664-5672. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2011/5221_3061.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

LOPES, Reinaldo José. Universidades públicas produzem mais de 90% da pesquisa do país; resta saber até quando. **Folha de São Paulo**, Colunas e blogs, 21 de abril de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/reinaldojoselopes/2019/04/universidades-publicas-produzem-mais-de-90-da-pesquisa-do-pais-resta-saber-ate-quando.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LOVATO NETO, Renato Ricardo. A tutela jurídica de pós-graduandos e o processo seletivo de bolsas de doutorado no exterior. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 22, p. 2-23, jan./fev. 2016.

MAFRA, Juliana Fagundes. Primeiros reflexos dos julgamentos dos temas de repercussão geral sobre dano ao erário na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 37, n. 2, p. 90-102, jul./dez. 2019.

MATIAS, Mauro Rogério Oliveira. Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo? **Revista do TCU**, n. 122, p. 88-101, set./dez. 2011.

MAZZA, Débora. Intercâmbios acadêmicos internacionais: bolsas Capes, CNPq e Fapesp. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 137, p. 521-547, mai./ago. 2009.

MURARO, Leopoldo Gomes; CASTRO-LUCAS, Cristina. Os Desafios da estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação—ENCTI 2016/2022: Federalismo e Política Pública de CT&I no Brasil. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, v. 6, n. 1, p. 4-30, jan./jun. 2021.

OLIVEIRA, Adriano de; BIANCHETTI, Lucídio. CNPq: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC). **Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 161-182, jan./jun. 2006.

RABELO. Nair. Universidades: O que são e para que servem? **Darcy: Revista de Jornalismo Científico e Cultural da Universidade de Brasília**, n. 23, p. 16-23, jul./dez. 2019.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; KATO, Fabíola Bouth Grello. Mundialização do capital, reforma do estado, pós-graduação e pesquisa no Brasil. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 10, n. 37, p. 59-71, mar. 2010.

TOLMASQUIM, Alfredo Tiomno; DOMINGUES, Heloisa Maria Bertol. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): mais um acervo para a história da ciência. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, v. 5, n. 1, p. 145-152, jun. 1998.

TCU. **Acórdão 2.967/2005, TC-003.705/2005-0**, Rel. Min. Valmir Campelo, em 29/11/2005