

04/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
IMPETRANTE(S) : TANIA COSTA TRIBE
ADVOGADO(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.

III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

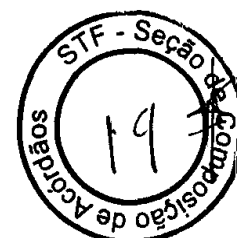
IV - Segurança denegada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, indeferir a segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente)

Brasília, 4 de setembro de 2008.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR



04/09/2008

TRIBUNAL PLENO

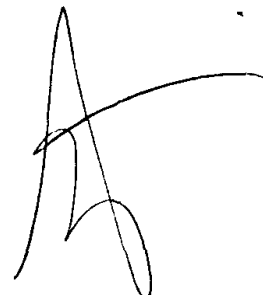
MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
IMPETRANTE(S) : TANIA COSTA TRIBE
ADVOGADO(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por TANIA COSTA TRIBE, contra decisão do Tribunal de Contas da União consubstanciada no Acórdão 2.967/2005, por meio do qual foi condenada ao pagamento da importância de R\$ 167.021,15 (cento e sessenta e sete mil, vinte e um reais e quinze centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 18/9/2001, 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.

Informa a impetrante ter obtido bolsa integral junto ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) para obter o doutorado na *University of Essex*, na Inglaterra, tendo preenchido, na ocasião, formulário de solicitação de bolsa no exterior em que constava, em letras miúdas e na parte final do documento, declaração de ciência das normas e procedimentos aplicáveis.



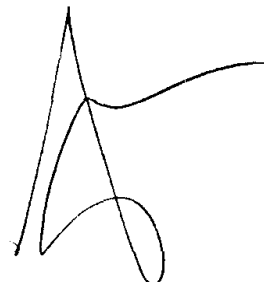
MS 26.210 / DF

Alega não ter tomado conhecimento, à época, da obrigação de retorno ao País, tampouco do teor das resoluções vigentes naquele momento.

Assevera que, após cerca de sete anos da conclusão e entrega de sua tese de doutorado, o CNPq, por carta assinada pelo Coordenador Geral de Fomento, exigiu um exemplar da tese e do respectivo diploma. Em seguida, foi-lhe comunicada a abertura de processo administrativo para a cobrança de valores pagos pelo Conselho no decorrer da vigência da bolsa de estudos.

Declara ter apresentado defesa administrativa perante o CNPq, que não foi acolhida, bem como impugnação perante o Tribunal de Contas da União, em Tomada de Contas Especial, que culminou com a decisão ora atacada.

Sustenta a ocorrência de prescrição, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, que estabelece o prazo de cinco anos para cobrança de dívida por parte dos entes públicos, considerando que o CNPq deveria ter iniciado a cobrança desses valores tão logo o prazo de vigência da bolsa tivesse se encerrado, o que ocorreu em agosto de 1992.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a long horizontal stroke extending to the right.

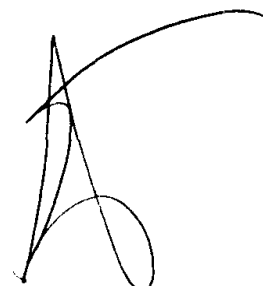
MS 26.210 / DF

No mérito, argumenta que a declaração por ela assinada de que estava ciente das normas e procedimentos apresentados, constante do formulário de solicitação de bolsa no exterior, configura hipótese de cláusula abusiva de contrato de adesão, sendo, por isso, manifestamente nula.

Alega, mais, que a decisão do TCU agride a segurança jurídica, e que a obrigação a ela imposta foi aplicada ao arrepio dos princípios da boa-fé e da moralidade administrativa.

Nesses termos, pede a concessão da ordem em especial tendo em conta a ocorrência da prescrição da cobrança dos valores exigidos por meio do Acórdão 2.967/2005 do Tribunal de Contas da União.

Alternativamente, requer que se reconheça a inexistência de relação jurídica entre as partes que tenha por objeto exigir o retorno da impetrante ao País, por força do contrato de concessão de bolsa de estudos celebrado com o CNPq, bem como a devolução dos valores por ela recebidos.



MS 26.210 / DF

Pleiteia, por fim, seja a autoridade impetrada condenada à abstenção da prática de qualquer ato tendente a fazer cumprir os comandos contidos no referido Acórdão (fl. 15).

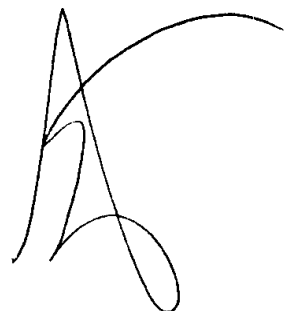
Indeferi o pedido de liminar (fls. 129-131), oportunidade em que destaquei o seguinte trecho do voto do Ministro Relator no TCU:

"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."

Requisitadas informações, foram elas prestadas (fls. 136-145).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela denegação da segurança (fls. 154-158).

É o relatório.



04/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator) - Não vislumbro a ocorrência de direito líquido e certo da impetrante apto a autorizar a concessão da segurança.

Com efeito, este Tribunal já se manifestou no sentido 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" (MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau).

Destaco, a propósito, o seguinte trecho do voto do Ministro Eros Grau:

"O CNPq tem por missão institucional fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, mediante a promoção de diversos incentivos à atividade acadêmica. O custeio de bolsas de estudo no exterior é justificável na medida em que ao País 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 lá fixe residência, buscando colocação no mercado de trabalho, sem compensar a sociedade brasileira, que financiou a sua formação".



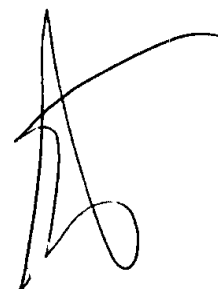
MS 26.210 / DF

Ora, no momento em que a impetrante solicitou bolsa de estudo para o exterior, preenchendo o formulário com essa finalidade, que tem natureza contratual, 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 ela findasse o curso de doutorado, sob pena de ressarcimento dos recursos públicos que recebeu para tal finalidade, nos termos do item 3 da Resolução 114/91 e do item 5.7 da Resolução Normativa 5/87, transcritos pela impetrante em sua inicial, e não me parece exigível lei formal para estabelecer as condições mediante as quais seriam repassados os recursos.

Ademais, conforme consta dos autos, em documento juntado pela própria impetrante, ciente da aprovação de sua solicitação, ela requereu todos os benefícios concedidos pelo CNPq, **inclusive a passagem de volta** (fl. 25).

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:



MS 26.210 / DF

"§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**" (grifos nossos).

Considerando-se 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, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

"A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *ius persecuendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: 'A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**'. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma



MS 26.210 / DF

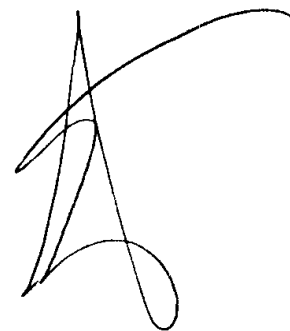
ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit ius)".¹

Ademais, não se justifica a interpretação restritiva pretendida pela impetrante, segundo a qual apenas os agentes públicos estariam abarcados pela citada norma constitucional, uma vez que, conforme bem apontado pela Procuradoria-Geral da República, tal entendimento importaria em injustificável quebra do princípio da isonomia.

Com efeito, não fosse a taxatividade do dispositivo em questão, o ressarcimento de prejuízos ao erário, a salvo da prescrição, somente ocorreria na hipótese de ser o responsável agente público, liberando da obrigação os demais cidadãos. Tal conclusão, à evidência, sobre mostrar-se iníqua, certamente não foi desejada pelo legislador constituinte.

Isso posto, denego a segurança.

É como voto.



¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 673.

04/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhor Presidente, o Ministro Ricardo Lewandowski teve a generosidade de citar o Mandado de Segurança nº 26.210. Por coincidência, há muitos anos, presidi a área de Direito do CNPq e da Capes e me lembro bem de bolsistas que foram e voltaram para engrandecer a Universidade e o Poder Judiciário.

Para completar o meu raciocínio, digo apenas que a boa-fé não pode se prestar a justificar o enriquecimento sem causa de quem quer que seja.

Acompanho o Relator.



04/09/2008

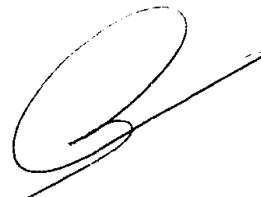
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, faço, de logo, um elogio ao Doutor Maurício Zockun, que fez uma defesa vibrante, bem-fundamentada, bem-exposta.

Agora, tendo a acompanhar o eminente Relator, no seu brilhante voto, porque entendo que, primeiro, a relação jurídica em causa atravessou as duas Constituições. Começou com uma, mas o fato é que o desembolso de boa parte dos recursos em prol da impetrante, então bolsista, se fez já no curso da atual Constituição.

Depois me parece que esse tipo de relação jurídica de financiamento ou concessão de bolsa de estudos no exterior incorpora um elemento lógico, mais do que de pertinência, de verdadeira inerência: o financiado retornar ao país para aplicar os conhecimentos obtidos lá fora. Obtidos por efeito de investimento público. O poder público investiu na candidata, na bolsista ora impetrante. Com que propósito? Para se valer, para tirar proveito do conhecimento que ela obteria no exterior por efeito desse financiamento público. Vale dizer, o retorno ao país mantém com esse tipo de relação jurídica mais do que um vínculo lógico de



MS 26.210 / DF

pertinência, um vínculo de inerência; ou seja, é da natureza da relação jurídica a exigência do retorno do aluno ao país após o financiamento do seu curso.

Eu teria apenas uma dúvida, Ministro Ricardo Lewandowski, em face da nossa Súmula nº 03, cujo teor é o seguinte:

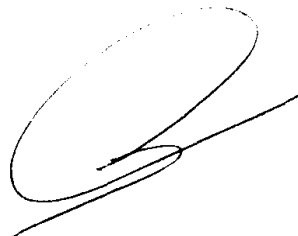
"Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Não, essa matéria não foi ventilada, mas o processo de tomada de contas especial tem o rito próprio.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não foi ventilada. Não faz parte da causa de pedir, não integra o rol dos fundamentos.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Então, afastado esse aspecto da nossa Súmula nº 03, acompanho o eminente Relator também para denegar a segurança.



04/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, em primeiro lugar, observo que a apuração do débito resultou de tomada de contas. E a tomada de contas se faz relativamente aos administradores do órgão. Em segundo lugar, não compreendo a parte final do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal como a encerrar a imprescritibilidade das ações considerada a dívida passiva da União. Não. A ressalva remete à legislação existente e recepcionada pela Carta de 1988; a ressalva remete à disposição segundo a qual prescrevem as ações, a partir do nascimento destas, em cinco anos, quando se trata - repito - de dívida passiva da Fazenda. E isso homenageia a almejada segurança jurídica: a cicatrização de situações pela passagem do tempo.

Então, o que verifico? Verifico que, se a própria beneficiária da bolsa claudicou, não retornando ao Brasil como se comprometera, os dirigentes do CNPq é que teriam inobservado a cláusula alusiva à bolsa, deixando de promover a cobrança do ressarcimento, o reembolso das despesas efetuadas.

Indago: é possível, passados os cinco anos, eleger-se a beneficiária da bolsa como a responsável pelas contas - e houve tomada de contas pelo Tribunal de Contas da União - a ponto de se ressuscitar, no tocante a ela - não me refiro, aqui, aos administradores, presente a tomada de contas -, um débito alusivo a

MS 26.210 / DF

essa mesma bolsa? Não. Penso que, no caso, houve a prescrição de possível ação - e os pronunciamentos do Tribunal de Contas da União, reconhecendo o débito, têm força de título executivo extrajudicial - contra a beneficiária da bolsa pela passagem do tempo, pela passagem dos cinco anos.

Não adentro, portanto, a questão referente à possível responsabilidade dos dirigentes do CNPq, no que silenciaram, sabendo do término do curso - e presumo o que normalmente ocorre - de pós-graduação, do prazo para a apresentação de tese, diante da ausência de retorno da bolsista ao Brasil, e deixaram de acionar a Advocacia-Geral da União para o ingresso de ação visando a cobrar o que devido. E a ação surgiu exercitável naquele momento em que, conforme está na própria cláusula, encerrado o curso com a apresentação de tese, não houve o retorno - não sei se, posteriormente, retornou a bolsista ao Brasil.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE - Pela inicial, ela tem endereço na Inglaterra.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Acompanharia Vossa Excelência se o § 5º do artigo 37, ao cuidar de imprescritibilidade - vamos chamar assim -, não fosse além da figura do agente administrativo, porque estabelece:

"Art. 37 -
 § 5º - a lei estabelecerá os prazos e prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário..."

Então, diante dessa regra...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas a minha premissa é outra. Não coloco na mesma vala a situação patrimonial alusiva ao ressarcimento e outras situações em que a Constituição afasta a prescrição. O constituinte de 1988 foi explícito, em certos casos, quanto à ausência de prescrição. Aqui, não. Não posso conceber que simplesmente haja o constituinte de 1988 deixado sobre a cabeça de possíveis devedores do erário, inclusive quanto ao ressarcimento por ato ilícito, praticado à margem da ordem jurídica, uma ação exercitável a qualquer momento.

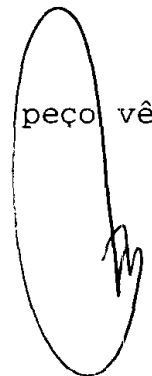
O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - O meu raciocínio realmente é o de que, em se tratando de ressarcimento, as respectivas ações são imprescritíveis.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não chego a esse ponto. As nossas premissas são diversas.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sim. São diferentes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não quanto ao conhecimento da obrigatoriedade, considerada até a ordem natural das coisas. Tem uma força incrível a cláusula genérica pela qual ela se declarou ciente dos parâmetros da concessão da bolsa. Evidentemente, ela tinha conhecimento e deveria reembolsar o CNPq.

Mas, levando em conta a passagem do tempo, peço vênica para conceder a ordem.



04/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - A matéria envolve tema constitucional, que diz com o art. 37 da Constituição Federal. Concordo integralmente com todas as demais ponderações e argumentos do eminente Relator, mas gostaria de fazer uma ressalva em relação à interpretação do art. 37, § 5º.

Esta norma estabelece claramente uma exceção – eu diria, exceção marcante - em relação a princípio jurídico universal: o princípio de limitação do prazo de exercício de todas as pretensões, porque é este requisito de segurança jurídica. Há larga discussão em doutrina sobre as ações declaratórias, para saber se seriam ou não imprescritíveis, mas a regra geral, como princípio universal, formulado em benefício da paz social e da segurança jurídica, é que todas as pretensões estão sujeitas à prescrição, e alguns direitos, sujeitos à decadência. Então, em se tratando de exceção a uma regra de tão amplo alcance, teria de ser interpretada, já desse ponto de vista, estritamente.

Em segundo lugar, o que me parece claro dessa regra - com o devido respeito - é que se trata de uma exceção à previsão de prescrição para ilícitos, ou seja, há aqui segunda exceção, normativa, uma exceção de segundo



MS 26.210 / DF

grau, que é de abrir ressalva à prescritebilidade em relação aos ilícitos praticados por qualquer agente, que, seja servidor ou não, cause prejuízo ao Erário.

Isso significa, no meu entender, que em primeiro lugar, a hipótese excepcional não é de qualquer ilícito, sobretudo não é de ilícito civil. Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, ao prestar informações, invoca acertada doutrina que, provavelmente citada nos seus acórdãos, diz o seguinte:

“A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes.”

Noutras palavras, as ações relativas a crimes são prescriteveis, não, porém, as respectivas ações de ressarcimento. Rescritevas do quê? Dos crimes, isto é, as ações tendentes a reparar os prejuízos oriundos da prática de crime danoso ao Erário. Este o sentido lógico do adjetivo “rescritevos”. Não se trata, portanto, de qualquer ação de ressarcimento, senão apenas das ações de ressarcimento de danos oriundos de ilícitos de caráter criminal. Aí se entende, então, o caráter excepcional da regra da imprescritebilidade. Por quê? Porque é caso do ilícito mais grave na ordem jurídica. E a Constituição, por razões soberanas, entendeu que, nesse caso, cuidando-se de delitos, no sentido criminal da palavra, as respectivas ações de ressarcimento não prescritevem, conquanto prescritevam as demais ações nascidas do ilícito penal.

Ora, no caso - a mim, parece-me -, não há crime nenhum. De modo que não se aplicaria o princípio. Mas considero que, sendo hipótese de

MS 26.210 / DF

tomada de contas e de apuração do crédito da União, há sérias dúvidas a respeito da data do nascimento da pretensão. A meu ver, essa matéria deve ser mais bem elucidada no campo próprio, que é o da ação de execução fiscal.

Assim, com esta ressalva e a devida vênia do eminente Ministro Marco Aurélio, acompanho o eminente Relator, denegando a segurança, porque não me parece configurado caso típico de prescrição. E pelo fato de a segurança ser apenas denegada, tal matéria poderá, ainda que se não fizesse tal ressalva, ser rediscutida na ação própria de cobrança.

Com esta ressalva e pedindo vênia mais uma vez, acompanho o eminente Relator e também denego a segurança.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 26.210-9**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

IMPTE.(S): TANIA COSTA TRIBE

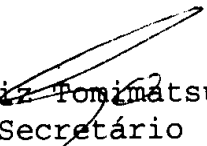
ADV.(A/S): MAURÍCIO ZOCKUN E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, indeferiu a segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Falaram, pela impetrante, o Dr. Maurício Zockun e, pelo Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Plenário, 04.09.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário