

# **PADRONIZAÇÃO DE ASPECTOS DA NOVAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELOS BOLSISTAS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU DO CNPQ NO EXTERIOR**

***STANDARDIZATION OF THE ASPECTS OF NOVATION OF THE  
OBLIGATIONS ASSUMED BY GRADUATE FELLOWS SENSU CNPQ  
ABROAD***

*José Tavares dos Santos*

*Procurador Federal, lotado na Procuradoria Federal junto ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, fundação pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Da natureza contratual e da legitimidade de estipulação da obrigação originária; 2 Da Prescrição; 3 Do critério objetivo para a novação; 4 Da oportunidade para propor a novação; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** A prerrogativa para, invocando estipulação legal expressa ou contando com a aquiescência da outra parte, modificar as condições do contrato é, em regra, consectário natural do exercício da capacidade para contratar. Tendo a Administração maiores restrições que o particular para firmar contratos, deduz-se que a substituição de obrigações pelo gestor público seja praticamente inviável. As agências federais de fomento possuem, entretanto, disciplinamento para a novação da obrigação de retorno e permanência temporária no Brasil pelos seus ex-bolsistas de mestrado e doutorado no exterior. Aqui serão abordados os critérios para esta peculiar novação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Novação. Bolsa de Estudo. Titulação no Exterior. Pós-Graduação. Doutorado. Mestrado.

**ABSTRACT:** The prerogative for invoking express legal stipulation or counting on the acquiescence of the other party, modify the conditions of the contract is, as a rule, natural prerogative the exercise of capacity to contract. Having the largest administration restrictions that particular to firm contracts', it follows that the substitution of obligations by the public manager is almost impossible. Federal funding agencies have, however, disciplining for the novation of the obligation of return and temporary stay in Brazil for its alumni of master's and doctorate abroad. Here the criteria for this peculiar novation will be addressed.

**KEYWORDS:** Novation. Scholarship. Titration Abroad. Postgraduate Studies. Doctorate Degree. Master.

## INTRODUÇÃO

Elucidam os artigos 360 usque 367 do Código Civil, Lei nº 10.460, de 10 de janeiro de 2002<sup>1</sup> que a novação é modalidade de alteração contratual que opera a substituição da obrigação vigente ou do responsável pelo seu adimplemento, ou, ainda, ambos, extinguindo, de regra, os acessórios e garantias da dívida. Daí se depreende que a utilização do instituto nos pactos envolvendo a Administração e o particular seja bastante restrita, considerando que, embora a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 contemple a aplicação subsidiária dos princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado aos contratos administrativos (art. 54), assevera a vinculação às condições postas no edital de licitação ou no ato que a dispensou ou declarou sua inexigibilidade, bem como nas condições da proposta da Administração, além de enumerar as hipóteses motivadoras das modificações contratuais e lhes definir os limites, sem cogitar a mudança do objeto (Art. 65)<sup>2</sup>.

1 Art. 360. Dá-se a novação:

I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior;

II - quando novo devedor sucede ao antigo, ficando este quite com o credor;

III - quando, em virtude de obrigação nova, outro credor é substituído ao antigo, ficando o devedor quite com este.

Art. 361. Não havendo ânimo de novar, expresso ou tácito mas inequívoco, a segunda obrigação confirma simplesmente a primeira.

Art. 362. A novação por substituição do devedor pode ser efetuada independentemente de consentimento deste.

Art. 363. Se o novo devedor for insolvente, não tem o credor, que o aceitou, ação regressiva contra o primeiro, salvo se este obteve por má-fé a substituição.

Art. 364. A novação extingue os acessórios e garantias da dívida, sempre que não houver estipulação em contrário. Não aproveitará, contudo, ao credor ressalvar o penhor, a hipoteca ou a anticrese, se os bens dados em garantia pertencerem a terceiro que não foi parte na novação.

Art. 365. Operada a novação entre o credor e um dos devedores solidários, somente sobre os bens do que contrair a nova obrigação subsistem as preferências e garantias do crédito novado. Os outros devedores solidários ficam por esse fato exonerados.

Art. 366. Importa exoneração do fiador a novação feita sem seu consentimento com o devedor principal.

Art. 367. Salvo as obrigações simplesmente anuláveis, não podem ser objeto de novação obrigações nulas ou extintas.

## 2 Seção III

### *Da Alteração dos Contratos*

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I- unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

Este quadro de estreita aplicabilidade tem repercutido, com proporcionalidade direta, no interesse que o estudo do tema desperta nos Advogados Públicos. Não obstante, no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação viceja uma forma peculiar de novação, derivada da *verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários*, à qual alude o artigo 55, Inciso II, alínea “b”, da Lei de licitações, em que pese a modificação do pacto não esteja cingida ao *regime de execução da obra ou serviço*, expressamente contemplado pela Lei.

O propósito deste texto é compartilhar a prática que vem sendo adotada nas entidades federais de fomento à pós-graduação *stricto sensu* no exterior, particularmente no CNPq, e incitar ao debate sobre a legalidade da novação das obrigações de ex-bolsistas de doutorado e mestrado, com vistas à oferta de alternativas para, se for o caso, o aprimoramento do procedimento aos gestores públicos.

Nesta perspectiva, a compatibilidade das obrigações impostas aos bolsistas com a natureza alimentar das bolsas de estudo, inerente à sua destinação, bem como o seu caráter de doação, reconhecido para fins de isenção tributária, pelo artigo 26, da Lei no 9.250 de 26 de dezembro

---

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

de 1995<sup>3</sup>, e reafirmado expressamente no § 4º, do artigo 9º, da Lei de Inovação<sup>4</sup>, a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, recentemente reformulada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, não será objeto de contestação nesta abordagem. O pressuposto da novação das obrigações do ex-bolsista no exterior, em harmonia com a prescrição do art. 367, do Código Civil, é que a obrigação de retornar ao Brasil e permanecer no país por prazo não inferior ao de duração da bolsa que lhe foi concedida, estipulado no Termo de Compromisso, ou documento análogo, esteja revestida de certeza e liquidez.

Se submete, portanto, à validação jurídica, a legitimidade da uniformização de critérios objetivos de admissibilidade, negociação e formalização do pacto, enfim, a padronização possível, vez que a excepcionalidade da substituição obrigacional, a diversidade das Áreas, a amplitude e a imprevisibilidade da descoberta científica e da inovação tecnológica delineiam um quadro de atributos não padronizáveis, de difícil aferição em parâmetros financeiros, especialmente monetários e, no qual é preponderante a avaliação técnica altamente especializada, reservando-se estreita faixa de atuação à Advocacia Pública.

## **1 DA NATUREZA CONTRATUAL E DA LEGITIMIDADE DE ESTIPULAÇÃO DA OBRIGAÇÃO ORIGINÁRIA.**

Com o propósito de simplificar a rotina de concessão de bolsas no exterior, suprimindo-se a assinatura do representante do CNPq e das testemunhas no ato firmado pelo bolsista selecionado, foi negada na entidade, em passado recente, a natureza contratual das obrigações assumidas pelos pós-graduandos no exterior. Sustentou-se que *a concessão de bolsa ou auxílio consistiria em ato administrativo unilateral declaratório*, na dicção do Parecer nº 0031/2011/FJ/PROJUR/CNPq, especialmente em

3 Art. 26. Ficam isentas do imposto de renda as bolsas de estudo e de pesquisa caracterizadas como doação, quando recebidas exclusivamente para proceder a estudos ou pesquisas e desde que os resultados dessas atividades não representem vantagem para o doador, nem importem contraprestação de serviços.

Parágrafo único. Não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito da isenção referida no caput, as bolsas de estudo recebidas pelos médicos residentes, nem as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica que participem das atividades do Pronatec, nos termos do § 1º do art. 9º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. (Redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013)

4 § 4º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto neste parágrafo a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016).

seu tópico 13<sup>5</sup>. O aludido Parecer recomendou que fossem renomeados os termos de concessão e aceitação, para termos de concessão, firmados apenas pelo beneficiário da bolsa ou auxílio. A denominação adotada findou por demonstrar incongruência, pois, a concessão não é procedida pelo beneficiário, que se situa no outro polo da relação.

Não parece preponderante para explicitar a natureza do ato a oposição de assinaturas em um único documento. As manifestações de vontade podem validamente ser apresentadas em documentos diversos, sem prejuízo para a produção dos esperados efeitos jurídicos. No caso, se não poderia cogitar de uma alteração contratual se não preexistisse um contrato, embora, sem amparo em disposição específica nas normas de Direito Público.

Ora, quando há regras padronizadas, reservando à outra parte somente a possibilidade de aceitar o pacto sem debate das condições, tem-se o contrato de adesão, ao qual se referem os artigos 423 e 424, do Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. A aceitação expressa por assinatura em termo firmado apenas pelo beneficiário não acarreta, contudo, a perda da natureza contratual.

Lembra-se que a Constituição Federal consagra entre os direitos individuais que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, inciso II) e não há Lei criando a obrigação de restrição temporária ao direito de ir e vir cominada aos pesquisadores, limitando o direito insculpido no inciso XV, do mesmo artigo constitucional. Tampouco há autorização legal expressa para que as agências de fomento a estipulem.

Não supre a comentada falta de estipulação a disposição encontrada no artigo 95, § 2º, da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais. Ali se cuida de relação funcional, não extensível aos acadêmicos e pesquisadores não sujeitos ao RJU. Registre-se, ainda, que as bolsas de estudo não integram a remuneração, não sendo listada entre as indenizações abordadas pelo artigo 51, da referida Lei. Dispõe o artigo 95, de modo que o crédito da bolsa de estudo não parece compreendido na *despesa havida com o afastamento* e consequente ressarcimento:

---

5 13. São nesses instrumentos que se explicitam os compromissos do Estado. A concessão de auxílio ou bolsa é, pois, manifestação unilateral da Administração sujeita apenas à concordância do beneficiário quanto às regras constitucionais de prestar contas e demais exigências constantes dos dispositivos normativos do CNPq.

### **Do Afastamento para Estudo ou Missão no Exterior**

Art. 95. O servidor não poderá ausentar-se do País para estudo ou missão oficial, sem autorização do Presidente da República, Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º A ausência não excederá a 4 (quatro) anos, e finda a missão ou estudo, somente decorrido igual período, será permitida nova ausência.

§2º Ao servidor beneficiado pelo disposto neste artigo não será concedida exoneração ou licença para tratar de interesse particular antes de decorrido período igual ao do afastamento, ressalvada a hipótese de ressarcimento da despesa havida com seu afastamento.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos servidores da carreira diplomática.

§ 4º As hipóteses, condições e formas para a autorização de que trata este artigo, inclusive no que se refere à remuneração do servidor, serão disciplinadas em regulamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10/12/97)

À minguia de Lei, comporta questionamento a legitimação do CNPq para baixar ato administrativo unilateral impondo restrição tão severa ao cidadão, a despeito do nobre propósito de trazer à sociedade a compensação pelo investimento feito no estudo ou pesquisa. Necessário se faz o consentimento, partindo da premissa que o contrato faz lei entre as partes, em que pese, o risco de interpretação favorável ao aderente, em caso de debate judicial.

Esta linha de pensamento se opõe à mudança de denominação e não exige ampliação da rotina de assinatura do termo de aceitação, indicada pelo Parecer nº 0031/2011/FJ/PROJUR/CNPq. A conjunção de vontades se opera naturalmente quando o CNPq apresenta a proposta, mediante divulgação de Edital ou qualquer outro instrumento com a mesma finalidade. O cidadão acorre à convocação e, selecionado, aquiesce às condições, firmando o termo de aceitação.

Registra-se que a Advocacia Geral da União manifestou contrariedade à estipulação das obrigações em estudo. Com efeito, o PARECER Nº AGU/LS-04/97, de 30 de outubro de 1997, da lavra do Consultor da União, Dr. L.A. PARANHOS SAMPAIO, aprovado pelo Parecer nº GQ – 142, de 18

de março de 1998, que mereceu aprovação do Presidente da República, em 18 de março de 1998. (Publicado na íntegra no Diário Oficial de 20 de março de 1998, p.4).

Embora a AGU tenha analisado a obrigação criada onerando docente de Universidade Federal com a obrigação de se manter na IFES por tempo igual ao do afastamento para titulação no Brasil. Os argumentos tecidos sinalizam para a aplicação também ao Comprometimento exigido pelo CNPq dos bolsistas no exterior, como se vê:

15. A lei em comento, isto é, a 8.112/90, cuida, apenas, do afastamento de servidor para estudo ou missão oficial no exterior, desde que autorizado pelo Presidente da República, Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal (cf. o art. 95, caput).

16. [...]

18. Ora, se a lei regente dos agentes públicos (*lato sensu*) não fala em ressarcimento da despesa havida com os afastamentos levados a efeito no território nacional, pretender criar regras nesse sentido, sem amparo legal, a mim me parece uma tomada de posição contra legem.

19. Como se patenteia uma interpretação do art. 95, da Lei 8.112/90, com o objetivo de aplicá-lo aos afastamentos de servidores públicos para realizar estudos dentro do País, é disparatada e inconcebível.

20. [...]

24. Não importa se admitir, como admite o Sr. Dr. Ozorio José de Menezes Fonseca, Diretor do INPA, a existência de um Termo de Compromisso e Responsabilidade, assinado em 11 de julho de 1990, pelo favorecido, constituindo-se o documento numa espécie de contrato de adesão.

25. [...]

27. Então, na falta de lei que o autorize, um órgão ou entidade pública não poderá celebrar compromissos de responsabilidade *intuitu personae* com seus servidores, como nas relações de um emprego privado; se o fizer estará criando uma situação ímpar, e a Administração Pública, na sua latitude e em obediência ao princípio da legalidade (cf. o art.

37, da Constituição) não pode celebrar compromissos *contra legem*, muito menos o que a lei proíbe (*contra legem facit quod lex prohibet* (faz contra a lei quem faz o que a lei proíbe)).

Ora, a prevalecer esta compreensão, não seriam válidos os referidos compromissos de retorno e, conseqüentemente, impossível seria abordar a novação, por não haver obrigação a ser substituída. Ponderou-se, contudo, que deixar de exigir a contraprestação ao Brasil é ainda necessária porque não se verificou ainda a consolidação de nossa Ciência, Tecnologia e Inovação. Ademais, a própria AGU tem promovido execuções fiscais para recuperar os ressarcimentos não pagos voluntariamente por quem deixou de cumprir a obrigação pactuada, tendo o Tribunal de Contas da União condenado, reiteradamente, ao ressarcimento, os investimentos feitos para titulação no exterior, os acadêmicos e pesquisadores submetidos às Tomadas de Contas Especiais.

Deduz-se então que a orientação extraída do Parecer n° AGU/LS-04/97 esteja tacitamente superada, sobretudo quando se observa que a AGU tem laborado para obter decisões judiciais como a proferida pelo TRF da 2ª Região, na Apelação n° 0008618-42.2012.4.02.5101, acolhendo sem divergência o voto do ilustre Relator, o Desembargador Federal Guilherme Couto de Castro, e corroborando a compreensão do TCU sobre a matéria<sup>6</sup>. Contudo, sob a ótica da legalidade estrita, não pode ser desprezado o risco da invalidade da obrigação vir a ser consagrado nos

#### 6 EMENTA

ADMINISTRATIVO. UNIÃO. CNPQ. BOLSA DE ESTUDO. DOUTORADO NO EXTERIOR. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DIPLOMA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. TCU. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

Não cabe ao Judiciário atuar como revisor das decisões do Tribunal de Contas da União, órgão dotado de autonomia constitucional. Quando as decisões de tal Corte seguem linha técnica e razoável, pretender invadi-la seria ferir a função que se lhe destinou a Lei Maior. Apelante que alega, de outro lado, que o procedimento perante o TCU não observou o *due process of law* e, citando precedente do Supremo, assinala que a substância de sua defesa não foi apreciada. Rejeição de tal linha, pois os argumentos foram apreciados e até acatados na primeira apreciação e, em voto vencido, no bojo do recurso de reconsideração. Condenou-se o autor a devolver ao erário os valores por ele recebidos a título de bolsa de estudo para o doutorado no exterior. Descumprimento do Termo de Compromisso, assinado pelo autor, quando da concessão da bolsa. Devido processo legal, ampla defesa e contraditório observados, no bojo dos procedimentos administrativos instaurados pelo CNPq e TCU. Apelo desprovido.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a 6ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, na forma do voto do relator, negar provimento à apelação.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2013.

GUILHERME COUTO DE CASTRO

Desembargador Federal - Relator

Tribunais Superiores, sob os mesmos fundamentos do aludido Parecer da AGU. Desejável, portanto, que sejam adotadas medidas para que a obrigação venha a ter sede legal. A Lei da Inovação é silente sobre a exigência do compromisso.

Acatada a natureza contratual da obrigação, a Novação tem fundamento no artigo 360, do Código Civil.

Não descurou o CNPq da possibilidade legal de substituição do ex-bolsista por uma instituição de pesquisa estrangeira, por exemplo, permitindo a vinculação direta da entidade interessada em receber o cientista. Mas, ponderou que haverá um número ínfimo de casos em que tal interesse fosse verificado e a probabilidade da tentativa de imposição de regras que não se enquadrariam nas previsões das normas do CNPq desencorajaram o colegiado. Assim, a Novação disciplinada pelo Item 2, da RN-019/2015, do CNPq, na redação introduzida pela RN-013/2016, se restringe à prevista no inciso I, do artigo 360, do Código Civil como já ocorria no regramento anterior.

## 2 DA PRESCRIÇÃO

A inocorrência da prescrição não se constitui em requisito objetivo da novação. O CNPq estipulou entre os requisitos de admissibilidade do pedido de novação a confissão da dívida, criando novo *dies a quo* para a prescrição. Deste modo, celebrada ou não a novação os eventuais efeitos prescricionais se exaurem. Releva, entretanto, comentar brevemente o entendimento dos Tribunais sobre a incidência da prescrição na obrigação assumida pelo bolsista no exterior, pois o instituto corrobora a natureza negocial da concessão da bolsa ao acadêmico. Nesta linha, é o entendimento da terceira Turma do STJ, pronunciado no Agravo Regimental 2209/0125495-0, no REsp 1123411/SP<sup>7</sup> tendo como precedentes as Decisões nos REsp 1188933-RS e 1139030-RJ.

7 AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PESQUISA CIENTÍFICA. TERMO DE OUTORGA E ACEITAÇÃO DE BOLSA DE ESTUDOS. DESUCUMPRIMENTO PELO OUTORGADO. PRAZO PRESCRICIONAL APLICÁVEL. ART. 206, § 5º, I, DO CÓDIGO CIVIL. DÍVIDA LÍQUIDA CONSTANTE DE INSTRUMENTO PÚBLICO OU PARTICULAR. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. O prazo prescricional aplicável à ação de cobrança de dívida líquida contratualmente assumida em instrumento de concessão de bolsa de estudos é de 5 (cinco anos), conforme previsão contida no artigo 206, § 5º, I, do Código Civil, contados, no caso concreto, em conformidade com a regra de transição estabelecida em seu artigo 2.028, a partir de sua entrada em vigor. Precedentes.
2. Esta Corte consagrou o entendimento de que a expressão 'dívida' líquida constante do aludido dispositivo legal deve ser compreendida como obrigação certa, com prestação determinada.

Pontua-se que na sessão do dia 16 de junho de 2016, em decisão unânime, o Plenário STF rejeitou os embargos de declaração opostos pela Procuradoria Geral da República (PGR) e manteve o julgado no Recurso Extraordinário (RE) 669069, no qual foi firmada a tese de repercussão geral no sentido de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. O relator do recurso, ministro Teori Zavascki, salientou não existir omissão, obscuridade ou riscos à segurança jurídica apontados pela PGR para justificar a reforma do acórdão. O Voto condutor da decisão parece corroborar a tese da imprescritibilidade das obrigações objeto da novação aqui tratada<sup>8</sup>.

### 3 DO CRITÉRIO OBJETIVO PARA A NOVAÇÃO

Na formulação do regramento, entendeu o CNPq que seria improvável a atuação isolada e consistente de um pesquisador brasileiro no exterior, embora se tenha notícia que há pesquisas financiadas por instituições privadas que contratam diretamente o cientista para buscar a solução para determinado problema de seu interesse ou aprimoramento de algo em sua atividade e/ou produtos. Assim, trilhou o caminho que a vinculação à entidade renomada de pesquisa e inovação na área da formação do ex-beneficiário e a possibilidade real dele concorrer para a transferência de tecnologia e inovação para o Brasil e/ou contribuir na formação altamente qualificada de outros brasileiros.

Neste ponto se salienta a vantagem que a Administração obtém ao celebrar a novação: Substitui a aleatória probabilidade de contribuição efetiva do pesquisador para o desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação,

---

Nesse contexto, definida a obrigação em instrumento contratual e fixado o valor da bolsa, o crédito mostra-se líquido, podendo ser apurado por meio de simples operação aritmética.

- 8 3. 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 prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio. Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado. ...

resultante da permanência no Brasil, que seria a obrigação originária, pela contribuição concreta e objetiva estipulada na nova obrigação.

#### **4 DA OPORTUNIDADE PARA PROPOR A NOVAÇÃO**

O CNPq cogitou inicialmente que a oportunidade de novação não deveria ser assegurada por prazo indeterminado, devendo a proposta até noventa dias, contados do término do prazo estipulado para retorno ao Brasil. Interagindo com a área técnica da Capes constatou que aquela agência tencionava deixar aberto o prazo para a proposição.

Após ponderações das agências e preservando o interesse de não criar normas díspares para situações idênticas, houve consenso em limitá-la ao fim do processo interno de cobrança, porque seria contraproducente interromper uma Tomada de Contas Especial, por exemplo, para acolher pedido de quem se manteve inerte, diante das inúmeras notificações e intimações que precedem a conclusão da cobrança administrativa.

Consoante a estipulação de prazo incluída no disciplinamento, a hipótese de um ex-beneficiário de bolsa que tenha retornado ao Brasil e aqui permanecido por algum tempo, antes de receber uma proposta para atuar no exterior, poderia, obviamente, nesta oportunidade, propor novação, pois não teria chegado a ser instaurado processo de cobrança contra ele.

#### **5 CONCLUSÃO**

O Diário Oficial de 21/06/2016 publicou na Seção 1, página 4, a RN-013/2016 que alterou as disposições da RN-019/2015, a qual disciplina os ressarcimentos de bolsas e auxílios concedidos aos pesquisadores, trazendo novo regramento para a novação da obrigação de retorno e permanência no Brasil. Destaca-se da motivação para a edição das normas o reconhecimento de parte dos membros do Grupo de Trabalho que as elaborou que a abolição da obrigação imposta aos bolsistas no exterior poderia ser providência mais efetiva que a prática da novação, diante do custo do controle da atuação dos egressos e da ineficácia da cobrança do ressarcimento. Entretanto, não há consolidação científica no País compatível com a extinção da obrigação, ainda que ela viesse a ser considerada de natureza moral.

Noutra linha, se sugeriu, como mecanismo para ampliar o número de titulados, em face do menor custo das bolsas e fixar o titulado no País que fossem priorizadas titulações na modalidade sanduíche – regime de

titulação em que o pós-graduando inicia o doutorado ou mestrado no Brasil, desenvolve parte das atividades em instituição estrangeira e retorna ao país para a conclusão do curso - Assim, ainda que laborando em regime de dupla titulação, ao final do programa de estudo o pesquisador estaria no Brasil.

Ponderou-se também que ao financiar pós-doutorados, nada impediria a exigência de avalistas domiciliados no Brasil, devedores solidários para a hipótese de descumprimento da obrigação de retorno e consequente ressarcimento. Mas, se entendeu que o condicionamento da concessão seria censurado, mereceria a pecha de elitista, de entrave ao acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística (art. 208, Inciso V, da Constituição). A censura não me parece justificável, pois este nível de estudo é precedido do amadurecimento profissional, da superação do preparo para o exercício laboral e do pleno da cidadania.

É fato que a novação possibilita que o Brasil obtenha algum retorno ao investimento feito na qualificação de pesquisadores que não voltam ao Brasil para aqui aplicar os conhecimentos científicos, tecnológicos e/ou de inovação, tampouco possuem recursos para restituírem pecuniariamente as despesas suportadas pelo Tesouro, sendo remotas as possibilidades de êxito das eventuais onerosas ações de cobrança no exterior. O desafio de quantificar e avaliar as atividades representativas desse retorno está circunscrito ao mérito administrativo. A Procuradoria Federal junto ao CNPq se ocupou de coordenar a formulação da Resolução Normativa, oferecendo a fundamentação legal e a orientação dos balizamentos que ela encerra, os quais foram percorridos ao longo deste texto.

Parece imprescindível e inadiável para ampliar a segurança jurídica que se adotem medidas para a edição de Lei tratando das diversas bolsas concedidas pelas agências federais de fomento, prescrevendo os critérios gerais para a concessão; a obrigação de retorno ao país; eventuais substituições da obrigação; hipóteses de exoneração da obrigação (caso fortuito, força maior) e outros aspectos da gestão do investimento federal, em consonância com a exigência feita pela literalidade do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, considerando que a função legiferante não é genuína do Executivo<sup>9</sup>.

9 Leciona José dos Santos Carvalho Filho que: *Na teoria do Estado moderno, há duas funções básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legiferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente esta relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.*"

Contudo, as regras da novação expressas pela RN-013/2016 atendem à requisição de transparência e tratamento igualitário, oferecendo ao gestor público uma alternativa para recuperação de investimento, fundada na tradição normativa das agências federais de fomento e na prerrogativa de modificar bilateralmente os contratos celebrados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

Acesso em: 02 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. *Parecer nº 7/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU*. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8321>>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental 2209/0125495-0, no REsp 1123411/SP*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 669069*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 02 agos. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual do Direito Administrativo*. 26. ed. revista, ampliada e atualizada. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. revista e ampliada. Até 27-11-2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. atualizada. até 15-12-2010. São Paulo: Dialética, 2012.