GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 036.512/2019-2 [Apensos: TC 039.658/2020-1, TC 039.656/2020-9]
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
Responsável/Recorrente: Josenilson Guilherme de Araújo (226.410.501-10).
Representação legal: Alexandre Spezia (20.555/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF) e outros, representando Josenilson Guilherme de Araújo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CNPQ. AFASTAMENTO REMUNERADO DE SERVIDOR PARA CURSO DE DOUTORADO. NÃO OBTENÇÃO DO TÍTULO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. CIRCUNSTÂNCIAS INSUFICIENTES PARA AFASTAR O DEVER DE RESSARCIMENTO PREVISTO NO ART. 96-A, § 6º, DA LEI 8.112/1990. MANUTENÇÃO DO DÉBITO. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES. AFASTAMENTO DA MULTA DO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), acostada à peça 93:

> "**INTRODUÇÃO**
>
> Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo (peças 63-71), pelo qual contesta o Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 18/8/2020 (peça 45).
>
> 2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico contra Josenilson Guilherme de Araújo, servidor do CNPq, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais percebidos, ante a omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso 001948/2019-89, que tinha por objeto o afastamento do responsável das suas atividades laborais para realização de curso de doutorado, com recebimento de remuneração.
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Josenilson Guilherme de Araújo, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Conselho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
31/8/2011	12.614,94
30/9/2011	12.614,94
29/10/2010	13.207,94
30/11/2010	24.998,88
31/12/2010	12.687,94
31/1/2011	22.676,89
28/2/2011	12.541,94
31/3/2011	12.541,94
29/4/2011	13.157,11
31/5/2011	12.687,94
30/6/2011	12.687,94
29/7/2011	12.687,94

9.2. aplicar a Josenilson Guilherme de Araújo a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas a que se referem os subitens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), cientificando o responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Distrito Federal, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, e ao CNPq para ciência.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo CNPq em desfavor de Josenilson Guilherme de Araújo, ocupante do cargo de Analista de Ciência e Tecnologia naquela fundação pública, em razão da não obtenção do título de doutor, uma vez que o Conselho condicionou a este objetivo a não devolução dos valores percebidos a título de remuneração durante o período de doze meses da licença capacitação que lhe foi deferida para que se dedicasse aos estudos no doutorado, entre outubro/2010 e setembro/2011.

4. O Relatório de TCE 011/2019 (peça 26) concluiu pela irregularidade das contas de Josenilson, com débito original derivado da remuneração percebida nos doze meses da licença.

5. No âmbito do TCU, Josenilson foi citado para defender-se dos fatos indicados na fase interna da TCE (peças 37-38). O responsável se manteve silente e a Secex-TCE propôs atribuir-lhe o débito apurado, mas, sem a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 (peças 41-43), sendo acompanhada pelo Ministério Público/TCU (peça 44).

6. O relator *a quo* anuiu à proposta, com exceção da não aplicação de multa (peça 46), e nesse sentido foi proferido o Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara ora recorrido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

7. Irresignado com o *decisum*, Josenildo interpôs recurso de reconsideração (peças 63-71).

8. A instrução inicial nesta AudRecursos (então Serur) (peça 80) propôs fosse reconhecida a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU, em exame conforme os ditames da Lei 9.873/1999, com o consequente provimento do recurso de Josenilson Guilherme de Araújo. Propôs, alternativamente, o provimento parcial do recurso, para o caso de o Tribunal não reconhecer a incidência da prescrição, tornando então sem efeito o débito atribuído ao ex-bolsista, além de transmutar o fundamento legal da multa, do artigo 57 para o artigo 58, II, da Lei 8.443/1992, com a possível mudança de seu *quantum*, cuja definição, por sinal, foge ao escopo das unidades técnicas da Secretaria do TCU, conforme a processualística adotada na Corte de Contas.

9. As premissas para a proposta de mérito supra foram os benefícios advindos do curso de doutoramento para o CNPq, órgão de origem do bolsista, além de envolver verba de natureza alimentar, vez que o afastamento inicial das atividades laborais pelo ora recorrente foi com a manutenção de sua remuneração, sem exatamente o recebimento de bolsa, portanto, o débito apurado correspondeu à remuneração percebida durante o período da licença-capacitação que lhe foi concedida.

10. No âmbito das instâncias diretivas desta unidade técnica a proposta de mérito recebeu a anuência do Diretor (peça 81) e a discordância do Secretário (peça 82). O titular da unidade defendeu a não-ocorrência da prescrição, em razão da aplicação de parâmetros sobre o instituto da prescrição em processos de controle externo então recentemente delineadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (ADI 5509).

11. Em adição, compreendeu ser mandatória a restituição da remuneração recebida por servidor público que tenha se afastado do exercício do cargo efetivo para participar de programa de pós-graduação *stricto sensu*, caso não obtenha o título ou grau que justificou seu afastamento, salvo na hipótese comprovada de força maior ou caso fortuito, nos termos do artigo 96-A da Lei 8.112/1990, acrescido à norma pela Lei 11.907/2009.

12. Por sua vez, o representante do Ministério Público/TCU (peça 83) anuiu com a manifestação do Secretário relativamente à não-incidência da prescrição. Entretanto, consignou que seria pertinente expedir diligência ao CNPq, a fim de que o órgão se manifestasse sobre se a insuficiência de dados para a pesquisa pretendida - conforme alegado pelo bolsista e, por exemplo, por um de seus orientadores (peça 7, p. 174) - de fato impediu o regular desenvolvimento da tese de doutorado por Josenilson Guilherme de Araújo, caracterizando, ou não, as hipóteses de força maior ou de caso fortuito previstas no supramencionado artigo 96-A, da Lei 8.112/1990. O parecer do *Parquet* considerou essas possibilidades verossímeis e, também, observou que o próprio CNPq não chegou propriamente a descartá-las.

13. Finalmente, o relator *a quo* determinou o encaminhamento do processo a esta AudRecursos para o reexame da prescrição, desta feita sob o enfoque da Resolução-TCU 344/2022, e, se fosse o caso, para a realização da diligência proposta pelo Ministério Público/TCU (peça 84).

14. Nova instrução (peça 85) concluiu, então, que não se operou a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU se examinada a matéria pelos ditames da Resolução-TCU 344/2022, bem como propôs a realização de diligência ao CNPq, conforme determinado pelo relator, a qual foi materializada pelo Ofício 17547/2024-TUC/Seproc (peça 87), sendo este respondido pelo Ofício 12167/2024/PRE (peça 90).

15. Passa-se, então, ao exame da manifestação do CNPq e à formulação da proposta de mérito para o presente processo.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs não conhecer o recurso de reconsideração de Josenilson Guilherme de Araújo, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, com fulcro no artigo 33, da Lei 8.443/1992, e o artigo 285, *caput* e §2º, do RI/TCU (peças

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

72-74).

17. O Ministério Público/TCU discordou desse posicionamento, consignando que a real eficácia dos alegados fatos novos contidos nos documentos que o recorrente traz aos autos não poderia ser descartada definitivamente em sede de exame preliminar e perfunctório, como é próprio da etapa de admissibilidade dos recursos no tribunal (peça 77). E esse entendimento foi ratificado por despacho do Ministro Aroldo Cedraz (peça 78).

EXAME DE MÉRITO

18. **Delimitação do recurso**

18.1. Constitui objeto do recurso de Josenilson Guilherme de Araújo (peças 63-71) definir se a não obtenção do grau de doutoramento pode ser relevada por estar presente circunstância que caracterize caso fortuito ou força maior.

18.2. Cabe, ainda, preliminarmente, definir se houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU.

19. **Da Prescrição**

19.1. A irregularidade apurada pelo Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara deve ser a omissão no dever de prestar contas dos deveres assumidos por Josenilson Guilherme de Araújo no bojo do Termo de Compromisso 001948/2019-89, cujo prazo para fazê-lo expirou em 1º/11/2018, conforme informado ao bolsista pelo Memorando 15231/2018 (peça 12, p. 4) e depois consignado no Relatório de TCE 11/2019 (peça 26).

19.2. E apenas a título de comentário, de fato não cabe considerar o recebimento da remuneração por Josenilson no período entre 4/10/2010 e 3/10/2011 - quando esteve afastado das atividades laborais para a realização do Doutorado -, cujos valores compuseram o débito apurado neste processo, como irregularidade de natureza continuada, com enquadramento no artigo 4º, V, da Resolução-TCU 344/2022, pois o recebimento da remuneração não era irregular, tampouco passou a sê-lo com a não-conclusão do Doutorado, mas, sim, a omissão, ou, o não-adimplemento do dever de concluir e defender a tese é que constituiu a irregularidade a ensejar a instauração das contas especiais.

19.3. Prosseguindo, no caso de omissão no dever legal de prestar contas, a Resolução-TCU 344/2022 adota a data final em que deveriam ter sido prestadas (art. 4º, I), correspondendo a 1º/11/2018, como visto, sendo este, então, o termo inicial da contagem do prazo prescricional a ser considerado.

19.4. E a contagem prescricional foi interrompida, entre outras, nas datas a seguir indicadas e até a prolação do Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara em 18/8/2020, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da Resolução-TCU 344/2022, a contar de 1º/11/2018. Cabe observar que, para documentos subscritos por algumas vezes na fase interna da TCE, adotou-se a data da assinatura do subscritor de maior hierarquia, enquanto para documentos emitidos no âmbito do Tribunal, adotou-se a data de juntada ao sistema e-TCU (Acórdão 1.268/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rêgo) e, para as notificações, a data de seu efetivo recebimento, quando disponível:

(a) Relatório de TCE 11/2019, de 26/4/2019 (peça 26); (b) instrução e pronunciamentos na Secex-TCE, em 29/11/2019 (peças 33-35); (c) Ofício de Citação 13893/2019-Secomp-4, recebido em 17/12/2019 (peças 37-38); (d) instrução e pronunciamentos na Secex/TCE, de 13 e 14/2/2020 (peças 41-43), (e) Parecer do MP/TCU, de 6/8/2020 (peça 44) e (f) Decisão condenatória recorrível (Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara), de 18/8/2020.

19.5. Nota-se, então, que não houve o transcurso do prazo prescricional geral de cinco anos da Resolução-TCU 344/2022 (artigo 2º), tampouco do período trienal próprio da prescrição na modalidade intercorrente (artigo 8º).

19.6. A propósito, sobre a intercorrente, cumpre anotar que o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Min. Benjamin Zymler) fixou o entendimento de que o marco inicial de sua fruição coincide com a data de ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, no caso, as instruções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

e pronunciamentos de 29/11/2019, sendo tal entendimento acrescido às disposições da multicitada Resolução-TCU 344/2022 (artigo 8º, §3º) pela recente Resolução-TCU 367/2024.

19.7. Oportuno comentar, também, que não houve prejuízo ao exercício da defesa pelo servidor, embora o débito apurado neste processo remonte aos exercícios de 2010 e 2011, enquanto o termo inicial da contagem prescricional seja em novembro de 2018, pois o bolsista servidor foi demandado por algumas vezes nesse intervalo de tempo a comprovar o adimplemento dos projetos de doutoramento que apresentou, além de ele próprio haver solicitado ao CNPq que autorizasse a mudança do projeto inicial, postergando, assim, o prazo final para a obtenção do título de doutor.

20. **Da obtenção do grau de doutoramento**

20.1. No recurso de Josenílson Guilherme de Araújo é defendido que se aplica às decisões do TCU a nova redação da Lei de Introdução ao Código Civil - LINDB (Decreto 4.657/1942), após as alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018, em especial nos artigos 20 e 22, §§ 1º e 2º, cabendo afastar interpretações abstratas, em decisões administrativas, atentando-se para os fatos do caso concreto e as circunstâncias que moldaram a conduta do agente.

20.2. Observa que a proposta de capacitação formulada ao CNPq foi acompanhada por manifestações favoráveis de coordenadores e diretores do CNPq. Ainda, anota que requereu licença capacitação a qual não contemplava todo o período de doutoramento, mas apenas o suficiente para a realização dos créditos finais das disciplinas, qualificação do projeto, coleta de dados e eventual estágio no exterior. E registra que no termo de compromisso assinado com o CNPq não havia a previsão de apresentação do título de doutor, exigência que foi estabelecida posteriormente, por deliberação da Diretoria Executiva daquela fundação pública, proferida em 05/07/2017.

20.3. O recurso passa, então, a tecer breve histórico das principais ocorrências desde a aprovação inicial do apoio ao projeto de doutoramento, quais sejam:

a) no segundo semestre de 2009, iniciou doutorado em Educação no Programa de Pós- Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - PPGEd/FaE/UFMG, para o desenvolvimento da tese pré-intitulada ‘Os Intercâmbios Acadêmico-Científicos no Exterior na Dinâmica de Expansão e Diversificação da Pesquisa e da Pós-Graduação em Educação no Brasil: 1988-2008’;

b) em 2010, apresentou solicitação de licença para capacitação referente ao período de agosto/2010 a julho/2012, o que permitiria a realização dos créditos finais em disciplinas, a qualificação do projeto, coleta de dados, trabalho de campo e possível estágio no exterior;

c) em 14/10/2010, a Diretoria do CNPq concedeu licença, a iniciar em 04/10/2010, com prazo de doze meses, terminando em 03/10/2011, e prorrogável por mais doze meses;

d) durante a licença foi homologada a mudança para a nova professora orientadora, além de haver solicitado à Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais - DEHS do CNPq e à Direção da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES o fornecimento de dados sobre financiamento de bolsas no exterior, para os estudos a serem desenvolvidos;

e) os compromissos acadêmicos previstos para 2009 a 2011 foram adimplidos, mas, a elaboração da tese de doutorado restou comprometida, pois os dados e materiais coletados - em especial os de fomento sobre intercâmbios no exterior obtidos junto ao CNPq e à CAPES -, além das leituras e outras atividades necessárias não foram suficientes para atingir aquela finalidade;

f) em consequência, por razões de natureza administrativa da UFMG, o recorrente optou por se desligar do Programa de Pós-Graduação da FaE/UFMG em 2013, para submeter-se à nova seleção para reiniciar o doutorado em 2014, sendo aprovado;

g) em 2014, o CNPq foi notificado a respeito da nova aprovação e, então, o servidor solicitou ao órgão a concordância com a alteração do projeto de pesquisa para o desenvolvimento da tese intitulada ‘O Fomento à Pesquisa em Educação no Brasil no Âmbito do CNPq e suas Repercussões para a Produção do Conhecimento e a Pós-Graduação’.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

20.4. Prossegue afirmando que, em 2016, a pedido do CNPq, apresentou relatório de atividades sobre o período da licença capacitação e o prosseguimento dos estudos. E informa que a mudança de projeto em 2013 foi autorizada pela Diretoria Executiva do CNPq, em 05/07/2017, mas, desta feita, condicionada à obtenção do título de doutor, o que não havia ocorrido quando da autorização da licença em 2010.

20.5. Defende que a mudança de projeto e a continuidade da pesquisa não implicaram em prejuízo ao CNPq, tampouco comprometeram sua carga de trabalho, pois já havia retornado às atividades ao final da licença concedida, em outubro de 2011. Suas responsabilidades e esforço laboral, ao contrário, aumentaram, contribuindo para a não conclusão da segunda tese prevista para o doutorado.

20.6. Conclui que apesar da não apresentação do título de doutor, é necessário analisar o caso sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que a pesquisa financiada trouxe retornos positivos ao CNPq, contribuindo para o fomento da educação no país, com a relevância da pesquisa sendo reconhecida pelo próprio órgão.

20.7. Nesse sentido, alude a atividades como tratamento de correspondências eletrônicas, comunicações telefônicas, instrução de processos, acompanhamento das avaliações do comitê de assessoramento, entre outras que desenvolveu no âmbito do Programa Básico de Educação entre 1999 até 2017, a área com maior demanda de solicitações de bolsas e auxílios à pesquisa de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas no CNPq.

20.8. Informa que, em agosto de 2017, assumiu a Coordenação do Programa de Pesquisas em Ciências Sociais Aplicadas e Educação - COSAE, na qual já vinha trabalhando. Em tal unidade há quinze áreas do conhecimento vinculadas (Administração, Contabilidade, Arquitetura, entre outras), além dos programas temáticos 'Inclusão e Igualdade Social', 'Tecnologias Educacionais e Sociais' e outros.

20.9. E pondera que o tempo transcorrido no exercício de atividades no CNPq é nove vezes maior que o período em que dispôs de licença capacitação, recebendo frequentes agradecimentos de pesquisadores, sendo inegável que os estudos desenvolvidos no doutorado o tornaram mais qualificado, independentemente de haver obtido o título de doutor.

20.10. O recorrente também observa que resolveu postergar a obtenção do doutorado em razão do grande volume de trabalho desenvolvido na COSAE entre 2016 e 2018, tornando impossível levar a bom termo a defesa da tese, ainda que já cumprida a fase de qualificação.

20.11. Em seguida, menciona julgados do tribunal que teriam sopesado a pretensão ao ressarcimento mesmo que não concluído o curso de pós-graduação apoiado com recursos federais (Acórdãos 1401/2007-TCU-1ª Câmara, 775/2008-TCU-2ª Câmara e 8710/2020-TCU-2.ª Câmara).

20.12. O recorrente também encaminhou alguns documentos que compõem o recurso, quais sejam: histórico escolar (peça 64), demanda de serviço no setor de lotação/CNPq (peça 65), cartas de ex-orientadores na UFMG explanando a alteração do projeto em 2013, o andamento dos estudos em 2016, e a não conclusão do doutorado em 2019 (peças 66-67 e 70), relatório de atividades desenvolvidas no projeto de doutoramento (peça 68), deliberação da Diretoria Executiva/CNPq (peça 69) e texto referente ao exame de qualificação, etapa anterior à elaboração da tese (peça 71).

Análise

20.13. Na instrução à peça 80 dos autos foi proposto, relativamente ao mérito deste processo, o provimento parcial do recurso, a fim de tornar sem efeito o débito atribuído ao ex-bolsista, além de alterar o fundamento legal da multa aplicada pelo aresto recorrido, do artigo 57 para o artigo 58, II, da Lei 8.443/1992, com a consequente possível mudança de seu *quantum*.

20.14. As premissas para tal proposta foram os benefícios advindos do curso de doutoramento para o CNPq, órgão de origem do bolsista, e o fato de o recorrente não haver recebido propriamente bolsa de estudos, mas, apenas a sua remuneração habitual enquanto ocupante de cargo efetivo no próprio CNPq, com o benefício de poder afastar-se de sua atividade laboral pelo período de duração do curso de doutorado. Assim, os recursos em comento teriam natureza alimentar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

20.15. A proposta recebeu a anuência do Diretor (peça 81) e a discordância do então titular desta unidade técnica (peça 82). Este defendeu, quanto ao mérito da TCE, ser mandatória a restituição da remuneração recebida pelo recorrente Sr. Josenilson Guilherme de Araújo em razão do disposto no artigo 96-A da Lei 8.112/1990.

20.16. Por sua vez, parecer do Ministério Público/TCU (peça 83) consignou que seria pertinente diligenciar ao CNPq para que o órgão se manifestasse sobre se a insuficiência de dados para a pesquisa pretendida - conforme alegado pelo bolsista - de fato impediu o regular desenvolvimento da tese de doutorado, caracterizando, ou não, as hipóteses de força maior ou de caso fortuito previstas no supramencionado artigo 96-A, da Lei 8.12/1990. Isso porque se confirmada alguma dessas circunstâncias, a obrigação da restituição dos valores percebidos durante a licença-capacitação do servidor restaria prejudicada.

20.17. Determinada pelo relator (peça 85), a diligência ensejou o encaminhamento do Ofício 17547/2024-TUC/Seproc (peça 87) ao CNPq, sendo este respondido pelo Ofício 12167/2024/PRE (peça 90).

20.18. O Ofício 17547/2024-TUC/Seproc (peça 87) solicitou ao CNPq que se manifestasse no sentido de:

a) informar se, sob a ótica do Conselho, houve, conforme alegado pelo servidor, dificuldades na obtenção de dados suficientes e necessários para a conclusão dos estudos e a defesa de tese relacionados à primeira proposta de doutorado. No caso, para a área de Educação, no Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - PPGEd/FaE/UFMG, com tese pré-intitulada 'Os Intercâmbios Acadêmico-Científicos no Exterior na Dinâmica de Expansão e Diversificação da Pesquisa e da Pós-Graduação em Educação no Brasil: 1988-2008', e para a qual foi aprovada a concessão de licença-capacitação na 21ª Reunião da Diretoria-Executiva do CNPq, em 14/9/2010, para um período de 12 meses entre 04/10/2010 e 03/10/2011, mantida a remuneração do servidor, a fim de que pudesse dedicar-se ao projeto de doutoramento;

b) em caso positivo, se tais dificuldades, ou mesmo, ausência de dados, poderia ser interpretada como caso fortuito ou força maior, nos termos do artigo 96-A, da Lei 8.112/1990, a ensejar a dispensa de devolução da remuneração percebida pelo servidor durante o período de usufruto da licença.

20.19. Por sua vez, pelo Ofício 12167/2024/PRE (peça 90), acompanhado do Ofício 11754/2024/SECAC/CODQV/CGGEP/DADM (peça 89), o CNPq pugnou sobre a alegada (pelo recorrente) dificuldade na obtenção de dados suficientes e necessários para a conclusão dos estudos e defesa da tese:

Ofício 11754/2024:

1. (...). Entende-se que situações como a relatada pelo servidor podem acontecer durante uma pesquisa, o que pode ensejar vários tipos de ajuste no projeto inicial, desde reduzir o escopo dos objetivos inicialmente propostos até mesmo a necessidade de se alterar o projeto. Ou seja, há opções sem implicar em necessidade de abandono do curso, como seria em um caso de força maior. No caso aqui tratado, conforme o processo já citado, o servidor optou por manter o projeto, mas concorrer à nova seleção de doutorado na mesma instituição, a fim de ter mais tempo para concluir a pesquisa e obter o título.

2. Destaca-se ainda que a justificativa foi apresentada em 10/11/2016 (0051290) e a DEX condicionou a conclusão da análise da prestação de contas do afastamento do servidor, de 04/10/2010 a 03/10/2011, à obtenção do título de doutor. Entretanto, o processo 01300.005727/2017-18 registra reiteradas tentativas do SECIN em obter retorno do servidor sobre a obtenção do título, sem que houvesse retorno.

3. Considera-se que a informação que consta do Ofício 11591/2024/SETCE/COPCO/CGOCF/DADM já constava do processo 01300.005727/2017-18, correspondendo exatamente à justificativa que embasou a decisão sobre o adiamento da análise da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

prestação de contas do afastamento do servidor. Assim, entendesse que não cabe usar a mesma argumentação para justificar o descumprimento do acordo que foi por ela gerado. Ainda, não há registro de qualquer comunicação do servidor com o SECAC a fim de informar qualquer novo impedimento que tenha ocorrido após a decisão da DEx, da qual o servidor foi cientificado em 1/8/2017 (0088489).

Ofício 12167/2024/PRE:

Manifestação: As alegações do servidor foram analisadas pelo Serviço de Capacitação e Competências - SECAC do CNPq, antigo Serviço de Capacitação Institucional - SECIN, o qual emitiu o Ofício 11754/2024/SECAC/CODQV/CGGEP/DADM (SEI 2036485), informando que as alegações apresentadas correspondem exatamente à justificativa que embasou a decisão sobre o adiamento da análise da prestação de contas do afastamento do servidor. Assim, entende-se que não cabe usar a mesma argumentação para justificar o descumprimento do acordo que foi por ela gerado.

20.20. E especificamente acerca da eventual caracterização das alegadas dificuldades para a obtenção de dados, ou mesmo, sua ausência, como decorrência de caso fortuito ou de força maior, o Conselho defendeu:

Ofício 12167/2024/PRE:

Manifestação: Com base no Ofício 11754/2024/SECAC/CODQV/CGGEP/DADM e decisão anterior, tais dificuldades levaram o servidor a decidir por continuar a pesquisa e solicitar mais tempo para conclusão, o que levou a autorização para apresentação de titulação em data posterior. Portanto, tais argumentos não caracterizam caso fortuito ou de força maior pela não obtenção da titulação. Ainda, não há registro de qualquer comunicação do servidor com o SECAC, a fim de informar qualquer novo impedimento que tenha ocorrido após a decisão da Diretoria Executiva do CNPq, da qual o servidor foi cientificado em 1/8/2017.

20.21. Observa-se que o CNPq concluiu, em resumo, que os argumentos recursais apresentados ao tribunal se assemelham na essência às justificativas que levaram o órgão a firmar espécie de acordo com o servidor de seus quadros, materializado por deliberação da Diretoria Executiva que alongou o prazo estipulado para que o servidor Sr. Josenilson apresentasse a prestação de contas de seu afastamento, incluindo comprovação da obtenção do grau de doutoramento.

20.22. Anota, também, que as várias tentativas em obter retorno do servidor sobre o estágio atualizado de seus estudos restaram infrutíferas, sem qualquer comunicação de iniciativa do próprio interessado desde que este foi cientificado em 1º/8/2017 sobre a deliberação da Diretoria Executiva em seu benefício, a qual postergou a cobrança das contas, como visto.

20.23. Da manifestação do órgão se destaca que *'tais dificuldades levaram o servidor a decidir por continuar a pesquisa e solicitar mais tempo para conclusão'*, mas, que '*tais argumentos não caracterizam caso fortuito ou de força maior pela não obtenção da titulação'*.

20.24. Acresce que a mesma justificativa para a não conclusão do doutorado ora apresentada ao tribunal embasou a decisão (da Diretoria Executiva) em adiar a análise da prestação de contas do afastamento do servidor e que, assim, entende-se que *'não cabe usar a mesma argumentação para justificar o descumprimento do acordo que foi por ela gerado'*.

20.25. Nesse sentido, se nos afigura que, a rigor, o Conselho não esclareceu seu entendimento sobre se as alegadas dificuldades na obtenção de dados seriam decorrência de caso fortuito ou de força maior, *embora tenha aludido expressamente a tais institutos*.

20.26. Reforça a impressão de resposta incompleta à diligência, o fato de que essa se referiu *apenas ao primeiro período de afastamento para estudos na UFMG*, para o qual a Diretoria Executiva do CNPq aprovou o afastamento de Josenilson em deliberação de sua 21ª Reunião, em 14/9/2010, ou seja, pretendia-se saber, da parte do CNPq, se a aventada dificuldade em obter dados para a conclusão exitosa do doutorado quando do *primeiro* afastamento do servidor de fato aconteceu e, em caso positivo, se poderia ser compreendida como algo inesperado, em consonância com os institutos do caso fortuito ou da força maior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

20.27. Desse modo, se mostra secundário, para esse esclarecimento, se o servidor voltou a atribuir, desta feita junto ao TCU, a não obtenção do grau de doutoramento quando de seu segundo afastamento à alegada dificuldade na obtenção de dados suficientes a finalizar suas pesquisas e elaborar a tese pretendida, inclusive porque decerto não é esta circunstância - repetição de argumentos junto ao CNPq e ao TCU - que define por si só a presença de caso fortuito ou de força maior.

20.28. A propósito, não se vislumbra algum impedimento para que a alegada razão do insucesso no primeiro afastamento do servidor em 2011 - período objeto da diligência -, se repetisse quando de seu segundo afastamento, a par eventual reprovabilidade da decisão do aluno doutorando em insistir na mesma linha de pesquisa - ainda que o escopo tenha sido diverso -, insistência que por sinal obteve a concordância do próprio CNPq ao aprovar a prorrogação do prazo para que apresentasse as contas.

20.29. E dificuldades inclusive reconhecidas na resposta à diligência ao CNPq agora realizada, que registrou '*Entende-se que situações como a relatada pelo servidor podem acontecer durante uma pesquisa (...)'.* Do mesmo modo, a deliberação da Diretoria Executiva pela prorrogação do prazo para a obtenção do grau de doutoramento (peça 10, p. 14) também soa haver reconhecido tais dificuldades ainda que implicitamente, pois lastreada em manifestações anteriores de setores do Conselho, a exemplo da Coordenação de Capacitação e Gestão de Carreira, que em nota técnica relatou o histórico do processo sobre a licença-capacitação do servidor, aludindo a relatos da então orientadora do servidor acerca das dificuldades para a obtenção de dados e a exiguidade do tempo disponível para concluir os estudos (peça 10, p. 9).

20.30. É de se notar que não constam dos autos maiores informações sobre a extensão dos dados faltantes que teriam impedido a efetiva conclusão do doutorado com a defesa da tese, a exemplo de respostas de CNPq e Capes que demonstrassem o não atendimento satisfatórios das requisições do aluno-servidor.

20.31. A favor do recorrente consta nos autos declaração de sua ex-orientadora na UFMG no sentido de que os fornecidos dados eram incompletos, levando à decisão pelo seu desligamento do doutorado, ante o exíguo tempo disponível para a qualificação e defesa da tese no prazo inicial previsto, ou seja, até agosto de 2013, vindo a submeter-se a nova seleção para o doutorado no segundo semestre daquele mesmo exercício de 2013, cujo período de estudos/tese passou a ser entre 2014 e 2018 (peça 70).

20.32. Há também declaração do novo orientador do servidor, subscrita em novembro de 2016, informando que o aluno estava então na fase de coleta de dados para desenvolver o seu projeto. Ainda, que a coleta de dados sobre o fomento de bolsas no exterior pelo sistema CNPq/Capes - escopo da primeira tentativa de obtenção do doutoramento - não foi concretizada, ante o não recebimento dos dados solicitados à Capes e o recebimento incompleto de dados advindos do CNPq, requeridos em fins de 2010, levando ao redimensionamento do projeto como um estudo bibliográfico, com fontes secundárias, sobre intercâmbios acadêmico-científicos no exterior por estudantes e pesquisadores brasileiros entre 1998 e 2008, também sem sucesso. Por fim, o novo projeto de doutorado, cuja seleção de alunos ocorreu no segundo semestre de 2013, tinha por foco apenas o fomento à pesquisa em Educação no âmbito do CNPq no período 1998 a 2013 (peça 70).

20.33. Consta, também, carta (peça 68) encaminhada pelo recorrente ao Serviço de Capacitação Institucional do CNPq, em 11/11/2016, acompanhada de um relatório de atividades desenvolvidas desde a licença em 2010. O relatório de atividades está organizado por períodos (2009-2010, 2010-2013 e 2014-2016).

20.34. O servidor afirma, no documento, que o projeto 'Os Intercâmbios Científicos no Exterior na Dinâmica de expansão e Diversificação da Pesquisa de Pós-Graduação no Brasil: 1988-2008', a ser desenvolvido entre 4/10/2010 e 3/11/2011, foi interrompido em virtude da 'falta de dados empíricos que pudessem conferir sustentação às hipóteses levantadas'. E acresce que o afastamento do trabalho, naquele período, foi para 'finalizar a integralização de créditos em disciplinas, levantamento bibliográfico, realizar a coleta de dados (infrutífera) e iniciar a elaboração do projeto de qualificação, mas, não, para a conclusão do doutorado, ainda que a obtenção dele seja o objetivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

decorrente da licença'.

20.35. Outro documento de relevo é a *carta de 14/10/2010, subscrita pela então professora orientadora do servidor, pela qual requisita ao CNPq informações sobre os dados de fomento a bolsas de estudo, conforme o escopo do projeto de estudos então em desenvolvimento pelo bolsista* (peça 68, p. 5). Em seguida há a reprodução de excerto da declaração subscrita pela orientadora, direcionada ao CNPq, informando o não atendimento satisfatório da requisição de informações e dados, como visto alhures (peça 68, p. 7 e peça 70).

20.36. Em adição, o projeto apresentado à UFMG como requisito parcial para ingresso no curso de doutorado em Educação, de julho de 2010 - objeto da diligência ora realizada junto ao CNPq -, contém o procedimento metodológico para a obtenção de dados para a pesquisa e elaboração da tese, e envolvia, em resumo, o mapeamento do financiamento à formação de recurso humanos no exterior pelo CNPq e Capes para a área de Educação no período 1988-2008, como forma de estabelecer informações iniciais sobre a produção de conhecimento na área. Depois, foi planejado descrever, caracterizar, analisar e avaliar os efeitos e contribuições dos intercâmbios e, finalmente, a correlação entre tais dados e as políticas públicas para o investimento na formação de recursos humanos para a pesquisa (peça 7, p. 20-21).

20.37. Por esse conjunto de elementos disponíveis nos autos, tem-se que a alegada insuficiência de dados fornecidos pelo CNPq e o não encaminhamento de informações pela Capes se assemelham aos institutos do caso fortuito e da força maior, pois o servidor não poderia saber antecipadamente que os dados requisitados não seriam integralmente fornecidos, ocasionando a 'falta de dados empíricos que pudessem conferir sustentação às hipóteses levantadas', conforme alegou ao CNPq (peça 68).

20.38. Além disso, não é possível concluir apenas com o teor dos autos, e de modo confiável, que o próprio servidor tenha contribuído para o insucesso do doutorado quando do afastamento entre 2010-2011 - período objeto da diligência -, seja, por exemplo, pela delimitação falha do escopo de seus estudos, ou, mesmo, porque a incompletude de dados não ocorreu na extensão alegada, ou, que seria suficiente a impedir a conclusão da tese.

20.39. Por isso, entende-se deva ser atribuído maior relevância às manifestações de dois professores orientadores da UFMG. Ademais, é de se supor que enquanto servidor do próprio CNPQ e na área da pesquisa que se propôs a desenvolver no doutorado, o recorrente tivesse a expectativa de que os dados solicitados poderiam ser integralmente obtidos e fornecidos.

20.40. Situações semelhantes ensejaram acórdãos em que se reconheceu que a não obtenção da titulação pretendida, ou, a falta de publicação da tese, podem ser supridas pela disseminação de conhecimentos e o desenvolvimento de atividades de interesse para o país (Acórdãos 4.737/2018-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Bruno Dantas e 2.056/2016-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Raimundo Carreiro) e, também, se comprovada a conduta escorreita do bolsista no cumprimento dos objetivos pretendidos (Acórdão 2.759/2011-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Ubiratan Aguiar), ou, ainda, quando fatores alheios ao bolsista impediram a conclusão do projeto, incidindo o princípio da razoabilidade, com julgamento das contas pela regularidade com ressalva (Acórdãos 7.606/2012-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Aroldo Cedraz e 1.586/2011-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Walton Alencar), todos posteriores à inclusão do artigo 96-A na Lei 8.112/1990.

20.41. Veja-se o enunciado e o seguinte excerto do voto que conduziu o Acórdão 1.586/2011-TCU-1ª Câmara:

Enunciado (Jurisprudência Selecionada/site TCU)

As várias tentativas de bolsista em realizar o doutorado e obter o título a que se comprometera, aliado a ocorrência de fatores fora de alcance que impediram o seu êxito, demonstram a boa-fé do responsável e permite o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas.

Voto

No mérito, divergindo do Ministério Público, acolho a análise da unidade instrutiva que propugnou pela regularidade das presentes contas. Sustenta o nobre representante do Parquet que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

a responsável não agiu de boa-fé ao solicitar as prorrogações da bolsa, uma vez que já eram graves seus problemas de saúde física e psicológica. No entender do Ministério Público, a responsável, diante do problemas enfrentados, deveria ter solicitado a interrupção da bolsa, não a sua prorrogação 'para um curso que não teria a menor probabilidade de ser concluído'. Entendo, porém, que a conduta adotada pela responsável denota exatamente o oposto do que sugeriu o MP. Normal seria a bolsista, comprometida com o seu desenvolvimento acadêmico, insistir e perseverar na tentativa de concluir seus estudos e de obter o título almejado, ainda que tenha que enfrentar dificuldades. Não é razoável supor que a insistência da responsável em continuar seus estudos, apesar das adversidades enfrentadas, possa caracterizar má-fé. Também não é razoável a suposição de que a responsável saberia de antemão que não teria possibilidades de concluir o Doutorado. Nas mesmas circunstâncias, seria de esperar de qualquer bolsista que ele empregasse suas forças visando ao seu aprimoramento acadêmico e à obtenção do título almejado. Não seria razoável imaginar que depois de grande período de estudo na Bélgica, iniciado antes da obtenção da bolsa, que lhe auferiu o equivalente ao mestrado, fosse de se esperar da responsável que ela não tentasse concluir o doutorado com o agravamento de seus problemas de saúde. Verifico que a responsável buscou de todas as formas a obtenção do seu título, buscando diversas alternativas com a chancela do próprio CNPq, o que demonstra mais uma vez sua boa-fé. Restou plenamente provado nos autos que a responsável tentou por diversas vezes realizar o doutorado, seja na Bélgica, nos Estados Unidos ou até mesmo no Brasil, mas, por diversos fatores fora de seu alcance, não logrou êxito.

20.42. No caso presente, (a) o servidor concluiu os créditos na UFMG, ainda que não tenha elaborado e defendido a tese, (b) obteve nova qualificação para o doutoramento após o insucesso da primeira tentativa, justamente com o objetivo de finalizar o doutorado, e refez alguns créditos conforme exigida pela instituição de ensino, (c) possuía especial interesse, infere-se, na conclusão do doutoramento, por se tratar de servidor do próprio CNPq e (d) ocupou cargos gerenciais no Conselho mesmo após a não obtenção do objetivo pretendido, circunstâncias que denotam ao menos indícios de boa-fé, independentemente das causas que levaram ao insucesso também na segunda tentativa de obter o doutoramento (2014-2018), questão secundária conforme delineado no parecer do MP/TCU (peça 83).

20.43. Voltando à diligência, conclui-se, então, que desta feita o Conselho apenas constatou que as mesmas justificativas do servidor - dificuldade/ausência de dados - motivaram a concessão da extensão do prazo original para a conclusão do curso e, depois, foram utilizadas para explanar em sede de recurso no TCU o insucesso da empreitada.

20.44. Portanto, uma vez se concluindo não restar suficientemente esclarecido o cerne da questão que motivou a sugestão da realização de diligência pelo MP/TCU (peça 83) - ocorrência ou não de caso fortuita ou de força maior -, propõe-se seja, excepcionalmente, seja dado provimento parcial ao recurso, para julgar as contas regulares com ressalvas, em linha com decisões do tribunal em casos semelhantes, conforme acima exemplificado. Excepcionalmente, no caso, pois não plenamente atendida - por incompleta a resposta à diligência -, a premissa da parte final do artigo 96-A, § 6º, da Lei 8.112/1990 ('a critério …'), que alude a critério do dirigente máximo do órgão.

20.45. De outro turno, acaso se entenda por restar esclarecido, após a diligência promovida, o ponto central destacado pelo MP/TCU, no sentido de que não houve caso fortuito ou força maior a impedir decisivamente a obtenção do grau de doutoramento por Josenilson quando de seu *primeiro afastamento*, assistirá razão ao então titular desta unidade técnica e ao *parquet* especializado, que pugnaram pelo não provimento do recurso em vista da inobservância do artigo 96-A da Lei 8.112/1992 (peças 82-83).

CONCLUSÃO

21. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal pelos ditames da Resolução-TCU 344/2022;

b) não resta suficientemente esclarecido, após a diligência realizada, se a alegada dificuldade para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

obtenção de dados necessários para a conclusão do curso de doutorado quando do primeiro afastamento do recorrente derivou de caso fortuito ou força maior;

c) em consequência da alínea anterior propõe-se seja dado, excepcionalmente, provimento parcial ao recurso, em razão de haver indícios da ocorrência de fatos alheios à vontade do recorrente para o insucesso de sua tentativa de obtenção do grau de doutorado;

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo contra o Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial a fim de tornar sem efeito os subitens 9.1 e 9.2 do aresto recorrido e julgar as contas como regulares com ressalvas;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados."

2. O diretor da AudRecursos discordou do posicionamento do auditor, conforme despacho à peça 94, abaixo transcrito. Tal posicionamento foi seguido pelo auditor-chefe daquela unidade (peça 95):

"Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo (peças 63-71) contra o Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara, que lhe julgou irregulares as contas e aplicou-lhe multa.

2. O processo originou-se de tomada de contas especial instaurada pelo CNPq, em decorrência da não obtenção do título de doutor pelo recorrente - analista de ciência e tecnologia daquela fundação pública. Após o estabelecimento de uma espécie de acordo com o CNPq, a apresentação da titulação atrelou-se à não devolução dos valores correspondentes à remuneração recebida durante um período de licença capacitação de doze meses para dedicação ao doutorado.

3. Anteriormente, em análise de peça 80, foi proposto o provimento parcial deste recurso, a fim de afastar o débito e alterar o fundamento da multa para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

4. Isso porque considerou-se as premissas de que, apesar da não obtenção do título, as atividades do doutorado trouxeram benefícios ao CNPq e o recorrente não recebeu, propriamente, bolsa de estudos, mas somente a sua remuneração habitual de ocupante de cargo efetivo, com o benefício de poder afastar-se de sua atividade laboral pelo período de doze meses.

5. O então titular da unidade técnica especializada em recursos discordou da mencionada proposta de provimento parcial (peça 82). Defendeu ser mandatória a restituição da remuneração recebida pelo recorrente, em razão do disposto no artigo 96-A da Lei 8.112/1990.

6. Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União propôs a realização de diligência ao CNPq, com as vistas a esclarecer se o doutorado não chegou a seu termo devido ao não fornecimento de dados necessários à pesquisa pela fundação, conforme alegado pelo recorrente.

7. A instrução precedente reanalisa este apelo à luz de resposta do CNPq à diligência determinada pelo Exmº Relator, em concordância com a proposta do MP/TCU (peça 84), a saber:

a) informar se, sob a ótica do Conselho, houve, conforme alegado pelo servidor, dificuldades na obtenção de dados suficientes e necessários para a conclusão dos estudos e a defesa de tese relacionados à primeira proposta de doutorado. No caso, para a área de Educação, no Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - PPGEd/FaE/UFMG, com tese pré-intitulada 'Os Intercâmbios Acadêmico-Científicos no Exterior na Dinâmica de Expansão e Diversificação da Pesquisa e da Pós-Graduação em Educação no Brasil: 1988-2008', e para a qual foi aprovada a concessão de licença-capacitação na 21ª Reunião da Diretoria-Executiva do CNPq, em 14/9/2010, para um período de 12 meses entre 04/10/2010 e 03/10/2011, mantida a remuneração do servidor, a fim de que pudesse dedicar-se ao projeto de doutoramento;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

b) em caso positivo, se tais dificuldades, ou mesmo, ausência de dados, poderia ser interpretada como caso fortuito ou força maior, nos termos do artigo 96-A, da Lei 8.112/1990, a ensejar a dispensa de devolução da remuneração percebida pelo servidor durante o período de usufruto da licença.

II

8. À luz das razões recursais e das respostas do CNPq aos itens da diligência, concluiu-se na instrução anterior que não houve o devido esclarecimento 'sobre se as alegadas dificuldades na obtenção de dados seriam decorrência de caso fortuito ou de força maior, *embora tenha aludido expressamente a tais institutos*'.

9. Com as devidas vênias, entende-se que o CNPq respondeu a contento aos questionamentos feitos em sede de diligência.

10. Percebe-se que a resposta do CNPq confirma o teor do Despacho do então Secretário da Serur (peça 82), no sentido de que não foi verificada a ocorrência de caso fortuito ou força maior na situação em apreço. Naquela oportunidade foi registrado:

(…)

9. O que se tem de concreto é que o recorrente se submeteu a nova seleção para reiniciar o doutorado em 2014. Solicitou ao CNPq a aprovação da alteração do projeto de pesquisa para o desenvolvimento da tese intitulada '*O Fomento à Pesquisa em Educação no Brasil no Âmbito do CNPq e suas Repercussões para a Produção do Conhecimento e a Pós-Graduação*' (peça 7, p. 107, 105) e declarou que '*A previsão de defesa da tese, conforme registro no comprovante de efetivação de matrícula, anexo, é para janeiro-2018*' (peça 7, p. 146).

10. A Coordenadora de Capacitação e Gestão de Carreira e o Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação do CNPq propuseram, '*Diante dos argumentos apresentados pelo servidor e do empenho para cumprir o compromisso assumido junto ao CNPq de concluir o doutorado*', que a Diretoria Executiva aprovasse a mudança de projeto de pesquisa, realizado junto à mesma um universidade e na mesma linha de pesquisa (peça 7, p. 153-154), de forma benéfica ao servidor, mediante concessão a ele de novo prazo para conclusão da tese.

11. Nesse contexto, a diretoria executiva, em 5/7/2017 (peça 4), autorizou que '*o servidor Josenilson Guilherme de Araújo desenvolva[esse] seu projeto de Doutorado no curso de Pós-Graduação em Educação da FAE/UFMG sem ônus para o CNPq e sem prejuízo do cumprimento de sua carga horária de trabalho,* ***ficando a conclusão da prestação de contas de seu afastamento no período de 04/10/2010 a 03/10/2011 condicionada à obtenção do título de doutor pelo servidor***' (grifei).

12. A partir de 2018, conforme demonstrou o auditor nos itens 12.41 a 12.43 de seu exame (peça 80), o responsável deixou de atender às demandas do CNPq e não apresentou nenhuma justificativa para a não apresentação da tese de doutorado, em janeiro de 2018.

13. Como se vê, **o CNPq não reconheceu força maior ou caso fortuito que impedisse o servidor de apresentar a tese de doutorado, conforme tinha se comprometido**. Nesse sentido, a alegação do recorrente de que desenvolveu grande número de trabalhos junto à COSAE, entre 2016 e 2018 (v. peça 63, p. 9), não configura nenhuma dessas excludentes de responsabilidade.

12. Em resposta à mencionada diligência, a Chefe do Serviço de Capacitação e Competências - SECAC posicionou-se da forma abaixo, por meio do Ofício 11754/2024/SECAC/CODQV/CGGEP/DADM (peça 89):

1. Em atendimento ao Ofício 11591/2024/SETCE/COPCO/CGOCF/DADM informamos que há providências quanto à situação descrita no referido ofício no processo SEI 01300.005727/2017-18. A justificativa ora apresentada pelo servidor interessado foi apresentada ao então Serviço de Capacitação Institucional (SECIN) e submetida para análise pela DEx, conforme documento 0068085. Entende-se que situações como a relatada pelo servidor podem acontecer durante uma pesquisa, o que pode ensejar vários tipos de ajuste no projeto inicial, desde reduzir o escopo dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

objetivos inicialmente propostos até mesmo a necessidade de se alterar o projeto. **Ou seja, há opções sem implicar em necessidade de abandono do curso, como seria em um caso de força maior**. No caso aqui tratado, conforme o processo já citado, o servidor optou por manter o projeto, mas concorrer à nova seleção de doutorado na mesma instituição, a fim de ter mais tempo para concluir a pesquisa e obter o título.

2. Destaca-se ainda que a justificativa foi apresentada em 10/11/2016 (0051290) e a DEX condicionou a conclusão da análise da prestação de contas do afastamento do servidor, de 04/10/2010 a 03/10/2011, à obtenção do título de doutor. Entretanto, o processo 01300.005727/2017-18 registra reiteradas tentativas do SECIN em obter retorno do servidor sobre a obtenção do título, sem que houvesse retorno.

3. Considera-se que a informação que consta do Ofício 11591/2024/SETCE/COPCO/CGOCF/DADM já constava do processo 01300.005727/2017-18, correspondendo exatamente à justificativa que embasou a decisão sobre o adiamento da análise da prestação de contas do afastamento do servidor. **Assim, entendesse que não cabe usar a mesma argumentação para justificar o descumprimento do acordo que foi por ela gerado**. Ainda, não há registro de qualquer comunicação do servidor com o SECAC a fim de informar qualquer novo impedimento que tenha ocorrido após a decisão da DEx, da qual o servidor foi cientificado em 1/8/2017 (0088489).

13. Especificamente, em relação aos itens da diligência, o CNPq posicionou-se da seguinte forma (peça 90):

Ofício 12167/2024/PRE

Manifestação relativa à alínea ‘a’: As alegações do servidor foram analisadas pelo Serviço de Capacitação e Competências - SECAC do CNPq, antigo Serviço de Capacitação Institucional - SECIN, o qual emitiu o Ofício 11754/2024/SECAC/CODQV/CGGEP/DADM (SEI 2036485), informando que as alegações apresentadas correspondem exatamente à justificativa que embasou a decisão sobre o adiamento da análise da prestação de contas do afastamento do servidor. **Assim, entende-se que não cabe usar a mesma argumentação para justificar o descumprimento do acordo que foi por ela gerado.**

Manifestação relativa à alínea ‘b’: Com base no Ofício 11754/2024/SECAC/CODQV/CGGEP/DADM e decisão anterior, tais dificuldades levaram o servidor a decidir por continuar a pesquisa e solicitar mais tempo para conclusão, o que levou a autorização para apresentação de titulação em data posterior. **Portanto, tais argumentos não caracterizam caso fortuito ou de força maior pela não obtenção da titulação**. Ainda, não há registro de qualquer comunicação do servidor com o SECAC, a fim de informar qualquer novo impedimento que tenha ocorrido após a decisão da Diretoria Executiva do CNPq, da qual o servidor foi cientificado em 1/8/2017**.**

(destaques acrescidos)

14. As informações do CNPq acima reproduzidas demonstram que houve sim posicionamento sobre as questões suscitadas no ofício de diligência do TCU.

15. Depreende-se que, apesar de não registrar de forma expressa, o CNPq considerou que: 1) a alegação de dificuldades na obtenção de dados foi a justificativa anterior que levou ao adiamento da análise da prestação de contas; 2) essa alegação não pode ser novamente utilizada para justificar o descumprimento do acordo que dela resultou.

16. Em relação à alínea ‘a’, percebe-se que a resposta do CNPq poderia ser mais objetiva. Porém, no contexto, é possível extrair do texto encaminhado ao TCU que, diante da alegação de dificuldade na obtenção de dados necessários ao término do doutorado, acordou-se que o recorrente teria mais prazo para a conclusão e consequente apresentação do ‘título de doutor’. Dessa forma, essa mesma alegação não pode ser novamente apresentada para justificar o não cumprimento desse acordo.

17. Quanto à alínea ‘b’, o CNPq posicionou-se sim sobre se as alegações do servidor configurariam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

'caso fortuito' ou 'força maior', como observa-se no trecho destacado acima (**Portanto, tais argumentos não caracterizam caso fortuito ou de força maior pela não obtenção da titulação**). Foi afirmado que tais dificuldades não caracterizam caso fortuito ou força maior e que o ora recorrente não informou sobre novo impedimento, após 1/8/2017, data da autorização da diretoria executiva do CNPq para entrega posterior da diplomação.

18. O CNPq entendeu que teria outras formas de resolver as dificuldades apontadas pelo recorrente, sem necessidade de abandono do curso, por entender não se tratar de força maior.

19. Por oportuno, cumpre registrar que a diferenciação entre caso fortuito e força maior, perdeu relevo, diante do preceituado pelo parágrafo único do art. 393 do Código Civil ('o caso fortuito ou força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir'). De fato, à luz dessa conceituação, não se vislumbra que o caso concreto se encaixe nesse instituto.

20. Deve-se acrescentar que não foram localizados nos autos pedidos de dados feitos diretamente pelo recorrente nem negativas de fornecimento pelo CNPq. Este não apresentou os pedidos feitos (e-mails, ofícios, memorandos etc). Enfim, mostra-se vaga a alegação de falta de fornecimento de dados.

21. Contudo, vale ponderar a informação, constante do item 20.35 da instrução precedente, no sentido de que a primeira orientadora teria, em nome do recorrente, solicitado ao CNPq dados sobre 'fomento de doutorado no exterior, doutorado sanduíche no exterior e de pós-doutorado no exterior no período assinalado…' (peça 68, p. 5).

22. Por outro lado, na proposta de doutorado do recorrente (peça 71, p.9), há a informação de que parte dos dados seriam obtidos diretamente do SIGEF (Sistema de Gerenciamento do Fomento), a exemplo dos dados de financiamento.

23. Em conclusão, mormente com amparo nas respostas do CNPq à diligência do TCU, entende-se que os elementos contidos não permitem a apresentação de proposta pela regularidade com ressalva das contas do responsável, principalmente porque as supostas dificuldades na obtenção de dados não restaram sobejamente comprovadas e os benefícios advindos da participação em algumas das etapas do doutorado também não foram satisfatoriamente demonstrados.

24. Dessa forma, com as devidas vênias, discorda-se da proposta contida no item 22 da instrução precedente, manifestando-se pelo conhecimento do presente recurso e pelo seu não provimento, de modo a manter inalterado o acórdão recorrido."

3. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU, em linha com o auditor-instrutor, exarou o seguinte parecer (peça 96):

"Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo contra o Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara. Em sede de tomada de contas especial instaurada pelo CNPq, o recorrente, ocupante do cargo de Analista de Ciência e Tecnologia naquela fundação, foi condenado a reparar o dano equivalente aos valores por ele percebidos a título de remuneração durante o período de doze meses da licença capacitação que lhe foi deferida para que se dedicasse aos estudos no doutorado, entre outubro/2010 e setembro/2011, em razão da não obtenção do título de doutor.

Manifestei-me anteriormente à peça 83, oportunidade na qual registrei, quanto ao mérito do recurso, a divergência havida no âmbito da unidade técnica. O auditor encarregado da instrução considerou que os argumentos do recorrente descaracterizaram o dano ao erário e propôs o provimento parcial do recurso. Para ele, embora o responsável não tenha obtido o título do doutorado, seu afastamento trouxe benefícios para o órgão de origem, além de se tratar de verba de natureza alimentar. Já o secretário da então Serur opinou pela manutenção da decisão recorrida. Ele, essencialmente, invocou expressa disposição legal no sentido de admitir a dispensa de ressarcimento das despesas havidas pelo órgão ou entidade com o aperfeiçoamento do servidor, no caso da não obtenção do título que justificou seu afastamento, exclusivamente na hipótese comprovada de força maior ou de caso fortuito. Naquela ocasião, concordei com o titular da Serur, mas considerei que sua proposta deveria ser complementada. Ante a informação de que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

insuficiência de dados para a pesquisa pretendida impediu o desenvolvimento da tese de doutorado, ele pareceu até cogitar a justificação da conduta, de acordo com a teoria da imprevisão, mas descartou a hipótese ante o simples fato de que não houve no órgão de origem a qualificação dessa insuficiência de dados como caso fortuito ou de força maior. Como o órgão de origem tampouco descartara a hipótese, sugeri que fosse diligenciado sobre o assunto.

O CNPq respondeu que '*situações como a relatada pelo servidor podem acontecer durante uma pesquisa, o que pode ensejar vários tipos de ajuste no projeto inicial, desde reduzir o escopo dos objetivos inicialmente propostos até mesmo a necessidade de se alterar o projeto. Ou seja, há opções sem implicar em necessidade de abandono do curso, como seria em um caso de força maior*'. Acrescentou que '*a informação que consta do Ofício 11591/2024/SETCE/COPCO/CGOCF/DADM já constava do processo 01300.005727/2017-18, correspondendo exatamente à justificativa que embasou a decisão sobre o adiamento da análise da prestação de contas do afastamento do servidor. Assim, entendesse que não cabe usar a mesma argumentação para justificar o descumprimento do acordo que foi por ela gerado*'.

Ao ver do auditor encarregado da instrução, o órgão de origem não respondeu claramente a diligência. Em suas palavras, '*o Conselho não esclareceu seu entendimento sobre se as alegadas dificuldades na obtenção de dados seriam decorrência de caso fortuito ou de força maior, embora tenha aludido expressamente a tais institutos*'.

O auditor atentou, por outro lado, para a presença nos autos de informações favoráveis ao recorrente. Ambos os orientadores do recorrente no doutorado corroboraram a alegação quanto à ausência de dados essenciais para a conclusão da pesquisa inicialmente proposta.

Assim, ante o conjunto de elementos disponíveis nos autos, o auditor considerou '*que a alegada insuficiência de dados fornecidos pelo CNPq e o não encaminhamento de informações pela Capes se assemelham aos institutos do caso fortuito e da força maior, pois o servidor não poderia saber antecipadamente que os dados requisitados não seriam integralmente fornecidos, ocasionando a 'falta de dados empíricos que pudessem conferir sustentação às hipóteses levantadas', conforme alegou ao CNPq*'. Observou, ainda, não ser '*possível concluir apenas com o teor dos autos, e de modo confiável, que o próprio servidor tenha contribuído para o insucesso do doutorado quando do afastamento entre 2010-2011 - período objeto da diligência -, seja, por exemplo, pela delimitação falha do escopo de seus estudos, ou, mesmo, porque a incompletude de dados não ocorreu na extensão alegada, ou, que seria suficiente a impedir a conclusão da tese*'. Por fim, o auditor propôs que fosse, excepcionalmente, '*dado provimento parcial ao recurso, para julgar as contas regulares com ressalvas, em linha com decisões do tribunal em casos semelhantes*'.

O diretor da subunidade técnica, por sua vez, tem, com o endosso do titular da unidade, opinião contrária, peça94. Para ele, o CNPq respondeu adequadamente à diligência, havendo descartado a caracterização de caso fortuito ou de força maior no caso em exame. Propôs, por conseguinte, o não provimento do recurso.

Com as vênias do corpo dirigente da SecexRecursos, concordo com o auditor encarregado da instrução. O CNPq não respondeu de maneira direta se a ausência de informações essenciais para a conclusão da pesquisa a qual se dedicara o recorrente poderia ou não ser considerada caso fortuito ou força maior.

Como afirmei no parecer anterior, peça 83, interessa saber, para efeito de responsabilização nesta TCE e eventual condenação em débito, os motivos do descumprimento do acordo que gerou ônus para a Administração. Vale dizer, os motivos pelos quais o recorrente não conclui a pesquisa proposta originalmente e para a qual obteve autorização para afastamento remunerado do cargo que exercia no CNPq. A reformulação posterior do compromisso original não implicou novas despesas à instituição. Ela autorizou a alteração do escopo da pesquisa e estabeleceu novo prazo ao responsável, mas não concedeu novo afastamento remunerado. E, segundo declaração do próprio CNPq, essa reformulação foi firmada entre as partes com o propósito de adiar o exame da prestação de contas. A Administração, portanto, ainda não havia concluído em caráter definitivo sobre a regularidade ou irregularidade da execução do acordo e tampouco houve o reconhecimento de culpa pelo beneficiário. Com a frustração, justificada ou injustificada, da expectativa de suprir o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

inadimplemento do acordo antigo, cumpre agora, independentemente de quais tenham sido as causas dessa frustração, ultimar finalmente o exame da prestação de contas original.

É por isso que, ao contrário da opinião demonstrada pelo CNPq em sua resposta à diligência, o momento é sim oportuno para proceder a nova valoração das justificativas apresentadas por Josenilson por ocasião da reformulação do compromisso original.

A meu ver, entendo que, ao contrário da interpretação do diretor da subunidade técnica, a resposta à diligência, mesmo sem pretender, confirmou, ao admitir que '*situações como a relatada pelo servidor podem ocorrer durante uma pesquisa*' e que ele poderia promover '*vários tipos de ajuste no projeto inicial*', as dificuldades impostas ao recorrente por caso fortuito ou de força maior. Em face dos termos da lei, que dispensa o ressarcimento nesses casos, o fato de o ajuste na pesquisa ser possível e até desejável não converte a expectativa nutrida pelo órgão de origem em obrigação do servidor.

Ademais, a transigência quanto à não obtenção do título de doutor pelo recorrente demonstrada pela Administração, mesmo limitada pelos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, sinaliza interesse em firmar composição própria de quem reconhece haver de alguma maneira contribuído para o inadimplemento do acordo que os vinculava.

Acredito, pois, que o CNPq não poderia reprovar a execução da pesquisa inicial e nem exigir do servidor a reparação pelo dano ao erário. O novo acordo que sucedeu o compromisso original não altera essa situação, uma vez que não houve novos ônus para a Administração.

Cabe, por fim, ponderar que não parece corresponder conduta compatível com o princípio da lealdade a Administração celebrar novo acordo que a levaria a se eximir de responsabilidade mediante a atribuição de ônus adicionais apenas a outra parte, valendo-se da disposição dela - inspirada por temores eventualmente infundados - de adotar, mesmo sem necessidade, iniciativa buscando compensar ausência de êxito para a qual a Administração teria também contribuído, se não for a única e verdadeira responsável.

Ante o exposto, com as vênias do corpo dirigente da SecexRecursos, entendo que o recurso em exame merece provimento e, assim, manifesto-me de acordo com a instrução à peça 93."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948662.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo contra o Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que julgou irregulares as contas do recorrente, a ele imputou débito correspondente às remunerações percebidas durante o período de afastamento para capacitação e aplicou multa de R$ 30.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. O responsável, Analista de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), usufruiu de afastamento remunerado por 12 meses, entre outubro de 2010 e setembro de 2011, para dedicação ao curso de doutorado. Como não obteve o título, o CNPq lhe concedeu posteriormente prazo adicional para apresentação da titulação, sem novo afastamento remunerado.

3. Diante da não comprovação da obtenção do título, o Conselho instaurou tomada de contas especial e apurou débito correspondente às remunerações percebidas durante o período de afastamento. Na fase externa da TCE, o responsável foi citado, mas não apresentou alegações de defesa. A unidade técnica propôs, então, o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação do débito, sem aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, encaminhamento acompanhado pelo Ministério Público junto ao TCU. O relator acolheu a proposta quanto ao débito, mas divergiu em relação à ausência de sanção, imputando multa de R$ 30.000,00.

4. Contra essa deliberação, o responsável interpôs recurso de reconsideração, no qual questionou sua responsabilização pela não obtenção do título. Sustentou, em síntese, que dificuldades na obtenção dos dados necessários à pesquisa impediram a conclusão do doutorado. Alegou, ainda, que o período de afastamento não abrangia todo o curso, que o termo de compromisso firmado não previa expressamente a apresentação do título e que as atividades acadêmicas desenvolvidas produziram benefícios para o CNPq; juntou documentos relativos a seu percurso acadêmico, às atividades realizadas e às manifestações de seus ex-orientadores.

5. Na primeira análise recursal, o auditor da então Secretaria de Recursos (Serur), com anuência do diretor da subunidade, propôs o reconhecimento da prescrição e o provimento do recurso, tendo o então titular da unidade divergido do entendimento, afastando a prescrição e defendendo a manutenção do débito imputado ao recorrente.

6. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a inexistência de prescrição, mas entendeu necessário aprofundar o exame do mérito diante das dificuldades relatadas pelo recorrente e sugeriu diligência ao CNPq para esclarecer a possível caracterização de caso fortuito ou força maior.

7. Na sequência, o relator, Ministro Aroldo Cedraz, determinou o reexame da prescrição à luz da Resolução-TCU 344/2022 e, caso não reconhecida, a realização da diligência sugerida pelo Parquet.

8. Em cumprimento ao despacho, a AudRecursos afastou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Na sequência, realizou-se a diligência ao CNPq.

9. Em resposta, o Conselho informou que dificuldades na obtenção de dados podem ocorrer no desenvolvimento de pesquisas e demandar ajustes no projeto, mas entendeu que, no caso concreto, não configurariam caso fortuito ou força maior. Registrou, ainda, que as dificuldades relatadas já haviam sido consideradas na concessão de prazo adicional para apresentação da titulação e que não houve comunicação posterior do servidor acerca de novo impedimento.

10. Na instrução de mérito subsequente, o auditor da AudRecursos considerou que a diligência não havia esclarecido suficientemente a natureza e os efeitos das dificuldades enfrentadas pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948677.

recorrente. À vista dos demais elementos dos autos, inclusive das manifestações de seus orientadores, propôs o afastamento do débito e da multa e o julgamento das contas regulares com ressalva.

11. Os dirigentes da unidade técnica divergiram desse entendimento e propuseram o não provimento do recurso. Consideraram que o CNPq respondeu adequadamente à diligência, no entanto os elementos apresentados não eram suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente pela não obtenção do título.

12. Em manifestação final, o Ministério Público junto ao TCU acompanhou a proposta do auditor. Entendeu que a resposta do CNPq não afastou, de forma conclusiva, a possibilidade de caso fortuito ou força maior e que o conjunto probatório não permitia atribuir ao recorrente a responsabilidade pelo insucesso da pesquisa original. Opinou, assim, pelo afastamento do débito e da multa e pelo julgamento das contas regulares com ressalva.

13. Feito esse breve relato, passo a decidir.

I

14. Inicialmente, ratifico o conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos do art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU. Embora intempestivo, o recurso foi admitido em razão da apresentação de fatos novos, conforme decidido no despacho da peça 78, sem efeito suspensivo. Presentes os demais requisitos de admissibilidade, passo ao exame das questões suscitadas.

15. Registro que o lapso temporal transcorrido desde o afastamento não acarretou prejuízo ao exercício da defesa. Os autos registram sucessivas solicitações ao servidor para comprovar o cumprimento das obrigações assumidas, além de iniciativa do próprio recorrente para alterar o projeto e prorrogar o prazo para apresentação da titulação. Não identifico, assim, vício processual capaz de comprometer a validade do feito.

16. Superada essa questão, passo à análise da prescrição. Conforme concluiu a AudRecursos à luz da Resolução-TCU 344/2022, a irregularidade não decorre do recebimento das remunerações durante o afastamento — pagamentos regulares quando efetuados —, mas do posterior inadimplemento da obrigação vinculada à conclusão do doutorado e à correspondente prestação de contas.

17. Nessa perspectiva, o termo inicial da prescrição corresponde a 1º/11/2018, data final fixada para o cumprimento da obrigação pelo responsável. Após esse marco, sucederam-se atos de apuração, instrução, citação e decisão compreendidos entre as causas interruptivas previstas na Resolução-TCU 344/2022, entre os quais o Relatório de TCE de 26/4/2019, os pronunciamentos técnicos de novembro de 2019, a citação recebida em 17/12/2019 e a decisão condenatória de 18/8/2020. Não transcorreu, nesse intervalo, o prazo quinquenal da prescrição ordinária, nem se verificou paralisação processual superior ao prazo da prescrição intercorrente.

18. Tampouco há prescrição a reconhecer após a interposição do recurso de reconsideração. O processo permaneceu em regular tramitação, com instrução recursal em 2022, manifestações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, despacho do relator em outubro de 2023, nova instrução e diligência ao CNPq em 2024, seguidas de pronunciamentos conclusivos; não houve, portanto, paralisação apta a caracterizar a incidência do instituto.

II

19. No mérito, concordo em parte com os dirigentes da AudRecursos, especificamente quanto à manutenção do débito, mas divirjo em relação à multa. Embora os autos revelem circunstâncias relevantes em favor do recorrente, entendo que elas não são suficientes para caracterizar caso fortuito ou força maior e afastar o dever de ressarcimento previsto no art. 96-A, § 6º, da Lei 8.112/1990. Essas circunstâncias, contudo, devem ser consideradas na avaliação da sanção aplicada, como examinarei adiante.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948677.

20. Com efeito, há elementos favoráveis ao recorrente. As manifestações de seus orientadores corroboram o nível de dificuldade na obtenção dos dados necessários à pesquisa original, e há registro do cumprimento de créditos em disciplinas, da participação em evento científico e da realização de levantamento bibliográfico durante o período do afastamento.

21. No que se refere à obtenção dos dados, as manifestações constantes dos autos indicam que as informações disponibilizadas foram incompletas. Não ficou demonstrado, contudo, que essa circunstância tenha tornado inviável a conclusão da pesquisa ou que os obstáculos enfrentados fossem insuperáveis. As declarações dos orientadores confirmam a existência das dificuldades, mas não permitem concluir que tenham, por si sós, impedido a continuidade do trabalho acadêmico, nem estabelecido nexo suficiente com a impossibilidade de cumprimento da obrigação prevista no art. 96-A, § 6º, da Lei 8.112/1990.

22. Registro, ainda, que não foram trazidos a estes autos os pedidos de dados que o recorrente teria dirigido ao CNPq e à Capes nem as respectivas negativas. Há apenas a carta de sua então orientadora, de 14/10/2010 (peça 68, p. 5), e manifestação da própria instrução reconhecendo faltarem informações sobre a extensão dos dados que não teriam sido fornecidos. O projeto de pesquisa previa, ademais, que parte dos dados seria obtida diretamente no Sistema de Gerenciamento do Fomento do CNPq (peça 71, p. 9). Sem a demonstração de quais dados foram negados e de que sua falta não poderia ser contornada, não há como atribuir à Administração a causa do insucesso, como sugere o Ministério Público de Contas.

23. A resposta do CNPq, subscrita por seu presidente, reforça essa conclusão. A entidade reconheceu que dificuldades na obtenção de dados podem ocorrer em pesquisas. Todavia, esclareceu que situações dessa natureza admitem alternativas como ajustes de escopo ou alteração do projeto, e concluiu expressamente que, no caso concreto, as circunstâncias relatadas não caracterizavam caso fortuito ou força maior.

24. Também é relevante que essas dificuldades tenham sido posteriormente levadas ao conhecimento do CNPq e consideradas pela entidade ao admitir a alteração do projeto e conceder prazo adicional para apresentação da titulação. Após essa oportunidade, não há registro de novo impedimento comunicado pelo servidor nem demonstração de que os obstáculos anteriores tenham persistido em condições capazes de tornar inviável a conclusão do doutorado.

25. O Ministério Público junto ao TCU pondera que essa repactuação não ocasionou novas despesas ao Conselho e que a apuração do débito deve considerar as causas do insucesso da pesquisa desenvolvida durante o afastamento remunerado. A premissa quanto à inexistência de novos gastos é correta, mas dela não resulta afastar o ressarcimento. A reformulação não constitui fonte autônoma de dano nem transfere para período posterior as despesas realizadas em 2010–2011. Sua relevância é diversa: demonstra que as dificuldades então apresentadas foram conhecidas e consideradas pela Administração, que, em lugar de exigir naquele momento a restituição, permitiu ao servidor prosseguir na capacitação e obter posteriormente o resultado acadêmico que justificara o afastamento. Frustrada também essa oportunidade, sem demonstração de novo impedimento caracterizável como caso fortuito ou força maior, permanece não comprovada a exceção prevista no art. 96-A, § 6º, da Lei 8.112/1990.

26. Nessas circunstâncias, embora estejam demonstradas as dificuldades concretas no desenvolvimento da pesquisa original, não as considero comprovado que elas configurassem caso fortuito ou força maior capazes de impedir a obtenção da titulação nos termos do art. 96-A, § 6º, da Lei 8.112/1990. Assim, acompanho os dirigentes da AudRecursos e divirjo da proposta do auditor responsável pela instrução, acolhida pelo Ministério Público junto ao TCU, de afastar o débito.

27. Superada a questão central relativa ao caso fortuito ou força maior, passo às demais teses recursais. Josenilson Guilherme de Araújo alega que o termo de compromisso firmado em 2010 não previa expressamente a obtenção do título de doutor. Essa circunstância, contudo, não afasta o dever

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948677.

de ressarcimento, que decorre do regime legal do afastamento previsto no art. 96-A da Lei 8.112/1990 e independe de reprodução expressa no instrumento firmado com o servidor. Além disso, os documentos que fundamentaram a concessão do afastamento evidenciam que a conclusão do doutorado integrava a finalidade da capacitação, como reconheceu o próprio recorrente ao afirmar ao CNPq, em 11/11/2016, que a obtenção do título era "o objetivo decorrente da licença" (peça 68).

28. Também não altera essa conclusão o fato de os 12 meses de afastamento não abrangerem, *per si*, todo o período necessário à elaboração e à defesa da tese. Essa limitação temporal não descaracteriza a finalidade do afastamento nem afasta a obrigação posterior de obtenção do título, especialmente diante da autorização concedida pelo CNPq para reformulação do projeto e apresentação da titulação em prazo adicional.

29. Quanto aos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, as circunstâncias concretas do caso foram devidamente consideradas, inclusive as dificuldades da pesquisa, a tentativa de continuidade do doutorado e as condições profissionais enfrentadas pelo servidor, que alega, em particular, haver o volume de trabalho na COSAE, entre 2016 e 2018, dificultado a conclusão da tese. Essa circunstância, contudo, não caracteriza caso fortuito ou força maior sobretudo porque a autorização concedida pelo CNPq em 2017 previa a continuidade do doutorado sem prejuízo do cumprimento da carga horária do servidor.

30. Também não afasta o débito a natureza alimentar das remunerações. Embora os pagamentos fossem regulares quando efetuados, o dever de ressarcimento decorre do posterior descumprimento da obrigação legal associada ao afastamento. Tampouco o eventual aproveitamento profissional dos conhecimentos adquiridos substitui o cumprimento da obrigação. Os precedentes invocados pelo recorrente e pela instrução não conduzem a solução diversa. Os Acórdãos 1.401/2007, 1.586/2011 e 4.737/2018, da 1ª Câmara, e 2.759/2011, 7.606/2012 e 2.056/2016, da 2ª Câmara, tratam de bolsistas do CNPq, cuja obrigação decorreu de termo de compromisso e foi examinada à luz da razoabilidade. O afastamento do servidor rege-se por norma legal, que só dispensa o ressarcimento em hipóteses comprovadas de força maior ou de caso fortuito (art. 96-A, § 6º, da Lei 8.112/1990.

31. Mantenho, portanto, o débito imputado no Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara.

III

32. A subsistência do dever de ressarcimento não implica, por si, a preservação da sanção, cuja avaliação deve considerar o grau de censurabilidade da conduta e as circunstâncias do caso concreto.

33. No caso, vejo elementos que justificam solução distinta quanto à sanção. O servidor desenvolveu atividades acadêmicas durante o afastamento, enfrentou dificuldades efetivas na pesquisa original e, posteriormente, buscou retomar o doutorado, tendo o próprio CNPq considerado suas justificativas ao conceder prazo adicional para apresentação da titulação. Por outro lado, o recorrente não comprovou circunstância apta a afastar o dever de ressarcimento e deixou de atender às solicitações posteriores da entidade.

34. Esse conjunto de circunstâncias, embora insuficiente para afastar o débito, não recomenda, no caso concreto, a aplicação da sanção pecuniária. Registro, ainda, que, na instrução que antecedeu a deliberação recorrida, a unidade técnica propôs a imputação do débito sem a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, encaminhamento acompanhado pelo Ministério Público junto ao TCU. A solução é a mesma adotada por esta Segunda Câmara no Acórdão 6.667/2025 (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), em que, diante da não conclusão de programa de pós-graduação que justificou o afastamento remunerado de servidor (art. 96-A da Lei 8.112/1990), o débito foi mantido e a multa deixou de ser aplicada, por analogia ao entendimento firmado para os bolsistas do CNPq (Acórdãos 1.881/2016-Plenário e 1.231/2024-2ª Câmara, entre outros).

35. Tal quadro pesa na avaliação da sanção, mas não basta ao reconhecimento da boa-fé de que tratam o art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e o art. 202, §§ 2º a 4º, do Regimento Interno. O responsável

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948677.

permaneceu revel na fase de citação e, ainda assim, depois de cientificado, em 1º/8/2017, da deliberação da Diretoria Executiva do CNPq, deixou de atender às solicitações da entidade sobre a obtenção do título; o débito permanece, dessa maneira, sujeito a atualização monetária e a juros de mora, como fixado na deliberação recorrida.

36. À vista dessas particularidades, entendo que não se justifica a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, razão pela qual deve ser tornada sem efeito a sanção de R$ 30.000,00 imposta na deliberação recorrida.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal conheça do recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo e, no mérito, dê-lhe provimento parcial para afastar a multa aplicada pelo subitem 9.2 do Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara e promover o consequente ajuste de seu subitem 9.3, mantidos os demais termos da deliberação recorrida.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948677.

ACÓRDÃO Nº 5024/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 036.512/2019-2.
1.1. Apensos: 039.658/2020-1; 039.656/2020-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Responsável: Josenilson Guilherme de Araújo (226.410.501-10).
3.1. Recorrente: Josenilson Guilherme de Araújo (226.410.501-10).
4. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Alexandre Spezia (20.555/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF) e outros, representando Josenilson Guilherme de Araújo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo em face do Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, mediante o qual esta Corte julgou irregulares as contas do recorrente, imputou-lhe débito correspondente às remunerações percebidas durante o período de afastamento para capacitação e aplicou-lhe multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Josenilson Guilherme de Araújo e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

9.1.1. tornar sem efeito a multa de R$ 30.000,00 (trinta mil reais) aplicada ao recorrente com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, objeto do subitem 9.2 do Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara;

9.1.2. dar ao subitem 9.3 do Acórdão 8.690/2020-TCU-2ª Câmara a seguinte redação:

"9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida a que se refere o subitem 9.1 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os juros de mora, cientificando o responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais"

9.2. manter inalterados os demais termos do acórdão recorrido;

9.3. informar o recorrente, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Procuradoria da República no Distrito Federal acerca desta deliberação.

10. Ata n° 34/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 6/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5024-34/26-2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948753.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (Presidente), Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80948753.