GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara.
TC 017.398/2025-8.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
Responsável: Carlos Alberto Silva (056.484.469-18).
Representação legal: Rogerio Jose da Silva (381.123/OAB-SP), representando Carlos Alberto Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CNPQ. BOLSA NO EXTERIOR. NÃO COMPROVAÇÃO DO PERÍODO DE INTERSTÍCIO. CUMPRIMENTO SUBSTANCIAL DA OBRIGAÇÃO. REVERSÃO DE CONHECIMENTOS EM BENEFÍCIO DO PAÍS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudTCE (peça 87), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 88-89) e pelo representante do *Parquet* especializado (peça 90):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em desfavor de Carlos Alberto Silva, em razão de dano ao erário no âmbito do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 249802/2013-9 firmado entre o CNPq e Carlos Alberto Silva, que tem por objeto o instrumento descrito como "Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior - O uso da tecnologia lidar para o inventário florestal: uma abordagem voltada a estimativa de parâmetros biométricos florestais em nível de árvores individuais ".

HISTÓRICO

2. Em 17/3/2025, o dirigente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 495/2025.

3. O Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 249802/2013-9 foi firmado no valor de R$ 501.239,25, sendo R$ 501.239,25 à conta do concedente, sem contrapartida do convenente. Teve vigência de 1/9/2014 a 31/8/2018, com prazo para apresentação da prestação de contas em 19/8/2022. Os repasses efetivos da União totalizaram R$ 501.239,25 (peças 27, 28 e 29).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio do documento constante na peça 21.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Irregularidade praticada pelo bolsista: não permanência no país para cumprimento do período de interstício.

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 501.239,25, imputando-se a responsabilidade a Carlos Alberto Silva, na condição de beneficiário.

8. Em 26/7/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).

9. Em 28/8/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 45).

10. Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

*10.1. **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela União, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Carlos Alberto Silva, no âmbito do termo de concessão e aceitação de bolsa no exterior 249802/2013-9 em face da não comprovação do período de interstício (permanência, no Brasil, por período não inferior ao da vigência da Bolsa).*

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 14, 15, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.

10.1.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; itens 7.7 e 9.2 ambos da Resolução Normativa nº 029/2012 e item "A" do Termo de Compromisso e aceitação de Bolsa no Exterior.

10.2. Débitos relacionados ao responsável Carlos Alberto Silva:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
7/5/2014	*16.099,41*
9/6/2014	*3.640,28*
9/4/2024	*481.499,56*

10.2.1. Cofre credor: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

*10.2.2. **Responsável**: Carlos Alberto Silva.*

*10.2.2.1. **Conduta:** não comprovar o cumprimento do período de interstício (permanência, no Brasil, por período não inferior ao da vigência da Bolsa).*

10.2.2.2. Nexo de causalidade: a não comprovação do período de interstício impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

10.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a prestação de contas contendo todos os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

11. Encaminhamento: citação.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Carlos Alberto Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 6602/2026 – Seproc (peça 54)* *Data da Expedição: 10/3/2026* *Data da Ciência: **não houve** (Endereço insuficiente) (peça 85)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 53).*
***Comunicação**: Ofício 6770/2026 – Seproc (peça 55)* *Data da Expedição: 20/3/2026* *Data da Ciência: **13/4/2026** (peça 58)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 53).* *Fim do prazo para a defesa: 28/4/2026*

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 86), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Carlos Alberto Silva apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 30/9/2022, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. Carlos Alberto Silva, por meio do edital acostado à peça 34, publicado em 19/3/2025.

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 515.539,37, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

18. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

19. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

20. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

21. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso I, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 30/9/2022, data em que o bolsista deveria retornar ao país, acrescido do tempo em que deveria permanecer no Brasil (peça 96, p. 2). Sabe-se, ainda, que o tempo de permanência no Brasil não deve ser inferior ao tempo que durar a bolsa no exterior.

22. Esclarece-se que, para fins de definição do termo inicial da prescrição, o ex-bolsista permaneceu 4 anos no exterior (de 1º/9/2014 a 31/8/2018), conforme o Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior (peça 15) e o Relatório do Tomador (peça 38, p.2). Segundo a RN 029/2012, norma que regeu o instrumento (peça 3), ele deveria retornar ao Brasil em até 30 dias após o término da bolsa, o que fixa essa data em 30/9/2018. Considerando que o beneficiária deveria permanecer no país por período equivalente ao da duração da bolsa (4 anos), chega-se a ***30/9/2022*** *como marco inicial da contagem do prazo prescricional.*

23. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
0	*30/9/2022*	*Data em que o bolsista deveria retornar ao país, acrescido do tempo em que deveria permanecer no Brasil*	*art. 4°, inciso I*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*9/4/2024*	*Notificação de cobrança, via edital (peça 23, p.4)*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição ordinária e início da prescrição intercorrente*
2	*17/3/2025*	*Determinação de instauração de TCE (peça 2)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
3	*19/3/2025*	*Notificação de TCE, via edital (peça 34)*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição ordinária e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

				intercorrente
4	*1º/4/2025*	*Relatório Tomador de contas (peça 38)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
5	*24/7/2025*	*Relatório de auditoria da CGU (peça 42)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
6	*12/2/2026*	*Instrução de citação (peças 49 e 50)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos, entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU****.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

26. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Carlos Alberto Silva (peças 58 a 84)

28. O responsável Carlos Alberto Silva apresentou defesa, por intermédio de procuradores constituídos, requerendo o afastamento da cobrança e sustentando, em síntese, que o descumprimento parcial do período de interstício decorreu de circunstâncias excepcionais alheias à sua vontade, especialmente a pandemia da Covid-19, a escassez de oportunidades profissionais compatíveis com sua formação no Brasil e a necessidade de assegurar sua subsistência e a de sua família mediante oportunidade profissional obtida no exterior.

29. Como argumento principal, a defesa sustenta que o responsável retornou ao Brasil após a conclusão dos estudos e permaneceu no país por aproximadamente dois anos, seis meses e vinte e um dias, correspondentes a cerca de 66% do período de interstício exigido. Afirma que a interrupção desse período ocorreu em razão de sua contratação como professor na Universidade da Flórida durante a pandemia, após aprovação em processo seletivo concorrido, circunstância que caracterizaria situação excepcional de força maior.

30. A defesa destaca que o responsável buscou inserção profissional no Brasil, participando de concursos públicos para cargos de professor em universidades federais, sem obter classificação suficiente para nomeação. Sustenta que a ausência de oportunidades compatíveis com sua qualificação, agravada pelo contexto pandêmico, justificou a aceitação da oportunidade profissional no exterior.

31. Argumenta, ainda, que houve cumprimento substancial da obrigação assumida perante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

o CNPq, tendo em vista o efetivo cumprimento de parcela significativa do período de interstício. Com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer o reconhecimento do adimplemento substancial da obrigação, com o consequente afastamento da exigência de ressarcimento integral.

32. A defesa também sustenta a existência de boa-fé, afirmando que o responsável comunicou previamente ao CNPq a possibilidade de assumir posição acadêmica no exterior e solicitou orientação acerca dos procedimentos cabíveis. Argumenta que sua conduta sempre foi pautada pela transparência, inexistindo de dolo, fraude ou intenção deliberada de descumprir as obrigações assumidas.

33. Outro eixo central da defesa consiste na alegação de inexistência de dano ao erário. Segundo o responsável, a finalidade pública da bolsa foi amplamente alcançada e até superada por meio da produção científica, da formação de recursos humanos, da cooperação internacional e da captação de recursos para pesquisas de interesse do Brasil, circunstâncias que evidenciariam retorno efetivo do investimento público realizado em sua formação.

34. Nesse contexto, a defesa apresenta extensa relação de atividades acadêmicas e científicas desenvolvidas após a conclusão do doutorado, incluindo orientação e coorientação de estudantes brasileiros, participação em bancas de mestrado e doutorado, colaboração em projetos de pesquisa financiados por agências nacionais e internacionais, realização de cursos e treinamentos destinados à comunidade científica brasileira e atuação em projetos relacionados a temas estratégicos para o país.

35. A defesa destaca, ainda, que o responsável atua como pesquisador e coordenador de laboratório na Universidade da Flórida, mantendo vínculos permanentes com pesquisadores e instituições brasileiras, recebendo estudantes e pesquisadores em intercâmbio, orientando alunos brasileiros e promovendo a internacionalização da pesquisa científica nacional. Sustenta que tais atividades constituem relevante forma de contrapartida ao investimento público recebido.

36. Em complemento, argumenta que sua atuação permitiu a captação de expressivos recursos internacionais destinados a projetos com impacto direto no Brasil, inclusive iniciativas relacionadas ao Cerrado brasileiro e à formação de pesquisadores nacionais, além da realização de eventos e workshops científicos em território nacional.

37. A defesa ressalta também sua expressiva produção científica, composta por artigos publicados em periódicos internacionais de elevado impacto, livros, materiais técnicos e ferramentas computacionais de acesso aberto amplamente utilizadas pela comunidade científica. Sustenta que tais resultados demonstram o efetivo retorno social e científico decorrente do investimento realizado pelo CNPq.

38. Com fundamento nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e interesse público, a defesa invoca precedentes do Tribunal de Contas da União que, segundo sustenta, reconhecem a relevância das circunstâncias concretas do caso, especialmente em situações de cumprimento parcial do interstício, boa-fé do bolsista e efetiva contribuição científica ao país.

39. Subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de afastamento integral da cobrança, a defesa requer a aplicação da proporcionalidade, de modo que eventual débito seja limitado à parcela correspondente ao período de interstício não cumprido, equivalente a aproximadamente 34% da obrigação originalmente assumida.

40. Também em caráter subsidiário, a defesa impugna a metodologia de cálculo do débito, argumentando que a utilização da cotação cambial vigente à época da constituição da dívida produz resultado excessivamente oneroso e dissociado do valor originalmente despendido pelo erário, em afronta aos princípios da razoabilidade e da vedação ao enriquecimento sem causa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

41. Por fim, requer o acolhimento integral das alegações defensivas, com o julgamento das contas como regulares ou regulares com ressalva e consequente quitação. Alternativamente, pleiteia o reconhecimento da proporcionalidade do débito, a revisão dos critérios de cálculo eventualmente adotados e, em último caso, a concessão de parcelamento em condições compatíveis com sua capacidade econômica.

Análise

42. Ante a documentação trazida aos autos, as alegações de defesa merecem ser examinadas sob perspectiva que transcenda a verificação meramente formal do cumprimento integral do período de interstício, devendo ser considerada a finalidade da política pública de fomento que amparou a concessão da bolsa de estudos, consistente na qualificação de recursos humanos e na reversão dos conhecimentos adquiridos em benefício da sociedade brasileira.

43. Inicialmente, observa-se que não há controvérsia quanto à conclusão do doutorado financiado pelo CNPq, tendo sido alcançado o principal objetivo acadêmico associado à concessão da bolsa. Tal circunstância demonstra que os recursos públicos empregados cumpriram sua finalidade primordial de proporcionar formação altamente qualificada ao beneficiário (peça 66).

44. No que diz respeito ao período de interstício, a documentação acostada pela defesa indica que o responsável retornou ao Brasil após a conclusão dos estudos e aqui permaneceu por período significativo, mesmo com saídas de curta duração, antes de assumir atividade profissional no exterior (peça 60).

45. Ainda que o prazo total de permanência exigido não tenha sido integralmente cumprido, verifica-se que a permanência em território nacional alcançou parcela substancial da obrigação originalmente assumida, circunstância que afasta a caracterização de completo descumprimento do ajuste celebrado e constitui elemento relevante para a análise da responsabilidade. Corroboram essa conclusão os diversos comprovantes de residência e documentos fiscais apresentados pelo responsável, os quais evidenciam sua efetiva fixação no país durante esse período (peça 61).

46. A defesa sustenta que a mudança para o exterior decorreu da inexistência de oportunidades profissionais compatíveis com a elevada especialização adquirida, agravada pelo contexto da pandemia da Covid-19, bem como da aprovação em processo seletivo internacional para exercício de atividades acadêmicas diretamente relacionadas à sua área de formação (peça 63).

47. Sob esse aspecto, merece destaque o entendimento adotado no Acórdão 6.776/2024-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, segundo o qual a obrigação de retorno e permanência no país constitui norma-meio destinada a favorecer a reversão dos conhecimentos adquiridos em benefício da sociedade brasileira, não se confundindo com a própria finalidade da política pública de fomento. Nessa perspectiva, a análise do caso concreto deve privilegiar a efetiva geração de benefícios ao país, para além da mera permanência física do bolsista em território nacional.

48. A documentação apresentada evidencia a manutenção de vínculos acadêmicos permanentes entre o responsável e instituições brasileiras, incluindo orientação e coorientação de estudantes, participação em bancas acadêmicas, colaboração em pesquisas desenvolvidas por universidades nacionais, promoção de atividades de capacitação e cooperação científica permanente com pesquisadores brasileiros (peças 68, 69, 70 e 71).

49. Os elementos constantes dos autos indicam a participação do responsável em projetos de pesquisa de interesse nacional, captação de recursos para iniciativas envolvendo instituições e pesquisadores brasileiros, bem como atuação voltada à internacionalização da pesquisa científica desenvolvida no país (peças 73, 74 e 76).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

50. A documentação acostada aos autos revela atuação voltada à formação de recursos humanos brasileiros mediante orientação de estudantes, recepção de pesquisadores em intercâmbio internacional e integração de pesquisadores nacionais em projetos desenvolvidos no exterior (peças 74, 78, 80, 82).

51. Os documentos apresentados indicam que parcela significativa da produção científica desenvolvida após a conclusão do doutorado ocorreu em colaboração com pesquisadores e instituições brasileiras, alcançando temas relevantes para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional (peça 72 e 77).

52. Tais elementos guardam estreita similitude com as circunstâncias consideradas pelo relator do Acórdão 6.776/2024-TCU-2ª Câmara para concluir que, embora não cumprida integralmente a obrigação formal de permanência no país, restou demonstrada efetiva disseminação do conhecimento e geração de benefícios concretos à comunidade científica brasileira.

53. Também merece consideração a tese defensiva de que a atuação desenvolvida no exterior permitiu ampliar oportunidades de formação e cooperação científica para estudantes e pesquisadores brasileiros, situação que se aproxima da orientação consignada no Acórdão 8710/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, segundo a qual a permanência do bolsista no exterior pode constituir fator facilitador para a qualificação de novos pesquisadores e para o fortalecimento da pesquisa nacional.

54. Ademais, a documentação apresentada indica que, após seu retorno ao Brasil, o responsável buscou inserir-se profissionalmente no meio acadêmico nacional, tendo participado de concursos públicos para cargos de professor em universidades federais, sem alcançar classificação suficiente para nomeação. Tal circunstância corrobora a alegação de que houve efetiva tentativa de desenvolvimento de carreira acadêmica no país e afasta a hipótese de abandono deliberado das obrigações assumidas perante o CNPq (peça 62)

55. Também merece destaque a produção acadêmica desenvolvida pelo responsável após a conclusão do doutorado, a qual compreende artigos científicos publicados em periódicos nacionais e internacionais de reconhecida relevância, livros, materiais técnicos e outras iniciativas voltadas à difusão do conhecimento científico, evidenciando a continuidade das atividades de pesquisa e a permanente disseminação dos conhecimentos adquiridos com o apoio do CNPq (peças 77, 78 e 80).

56. Apresenta-se, a seguir, quadro contendo os principais documentos apresentados pela defesa, com vistas a facilitar a localização dos elementos probatórios que embasam as alegações de defesa examinadas nesta instrução:

Item	*Documento*	*Peça*
1	*Certidão de movimentos migratórios e bilhetes de passagem*	*60*
2	*Comprovantes de residência no país*	*61*
3	*Comprovantes de participação em concursos públicos no Brasil*	*62*
4	*Comprovante de vínculo empregatício no exterior*	*63*
5	*Relatórios Parcial e total do doutorado*	*66*
6	*Declarações de alunos, pesquisadores e professores brasileiros, atestando as relevantes contribuições do responsável*	*68*
7	*Currículos Lattes de alunos, pesquisadores e professores nos quais o responsável exerceu as seguintes atividades:*	*69*
8	*Comprovantes e registros de e-mails que evidenciam participação em bancas de defesa de mestrado e doutorado no Brasil*	*70*
9	*Dissertações de mestrado e teses de doutorado com participação do responsável na formação de recursos humanos e na produção científica no Brasil*	*71*
10	*Projetos de pesquisa com participação do defendente e contribuição para a formação*	*72*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

	de recursos humanos e para a ciência no Brasil	
11	*Comprovação de captação de recursos internacionais e retorno ao interesse público*	*73*
12	*Comprovação de Projeto de Pesquisa – CMS4D (Financiamento Internacional e Retorno ao Brasil*	*74*
13	*Certificados de minicursos e treinamentos técnicos ministrados no Brasil*	*76*
14	*Lista de 151 artigos científicos e respectivos DOIs para fins de verificação, bem como o currículo Lattes do responsável*	*77*
15	*Livros e materiais técnico-científicos voltados à disseminação de conhecimento aplicado, todos disponibilizados gratuitamente ao público*	*78*
16	*Ferramentas Gratuitas e Comunidade de Pesquisa criado pelo responsável*	*80*
17	*Formação de recursos humanos no exterior com impacto no Brasil.*	*82*

57. Entende-se, portanto, que a extensa documentação apresentada pelo responsável evidencia o esforço de manutenção de atuação acadêmica e científica relacionada à área de conhecimento objeto da formação custeada pelo CNPq, bem como a realização de atividades voltadas à formação de recursos humanos, à produção científica, à cooperação internacional e ao desenvolvimento de projetos de interesse para a pesquisa nacional.

58. Embora cada um dos elementos apresentados pela defesa deva ser analisado em seu contexto próprio, a apreciação conjunta do acervo probatório revela quadro fático substancialmente distinto daquele normalmente encontrado em processos envolvendo exclusivamente a não comprovação do período de interstício, na medida em que há elementos indicativos de manutenção de vínculo profissional e científico com atividades relacionadas à finalidade que orientou a concessão da bolsa

59. Dessa forma, à luz dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da finalidade da política pública de fomento à pesquisa, bem como da evolução jurisprudencial observada no âmbito desta Corte de Contas, verifica-se a existência de elementos que recomendam solução distinta daquela normalmente adotada nos casos de descumprimento integral e injustificado do período de interstício.

60. Cumpre registrar que a situação examinada se distingue dos casos em que o bolsista, após a conclusão dos estudos, simplesmente deixa de retornar ao país ou não apresenta elementos capazes de demonstrar qualquer forma de reversão dos conhecimentos adquiridos em benefício da sociedade brasileira. No presente caso, além do retorno efetivo ao Brasil e da permanência por período expressivo do interstício contratualmente exigido, o responsável apresentou ampla documentação destinada a evidenciar a continuidade de sua atuação acadêmica, científica e de formação de recursos humanos vinculada à área de conhecimento objeto da bolsa concedida pelo CNPq.

61. De igual modo, não se observa hipótese de abandono da atividade acadêmica ou de desvio da finalidade que justificou a concessão dos recursos públicos. Ao contrário, os elementos constantes dos autos indicam que o responsável permaneceu atuando em atividades de ensino, pesquisa, orientação acadêmica, cooperação científica e captação de recursos para projetos relacionados à pesquisa nacional, circunstâncias que constituem aspectos relevantes para a análise da efetiva consecução dos objetivos subjacentes à política pública de fomento.

62. Com efeito, considerando o cumprimento de parcela significativa da obrigação de permanência no país, a conclusão exitosa do doutorado, a inexistência de indícios de má-fé e o conjunto de evidências apresentadas com vistas a demonstrar benefícios efetivos à pesquisa e à formação científica nacional, mostra-se possível reconhecer elementos que afastam a imposição de débito ao responsável.

63. Nessas circunstâncias, entende-se que a situação examinada amolda-se à hipótese

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

prevista no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, sendo cabível o julgamento das contas como regulares com ressalva, com a consequente quitação ao responsável.

CONCLUSÃO

64. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se acatar as alegações de defesa de Carlos Alberto Silva, uma vez que foram suficientes para afastar a imputação de débito e demonstrar a existência de circunstâncias que recomendam o julgamento das contas pela regularidade com ressalva

65. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

66. Tendo em vista que constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas conforme art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, sendo cabível o julgamento das contas como regulares com ressalva, com a consequente quitação ao responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Carlos Alberto Silva;

b) julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Carlos Alberto Silva (CPF: 056.484.469-18), nos termos art.16, II da lei 8443/1992, dando-lhe quitação; e

c) informar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se nos seguintes termos (peça 90):

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em desfavor do Sr. Carlos Alberto Silva, em decorrência do não cumprimento de obrigações assumidas no Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 249802/2013-9, que tinha como título "O uso da tecnologia lidar para o inventário florestal: uma abordagem voltada à estimativa de parâmetros biométricos florestais em nível de árvores individuais" (peça 38, p. 1).

2. Segundo a matriz de responsabilização elaborada pelo Tomador de Contas, as presentes contas foram instauradas em razão da seguinte ocorrência (peça 37):

Irregularidade praticada pelo bolsista: não permanência no país para cumprimento do período de interstício.

3. Diante dos fatos processuais arrolados no item 23 da instrução técnica, não se consumou a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário (peça 87, p. 4).]

4. O responsável foi citado e, por conseguinte, apresentou os elementos de defesa insertos nas peças 58 a 84. Em síntese, argumenta o seguinte:

a) o descumprimento parcial da obrigação assumida perante o CNPq derivou de circunstâncias excepcionais, como a pandemia da Covid-19, a escassez de oportunidades profissionais compatíveis com sua formação no Brasil e a necessidade de assegurar a subsistência de sua família a partir da oportunidade profissional surgida no exterior;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

b) após a conclusão dos estudos, o responsável voltou ao Brasil e aqui remanesceu por dois anos, seis meses e vinte e um dias, período correspondente a cerca de 66% do interstício previsto;

c) a interrupção desse período de permanência no Brasil ocorreu em função de sua contratação como professor na Universidade da Flórida durante a pandemia, após aprovação em processo seletivo;

d) o responsável buscou inserção profissional no Brasil, participando de concursos públicos para cargos de professor em universidades federais, entretanto, não obteve classificação suficiente para nomeação. A falta de oportunidades compatíveis com sua qualificação, agravada pela pandemia, motivou a aceitação de oportunidade profissional no exterior;

e) tendo em conta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deve ser reconhecido o adimplemento substancial da obrigação;

f) o responsável agiu com boa-fé e transparência, tendo comunicado previamente ao CNPq a possibilidade de assumir posição acadêmica no exterior, ocasião em que solicitou orientação acerca das medidas cabíveis;

g) não ocorreu dano ao erário, haja vista que a finalidade pública da bolsa foi amplamente alcançada e até superada por meio da produção científica, da formação de recursos humanos, da cooperação internacional e da captação de recursos para pesquisas de interesse do Brasil;

h) o responsável mantém vínculos permanentes com instituições brasileiras, recebendo pesquisadores e estudantes brasileiros em intercâmbio;

i) sua atuação permitiu a captação de recursos internacionais expressivos, destinados a projetos com impacto direto no Brasil, incluindo projetos relacionados ao Cerrado brasileiro e à formação de pesquisadores nacionais;

j) sua expressiva produção científica, composta por artigos, livros, materiais didáticos e ferramentas computacionais de acesso aberto demonstra o efetivo retorno social e científico do investimento realizado pelo CNPq.

5. Em consonância com a minuciosa instrução da AudTCE (peça 87), penso que as alegações de defesa podem ser acatadas. Importante destacar, de início, que inexiste controvérsia quanto à conclusão do doutorado financiado pelo CNPq. Comprovantes de residência e documentos fiscais aduzidos pelo responsável mostram que sua permanência em território nacional alcançou substancial proporção da obrigação assumida, embora essa não tenha sido plenamente adimplida.

6. Também servem para mitigar o descumprimento da referida obrigação a evidente manutenção de vínculos acadêmicos com instituições e estudantes brasileiros, o que se concretiza com a orientação e a coorientação de alunos, com a participação em bancas acadêmicas, com a colaboração em pesquisas desenvolvidas por universidades nacionais, além da promoção de atividades de capacitação e cooperação científica de pesquisadores brasileiros (peças 68 a 71). Também há que ser considerada a participação do responsável em projetos de interesse nacional, incluindo os que possibilitaram a captação de recursos para iniciativas de instituições brasileiras.

7. Os elementos constantes dos autos indicam, ainda, que o responsável atuou em favor do intercâmbio internacional de pesquisadores do Brasil e que, após a conclusão do doutorado, boa parte de sua produção científica ocorreu em colaboração com pesquisadores e instituições nacionais. Há documentos que sugerem que o responsável, sem sucesso, buscou desenvolver uma carreira acadêmica no Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

8. Sendo assim, entendo oportuno citar trecho do Voto do Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, condutor do Acórdão 6.776/2024-TCU-2ª Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas de bolsista do CNPq que não comprovou o interstício de permanência no país:

*18. Com efeito**, é importante salientar que a cláusula de permanência no país, longe de representar uma obrigação de resultado, constitui meramente uma obrigação de meio, instrumental, com o objetivo de tentar maximizar as chances de que o investimento realizado no bolsista se reverta em conhecimentos e/ou benefícios em prol do Estado Brasileiro.** Tanto o é que o simples fato de o responsável permanecer em solo nacional, sem emprego ou com emprego em áreas completamente distintas daquela em que se realizou a especialização, não gera o descumprimento da cláusula, nem mesmo a convicção pelo dano ao erário, muito embora não traga benefício algum para a sociedade brasileira e para o país. (destaque no original)*

9. No mesmo sentido está o Voto do Eminente Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, condutor do Acórdão 7.072/2024, por meio do qual a Segunda Câmara da Corte de Contas julgou regulares com ressalva as contas de ex-bolsita do CNPq que, embora tenha satisfatoriamente disseminado conhecimentos no Brasil, não permaneceu no país pelo prazo previsto nas normas do Conselho:

*16. Demais disso, outro objetivo subjacente a esse é o de que o bolsista possa, ao final de sua temporada no exterior, retornar ao Brasil e reverter seus conhecimentos em benefício para o país. **Essa questão, contudo, é veiculada mediante uma "norma meio", que não tem o escopo de garantir esse resultado**.*

17. Em outras palavras, o que se exige para atingir essa finalidade é que o beneficiário da bolsa retorne ao país e nele permaneça por igual tempo ao dos estudos, sem que haja qualquer necessidade de comprovação de atuação na área, de transmissão dos conhecimentos adquiridos ou de continuidade dos estudos. (...)

*18. Tal circunstância indica que a política pública implementada por intermédio das bolsas tem um caráter finalístico de propiciar a qualificação aos bolsistas brasileiros, sendo seguida por uma obrigação de meio, desvinculada de qualquer resultado prático, quando, a rigor, **é justamente esse resultado prático que se busca, vale dizer, a reversão/transmissão desses conhecimentos para outros brasileiros e em benefício do próprio país**.*

19. Esse proveito, todavia, não seria alcançado caso o beneficiário retornasse ao país e, ante a escassez de empregos, trabalhasse em áreas diversas ou mesmo em profissões informais, como motoristas de aplicativos ou outras atividades afins, as quais têm atraído cada vez mais brasileiros com curso superior e de pós-graduação, dada a falta de empregos em determinadas áreas.

*20. Creio que **o mais relevante em situações dessa natureza é verificar se houve disseminação do conhecimento adquirido no exterior e se foram gerados benefícios para o Brasil, mesmo sem a permanência do ex-bolsista em nosso território**. (destacamos)*

10. Em outras tantas oportunidades, o Tribunal de Contas da União deliberou pela regularidade com ressalva das contas de ex-bolsistas do CNPq que, embora não tenham cumprido o interstício de permanência no Brasil, obtiveram o título pretendido e contribuíram para o desenvolvimento de pesquisas no país (v.g. Acórdãos 4.540/2026-TCU-2ª Câmara, 8.132/2025-TCU-1ª Câmara, 6.097/2025-TCU-2ª Câmara; 3.488/2025-TCU-2ª Câmara e 2.408/2025-TCU-1ª Câmara).

11. O contexto em que se insere o cumprimento do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 249802/2013-9, portanto, difere substancialmente daquele em que o bolsista, após a conclusão dos estudos, simplesmente deixa de retornar ao país ou não demonstra que reverteu os conhecimentos adquiridos em prol da sociedade brasileira. Diante de tais circunstâncias, cabe

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

suscitar a incidência dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da finalidade ao caso concreto, inclusive para motivar a inexistência de prejuízo ao erário.

12. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta concordância com a proposta da unidade instrutiva, consignada na peça 87, p. 9, no sentido de que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Carlos Alberto Silva, dando-se quitação, sem prejuízo de que o CNPq e o responsável sejam notificados da decisão que vier a ser adotada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147338.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em desfavor do Sr. Carlos Alberto Silva, em razão de suposto dano ao Erário decorrente do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 249802/2013-9.

Na fase interna, a irregularidade apontada pelo tomador de contas consistiu na não permanência do bolsista no Brasil pelo período igual ao da vigência da bolsa no exterior, o que gerou a presunção de dano ao Erário no valor histórico de R$ 501.239,25.

No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação do Sr. Carlos Alberto Silva, que apresentou defesa e sustentou, em síntese, que: o descumprimento parcial do interstício decorreu de circunstâncias excepcionais, notadamente a pandemia da Covid-19, e a escassez de oportunidades profissionais compatíveis com sua formação no Brasil, tendo permanecido no país por aproximadamente 66% do prazo exigido antes de assumir posição acadêmica na Universidade da Flórida; manteve vínculos permanentes com instituições e pesquisadores brasileiros, orientando estudantes, participando de bancas, captando recursos internacionais para projetos de interesse nacional e produzindo conhecimento científico revertido em benefício do país.

A unidade técnica propôs acatar as alegações de defesa e julgar regulares com ressalva as contas do responsável, dando-lhe quitação.

O representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva, invocando precedentes desta Corte que reconhecem a cláusula de permanência no país como obrigação de meio, e não de resultado, sendo o aspecto decisivo a efetiva disseminação do conhecimento adquirido e a geração de benefícios para o Brasil.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Acolho a instrução da unidade técnica e o parecer do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo às razões de decidir.

A obrigação de permanência no país, imposta ao bolsista como contrapartida ao investimento público realizado em sua formação, não constitui fim a ser perseguido por si só, mas norma-meio destinada a favorecer a reversão dos conhecimentos adquiridos em benefício da sociedade brasileira.

Esse entendimento encontra amparo na jurisprudência mais recente desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 6.776/2024-2ª Câmara e 7.072/2024-2ª Câmara, ambos da relatoria do E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, segundo os quais o elemento central da análise deve ser a verificação da efetiva disseminação do conhecimento e da geração de benefícios ao país, ainda que não plenamente cumprido o prazo formal de permanência.

No caso concreto, não há controvérsia quanto à conclusão do doutorado financiado pelo CNPq, circunstância que demonstra o alcance do principal objetivo acadêmico da bolsa. Quanto ao interstício, a documentação trazida pelo responsável evidencia que ele retornou ao Brasil e aqui permaneceu por parcela substancial do prazo exigido, cerca de dois anos, seis meses e vinte e um dias, antes de assumir atividade acadêmica no exterior em razão de aprovação em processo seletivo internacional, no contexto da pandemia da Covid-19.

Ademais, os documentos contantes dos autos revelam que o responsável manteve, após sua saída do país, vínculos acadêmicos permanentes com instituições brasileiras, por meio de orientação e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147339.

coorientação de estudantes, participação em bancas de mestrado e doutorado, colaboração em pesquisas desenvolvidas por universidades nacionais e captação de recursos internacionais destinados a projetos de interesse do Brasil, a exemplo de iniciativas relacionadas ao Cerrado brasileiro.

Verifica-se, também, que buscou, sem sucesso, inserção profissional no país por meio de concursos públicos para cargos de professor em universidades federais, o que afasta a hipótese de abandono deliberado das obrigações assumidas perante o CNPq.

Diante desse conjunto de circunstâncias, entendo que o presente caso se distingue substancialmente das hipóteses em que o bolsista, após a conclusão dos estudos, simplesmente deixa de retornar ao país ou não demonstra forma de reversão dos conhecimentos adquiridos em favor da sociedade brasileira. Aqui, ao contrário, há retorno efetivo, permanência por período expressivo, ausência de indícios de má-fé e ampla comprovação de benefícios concretos à pesquisa e à formação científica nacional, elementos que autorizam o afastamento da imputação de débito e o reconhecimento da regularidade com ressalva das contas, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147339.

ACÓRDÃO Nº 5792/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 017.398/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Carlos Alberto Silva (056.484.469-18).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Rogério José da Silva (381.123/OAB-SP), representando Carlos Alberto Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em desfavor do Sr. Carlos Alberto Silva, em razão da não comprovação do cumprimento do período de interstício previsto no Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no Exterior 249802/2013-9;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Silva;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Carlos Alberto Silva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5792-38/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Odair Cunha (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147342.