GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 000.637/2025-4
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Recorrente: Analice Turski Silva (008.212.370-55)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BOLSA DE DOUTORADO NO EXTERIOR CONCEDIDA PELO CNPQ. CONCLUSÃO DO CURSO E APROVAÇÃO DO RELATÓRIO TÉCNICO. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNO AO BRASIL E DO INTERSTÍCIO DE PERMANÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO E DE ABERTURA DE TRATATIVAS DE NOVAÇÃO. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório, com ajustes de forma, a última instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a concordância da instância diretiva daquela unidade (peças 136-137):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Analice Turski Silva (peça 119) contra o Acórdão 2.744/2026-TCU-2ª Câmara (peça 109, Rel. Min. Augusto Nardes).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> *9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Analice Turski Silva, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.*

Data da Ocorrência	*Valor Original (R$)*
19/2/2023	*594.048,88*
6/4/2025	*19.253,06*

> *9.2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;*
>
> *9.3. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; e

9.4. comunicar esta deliberação à responsável, ao CNPq e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em desfavor de Analice Turski Silva Diniz, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por meio do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no País/Exterior 205385/2014-1, relativo ao projeto ***'Fire behaviour of polymers: Dripping under fire****', ajuste com vigência de 1/6/2015 a 30/9/2019 e repasses no valor total de R$ 613.301,94 (peça 1).*

2.1. Embora a responsável tenha apresentado relatório técnico final e documentação complementar, obtendo aprovação técnica do trabalho desenvolvido, permaneceu sem comprovação o cumprimento da obrigação de retorno ao Brasil no prazo de trinta dias após o término da bolsa e de permanência no país por período não inferior ao da vigência do benefício — aproximadamente quatro anos e quatro meses —, conforme exigido pela Resolução Normativa CNPq 029/2012 (peça 108, p. 1).

2.2. Em 1/11/2024, a responsável requereu ao CNPq prazo de um ano para organizar o retorno de sua família ao Brasil, pedido negado pela autarquia sob o fundamento de que os prazos do processo de TCE não se suspendem (peça 50, 51 e 119, p. 4).

2.3. Regularmente citada no âmbito da TCE, a responsável apresentou alegações de defesa (peças 72 a 103), sustentando, em síntese, a impossibilidade de retorno ao Brasil por dificuldades familiares e profissionais, o nascimento de filho no exterior, a ausência de rede de apoio, os efeitos da pandemia de Covid-19, sua boa-fé, a natureza alimentar da bolsa, a proteção à unidade familiar e a possibilidade de aplicação analógica de norma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que admite o adiamento do interstício (peça 110, p. 1).

2.4. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) afastou a ocorrência de prescrição, à luz da Resolução-TCU 344/2022, e concluiu pela rejeição das alegações de defesa; propôs, contudo, que se determinasse ao CNPq a autuação de processo administrativo para iniciar tratativas com a responsável, concedendo-lhe prazo de um ano para retornar ao Brasil e cumprir o interstício previsto na Resolução Normativa CNPq 029/2012 (peça 105). Em pronunciamento subsequente, o corpo dirigente da unidade técnica ajustou a proposta, sugerindo a realização de diligência ao CNPq para que informasse sobre a viabilidade de solução consensual, apresentasse plano de trabalho para viabilizar o retorno em até um ano e comunicasse ao Tribunal o resultado (peça 106).

2.5. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), em parecer de 1/6/2026, concordou com a rejeição das alegações de defesa, mas divergiu da proposta de encaminhamento, por entender que a TCE não constitui instância adequada para reabertura tardia de tratativas que deveriam ter sido manejadas perante a própria agência de fomento, além de apontar risco de prolongamento excessivo do feito e de comprometimento das pretensões punitiva e de ressarcimento; manifestou-se, assim, pelo julgamento de mérito, com a irregularidade das contas e a condenação em débito (peça 108, p. 1-3).

2.6. Na sessão de 16/6/2026, a Segunda Câmara, acolhendo o voto do relator, que endossou a posição do MP/TCU, prolatou o Acórdão 2.744/2026-TCU-2ª Câmara, julgando irregulares as contas da responsável, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condenando-a ao pagamento das importâncias de R$ 594.048,88 (ocorrência de 19/2/2023) e de R$ 19.253,06 (ocorrência de 6/4/2025), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, deixando de aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em atenção à jurisprudência sobre bolsistas (peças 109, p. 1, e 110, p. 3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

2.7. Inconformada, a responsável Analice Turski Silva Diniz interpôs o presente recurso de reconsideração, no qual pleiteia a reforma da deliberação recorrida para afastar a irregularidade das contas e a condenação em débito, requerendo, principalmente, o sobrestamento do feito e a determinação ao CNPq para abertura de negociação consensual com vistas à novação, subsidiariamente o acolhimento da proposta da AudTCE de concessão de prazo de um ano para retorno ao país e, ainda subsidiariamente, o julgamento pela regularidade com ressalvas, ante o alegado adimplemento substancial e sua boa-fé (peça 119, p. 1-13).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 123 e do despacho de peça 126.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

4.2. Da alegada impossibilidade material de cumprimento das obrigações assumidas no termo de compromisso;

4.3. Do alegado formalismo excessivo na condução do procedimento pela agência de fomento;

4.4. Da alegada violação à isonomia, ao consensualismo e aos arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB;

4.5. Da pertinência do vínculo profissional no exterior como indicativo de potencial devolução tecnológica ao país.

5. ***Da alegada impossibilidade material de cumprimento das obrigações assumidas no termo de compromisso***

5.1. A recorrente alega que não lhe seria materialmente possível cumprir simultaneamente as obrigações pactuadas com a agência de fomento, de modo que a permanência no exterior após o termo final da bolsa não configuraria opção deliberada de descumprimento, mas resultado inevitável da própria cronologia da execução do projeto, com base nos seguintes argumentos:

a) a apresentação do relatório técnico final e o retorno ao Brasil no prazo regulamentar seriam obrigações mutuamente excludentes, pois o retorno na data de encerramento da bolsa implicaria abandono da tese e ausência de relatório aprovável, conduzindo à mesma pendência ora apurada;

b) diante desse cenário binário, sem alternativa intermediária de regularidade plena, teria optado, com sacrifício pessoal e financeiro próprio, pelo único caminho apto a realizar a finalidade pública da bolsa, consistente na titulação e na produção científica;

c) os atrasos que inviabilizaram a conclusão tempestiva do doutorado decorreriam de circunstâncias alheias à sua vontade, notadamente a demora do orientador na revisão dos artigos, as falhas da equipe de simulação computacional e o isolamento imposto pela pandemia de Covid-19.

Análise

5.2. A primeira linha argumentativa do recurso sustenta que a recorrente teria sido colocada diante de um dilema insuperável, no qual a apresentação do relatório técnico final e o retorno ao Brasil no prazo regulamentar constituiriam obrigações mutuamente excludentes, de modo que a permanência no exterior não representaria escolha deliberada de descumprimento, mas consequência inevitável da cronologia da execução do projeto, agravada pela demora do orientador na revisão dos artigos, por falhas da equipe de simulação computacional e pelo isolamento decorrente da pandemia de Covid-19 (peça 119, p. 3-4 e 6-7).

5.3. A tese não se sustenta. O acórdão recorrido assentou, com precisão, que a irregularidade remanescente não diz respeito à execução acadêmica do projeto — efetivamente concluída, com obtenção do título de doutora e aprovação técnica do relatório final —, mas ao descumprimento de obrigação expressamente assumida quando da concessão da bolsa, consistente no retorno ao Brasil e na permanência em território nacional por período não inferior ao da vigência do benefício (peça 110, p. 1-2). Trata-se de obrigações autônomas, sucessivas e cumulativas, e não alternativas: a Resolução Normativa CNPq

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

029/2012 impõe ao bolsista o retorno ao Brasil até trinta dias após o término da bolsa e a permanência no país por período não inferior ao da vigência do benefício, sob pena de ressarcimento integral das despesas realizadas em seu proveito. Considerando que a bolsa vigorou de 1º/6/2015 a 30/9/2019, o interstício devido corresponde a aproximadamente quatro anos e quatro meses (peça 108, p. 1).

5.4. O raciocínio do 'cenário binário' invocado pela recorrente parte de premissa equivocada quanto à própria estrutura da política pública. A obrigação de retorno e permanência não é etapa concorrente com a conclusão da tese, mas consequência dela: o interstício destina-se justamente a assegurar que os conhecimentos adquiridos no exterior revertam em benefício do desenvolvimento científico e tecnológico do país, conforme consignado no voto condutor (peça 110, p. 1-2). Nesse sentido, a circunstância de a tese ter sido concluída após o termo final da vigência do auxílio poderia, no máximo, deslocar temporalmente o marco inicial do interstício, mas jamais suprimi-lo. O que os autos revelam, porém, é que a recorrente não apenas deixou de retornar ao encerramento da bolsa, em 30/9/2019, como permanece no exterior até a presente data, com vínculo profissional formalizado para o período de 1º/1/2026 a 31/12/2027 (peça 120, p. 1). Não se está, portanto, diante de atraso circunstancial no cumprimento da contrapartida, mas de inadimplemento que se prolonga por mais de seis anos e cuja continuidade está contratualmente projetada para os próximos exercícios.

5.5. Também não socorre a recorrente a invocação de fatores externos supostamente alheios à sua vontade. Como assentado pelo relator, as dificuldades familiares e profissionais alegadas não impediram a conclusão do doutorado nem afastam o compromisso assumido perante o CNPq, e a pandemia de Covid-19, embora possa ter ocasionado atrasos e dificuldades circunstanciais, não se mostra apta a justificar o descumprimento permanente da obrigação de retorno e de cumprimento do interstício (peça 110, p. 2). A força maior, para produzir efeito exoneratório, exige nexo de causalidade contemporâneo e proporcional ao descumprimento; no caso, o evento pandêmico teve duração e efeitos temporalmente delimitados, incapazes de explicar a inércia verificada nos anos subsequentes, tampouco a consolidação de carreira em instituição estrangeira com contrato de trabalho por prazo determinado que se estende até 31/12/2027 (peça 120, p. 1). De igual modo, atrasos atribuídos ao orientador ou à equipe de simulação computacional dizem respeito à execução acadêmica, dimensão em que a recorrente foi tecnicamente aprovada, e não guardam pertinência com a obrigação remanescente.

5.6. Ademais, não há nos autos qualquer comprovação de que a recorrente tenha comunicado ao CNPq, à época dos fatos, a necessidade de dilação do prazo para início do cumprimento do interstício. Ao contrário, a comunicação somente ocorreu após a agência de fomento instá-la, em 17/11/2022, a apresentar a comprovação da conclusão do curso (peça 25, p. 1-2). Posteriormente, em 21/3/2023, o CNPq solicitou novas informações acerca da situação da recorrente e da previsão de conclusão do curso. Contudo, conforme registrado no e-mail de 22/5/2023 (peça 25, p. 6), não houve nova manifestação da responsável perante a agência de fomento.

5.7. Acresça-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, expressamente incorporada às razões de decidir do acórdão recorrido, é firme no sentido de que o beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público não pode alegar desconhecimento de obrigação constante do contrato por ele subscrito e das normas do órgão provedor para se furtar do dever de ressarcir o erário quando do inadimplemento de suas obrigações, conforme precedentes firmados no Mandado de Segurança 31.068/DF e, anteriormente, nos Mandados de Segurança 24.519 e 26.210 (peça 110, p. 2). A obrigação de retorno, nesse quadro, integra o núcleo essencial do ajuste, e não parte meramente formal cuja inobservância se pudesse compensar pela excelência do produto acadêmico entregue.

5.8. Ante o exposto, rejeitam-se as alegações examinadas nesta questão, porquanto a conclusão tardia do doutorado não torna juridicamente impossível o cumprimento do interstício, obrigação autônoma e essencial da política pública, cujo inadimplemento permanece configurado.

6. ***Do alegado formalismo excessivo na condução do procedimento pela agência de fomento***

6.1. A recorrente alega que o CNPq teria incorrido em formalismo exacerbado ao rejeitar sumariamente o pedido administrativo de dilação de prazo, desprezando a solução razoável reconhecida pela própria unidade técnica do Tribunal e sobrepondo a rigidez burocrática à finalidade do programa de fomento, com base nos seguintes argumentos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

a) o pleito de adiamento do interstício por um ano seria medida razoável e amparada em parecer técnico favorável da unidade instrutiva, que teria reputado inexequível a exigência de retorno imediato e reconhecido a ausência de má-fé, além da aprovação do relatório técnico final;

b) a agência de fomento teria rejeitado o requerimento formulado na via administrativa mediante justificativa genérica de que os prazos do processo de tomada de contas especial não se suspendem, recusando de plano o diálogo consensual;

c) tal inflexibilidade afrontaria o princípio da formalidade moderada, consagrado no art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, da Lei 9.784/1999, tornando o formalismo ilegal e abusivo ao impedir a realização do direito material e a proteção da boa-fé.

Análise

6.2. Sustenta a recorrente que o CNPq teria incorrido em formalismo exacerbado ao rejeitar sumariamente, mediante justificativa genérica de que os prazos do processo de tomada de contas especial não se suspendem, o requerimento administrativo formulado em 1º/11/2024 para obtenção de prazo de um ano destinado à organização financeira e logística do retorno de sua família, com afronta ao princípio da formalidade moderada extraído do art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, da Lei 9.784/1999, e desprezo à solução reputada razoável pela própria unidade técnica desta Corte (peça 119, p. 5, 7-9).

6.3. A alegação não prospera. Em primeiro lugar, o histórico dos autos demonstra precisamente o oposto do formalismo cego que se imputa à autarquia. Como registrado pelo Ministério Público de Contas, o CNPq observou suas normas, cobrou a responsável, analisou a documentação apresentada, aprovou tecnicamente o relatório final e manteve a pendência apenas quanto à obrigação essencial de retorno ao Brasil e cumprimento do interstício, tendo a instauração da tomada de contas especial decorrido justamente da ausência de regularização dessa obrigação na fase administrativa própria (peça 108, p. 2). Houve, portanto, ampla instrução administrativa, com aproveitamento de tudo o que a interessada logrou comprovar, inclusive reconhecimento formal do mérito acadêmico do trabalho — conduta incompatível com a acusação de apego irrefletido à forma.

6.4. Em segundo lugar, importa registrar a extemporaneidade do pleito administrativo. O requerimento de dilação para retorno em mais um ano foi formulado em 1º/11/2024 (peça 50, p. 2-3 e peça 119, p. 5), quando já decorridos mais de cinco anos do termo final da vigência da bolsa, ocorrido em 30/9/2019, e quando já em curso o procedimento de responsabilização, conforme notificação recebida em 26/8/2024 (peças 41 e 43). Não se cuidava, pois, de pedido de prorrogação apresentado tempestivamente, apto a permitir reprogramação consensual da contrapartida, mas de pleito deduzido quando a situação de inadimplência já se encontrava consolidada e formalizada. A resposta da autarquia, nesse contexto, não traduz formalismo abusivo, mas reconhecimento de que a competência para deliberar sobre a regularidade das contas já se havia deslocado para esta Corte, sem que a agência dispusesse de instrumento para suspender, por ato próprio, o processo de controle externo.

6.5. Ademais, cumpre destacar que, além das alternativas de ressarcir ao CNPq os investimentos realizados ou de retornar ao país e nele permanecer por período equivalente ao da duração da bolsa, foi igualmente oferecida à responsável a possibilidade de iniciar procedimento de novação, conforme consignado no Despacho COBEN/CGETE/DCTI 2193148, de 22/10/2024 (peça 49, p. 5, e peça 51).

6.6. Tampouco aproveita à recorrente a invocação do parecer do auditor instrutor (peça 105). Cumpre esclarecer que a manifestação inicial da unidade técnica, ao contrário do que se afirma na peça recursal, não foi 'integralmente favorável' à interessada: a AudTCE concluiu expressamente pela rejeição das alegações de defesa, registrando, entre outros pontos, que a responsável concluiu o doutorado, que as circunstâncias familiares e profissionais invocadas não eliminam a obrigação assumida perante o CNPq, que a natureza alimentar da bolsa não impede o ressarcimento em caso de descumprimento das condições pactuadas e que inexiste base normativa para aplicar, por analogia, disciplina da Capes sobre adiamento do interstício. A divergência interna limitou-se ao encaminhamento processual — concessão de prazo para cumprimento futuro da obrigação —, e foi objeto de reformulação pelo próprio corpo dirigente da unidade, que passou a propor mera diligência (peça 106). Proposta de encaminhamento de unidade técnica, ademais, não vincula o colegiado, que a afastou mediante fundamentação expressa (peça 110, p. 2-3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

6.7. Por fim, não há espaço para acolher, por analogia, a Portaria Capes 186/2017, que autoriza o adiamento do período de interstício. Conforme assentado no voto condutor, inexiste previsão equivalente na regulamentação específica do CNPq aplicável ao caso concreto, circunstância que impede a extensão pretendida, em observância ao princípio da legalidade administrativa (peça 110, p. 2). O princípio da formalidade moderada, invocado pela recorrente, autoriza a superação de exigências instrumentais desprovidas de finalidade útil, mas não permite que o intérprete crie hipótese de flexibilização de obrigação material de contrapartida não contemplada na norma de regência do ajuste efetivamente subscrito.

6.8. Diante do exposto, rejeitam-se as alegações relativas ao suposto formalismo exacerbado da agência de fomento.

*7. **Da alegada violação à isonomia, ao consensualismo e aos arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB***

7.1. A recorrente alega que o acórdão recorrido teria desconsiderado a gradação da culpabilidade e as dificuldades reais enfrentadas, equiparando indevidamente sua conduta àquela de bolsistas inadimplentes de má-fé e desprezando a via consensual já admitida pela jurisprudência desta Corte, com base nos seguintes argumentos:

a) a deliberação violaria os arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB, por decidir com base em valores jurídicos abstratos, sem sopesar as consequências práticas da condenação nem as dificuldades reais de reestruturação financeira e logística de sua família, que inclui filho de tenra idade;

b) haveria ofensa à isonomia, pois a sanção de devolução integral do investimento nivelaria por baixo situações distintas, aplicando à titulada de boa-fé, com relatório aprovado pela própria agência, o mesmo tratamento dispensado a quem abandona o curso ou desvia recursos, o que configuraria enriquecimento ilícito do Estado;

c) o princípio do consensualismo e os precedentes dos Acórdãos TCU 3.584/2024 e 1.104/2026, ambos da 2ª Câmara, autorizariam o sobrestamento do feito e a realização de tratativas de novação com fundamento na Portaria CNPq 1.594/2023, privilegiando a consecução da política pública em detrimento da lógica punitiva;

d) deveria ser determinada ao CNPq a abertura de mesa de negociação consensual, com prazo para apresentação de proposta de novação que substituísse a obrigação de retorno físico por contrapartidas alternativas de natureza acadêmica, científica e tecnológica.

Análise

7.2. Nesta questão, a recorrente reúne três vertentes convergentes: a de que a deliberação recorrida teria decidido com base em valores jurídicos abstratos, sem sopesar consequências práticas e dificuldades reais, em afronta aos arts. 20 e 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; a de que a condenação nivelaria situações distintas, equiparando-a a bolsistas que abandonam o curso ou desviam recursos, com enriquecimento ilícito do Estado; e a de que os Acórdãos TCU 3.584/2024 e 1.104/2026, ambos da 2ª Câmara, autorizariam o sobrestamento do feito e a abertura de tratativas de novação com fundamento na Portaria CNPq 1.594/2023 (peça 119, p. 7, 9-12).

7.3. Quanto à alegada inobservância da LINDB, a deliberação recorrida não se apoiou em conceitos abstratos, mas em fato objetivo e incontroverso: a ausência de retorno ao Brasil e de cumprimento do interstício previsto em norma específica e em termo expressamente subscrito. As dificuldades pessoais invocadas foram efetivamente examinadas e enfrentadas de modo motivado, tanto pela unidade técnica quanto pelo relator, que reconheceu a conclusão do doutorado e a aprovação técnica do relatório final, mas concluiu que tais elementos não têm o condão de afastar a obrigação remanescente (peça 110, p. 1-2). A consideração das consequências práticas, exigida pelo art. 20 da LINDB, não autoriza a dispensa de contrapartida legal; ao contrário, no caso, milita em desfavor da tese recursal, pois a renúncia à exigência de retorno — em favor de beneficiária que consolidou vínculo laboral no exterior até 31/12/2027 (peça 120, p. 1) — implicaria esvaziamento da própria finalidade da política pública, custeada pela sociedade brasileira, cujo propósito é propiciar formação avançada que reverta em benefício do desenvolvimento científico, tecnológico e econômico nacional (peça 108, p. 2). Registre-se, ainda, que a proporcionalidade foi observada na dosimetria das consequências: precisamente em atenção à jurisprudência desta Corte sobre a não aplicação de multa a bolsistas por descumprimento de termo de compromisso assumido perante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

o CNPq, a exemplo dos Acórdãos 3.566/2022 e 8.560/2020, ambos da 1ª Câmara, o colegiado deixou de aplicar a sanção do art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 110, p. 3). Houve, pois, individualização da resposta estatal, restringindo-se a condenação à dimensão estritamente ressarcitória.

*7.4. No que se refere à isonomia e ao suposto enriquecimento ilícito do Estado, a tese confunde ressarcimento com sanção. A imputação de débito não constitui punição pelo mérito acadêmico, mas recomposição do erário em razão do descumprimento da condição que fundamentou o dispêndio público, na exata linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acolhida pelo acórdão recorrido (peça 110, p. 2). A tese do adimplemento substancial, por sua vez, é inaplicável, pois a prestação inadimplida não é acessória nem marginal: a permanência no país por período equivalente à duração da bolsa é, nas palavras do **Parquet**, elemento central da política pública, e não simples formalidade administrativa (peça 108, p. 2). Não há, tampouco, equiparação indevida: a diferenciação de tratamento foi promovida no plano sancionatório, com afastamento da multa, permanecendo intacta a obrigação de restituir valores cuja finalidade pública não se realizou.*

7.5. Resta o exame da pretensão de solução consensual, cerne do pedido principal. A possibilidade de adoção de soluções consensuais em processos de controle externo não se desconhece, nem se ignora a relevância da formação acadêmica realizada no exterior e as dificuldades concretas de reinserção profissional de pesquisadores altamente qualificados no Brasil (peça 108, p. 1). Ocorre que tais circunstâncias não autorizam que a tomada de contas especial seja convertida em instância tardia de reabertura de tratativas que deveriam ter sido manejadas tempestivamente perante a própria agência de fomento (peça 108, p. 1-2). A remessa do processo ao TCU revela que a agência não considerou regularizada a situação da bolsista, nem identificou solução alternativa apta a afastar o dano decorrente do inadimplemento (peça 108, p. 2). Some-se a isso que a aferição da equivalência entre a permanência no exterior, eventual produção científica e a contrapartida devida ao país exige exame técnico especializado, a cargo do CNPq ou da Capes, com apoio de especialistas da área correspondente, não cabendo ao Tribunal substituir essa avaliação nem criar, em cada tomada de contas especial, via paralela e tardia de repactuação da obrigação (peça 108, p. 2).

7.6. Há, ademais, razão consequencialista relevante, expressamente acolhida pelo relator: admitir, nesta fase, a abertura de tratativas para cumprimento futuro do interstício produziria efeito sistêmico indesejado, estimulando ex-bolsistas que deixaram de retornar ao Brasil ou de buscar tempestivamente solução perante a agência a aguardar a instauração da tomada de contas especial para, somente então, pleitear perante o Tribunal tratamento mais favorável do que aquele oportunamente disponível na via administrativa (peça 108, p. 2). A isso se acresce óbice processual decisivo: a concessão de prazo adicional de um ano para o retorno, seguida do cumprimento de interstício de aproximadamente quatro anos e quatro meses, além do tempo necessário à verificação e comprovação perante o CNPq e à comunicação ao Tribunal, manteria o feito sem julgamento por mais de cinco anos, sem delimitação clara do regime de suspensão da prescrição durante toda essa fase, com risco concreto de comprometimento futuro das pretensões ressarcitória e sancionatória (peça 108, p. 2; peça 110, p. 2). Não é demais lembrar que a prescrição somente foi afastada, à luz da Resolução-TCU 344/2022 e dos Acórdãos 534/2023-Plenário e 2.219/2023-Segunda Câmara, em razão da existência de sucessivos atos interruptivos (peça 108, p. 2; peça 110, p. 1).

7.7. Os precedentes invocados não infirmam essa conclusão. O Acórdão 3.584/2024-TCU-2ª Câmara e o Acórdão 1.104/2026-TCU-2ª Câmara, tais como descritos na própria peça recursal, pressupõem contexto em que a novação prevista na Portaria CNPq 1.594/2023 se apresentava como via idônea e ainda aberta para substituição da obrigação de retorno por contrapartidas alternativas de natureza acadêmica, científica e tecnológica (peça 119, p. 10-11). No caso concreto, ao contrário, não há notícia de novação tempestivamente requerida e aceita pelo CNPq antes da instauração da tomada de contas especial (peça 108, p. 2), e a agência, instada administrativamente, manifestou-se de modo negativo quanto à suspensão do procedimento (peça 119, p. 4). Não há, portanto, identidade de situações fáticas que autorize a extensão pretendida, mantendo-se aplicável a diretriz de que a relativização da obrigação de retorno, quando cabível, deve ocorrer por meio dos instrumentos próprios estabelecidos pelas agências de fomento, mediante procedimento de novação ou mecanismo equivalente, com avaliação técnica do mérito das prestações alternativas eventualmente oferecidas pelo ex-bolsista (peça 108, p. 2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

7.8. Pelas razões expostas, rejeitam-se integralmente as alegações de violação à isonomia, ao consensualismo e aos arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB, bem como os pedidos de sobrestamento do processo, de determinação de abertura de mesa de negociação para novação e de julgamento pela regularidade com ressalvas.

*8. **Da pertinência do vínculo profissional no exterior como indicativo de potencial devolução tecnológica ao país***

8.1. A recorrente alega que documentos supervenientes comprovariam sua consolidação como pesquisadora de ponta na Europa, circunstância que configuraria fato novo apto a demonstrar o interesse público na abertura da via consensual e o elevado potencial de devolução tecnológica ao Brasil, com base nos seguintes argumentos:

*a) manteria vínculo formal de pesquisadora no **Leibniz-Institut für Polymerforschung Dresden**, com contrato de trabalho vigente de 1º/1/2026 a 31/12/2027, o que evidenciaria reconhecimento no alto escalão da pesquisa europeia;*

b) tal atuação profissional seria plenamente ativa e regular, atestada pelos recolhimentos na previdência social alemã e pelos recibos de vencimentos emitidos pelo referido instituto, não se tratando de mera residência injustificada no exterior;

*c) integraria o projeto europeu de inovação em bioplásticos '**Saxy Plastics**', atuando como representante oficial do instituto em reuniões estratégicas do consórcio, o que materializaria potencial concreto de transferência tecnológica ao país e justificaria a repactuação pretendida.*

Análise

*8.2. Por fim, a recorrente apresenta como fato novo documentação superveniente que comprovaria sua consolidação como pesquisadora de ponta na Europa: contrato de trabalho como pesquisadora no **Leibniz-Institut für Polymerforschung Dresden**, com vigência de 1º/1/2026 a 31/12/2027 (peça 120, p. 1); comprovantes de recolhimento na previdência social alemã e recibo de vencimentos emitidos pelo instituto (peça 121, p. 1-2); e autorização de viagem de trabalho a Leipzig, na qualidade de representante da instituição em reunião do projeto europeu de inovação em bioplásticos '**Saxy Plastics**' (peça 122, p. 1). Argumenta que tal quadro materializaria imenso potencial de devolução tecnológica ao Brasil e justificaria a abertura da via consensual (peça 119, p. 5).*

8.3. Os documentos são idôneos e a excelência técnica da recorrente não é objeto de controvérsia nestes autos. Ocorre que, examinados à luz da obrigação efetivamente inadimplida, tais elementos operam em sentido diametralmente oposto ao pretendido. O que a documentação demonstra, de forma inequívoca, é a existência de vínculo laboral formal, em regime de tempo integral, com instituição de pesquisa estrangeira, contratualmente ajustado até 31/12/2027 (peça 120, p. 1), com registro ativo na previdência social alemã desde 1º/1/2026 (peça 121, p. 2) e domicílio fixado em Birkenwerder, Brandemburgo (peça 119, p. 1; peça 120, p. 1). Ou seja: no exato momento em que se pleiteia prazo para retorno ao Brasil, a recorrente comprova a assunção de compromisso profissional que, por sua própria natureza e prazo, inviabiliza o cumprimento do interstício nos próximos dois anos. A prova superveniente, portanto, longe de evidenciar iminente reinserção nacional, confirma o aprofundamento da situação de permanência no exterior que constitui o fundamento do débito imputado.

8.4. A alegação de 'potencial de devolução tecnológica' tampouco se sustenta no plano jurídico. Trata-se de projeção prospectiva, desprovida de conteúdo obrigacional definido, prazo, metas verificáveis ou qualquer forma de vinculação perante a Administração brasileira. O único elemento concreto de aproximação com o país referido na peça recursal remonta à articulação, em 2024, de submissão de projeto conjunto com o LNNano/CNPEM para a chamada pública do próprio CNPq (peça 119, p. 4), iniciativa cujo resultado não se comprovou nos autos e que, de todo modo, não substitui a contrapartida pactuada. Como já assentado, a aferição da equivalência entre eventual produção científica no exterior e a contrapartida devida ao país exige exame técnico especializado, a cargo da agência de fomento, com apoio de especialistas da área, não cabendo a esta Corte substituí-la. Menos ainda pode o Tribunal converter expectativa genérica de benefício futuro em causa extintiva de obrigação certa, líquida e vencida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

8.5. Cumpre observar, ainda, que a atuação profissional em instituição estrangeira de prestígio não foi desqualificada pelo acórdão recorrido como 'mera residência injustificada no exterior', como sugere a peça recursal (peça 119, p. 5). A deliberação reconheceu expressamente a conclusão do doutorado e a aprovação técnica do relatório final (peça 110, p. 1), limitando a censura ao descumprimento da obrigação de retorno e permanência. A qualificação da atividade exercida no exterior é, sob esse ângulo, juridicamente neutra: por mais relevante que seja, não realiza a finalidade específica da contrapartida, que é a reversão do conhecimento adquirido em benefício do desenvolvimento científico e tecnológico nacional mediante presença efetiva no país (peça 108, p. 2; peça 110, p. 1-2).

8.6. Assim, rejeitam-se as alegações fundadas no vínculo profissional mantido no exterior, que não constituem fato novo apto a alterar a solução de mérito adotada na deliberação recorrida, revelando-se, ao contrário, confirmatórias da persistência do inadimplemento apurado.

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:

a) a alegada impossibilidade material de cumprimento das obrigações assumidas no termo de compromisso deve ser rejeitada, pois a conclusão tardia do doutorado não torna inexigível o interstício, obrigação autônoma, sucessiva e essencial da política pública, cujo descumprimento persiste há mais de seis anos e está contratualmente projetado até 31/12/2027, não se prestando a pandemia de Covid-19 nem os atrasos acadêmicos a justificar o inadimplemento permanente;

b) A alegação de formalismo exacerbado por parte da agência de fomento deve ser rejeitada. O CNPq instruiu amplamente o feito, aprovou tecnicamente o relatório final e manteve como pendência essencial a comprovação do retorno ao país. Além disso, oportunizou à recorrente a possibilidade de apresentar proposta de novação (peça 49, p. 5 e peça 51). Não obstante, a recorrente optou por formular, apenas em 1º/11/2024, pedido de dilação de um ano para o retorno, quando já transcorridos mais de cinco anos desde o termo final da bolsa, portanto, de forma manifestamente extemporânea. Soma-se a isso a inexistência de fundamento normativo que autorize a aplicação analógica da Portaria Capes nº 186/2017 ao caso em exame.

c) as alegações de violação à isonomia, ao consensualismo e aos arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB devem ser rejeitadas, uma vez que a decisão apoiou-se em fato objetivo e incontroverso, houve individualização da resposta estatal com afastamento da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, a imputação de débito possui natureza ressarcitória e não sancionatória, e a novação prevista na Portaria CNPq 1.594/2023 exige avaliação técnica especializada da agência, não cabendo converter a tomada de contas especial em instância tardia de repactuação, sob pena de risco prescricional e de efeito sistêmico indesejado;

*d) a alegação de que o vínculo profissional no exterior evidenciaria potencial de devolução tecnológica ao país deve ser rejeitada, porquanto a prova superveniente comprova contrato de trabalho em regime integral no **Leibniz-Institut für Polymerforschung Dresden** até 31/12/2027, com registro previdenciário alemão e domicílio fixado na Alemanha, confirmando o aprofundamento da permanência no exterior, sem que a mera expectativa prospectiva de benefício futuro substitua a contrapartida pactuada.*

9.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o desprovimento do recurso, mantendo-se inalterado o acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso interposto ao Acórdão 2.744/2026-TCU-2ª Câmara para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

2. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 138), *in verbis*:

"*Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Analice Turski Silva contra o Acórdão 2.744/2026-TCU-2ª Câmara (peças 119 a 122). Por meio dessa decisão, o Tribunal, entre outras deliberações, julgou irregulares as contas da ora recorrente, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, condenando-a em débito no montante histórico de R$ 613.301,94, em valores de 2023 e 2025 (peça 109, p. 1).*

2. Após bem refutar cada um dos argumentos apresentados pela recorrente (peça 136, p. 3-10), a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento (peças 136, p. 11; e 137).

3. Anuo às razões que nortearam a proposta da unidade instrutiva, incorporando-as a este parecer com as considerações pontuais que passo a tecer.

4. A presente tomada de contas especial foi instaurada em razão da não comprovação pela recorrente da regular aplicação dos recursos federais recebidos por meio de termo de concessão e aceitação de bolsa para realização de doutorado no exterior (peça 10). A irregularidade remanescente que motivou a condenação da responsável 'não se refere à execução acadêmica do projeto [de doutorado], mas ao descumprimento de obrigação expressamente assumida quando da concessão da bolsa, consistente no retorno ao Brasil e na permanência em território nacional por período não inferior ao da vigência do benefício', nos termos do voto condutor do acórdão recorrido (peça 110, p. 1).

5. Nesta fase processual, entre as razões recursais apresentadas pela recorrente, destaca-se a infrutífera tentativa de transferir a responsabilidade pelo inadimplemento de suas obrigações ao próprio CNPq, de modo que, no seu entender, 'a instauração e o desfecho punitivo desta Tomada de Contas Especial decorrem de um inaceitável formalismo exacerbado por parte do CNPq' ao não aceitar o seu 'pedido administrativo (...) pleiteando o prazo de um ano para organizar sua volta ao país' (peça 119, p. 8).

6. Ainda segundo a recorrente, frente a essa suposta inflexibilidade, 'o Tribunal deve anular a condenação financeira imposta e reabrir a mesa de negociação entre a pesquisadora e o CNPq', com objetivo de que 'se oportunize a repactuação consensual da obrigação: seja por meio da apresentação de um projeto de Novação (...) ou, subsidiariamente, pela consolidação do adiamento do interstício por 1 ano...' (peça 119, p. 11).

7. Tais argumentos e pedido não devem prosperar. Como já destacado por este Ministério Público em parecer que subsidiou o acórdão recorrido, não se desconhece 'a possibilidade de adoção de soluções consensuais em processos de controle externo', mas 'o papel do Tribunal não deve ser o de criar, em cada processo de tomada de contas especial, uma via paralela e tardia de repactuação da obrigação' (peça 108, p. 1 e 2).

8. Ademais disso, não se trata de situação em que a beneficiária da bolsa se viu impedida de cumprir suas obrigações em decorrência de fatos imprevisíveis e alheios à sua vontade. Conforme observado pela unidade técnica, 'a recorrente não apenas deixou de retornar ao encerramento da bolsa, em 30/9/2019, como permanece no exterior até a presente data, com vínculo profissional formalizado para o período de 1º/1/2026 a 31/12/2027 (peça 120, p. 1)', de modo que 'não se está, portanto, diante de atraso circunstancial no cumprimento da contrapartida, mas de inadimplemento que se prolonga por mais de seis anos e cuja continuidade está contratualmente projetada para os próximos exercícios' (peça 136, p. 4).

9. Não bastasse isso, como bem esclarece a AudTCE, 'o requerimento de dilação para retorno em mais um ano foi formulado em 1º/11/2024 (peça 50, p. 2-3 e peça 119, p. 5), quando já decorridos mais de cinco anos do termo final da vigência da bolsa, ocorrido em 30/9/2019, e quando já em curso o procedimento de responsabilização, conforme notificação recebida em 26/8/2024 (peças 41 e 43)' (peça 136, p. 6).

10. Portanto, tendo em vista o contexto em que ocorreu o descumprimento das obrigações então assumidas pela recorrente, não vislumbro razões para que este Tribunal, ainda que excepcionalmente, exija

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

a reabertura de negociações entre o CNPq e a recorrente nos moldes por ela requeridos a esta Corte de Contas.

11. Ante o exposto, com essas considerações pontuais, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se ***de acordo*** *com a proposta da AudRecursos (peças 136, p. 11; e 137).*"

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380551.

VOTO

Aprecio o recurso de reconsideração interposto por Analice Turski Silva contra o Acórdão 2.744/2026-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que julgou irregulares as suas contas e a condenou ao recolhimento de débito.

2. Trata-se, na origem, de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais concedidos por meio do Termo de Concessão e Aceitação de Bolsa no País/Exterior 205385/2014-1, para a realização do doutorado relativo ao projeto "*Fire behaviour of polymers: Dripping under fire*", com vigência de 1º/6/2015 a 30/9/2019 e repasses no valor total de R$ 613.301,94.

3. A recorrente apresentou o relatório técnico final, obteve a aprovação técnica do trabalho desenvolvido e concluiu o doutorado. Permaneceu sem comprovação, contudo, o cumprimento da obrigação de retornar ao Brasil no prazo de trinta dias contados do término da bolsa e de permanecer no país por período não inferior ao da vigência do benefício – aproximadamente quatro anos e quatro meses –, tal como exige a Resolução Normativa CNPq 029/2012, sob pena de ressarcimento integral das despesas realizadas em seu proveito.

4. Citada, a responsável apresentou alegações de defesa, que a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) rejeitou, propondo, todavia, que se determinasse ao CNPq a abertura de tratativas, com a concessão de prazo de um ano para o retorno, proposta depois ajustada pelo corpo dirigente da unidade para a realização de diligência. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a rejeição das alegações de defesa e divergiu do encaminhamento, por entender que a tomada de contas especial não constitui instância adequada para a reabertura tardia de tratativas que deveriam ter sido manejadas perante a própria agência de fomento.

5. O relator, em seu voto, endossou o entendimento do Ministério Público e a 2ª Câmara acolheu tal voto, julgou irregulares as contas e condenou a responsável ao pagamento das importâncias de R$ 594.048,88 e de R$ 19.253,06, deixando de aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em atenção à jurisprudência desta Corte sobre bolsistas.

6. Nesta fase processual, a recorrente sustenta, em síntese, que: a) a apresentação do relatório técnico final e o retorno ao Brasil no prazo regulamentar seriam obrigações mutuamente excludentes, de modo que a permanência no exterior não configuraria opção deliberada de descumprimento; b) o CNPq teria incorrido em formalismo exacerbado ao rejeitar o pedido administrativo de dilação de prazo; c) a deliberação recorrida teria violado a isonomia, o consensualismo e os arts. 20 e 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb); e d) o vínculo profissional mantido no exterior evidenciaria potencial de devolução tecnológica ao país. Em conclusão, a recorrente pede, principalmente, o sobrestamento do feito e a realização de determinação ao CNPq para a abertura de negociação consensual com vistas à novação; subsidiariamente, solicita a concessão de prazo de um ano para o retorno; ou o julgamento pela regularidade com ressalvas das suas contas.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) manifestou-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pela sua negativa de provimento. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, anuiu à proposta, com considerações pontuais.

8. Preliminarmente, ratifico o despacho de peça 126, que conheceu do recurso de reconsideração, por este ter atendido os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380553.

9. No mérito, acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

I – A alegada impossibilidade material de cumprimento do interstício

10. Sustenta a recorrente que foi colocada diante de um dilema insuperável, pois o retorno ao Brasil na data de encerramento da bolsa implicaria o abandono da tese e a ausência de relatório aprovável, conduzindo à mesma pendência ora apurada, e que os atrasos na conclusão do doutorado decorreram da demora do orientador na revisão dos artigos, de falhas da equipe de simulação computacional e do isolamento imposto pela pandemia de covid-19.

11. A tese parte de premissa equivocada quanto à estrutura da política pública. O retorno e a permanência no país não são etapas concorrentes com a conclusão da tese, mas consequência dela, porquanto o interstício se destina a assegurar que os conhecimentos adquiridos no exterior revertam em benefício do desenvolvimento científico e tecnológico nacional. Cuida-se, portanto, de obrigações sucessivas e cumulativas, e não alternativas, de modo que a conclusão tardia do doutorado poderia, no máximo, deslocar o marco inicial do interstício, jamais suprimi-lo.

12. O que os autos revelam, contudo, não é atraso circunstancial no cumprimento da contrapartida. A recorrente não apenas deixou de retornar ao encerramento da bolsa, em 30/9/2019, como permaneceu no exterior, tendo agora vínculo profissional formalizado para o período de 1º/1/2026 a 31/12/2027 (peça 120, p. 1), de sorte que o inadimplemento se prolonga por mais de seis anos e tem a sua continuidade contratualmente projetada para os próximos exercícios.

13. Quanto aos fatores externos invocados, a pandemia de covid-19 teve duração e efeitos temporalmente delimitados, que não explicam a inércia verificada nos anos subsequentes nem a consolidação de carreira em instituição estrangeira. E os atrasos atribuídos ao orientador e à equipe de simulação computacional dizem respeito à execução acadêmica, dimensão em que a recorrente foi tecnicamente aprovada, sem pertinência, pois, com a obrigação remanescente.

14. Acresce que não há nos autos comprovação de que a recorrente tenha comunicado ao CNPq, à época própria, a necessidade de dilação do prazo para o início do interstício. A comunicação somente ocorreu depois de a agência instá-la, em 17/11/2022, a apresentar a comprovação da conclusão do curso (peça 25, p. 1-2) e, provocada novamente em 21/3/2023, a responsável não voltou a se manifestar (peça 25, p. 6).

II – O alegado formalismo da agência de fomento

15. Alega a recorrente que o CNPq teria incorrido em formalismo exacerbado ao rejeitar o requerimento administrativo de prazo de um ano para organizar o retorno de sua família, mediante justificativa genérica de que os prazos da tomada de contas especial não se suspendem, em afronta ao princípio da formalidade moderada extraído do art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, da Lei 9.784/1999.

16. O histórico dos autos demonstra o oposto. A agência observou as suas normas, cobrou a responsável, analisou a documentação apresentada, aprovou tecnicamente o relatório final e manteve a pendência apenas quanto à obrigação essencial de retorno ao Brasil e permanência, conduta incompatível com o apego irrefletido à forma que se lhe imputa.

17. Sobretudo, e esse é o ponto sobre o qual a peça recursal silencia, a via consensual foi efetivamente oferecida à recorrente. Pelo Despacho COBEN/CGETE/DCTI 2193148, de 22/10/2024, o CNPq facultou-lhe, ao lado das alternativas de ressarcir os investimentos ou de retornar ao país e nele permanecer por período equivalente ao da duração da bolsa, a possibilidade de iniciar procedimento de novação (peça 49, p. 5, e peça 51). Dez dias depois, em 1º/11/2024, a recorrente formulou pedido diverso – a dilação de prazo por um ano –, e não a novação que lhe fora franqueada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380553.

18. Tampouco é indiferente o momento do pleito. O requerimento foi apresentado quando já decorridos mais de cinco anos do termo final da vigência da bolsa e quando já em curso o procedimento de responsabilização, de cuja notificação a recorrente tomara ciência em 26/8/2024 (peças 41 e 43). Não se cuidava, pois, de pedido de prorrogação tempestivo, apto a permitir a reprogramação consensual da contrapartida, mas de pleito deduzido quando a inadimplência já estava consolidada e formalizada e quando a competência para deliberar sobre a regularidade das contas já se havia deslocado para esta Corte.

19. Não aproveita à recorrente, por fim, a invocação da manifestação inicial da unidade técnica, que não lhe foi favorável: a AudTCE concluiu expressamente pela rejeição das alegações de defesa, limitando-se a divergência interna ao encaminhamento processual, depois reformulado pelo próprio corpo dirigente da unidade. Nem cabe estender ao caso por analogia a Portaria Capes 186/2017, a qual autoriza o adiamento do interstício, pela falta de previsão equivalente na regulamentação do CNPq aplicável ao ajuste efetivamente subscrito. O princípio da formalidade moderada autoriza a superação de exigências instrumentais desprovidas de finalidade útil, não a criação de hipótese de flexibilização de obrigação material de contrapartida não contemplada na norma de regência.

III – Isonomia, consensualismo e os arts. 20 e 22 da Lindb

20. A deliberação recorrida não se apoiou em valores jurídicos abstratos, mas em fato objetivo e incontroverso, que é a ausência de retorno ao Brasil e de cumprimento do interstício previsto em norma específica e em termo expressamente subscrito. As dificuldades pessoais invocadas foram examinadas e enfrentadas de modo motivado, tendo o relator reconhecido a conclusão do doutorado e a aprovação técnica do relatório final e concluído que esses elementos não afastam a obrigação remanescente.

21. A consideração das consequências práticas, exigida pelo art. 20 da Lindb, milita, aliás, em desfavor da tese recursal, pois dispensar a contrapartida em favor de beneficiária que consolidou vínculo laboral no exterior até 31/12/2027 esvaziaria a própria finalidade da política pública custeada pela sociedade brasileira. E a proporcionalidade foi observada na dosimetria: precisamente em atenção à jurisprudência desta Corte quanto à não aplicação de multa a bolsistas pelo descumprimento de termo de compromisso firmado com o CNPq, a exemplo dos Acórdãos 3.566/2022 (de minha relatoria) e 8.560/2020 (relator: Ministro Benjamin Zymler), ambos da 1ª Câmara, o colegiado deixou de aplicar a sanção do art. 57 da Lei 8.443/1992, restringindo a condenação à dimensão estritamente ressarcitória.

22. No que toca à isonomia e ao alegado enriquecimento ilícito do Estado, a tese confunde ressarcimento com sanção. A imputação de débito não pune o mérito acadêmico, mas recompõe o erário em razão do descumprimento da condição que fundamentou o dispêndio público. É igualmente inaplicável a tese do adimplemento substancial, porquanto a prestação inadimplida não é acessória nem marginal: a permanência no país por período equivalente ao da duração da bolsa é elemento central da política pública, e não simples formalidade administrativa.

23. Resta o pedido de solução consensual, cerne da pretensão recursal. Não se desconhece a possibilidade de soluções consensuais em processos de controle externo, nem se ignoram a relevância da formação acadêmica realizada no exterior e as dificuldades concretas de reinserção profissional de pesquisadores altamente qualificados no Brasil. Tais circunstâncias não autorizam, porém, que a tomada de contas especial se converta em instância tardia de reabertura de tratativas que deveriam ter sido manejadas perante a agência de fomento – tanto mais quando, como visto, a novação chegou a ser oferecida e não foi a via escolhida pela interessada.

24. A aferição da equivalência entre a permanência no exterior, a eventual produção científica e a contrapartida devida ao país exige exame técnico especializado, a cargo do CNPq neste caso, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380553.

apoio de especialistas da área, não cabendo ao Tribunal substituir essa avaliação nem criar, em cada tomada de contas especial, via paralela de repactuação da obrigação.

25. Há, ainda, razão de ordem processual que não pode ser desconsiderada. A concessão de prazo adicional de um ano para o retorno, seguida do cumprimento de interstício de aproximadamente quatro anos e quatro meses e do tempo necessário à verificação perante o CNPq e à comunicação ao Tribunal, manteria o feito sem julgamento por mais de cinco anos, sem delimitação clara do regime de suspensão da prescrição durante toda essa fase, com risco concreto às pretensões ressarcitória e sancionatória – lembrando-se que a prescrição somente foi afastada, à luz da Resolução-TCU 344/2022, em razão da existência de sucessivos atos interruptivos.

26. Os precedentes invocados não infirmam essa conclusão. Os Acórdãos 3.584/2024 (relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa) e 1.104/2026 (de minha relatoria), ambos da 2ª Câmara, pressupõem contexto no qual a novação prevista na Portaria CNPq 1.594/2023 se apresentava como via idônea e ainda aberta para a substituição da obrigação de retorno por contrapartidas alternativas. Aqui, ao contrário, não há notícia de novação tempestivamente requerida e aceita pela agência antes da instauração da tomada de contas especial e a oportunidade que foi aberta para a recorrente na via administrativa não foi aproveitada.

IV – O vínculo profissional mantido no exterior

27. A recorrente apresenta como fato novo o contrato de pesquisadora no *Leibniz-Institut für Polymerforschung Dresden*, vigente de 1º/1/2026 a 31/12/2027 (peça 120, p. 1), os comprovantes de recolhimento na previdência social alemã e o recibo de vencimentos (peça 121) e a autorização de viagem de trabalho na qualidade de representante da instituição em reunião do projeto europeu "*Saxy Plastics*" (peça 122), argumentando que tal quadro materializaria potencial de devolução tecnológica ao Brasil.

28. Os documentos são idôneos e a excelência técnica da recorrente não é objeto de controvérsia nestes autos. Examinados à luz da obrigação inadimplida, porém, operam em sentido oposto ao pretendido, pois comprovam vínculo laboral formal, em regime de tempo integral, com instituição de pesquisa estrangeira, ajustado até 31/12/2027, com registro ativo na previdência social alemã e domicílio fixado na Alemanha. No exato momento em que se pleiteia prazo para o retorno ao Brasil, a recorrente demonstra haver assumido compromisso profissional que inviabiliza o cumprimento do interstício nos próximos dois anos.

29. A alegação de potencial de devolução tecnológica, por sua vez, é projeção prospectiva, desprovida de conteúdo obrigacional definido, de prazo, de metas verificáveis ou de qualquer vinculação perante a Administração brasileira, não podendo o Tribunal converter expectativa genérica de benefício futuro em causa extintiva de obrigação certa, líquida e vencida.

30. Registro, por fim, que a atuação profissional em instituição estrangeira de prestígio não foi desqualificada pela deliberação recorrida como mera residência injustificada no exterior, uma vez que ali se reconheceram expressamente a conclusão do doutorado e a aprovação técnica do relatório final, limitando-se a censura ao descumprimento da obrigação de retorno e permanência. A qualificação da atividade exercida no exterior é, sob esse ângulo, juridicamente neutra, porquanto, por mais relevante que seja, não realiza a finalidade específica da contrapartida, que é a reversão do conhecimento adquirido em benefício do desenvolvimento científico e tecnológico nacional mediante presença efetiva no país.

31. Diante de tudo o que foi afirmado, as razões recursais não são capazes de infirmar os fundamentos da deliberação recorrida, que deve ser mantida, mediante a negativa de provimento ao apelo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380553.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de novembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380553.

ACÓRDÃO Nº 5476/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 000.637/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Analice Turski Silva (008.212.370-55)
4. Unidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Rosana dos Santos Martins (OAB/MG 181.269) e outros, representando Analice Turski Silva

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Analice Turski Silva contra o Acórdão 2.744/2026-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas e a condenou ao recolhimento de débito, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais concedidos para a realização de doutorado no exterior, ante o descumprimento da obrigação de retornar ao Brasil e de permanecer no país por período não inferior ao da vigência da bolsa,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar esta deliberação à recorrente, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul.

10. Ata n° 40/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 17/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5476-40/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81380554.