GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 008.848/2024-6 [Apenso: TC 017.773/2024-5].
Natureza: Pedido de reexame (Relatório de Acompanhamento).
Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Município de Pelotas/RS; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA RECUPERA RIO GRANDE DO SUL (RECUPERA RS). AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA ARTICULAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (SINPDEC) PARA A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE GERENCIAMENTO DO DESASTRE CLIMÁTICO OCORRIDO NO RIO GRANDE DO SUL EM 2024. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. COMPETÊNCIA DA CASA CIVIL PARA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA E ARTICULAÇÃO INTERMINISTERIAL. PRESERVAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES TÉCNICO-OPERACIONAIS DOS ÓRGÃOS SETORIAIS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 192), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 193-194) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 195):

> "Trata-se de pedido de reexame interposto pela Casa Civil da Presidência da República (peça 159) contra os itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.8 do Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário (peça 114), de relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
>
> 1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
>
> 'VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento que teve por objeto a gestão federal do desastre e a sistemática de apoio financeiro para ações de defesa civil (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) no enfrentamento ao evento climático extremo ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024,
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
> 9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, considerando suas competências regimentais e legais, que, de forma articulada, no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias para o fortalecimento institucional da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), no exercício de sua função legal como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com fundamento: no art. 5º, no art. 11, inc. I e no art. 26,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

inc. II, todos do Decreto 10.593/2020; no art. 2º, inc. I, no art. 3º, no art. 4º, inc. I, IV e X, e no art. 5º, todos do Decreto 9.203/2017; devendo esse fortalecimento conter, dentre outras medidas que entender pertinentes, no mínimo:
9.1.1. ampliação da autoridade técnica e funcional da Sedec/MIDR perante os demais ministérios e órgãos federais;
9.1.2. avaliação conclusiva sobre reestruturação organizacional da Sedec/MIDR, considerando a proposta institucional já em análise pela Casa Civil, de modo a assegurar capacidade operacional ampliada em áreas estratégicas, como gestão de riscos, obras preventivas e inteligência aplicada à prevenção e reconstrução;
9.1.3. definição de instrumentos de governança integrados ao Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, como diretrizes de atuação multissetorial, protocolos operacionais e mecanismos de articulação federativa;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, considerando suas competências, avaliem com base nas lições aprendidas durante a condução da resposta e da reconstrução do desastre de grande magnitude ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024, bem como na experiência acumulada com a atuação da Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), a viabilidade técnico-jurídica, normativa e institucional de formalizar um modelo organizacional que:
9.2.1. preveja a possibilidade de criação, desde as fases iniciais da resposta federal a desastres de grande porte, de estruturas transitórias de coordenação estratégica interministerial, com funções formais e definidas de articulação federativa, coordenação executiva e integração dos diversos ministérios e esferas federativas envolvidas;
9.2.2. estabeleça critérios objetivos e condições operacionais para a ativação e desmobilização dessas estruturas, assegurando a continuidade institucional das ações federais na transição entre as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução;
9.2.3. considere a elaboração de protocolos de atuação federal em cenários de crise de grande magnitude, com base em boas práticas internacionais, como as da Federal Emergency Management Agency (FEMA/EUA), respeitada a compatibilidade com o ordenamento jurídico, a estrutura organizacional e a realidade político-administrativa do Estado brasileiro;
9.2.4. avalie a adequação e o alinhamento de modelo organizacional a ser implementado às diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), aos objetivos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Decreto 10.593/2020) e aos princípios da governança pública (Decreto 9.203/2017), nos termos do art. 4º, inc. I, II e III, da Resolução-TCU 315/2020;
9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, considerando suas competências, de forma articulada, avaliem a viabilidade de priorizar a tramitação e o exame técnico-institucional da proposta de reestruturação da Sedec/MIDR, atualmente em análise, com especial atenção à criação de unidades organizacionais e competências voltadas à estruturação de protocolos estratégicos, à coordenação interfederativa e à qualificação da liderança federal para desastres de grande porte, tendo como referência os desafios enfrentados durante a condução da resposta ao desastre no RS em 2024;
9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, considerando suas competências, elaborem e formalizem protocolos operacionais interinstitucionais voltados ao enfrentamento de desastres de grande magnitude, protocolos que devem conter, no mínimo:
9.4.1. fluxos de decisão;
9.4.2. responsabilidades entre órgãos federais;
9.4.3. mecanismos de coordenação interfederativa;
9.4.4. diretrizes estratégicas mínimas para as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

9.4.5. planos formais de transição, a serem aplicados quando houver criação e posterior extinção de estruturas extraordinárias, de modo a assegurar a continuidade da coordenação federal até sua plena integração à estrutura permanente do Sinpdec;
9.5. recomendar à Casa Civil e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que incluam, como produtos do processo de reestruturação da Sedec, procedimentos e processos de trabalho específicos para o acompanhamento e a avaliação tempestiva das ações de resposta, restabelecimento e reconstrução, com critérios, periodicidade e métodos definidos;

9.6. recomendar à Casa Civil e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que, de forma articulada, desenvolvam instrumento estruturado de acompanhamento técnico-operacional e de avaliação da efetividade das ações em grandes desastres, alinhado às diretrizes do Decreto 9.203/2017 e aos referenciais de governança pública;
9.7. recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, bem como nos marcos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e no Decreto 10.593/2020, que:
9.7.1. estabeleça procedimento padronizado para a sistematização, consolidação e publicização dos dados relativos à execução orçamentária e financeira das ações federais de defesa civil - de modo que as informações possam ser desagregadas por município, por fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução), por instrumento de repasse e por status das despesas (empenho, liquidação e pagamento) -, garantindo a tempestividade, integridade, rastreabilidade e acessibilidade dos dados;
9.7.2. elabore painel público digital interativo que permita o acompanhamento sistemático dos recursos repassados, com filtros por ente federado, tipo de ação, finalidade dos recursos e status de execução, a fim de viabilizar o controle social efetivo;
9.8. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que, de forma articulada, avaliem a conveniência e oportunidade de priorizar a tramitação da proposta de reestruturação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, com especial atenção à criação do novo Departamento de Avaliação e Gestão da Informação, a fim de que a instituição possa, em conjunto com as medidas ora recomendadas, garantir a consolidação de um sistema integrado, robusto e de fácil acesso para o controle das transferências federais, reforçando, assim, a transparência e a prestação de contas da política nacional de proteção e defesa civil;
9.9. recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que promova estudos para adequar os critérios estabelecidos na Normadec 00.002-R02, de forma a contemplar eventos de grande intensidade, como o ocorrido no Rio Grande do Sul, considerando a adoção de variáveis adicionais, a exemplo do impacto do desastre, da população diretamente afetada, da extensão territorial e da tipificação da anormalidade, além do porte populacional do município;
9.10. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) que monitore as determinações e recomendações contidas neste Acórdão;
9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Congresso Nacional, à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul e às Prefeituras dos Municípios que foram visitados in loco pela equipe de fiscalização; e

9.12. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.'

HISTÓRICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

2. Trata-se originalmente de fiscalização no âmbito do Programa Recupera Rio Grande do Sul (Recupera RS), instituído pelo TCU para acompanhar as ações de enfrentamento ao desastre climático ocorrido naquele estado em 2024, o qual atingiu aproximadamente 400 municípios. Além do presente processo, que aborda as medidas e os recursos aplicados para a defesa civil, foram autuados outros dois, sobre obras de reconstrução e outras contratações (TC 008.817/2024-3) e sobre a conformidade financeira e fiscal das medidas adotadas (TC 008.813/2024-8).

2.1. A fiscalização objeto deste processo baseou-se em questões sobre governança e apoio financeiro e envolveu a análise de documentos e de sistemas da Casa Civil da Presidência da República, do MIDR/Sedec, do Ministério da Fazenda, da Controladoria-Geral da União (CGU), do BNDES, da Caixa Econômica Federal e de outras entidades que operacionalizaram as políticas de apoio ao estado no período de maio de 2024 a julho de 2025, além de visitas *in loco* a municípios fortemente afetados, entrevistas com gestores locais, análise de bases de dados de transferências e pesquisa estruturada com mais de 200 prefeituras beneficiadas.

2.2. O volume de recursos fiscalizados, referente à dotação orçamentária consignada para a Ação 22BO (Ações de Proteção e Defesa Civil) no Rio Grande do Sul, foi de aproximadamente R$ 2 bilhões.

2.3. O Relatório de Auditoria consolidou seis achados principais: fragilidade na liderança estratégica e na articulação federativa nas fases pós-emergenciais da resposta ao desastre; falhas na condução das estratégias federais frente ao desastre; ausência de retroalimentação estruturada dos resultados e das lições aprendidas das ações de proteção e defesa civil; baixa transparência na publicização das informações relacionadas aos recursos federais destinados à execução das ações de defesa civil; apoio federal para ações de reestabelecimento intempestivo para a recomposição das condições de segurança e habitabilidade nas áreas afetadas; e não aplicação pela Sedec de critérios padronizados para aprovar, com razoável segurança, os quantitativos registrados nos formulários de solicitação de recursos financeiros para a realização de serviços emergenciais de limpeza urbana.

2.4. Houve concordância do Ministro-Relator com as análises empreendidas e propostas e encaminhamento apresentadas, resultando no acórdão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo SAR/AudRecursos (peças 161-162), conhecendo-se do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens impugnados. A análise contou com a anuência do Ministro Relator (peça 164).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do exame

4.1. Constitui objeto da presente análise recursal definir se há competência da Casa Civil para implementação das recomendações e determinações constantes do acórdão recorrido.

4.2. O recurso também traz elementos visando comprovar o atendimento substancial da determinação constante do item 9.1 do acórdão recorrido e também das recomendações exaradas através da edição do Decreto 12.798/2025 e de outras providências.

4.3. No entanto, entende-se não caber ao âmbito recursal essa análise, conforme se exporá no tópico apropriado.

5. Da abrangência das atribuições da Casa Civil sobre o Sistema de Defesa Civil

5.1. Quanto às recomendações proferidas no Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário, a recorrente aponta que, considerando o entendimento exposto no Acórdão 2.533/2015-TCU-Plenário, não gerariam *a priori* pretensão recursal, mas o poderiam a depender do caso concreto.

5.2. Nesse sentido, afirma não deter as competências necessárias para exercer a discricionariedade em analisar a conveniência e a oportunidade para implementar as sugestões apresentadas por este Tribunal. E que a condução técnica e operacional da política de defesa civil cabe apenas à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

Sedec/MIDR, conforme Lei 12.608/2012 e Decreto 10.593/2020.

5.3. As recomendações que lhe foram dirigidas teriam partido de uma premissa equivocada de que caberia à Casa Civil o papel de coordenadora do sistema de defesa civil. Afirma que seu papel seria o de assistir, de forma estratégica, diretamente o Chefe do Poder Executivo, o assessorando na articulação, monitoramento e coordenação de sua agenda, das políticas públicas e das propostas dos ministérios setoriais. Cita a respeito o art. 1º, parágrafo único, do Anexo I do Decreto 11.329/2023.

5.4. Considera que a interpretação adotada pelo TCU comprometeria a coerência do Sinpdec, esvaziando a competência de seu órgão central ao deslocá-la para a Casa Civil e diluindo a responsabilização efetiva por seus resultados.

5.5. Comenta que a noção de governança, tal como prevista em diplomas como o Decreto 9.203/2017, constitui um conceito organizacional e gerencial, voltado à melhoria da administração pública, mas não configura um título jurídico autônomo de competência decisória ou material, o que exigiria previsão legal. Comenta ainda que não há lei atribuindo hierarquia entre os ministérios, de modo que potenciais conflitos são processados conforme as disciplinas instituídas.

5.6. Nos termos expostos, requer o direcionamento adequado dos comandos do acórdão e sua exclusão processual.

Análise

5.7. A recorrente entende que a determinação e as recomendações exarados no Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário lhe foram direcionadas indevidamente.

5.8. Observa-se que os comandos do acórdão, embora abranjam a Casa Civil, fazem a seguinte ressalva: 'considerando suas competências regimentais e legais' ou 'considerando suas competências', onde se insere suas atribuições legais de assistência ao Presidente da República, seja na coordenação e integração das ações governamentais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; na coordenação e no acompanhamento das atividades dos Ministérios; e nas demais competências previstas no art. 1º do Anexo I do Decreto 11.329/2023.

5.9. É fato que o Decreto 12.098/2024 buscou restringir o papel da Casa Civil em relação a determinações e recomendações advindas do TCU ao inserir o parágrafo único no art. 1º do Decreto 11.329/2023.

5.10. Mas na verdade não existe um comando legal restritivo no sentido de que qualquer demanda a ser implementada, gerenciada ou acompanhada pela Casa Civil deva surgir apenas de modo direto e específico por ordem formal do Presidente da República.

5.11. A Casa Civil não se limita a ser um órgão de assessoramento direto, restrito e imediato ao Presidente da República. Para assessoramento de modo direto ao Presidente da República existe o Gabinete Pessoal do Presidente da República, com atribuições de assessoramento de agenda e assistência direta em demandas específicas (art. 7º da Lei 14.600/2023).

5.12. Já a Casa Civil, segundo o art. 2º, inciso I da Lei 14.600/2023, não é apenas órgão de assessoramento ou consulta da Presidência da República, os quais estão elencados nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, mas sim uma de suas partes integrantes.

5.13. Nesse sentido, o direcionamento de recomendações para a Casa Civil é também um direcionamento para a Presidência da República, porque aquela integra essa, prevalecendo, portanto, suas competências legais de coordenação e integração das ações governamentais (inciso I do art. 3º da Lei 14.600/2023), bem como as do TCU quanto ao controle externo das atividades do Poder Executivo.

5.14. Além de suas competências legais de coordenação de ações governamentais, a Casa Civil possui estrutura semelhante a um ministério, com uma Secretaria-Executiva, secretarias e subsecretarias (art. 2º do Anexo I do Decreto 11.329/2023), estando seu titular equiparado a Ministro de Estado (art. 18 da Lei 14.600/2023), sem haver previsão legal que a exclua da jurisdição do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

5.15. Os comandos do acórdão não buscam transferir para a Casa Civil a titularidade de órgão central do Sinpdec, mas pelo contrário se respaldam exatamente em suas competências legais relativas à coordenação e acompanhamento das atividades dos ministérios e da formulação das políticas públicas e à avaliação e monitoramento da ação governamental (incisos III e IV do art. 3º da Lei 14.600/2023).

5.16. O Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário não buscou atribuir competências decisórias quanto ao Sinpdec diretamente para a Casa Civil nem estabeleceu hierarquia entre os ministérios, mas sim realizou determinações e recomendações nos âmbitos das competências legais de cada órgão. Inclusive seu item 9.1 justamente visa mobilizar a Casa Civil para contribuir no fortalecimento da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil como órgão central do Sinpdec, e não lhe substituir.

5.17. Quanto ao entendimento constante do voto do Acórdão 2.533/2015-TCU-Plenário, sobre as recomendações não serem suficientes para preencher o pressuposto do interesse recursal na maior parte das vezes, por serem desprovidas de caráter impositivo, observa-se que neste caso, diferente daquele, o questionamento não trata do mérito das recomendações, mas sim da legitimidade em recebê-las, para o que se entende admissível a pertinência do recurso. No entanto, foi exposto como não houve extrapolação das competências da Casa Civil nos comandos do acórdão recorrido.

5.18. Dessa forma, entende-se correta a manutenção dos encaminhamentos realizados pelo acórdão recorrido.

5.19. Mencione-se, ainda, que o mesmo argumento foi apresentado quando da oposição de embargos de declaração, os quais foram analisados por esta especializada (peça 150-152). Referidos embargos foram rejeitados pelo Tribunal, nos termos do Acórdão 1.202/2026-TCU-Plenário (peça 153).

6. Do Decreto 12.798/2025 e de outras providências

6.1. Considera a recorrente que o Decreto 12.798/2025 teria fortalecido a estrutura organizacional do Sedec/MIDR e atendido substancialmente ao núcleo do que fora determinado no item 9.1 do acórdão recorrido.

6.2. Além desse decreto, cita as seguintes medidas:

a) Portaria Interministerial MIDR/MD 3, de 8 de setembro de 2025, voltada ao alinhamento operacional entre o Sinpdec e o Ministério da Defesa;

b) Portaria Interministerial MIDR/MJSP 4, de 8 de setembro de 2025, voltada ao aprimoramento da atuação integrada entre o Sinpdec e o Ministério da Justiça e Segurança Pública;

c) Portaria SENASP/MJSP 633, de 9 de setembro de 2025, que disciplina o Projeto Resposta em Ações Integradas para Atuação em Situações de Desastres com o Corpo de Bombeiros;

d) revisão e os ajustes das peças normativas relacionadas ao Decreto 10.593/2020, com vistas a melhor delimitar competências, ampliar a autoridade técnica do órgão central do sistema, aprimorar instâncias de governança e harmonizar fluxos entre órgãos federais e entes federados;

e) instituição e publicação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;

f) utilização de recursos do Fundo de Direitos Difusos/MJSP para projetos de capacitação, pesquisa e preparação para desastres; e

g) priorização do aprimoramento do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres — S2iD, sob gestão do MIDR, e a adesão da Sedec/MIDR ao Transferegov, como medida voltada ao aperfeiçoamento da rastreabilidade, padronização e transparência das transferências federais vinculadas à proteção e defesa civil.

Análise

6.3. Observa-se que, tomadas do modo isolado, as comprovações sobre o cumprimento da determinação e das recomendações não satisfazem o critério recursal, porque não se opõem às deliberações, mas sim visam demonstrar seu atendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

6.4. Ainda não houve uma avaliação de primeira instância do cumprimento da determinação e das recomendações, nos termos do item 9.10 do acórdão recorrido. Portanto, entende-se não caber a esta especializada examinar estes elementos encaminhados junto ao recurso quanto ao cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

7. A Casa Civil da Presidência da República uma vez mais se insurge por ter sido parte das deliberações exaradas no Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário. Reafirmou-se permanecer sua competência para tratar da coordenação de políticas públicas e sua permanência sob a jurisdição do TCU, apesar do previsto no parágrafo único do art. 1º do Decreto 11.329/2023, incluído pelo Decreto 12.098/2024, sem que os comandos do acórdão a tenham tornado órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, papel da Sedec/MIDR.

7.1. Havendo a competência para coordenar as atividades dos ministérios e integrar ações governamentais, e inexistindo comando legal que exclua a recorrente da jurisdição do TCU, entende-se caber negativa de provimento a este pedido de reexame.

7.2. Quanto aos elementos apresentados junto ao recurso que visam comprovar o cumprimento das determinações e recomendações exaradas, seu monitoramento cabe à AudUrbana, nos termos do item 9.10 do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 285 e 286, § único, do RI/TCU:

a) conhecer do pedido de reexame, e, no mérito, negar-lhe provimento; e
b) informar à recorrente e aos 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.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993375.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Casa Civil da Presidência da República contra os itens 9.1 a 9.6 e 9.8 do Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

2. A deliberação recorrida foi proferida em relatório de acompanhamento realizado no âmbito do Programa Recupera Rio Grande do Sul, instituído por este Tribunal para acompanhar as ações de enfrentamento ao desastre climático ocorrido naquele estado em 2024, que atingiu cerca de quatrocentos municípios. A fiscalização examinou a gestão federal do desastre e a sistemática de apoio financeiro às ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, com volume de recursos fiscalizados da ordem de R$ 2 bilhões.

3. A fiscalização identificou seis achados, entre os quais se destacam fragilidades na liderança estratégica e na articulação federativa após a fase emergencial, falhas na condução das estratégias federais, ausência de aproveitamento estruturado das lições aprendidas e baixa transparência das informações sobre os recursos federais aplicados. Em decorrência, este Tribunal expediu determinação e recomendações à Casa Civil e a outros órgãos, com vistas ao fortalecimento institucional da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e ao aprimoramento da governança da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

4. Em síntese, a recorrente sustenta que não dispõe das competências necessárias à implementação das medidas determinadas e recomendadas, uma vez que a condução técnica e operacional da política de defesa civil cabe à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, nos termos da Lei 12.608/2012 e do Decreto 10.593/2020.

5. Defende, ainda, que sua atuação se restringe ao assessoramento estratégico do Presidente da República, conforme o art. 1º, parágrafo único, do Anexo I do Decreto 11.329/2023, incluído pelo Decreto 12.098/2024, e que a interpretação adotada por esta Corte esvaziaria a competência do órgão central do sistema, diluiria a responsabilidade pelos resultados da política e atribuiria à noção de governança caráter autônomo de competência.

6. Por fim, apresenta elementos que, em seu entendimento, demonstrariam o atendimento das deliberações, entre os quais a edição do Decreto 12.798/2025, a publicação de portarias interministeriais e a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU propõe conhecer e negar provimento ao recurso.

8. Após as manifestações da unidade especializada e do Ministério Público junto ao TCU, a Advocacia-Geral da União apresentou memoriais em nome da recorrente. No essencial, foram reiteradas as razões do pedido de reexame. Como acréscimos argumentativos, sustentou-se que as deliberações impugnadas alcançariam matéria inserida na reserva de administração e que as providências supervenientes noticiadas deveriam repercutir desde logo no julgamento do recurso.

9. Feito o breve histórico, passo a decidir.

10. De início, ratifico o despacho de peça 164, que conheceu do recurso e lhe atribuiu efeito suspensivo quanto aos itens impugnados, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

11. Quanto às recomendações, embora a jurisprudência desta Corte reconheça que, por não terem caráter impositivo, em regra não geram pretensão recursal, o caso apresenta particularidade que justifica o exame da impugnação. A Casa Civil questiona sua própria legitimidade para figurar como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993377.

destinatária dessas medidas, questão comum também à determinação constante do item 9.1 e que, por isso, deve ser apreciada conjuntamente.

12. No mérito, acolho, em essência, as análises da unidade especializada e do Ministério Público, sem prejuízo das considerações que passo a tecer.

13. A controvérsia acerca da inclusão da Casa Civil entre os destinatários das deliberações já havia sido suscitada nos embargos de declaração rejeitados pelo Acórdão 1.202/2026-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, este Tribunal entendeu que o voto condutor do acórdão recorrido havia apresentado fundamentação suficiente para essa inclusão, evidenciando que a participação da Casa Civil nas medidas não decorreu de referência genérica à governança, mas de suas competências legais, consideradas à luz das circunstâncias apuradas na fiscalização.

14. Com efeito, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, exerce a função de órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Cabe, portanto, examinar se as competências de coordenação, integração, acompanhamento e avaliação atribuídas à Casa Civil justificam sua participação nas medidas previstas no acórdão recorrido.

15. O art. 3º da Lei 14.600/2023 atribui à Casa Civil, entre outras funções, a coordenação e a integração das ações governamentais, o acompanhamento das atividades dos ministérios e da formulação das políticas públicas, bem como a avaliação e o monitoramento da ação governamental.

16. Essas atribuições possuem natureza essencialmente estratégica e caracterizam a atuação da Casa Civil como Centro de Governo, plano em que se inserem a coordenação institucional, a integração das ações governamentais e o acompanhamento de políticas públicas transversais.

17. O exercício dessas funções contribui para a unidade e a coerência da atuação do Poder Executivo, especialmente em políticas cuja implementação depende da articulação de diversos ministérios e entes federativos, sem que isso implique substituir os órgãos responsáveis pela formulação técnica e pela execução das ações, mas sim acompanhar resultados, promover a integração governamental e contribuir para a solução de questões que ultrapassem o campo de atuação de um único ministério.

18. O fato de essas competências serem exercidas em assistência direta ao Presidente da República não significa que cada iniciativa da Casa Civil dependa de ordem presidencial formal e específica, uma vez que a Lei 14.600/2023 já lhe atribui, de forma permanente, funções de integração e acompanhamento da ação governamental.

19. Tampouco o art. 1º, parágrafo único, do Anexo I do Decreto 11.329/2023 conduz a conclusão diversa. Ao esclarecer que essas competências não impõem à Casa Civil o dever de atuar em matérias de competência precípua de outros órgãos, o dispositivo preserva as atribuições setoriais sem afastar sua participação nos aspectos interministeriais e estratégicos das políticas públicas.

20. Dito isso, observo que a redação dos itens impugnados delimita a atuação de cada destinatário às respectivas competências legais e regimentais. No caso da Casa Civil, o conteúdo das medidas também se mantém nesse âmbito, como se verifica do exame de cada item.

21. O item 9.1 dirige-se conjuntamente à Casa Civil, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Seu objeto é o fortalecimento institucional da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil mediante providências relacionadas à articulação governamental, à reestruturação organizacional e à definição de instrumentos de governança.

22. Nesse arranjo, cabe ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional formular o conteúdo técnico das medidas, enquanto o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos atua nos aspectos relacionados à organização administrativa. A participação da Casa Civil situa-se no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993377.

plano da integração das ações governamentais e da análise das propostas submetidas à Presidência da República.

23. Os itens 9.2, 9.3 e 9.8 tratam da avaliação de modelos organizacionais para a resposta a grandes desastres e da tramitação de proposta de reestruturação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, matérias que envolvem articulação interministerial e exame de propostas organizacionais de alcance transversal.

24. O mesmo raciocínio alcança o item 9.4, relativo à elaboração e à formalização de protocolos interinstitucionais. Embora o conteúdo técnico desses instrumentos caiba aos órgãos responsáveis pela política, a definição de fluxos decisórios, responsabilidades entre órgãos federais, mecanismos de articulação federativa e planos de transição também envolve atuação do centro de governo.

25. Por sua vez, nos itens 9.5 e 9.6, relativos a processos de acompanhamento e a instrumentos de avaliação das ações de resposta, restabelecimento e reconstrução, a participação da Casa Civil permanece circunscrita à integração, ao monitoramento e à avaliação estratégica da ação governamental, cabendo aos órgãos setoriais a elaboração e a operação dos instrumentos técnicos.

26. Essa distribuição de responsabilidades preserva a atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil como órgão central do sistema e afasta a alegação de que as deliberações teriam transferido à Casa Civil atribuições próprias dos órgãos setoriais.

27. Também não procede a alegação de interferência indevida na reserva de administração. O acórdão preservou a autonomia do Poder Executivo para definir a estrutura organizacional que considere mais adequada, sem impor a criação de cargos ou unidades. A determinação constante do item 9.1 limita-se, no âmbito das competências de seus destinatários, a exigir a conclusão da avaliação da proposta de reestruturação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil já existente, enquanto as demais deliberações, de natureza recomendatória, deixam aos órgãos competentes a decisão quanto à viabilidade e à conveniência das providências sugeridas.

28. As circunstâncias apuradas na fiscalização reforçam essa conclusão. Durante a resposta ao desastre, a Casa Civil exerceu papel relevante por meio da Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul e, posteriormente, da Secretaria para Apoio à Reconstrução e da Casa de Governo naquele estado, estruturas destinadas a articular a atuação federal e a interlocução com os entes locais.

29. Além disso, despacho presidencial de 18/9/2024 atribuiu à Casa Civil e a outros ministérios a elaboração de proposta de reestruturação da defesa civil, que, segundo registrado na fiscalização, já se encontrava sob exame da recorrente. Esse contexto reforça a pertinência de sua inclusão entre os destinatários das deliberações, em consonância com as funções que então exercia e com o fluxo decisório já estabelecido.

30. A jurisprudência recente deste Tribunal reconhece a pertinência da participação da Casa Civil em providências de caráter transversal e interministerial. No Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário, proferido na apreciação das Contas do Presidente da República de 2024, foi recomendada sua atuação, em conjunto com outros ministérios, no desenvolvimento de marco de governança para resposta a calamidades de grande magnitude, considerando, inclusive, os resultados e aprendizados do Programa Recupera Rio Grande do Sul.

31. Orientação semelhante foi adotada no Acórdão 692/2025-TCU-Plenário, relativo à Política Nacional de Segurança de Barragens, no qual se recomendou à Casa Civil, em articulação com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, a avaliação de providências destinadas ao fortalecimento da capacidade operacional dos órgãos responsáveis. Naquele processo, o Tribunal manteve a recomendação mesmo após manifestação contrária da Casa Civil, por entender que as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993377.

questões identificadas ultrapassavam a esfera de atuação dos órgãos setoriais e demandavam articulação no âmbito do centro de governo.

32. Mais recentemente, no Acórdão 2.416/2026-TCU-Plenário, proferido em auditoria operacional sobre a formação de profissionais em áreas estratégicas para o desenvolvimento do setor produtivo, o Tribunal recomendou à Casa Civil e a diversos órgãos setoriais a organização de instância permanente de governança interministerial destinada à coordenação de ações de interoperabilidade e planejamento estratégico, ressaltando a necessidade de respeito às atribuições legais de cada ministério.

33. Assim, embora proferidos em contextos distintos, esses precedentes convergem quanto à possibilidade de participação da Casa Civil em medidas de alcance interministerial destinadas à integração das ações governamentais e ao fortalecimento institucional dos órgãos executores, sem transferência da titularidade ou da execução técnica das políticas setoriais.

34. Não prospera, portanto, a alegação de que o acórdão recorrido teria estabelecido hierarquia entre órgãos ou extraído da noção de governança um título autônomo de competência, uma vez que a atuação da recorrente encontra fundamento no art. 3º da Lei 14.600/2023, nos fatos apurados e na natureza transversal das providências.

35. Resta examinar os elementos apresentados como demonstração do atendimento das deliberações. Nesse sentido, a recorrente menciona a edição do Decreto 12.798/2025, as Portarias Interministeriais MIDR/MD 3/2025 e MIDR/MJSP 4/2025, a Portaria Senasp/MJSP 633/2025, a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e outras iniciativas destinadas ao aprimoramento do sistema.

36. Essas providências, de fato, podem ser relevantes para aferir o grau de implementação das deliberações, mas não evidenciam erro nos fundamentos do acórdão recorrido.

37. O Decreto 12.798/2025 e os demais atos mencionados, por si sós, não permitem concluir pelo cumprimento do item 9.1 e das demais recomendações. Além da reestruturação administrativa, o acórdão abrange aspectos relacionados à autoridade técnica, à articulação institucional, a protocolos, a processos de trabalho e a mecanismos de acompanhamento e avaliação. A verificação demanda examinar a abrangência, a integração e os efeitos concretos das providências noticiadas.

38. Essa análise deverá ser realizada no âmbito do monitoramento atribuído à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica pelo item 9.10 do acórdão recorrido, ocasião em que poderão ser examinadas, de forma conjunta, as providências adotadas pelos destinatários e seus resultados.

39. Não cabe, portanto, antecipar, nesta sede recursal, juízo conclusivo sobre o atendimento das deliberações, que será oportunamente submetido à apreciação deste Tribunal a partir das conclusões do referido monitoramento.

40. Feitas essas considerações, entendo que se deve conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993377.

ACÓRDÃO Nº 3087/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.848/2024-6.
1.1. Apenso: 017.773/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Relatório de Acompanhamento).
3. Recorrente: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23).
4. Unidade Jurisdicionada: Casa Civil da Presidência da República; Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Município de Pelotas/RS; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela Casa Civil da Presidência da República contra os itens 9.1 a 9.6 e 9.8 do Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário, proferido em relatório de acompanhamento realizado no âmbito do Programa Recupera Rio Grande do Sul;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao pedido de reexame; e

9.2 dar ciência deste acórdão à Casa Civil da Presidência da República e aos demais destinatários do Acórdão 2.876/2025-TCU-Plenário.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3087-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80993378.