GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 023.704/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Município de Mulungu do Morro/BA
Responsáveis: Edimário José Boaventura (938.890.035-91) e Município de Mulungu do Morro/BA (16.445.876/0001-81)
Interessado: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (05.526.783/0001-65)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FINALIDADE DIVERSA DA PACTUADA. CITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MULUNGU DO MORRO/BA. REVELIA. AUDIÊNCIA DO EX-PREFEITO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA OFERECIDAS PELO GESTOR. DESPESAS REALIZADAS PARA ATENDER AÇÕES VINCULADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA AO MUNICÍPIO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes formais, a última instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a concordância dos seus dirigentes (peças 84-86):

"***INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em desfavor de Edimário José Boaventura e Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Assistência Social.

HISTÓRICO

2. Em 26/9/2025, o dirigente da instituição Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 49). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2272/2025.

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

> *Aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador.*

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 58), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 21.989,60, imputando responsabilidade a Edimário José Boaventura, Ex-Prefeito Municipal, no período de 1/1/2021 a 31/12/2024, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 10/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 61), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 62 e 63).

7. Em 28/11/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 64).

8. Na instrução inicial (peça 68), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

*8.1. **Irregularidade 1:** aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.*

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 42, 48 e 56.

*8.1.2. Normas infringidas: art. 37, **caput**, c/c o art. 70, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 39, inciso IV, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 52, inciso IV, da Portaria MPOG/MF/CGU 507/2011, art. 38, inciso III, da Portaria MPOG/MF/CGU 424/2016, art. 44, inciso IV, da Portaria MGI/MF/CGU 33/2023, art. 25, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015.*

8.2. Débitos relacionados ao responsável município de Mulungu do Morro - BA:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
19/5/2021	*2.406,10*
16/3/2021	*742,55*
16/3/2021	*1.727,80*
15/4/2021	*554,65*
15/4/2021	*466,37*
15/4/2021	*1.830,25*
15/6/2021	*2.247,40*
15/7/2021	*2.310,50*
14/9/2021	*2.562,35*
13/10/2021	*2.348,15*
17/11/2021	*2.278,63*
13/12/2021	*2.514,85*

8.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Assistência Social.

*8.2.2. **Responsável**: Município de Mulungu do Morro - BA.*

*8.2.2.1. **Conduta:** beneficiar-se indevidamente de recursos federais para realização de ações específicas, no âmbito do instrumento em questão, cuja finalidade foi desvirtuada em prol do ente federado.*

8.2.2.2. Nexo de causalidade: o benefício indevido dos recursos federais resultou no desvio de finalidade na aplicação dos recursos do instrumento.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, utilizar por meio dos seus gestores os recursos financeiros disponíveis na finalidade específica para a qual foram destinados.

9. Encaminhamento: citação.

*9.1. **Irregularidade 2:** aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador.*

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 42, 48 e 56.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

*9.1.2. Normas infringidas: art 37, **caput**, c/c o art. 70, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 39, inciso IV, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 52, inciso IV, da Portaria MPOG/MF/CGU 507/2011, art. 38, inciso III, da Portaria MPOG/MF/CGU 424/2016, art. 44, inciso IV, da Portaria MGI/MF/CGU 33/2023, art. 25, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015.*

*9.1.3. **Responsável**: Edimário José Boaventura.*

*9.1.3.1. **Conduta:** aplicar recursos federais transferidos em finalidade diversa daquela previamente pactuada no âmbito do instrumento em questão, sem autorização prévia do órgão repassador.*

9.1.3.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita permitiu a realização de despesas incompatíveis com a finalidade pactuada no plano de trabalho do instrumento em questão, o que acarreta para o gestor julgamento das contas pela irregularidade e aplicação de multa.

9.1.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, aplicar os recursos que lhe foram confiados por intermédio do instrumento em questão exclusivamente nas ações previstas no objeto pactuado.

10. Encaminhamento: audiência.

11. Apesar de o tomador de contas não haver incluído a Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deve ser incluída, uma vez que há evidências de que tenha tido participação nas irregularidades aqui verificadas.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 69), foram efetuadas citação e audiência dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Edimário José Boaventura - promovida a audiência do responsável, conforme delineado adiante:

> ***Comunicação**: Ofício 15104/2026 – Seproc (peça 78)*
> *Data da Expedição: 21/5/2026*
> *Data da Ciência: **27/5/2026** (peça 82)*
> *Nome Recebedor: Flávia M. Almeida*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 75).*
> *Fim do prazo para a defesa: 11/6/2026*

b) Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

> ***Comunicação**: Ofício 11479/2026 – Seproc (peça 72)*
> *Data da Expedição: 24/4/2026*
> *Data da Ciência: **14/5/2026** (peça 79)*
> *Nome Recebedor: Grasiele Souza Santana*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 70).*
> *Fim do prazo para a defesa: 29/5/2026*

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 83), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e o responsável Edimário José Boaventura apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 13/12/2021, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

15.1. Edimário José Boaventura, por meio do ofício acostado à peça 5, recebido em 1/12/2023, conforme AR (peça 7).

15.2. Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA, excepcionalmente, não houve notificação.

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 25.603,83, e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com o débito 2570/2025, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

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

18. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

19. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antônio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

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

21. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
1	*22/2/2023*	*Demonstrativo parcelas pagas (peça 2)*	*Art. 4° inc. II*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
2	*20/11/2023*	*Nota Técnica 1770/2023 (peça 4)*	*Art. 5° inc. II*	*1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

3	*27/8/2024*	*Nota Tecnica 739/2024 (peça 23)*	*Art. 5° inc. II*	*Ambas as prescrições*
4	*28/8/2025*	*Relatório de Débito Inferior 53/2025 (peça 58)*	*Art. 5° inc. II*	*Ambas as prescrições*
5	*11/3/2026*	*Pronunciamento da Aud/TCE*	*Art. 5° inc. II*	*Ambas as prescrições*

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

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

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

24. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	*Processo*
Edimário José Boaventura	*001.561/2022-7 [REPR, encerrado, 'Representação acerca de possível irregularidade na destinação de recurso oriundo do precatório do extinto Fundef pelo Município de Mulungu do Morro/BA']* *023.706/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função ASSISTÊNCIA SOCIAL, para atendimento à/ao Transferências Legais - 2023 (nº da TCE no sistema: 2570/2025)']*
Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA	*023.706/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função ASSISTÊNCIA SOCIAL, para atendimento à/ao Transferências Legais - 2023 (nº da TCE no sistema: 2570/2025)']*

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

26. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário.

27. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 70). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 79).

28. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

29. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

30. Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. Esses elementos foram examinados na instrução preliminar (peça 68), mas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apontadas a seguir: 'aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado'.

30. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

31. No presente caso, tendo o município se beneficiado indevidamente dos recursos transferidos, cabe-lhe devolver tais recursos. No entanto, seguindo a legislação e jurisprudência da Casa, a cobrança de juros só será realizada, de acordo com o art. 19 da Lei 8.443/1992, caso não haja recolhimento no novo e improrrogável prazo que ora se alvitra na proposta de encaminhamento.

32. Nessa mesma direção é a jurisprudência do TCU. Assim, faz-se obrigatória, quando não acolhida a defesa, a fixação de prazo improrrogável para recolhimento do débito atualizado monetariamente, sem incidência de juros de mora apenas nessa oportunidade, de acordo com o art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 403/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Augusto Nardes, 3.633/2008-TCU-2ª Câmara, Relator André de Carvalho, 3.514/2007-TCU-1ª Câmara, Relator Aroldo Cedraz, 3.805/2010-TCU-2ª Câmara, Relator André de Carvalho, e 403/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Augusto Nardes, entre outros).

33. Assim, por se tratar de pessoa jurídica de direito público, deve-se propor a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito, em conformidade com os normativos vigentes, exclusivamente ao responsável ente estatal, não alcançando tal benefício ao responsável: Edimário José Boaventura, cujas contas serão julgadas apenas após a medida ora alvitrada. Desse modo, o julgamento das contas do responsável se dará somente após a concessão de novo e improrrogável prazo a ser concedido ao Município, com vistas a equilibrar as etapas do processo com relação a todos os responsáveis, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1856/2019-Plenário Relator: Vital do Rêgo).

34. Não obstante, ao ente estatal não cabe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, vide Acórdão 1951/2019-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer, Acórdão 4.217/2014-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer, Acórdão 5.442/2017-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer; Acórdão 1.581/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti; Acórdão 5.735/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio.

Da defesa do responsável Edimário José Boaventura (peças 76 e 77)

35. O responsável Edimário José Boaventura apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

*36. **Argumento 1 (peças 77, p. 1 a 5):** Inicialmente, a defesa alegou que houve alteração de objeto acusatório, pois as despesas supostamente irregulares não foram individualizadas e a documentação apresentada comprova a aplicação dos recursos em ações vinculadas aos programas de assistência social, preservando a finalidade pública. Além disso, citou que o próprio Relatório 53/2025 reconhece que o Município prestou contas e que o processo foi inicialmente aprovado quanto à maior parte dos recursos, reforçando a presunção de regularidade dos gastos. Nesse contexto, sustenta-se que houve alteração substancial do objeto da acusação ao longo do processo, sem a devida delimitação dos fatos imputados, o que compromete o exercício do contraditório e da ampla defesa, em afronta às garantias constitucionais.*

37. Sustentou, ainda, que a jurisprudência do TCU reconhece a legitimidade de despesas operacionais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

indispensáveis à execução de programas sociais. No mesmo sentido, a Resolução CNAS 109/2009 e a Portaria MDS 113/2015 autorizam a aplicação de recursos do FNAS em despesas como transporte e deslocamento, quando necessárias à prestação dos serviços socioassistenciais.

38. Por fim, a defesa entendeu que não há elementos que demonstrem ilegalidade, dano ao erário, apropriação privada ou benefício pessoal, razão pela qual a mera alegação de desvio de finalidade não seria suficiente para caracterizar irregularidade ou prejuízo aos cofres públicos.

*39. **Análise do argumento 1:** Ao contrário do que expôs a defesa, não houve alteração de objeto acusatório, uma vez que as despesas estão devidamente detalhadas conforme Nota Técnica 1041/2024 (peça 42, p. 2-3) e 428/2025, de 25/4/2025 (peça 48): nos seguintes programas foram identificadas despesas com aquisição de combustível para manutenção do Bloco da Proteção Social Básica caracterizadas como desvio de finalidade em benefício do ente federado:*

Origem do Débito	*Valor (R$)*
PSB (Conta: 15227-7)	*19.583,50*
Programa Primeira Infância no SUAS (Conta: 116090-3)	*2.406,10*
Total (R$)	*21.989,60*

40. Ademais, o fato de o Município ter prestado contas ou de ter havido aprovação inicial de parte dos recursos não afasta a competência dos órgãos de controle para reexaminar os atos praticados nem gera presunção absoluta de regularidade, especialmente quando surgem indícios de irregularidades que justificam a instauração da Tomada de Contas Especial.

41. Frisa-se que a mera previsão normativa de que despesas com transporte e deslocamento podem ser custeadas com recursos do FNAS não legitima automaticamente qualquer gasto dessa natureza. No caso concreto, verificou-se a utilização de recursos públicos em desconformidade com as regras de classificação e vinculação orçamentária aplicáveis. Além disso, a alegada vinculação genérica às ações de assistência social não é suficiente para afastar o desvio de finalidade, uma vez que a correta aplicação dos recursos exige aderência estrita às finalidades específicas e às rubricas previstas, não bastando a mera conexão temática com políticas públicas do setor.

42. Ressalta-se, ainda, que a inexistência de prova de apropriação privada ou de benefício pessoal tampouco afasta a irregularidade, já que o dano ao erário pode decorrer do uso indevido ou inadequado de recursos vinculados, independentemente de enriquecimento ilícito.

*43. **Argumento 2 (peças 77, p. 5 a 6):** A defesa destaca que a própria Confederação Nacional de Municípios (CNM), em orientação técnica divulgada em 2017, reconhecia a possibilidade de utilização de recursos do cofinanciamento federal da assistência social para custeio de despesas com combustível e lubrificantes, desde que vinculadas à execução das ações socioassistenciais. Sustenta, assim, que a conduta adotada seguiu orientação institucional vigente à época, evidenciando a boa-fé do gestor, a legítima confiança na interpretação técnica disponível e a ausência de dolo, desvio de finalidade ou intenção de utilizar indevidamente recursos públicos.*

*44. **Análise do argumento 2:** a existência de orientação técnica da CNM (peça 76) não possui caráter normativo vinculante e não substitui as regras legais e regulamentares que disciplinam a aplicação dos recursos do cofinanciamento federal da assistência social. Ainda que tais orientações possam auxiliar a gestão, sua observância não exime o gestor do dever de estrita conformidade com a legislação e com os instrumentos oficiais de controle e prestação de contas.*

45. Ademais, a invocação de boa-fé e de confiança legítima não afasta a necessidade de comprovação objetiva da regularidade da despesa, sendo que eventual orientação genérica não autoriza, por si só, qualquer aplicação sem aderência comprovada às finalidades e condições específicas exigidas. Assim, permanece configurada a irregularidade, não sendo possível afastar o desvio de finalidade.

*46. **Argumento 3 (peças 77, p. 6 a 8):** A defesa argumentou que, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sua responsabilização exige a comprovação de dolo ou culpa grave, inexistente no caso concreto.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

47. Defendeu que prevalece a presunção de boa-fé, a qual transfere o ônus probatório para quem acusa, reforçada pela existência de justificativas técnicas, documentação comprobatória e aprovação prévia do Conselho Municipal, sem que a acusação tenha demonstrado intenção de causar dano, apropriação indevida ou negligência grave, razão pela qual não estariam presentes os requisitos legais para a responsabilização

*48. **Análise do argumento 3:** a aplicação da LINDB não afasta a responsabilidade do gestor quando evidenciada a irregularidade na execução de recursos públicos, especialmente no âmbito do controle externo, em que a análise se pauta pela legalidade, legitimidade e aderência das despesas às finalidades legais e programáticas.*

49. A presunção de boa-fé não é absoluta e cede diante do conjunto probatório que indica falhas na adequada vinculação e comprovação da despesa, sendo suficiente, para fins de responsabilização administrativa, a demonstração de irregularidade objetiva na gestão dos recursos. Além disso, a existência de justificativas técnicas ou aprovação por instâncias locais não substitui o dever pessoal de cautela e conformidade do gestor com as normas aplicáveis, nem impede a configuração de responsabilidade quando verificada desconformidade na execução.

50. A aplicação em finalidade diversa, mesmo que beneficie o município, caracteriza desvio de finalidade e viola os princípios da legalidade e eficiência na gestão pública. Portanto, além de buscar a restituição ao órgão repassador (FNAS) pelo município com recursos próprios é essencial responsabilizar o gestor.

51. Frisa-se que desvio de finalidade é erro grosseiro e, portanto, culpa grave. Assim, a aplicação de recursos públicos em finalidade diversa da legalmente estabelecida, extrapola o mero equívoco administrativo e configura violação manifesta ao dever de observância da destinação vinculada dos recursos, revelando culpa grave apta a ensejar a responsabilização do gestor. Nesse contexto, Cita-se o Acórdão 2263/2026-Segunda Câmara-Relator: Jhonatan de Jesus:

> ***ENUNCIADO***
>
> *A conduta de gestor municipal de permitir a aplicação de recursos oriundos de convênio ou instrumento congênere com desvio de finalidade, em benefício do ente federativo, configura grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, caracterizando erro grosseiro (art. 28 da Lindb) o que legitima a aplicação ao responsável de multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.*

52. Relata-se que 'caracterizado o desvio de finalidade na utilização de verbas federais, ainda que os recursos tenham sido empregados em benefício do município, não havendo provas de que foram atendidas as necessidades específicas da comunidade que o ajuste visava suprir, a jurisprudência do TCU prevê que o débito seja imputado individualmente ao município beneficiado e que seja aplicada multa ao gestor responsável pelo ilícito. Além disso, as contas de ambos são julgadas irregulares (Acórdãos 3.594/2022-2ª Câmara - Aroldo Cedraz, e 7.102/2014-2ª Câmara - Marcos Bemquerer, dentre outros)'.

53. Dessa forma, da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados. Com isso, registra-se que o requerimento (peça 77, 8) de que a presente Tomada de Contas Especial seja julgada regular, ou subsidiariamente regular com ressalvas, não pode ser concedido.

54. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Edimário José Boaventura, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

55. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', rejeita-se as razoes de justificativas do responsável Edimário José Boaventura, quanto a 'aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador (gestor)' pois ele não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

56. Assim, sugere-se que as contas do responsável Edimário José Boaventura sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, aplicando-lhe a multa do art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, o que deverá restar consignado quando da instrução de mérito, com vistas a equilibrar as etapas do processo com relação a todos os responsáveis, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1.856/2019-Plenário - Relator: Vital do Rêgo).

*57. Quanto à Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA, propõe-se que lhe **seja concedido novo e improrrogável prazo** para devolução dos recursos, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno (itens 39 a 42 desta instrução).*

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Edimário José Boaventura;

b) fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar das notificações, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno, para que o Município de Mulungu do Morro - BA (CNPJ: 16.445.876/0001-81) efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia a seguir especificada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débitos relacionados ao responsável Prefeitura Municipal de Mulungu do Morro - BA (CNPJ: 16.445.876/0001-81):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
19/5/2021	*2.406,10*
16/3/2021	*742,55*
16/3/2021	*1.727,80*
15/4/2021	*554,65*
15/4/2021	*466,37*
15/4/2021	*1.830,25*
15/6/2021	*2.247,40*
15/7/2021	*2.310,50*
14/9/2021	*2.562,35*
13/10/2021	*2.348,15*
17/11/2021	*2.278,63*
13/12/2021	*2.514,85*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 34.466,50.

c) informar ao responsável Município de Mulungu do Morro - BA de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos dos art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 202, § 4º, do RI/TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992;

e) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida indicada na alínea 'b' acima em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) manifestou-se conforme o parecer reproduzido a seguir (peça 88):

"*Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDAS) em desfavor do município de Mulungu do Morro/BA e do Sr. Edimário José Boaventura, ex-prefeito no período de 1/1/2021 a 31/12/2024, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no exercício de 2021.*

2. O ente federativo foi citado e o ex-prefeito chamado em audiência em razão das seguintes irregularidades e condutas:

I – citação do município de Mulungu do Morro:

Irregularidade: aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.

[...]

Conduta: beneficiar-se indevidamente de recursos federais para realização de ações específicas, no âmbito do instrumento em questão, cuja finalidade foi desvirtuada em prol do ente federado.

(peça 68, p. 7)

II – audiência do Sr. Edimário José Boaventura:

Irregularidade: aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador.

[...]

Conduta: aplicar recursos federais transferidos em finalidade diversa daquela previamente pactuada no âmbito do instrumento em questão, sem autorização prévia do órgão repassador.

(peça 68, p. 8)

3. As irregularidades que demandaram o chamamento dos responsáveis aos autos têm origem na seguinte constatação do MDAS, nos termos da Nota Técnica 1041/2024, de 5/11/2024 (peça 42):

3. BLOCO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA [PSB] C/C: 15227-7

[...]

*3.2. Da documentação encaminhada, identificamos que ocorreu **Aplicação de Recursos em Finalidade Diversa** na utilização dos recursos, visto que devem atender à 'finalidade' dos repasses dentro de cada serviço ou programa, estabelecida pela NOB/SUAS e demais Portarias deste Ministério que tratam de cada uma das ações.*

3.3. Desta feita, esta Coordenação notificará o responsável solicitando a devolução dos recursos especificados nos quadros abaixo, devidamente atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

[quadro com impugnações de despesas realizadas 'para Ações do Índice de Gestão Descentralizada - IGD BF', 'para demanda do Bolsa Família' e 'para demandas da Secretaria de Ação Social', com débito no montante original de R$ 19.583,50 e datas de ocorrência nos meses de março a dezembro de 2021 – peça 42, p. 1-2]

4. PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA NO SUAS C/C:16090-3

*4.1. Ainda, sobre a análise da documentação apresentada, identificamos que o gasto relacionado abaixo **foi utilizado para atender despesa com aquisição de combustível para manutenção do Bloco da Proteção Social Básica**, caracterizando **Aplicação de Recursos em Finalidade Diversa** na utilização dos recursos, visto que devem atender à 'finalidade' dos repasses dentro de cada serviço ou*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

programa, estabelecida pela NOB/SUAS e demais Portarias deste Ministério que tratam de cada uma das ações.

4.2. Isto posto, esta Coordenação notificará o responsável solicitando a devolução do recurso especificado no quadro abaixo, devidamente atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

[quadro com impugnação de uma despesa no montante de R$ 2.406,10, com data de ocorrência em 19/5/2021, apresentando a descrição 'Despesas com aquisição de combustíveis' – peça 42, p. 3]

4. Apresentada defesa apenas pelo Sr. Edimário José Boaventura, a AudTCE elaborou a instrução de mérito à peça 84[1], por meio da qual sugeriu a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo ex-prefeito e a fixação de novo e improrrogável prazo, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno (RI/TCU), para que o município de Mulungu do Morro/BA recolhesse o débito composto por diversas parcelas com data de ocorrência no exercício de 2021.

5. A unidade técnica concluiu que o ente federativo teria se beneficiado com os gastos de combustíveis que foram questionados pelo MDAS, com desvio de finalidade. Quanto ao ex-prefeito, a AudTCE destacou que a aplicação dos recursos ocorreu '[...] em desconformidade com as regras de classificação e vinculação orçamentária aplicáveis', 'uma vez que a correta aplicação dos recursos exige aderência estrita às finalidades específicas e às rubricas previstas, não bastando a mera conexão temática com políticas públicas do setor.' (transcrições oriundas do parágrafo 41 da instrução à peça 84, p. 8 – grifo nosso).

***

6. O Ministério Público discorda das conclusões e do consequente encaminhamento sugerido pela AudTCE.

7. De pronto, verifica-se que as conclusões apresentadas na Nota Técnica 1041/2024, de 5/11/2024 (peça 42), e que justificaram a citação e a audiência promovidas nos autos não fazem menção a normas específicas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que teriam sido inobservadas e que, em consequência, teriam acarretado o suposto desvio de finalidade na aplicação dos recursos pelo município de Mulungu do Morro/BA.

8. Na referida Nota Técnica, foi feita menção genérica a possível descumprimento de normas estabelecidas 'pela NOB/SUAS e demais Portarias deste Ministério que tratam de cada uma das ações' (peça 42, p. 1) no que se refere à 'finalidade' dessas ações, mas sem detalhar o motivo que conduziu à conclusão de que gastos de combustíveis na área de assistência social, para atendimento de despesas realizadas 'para Ações do Índice de Gestão Descentralizada[2] - IGD BF', 'para demanda do Bolsa Família' e 'para demandas da Secretaria de Ação Social' – todas, repita-se, relacionadas à área de assistência social – seriam irregulares.

*9. De igual modo, quanto à despesa com aquisição de combustíveis promovida com recursos do Programa Primeira Infância no SUAS, não há referência a eventual norma específica do SUAS que teria sido descumprida, além do fato de que a correspondente análise do MDAS registrou que '[...] o gasto [de R$ 2.406,10] **foi utilizado para atender despesa com aquisição de combustível para manutenção do Bloco da Proteção Social Básica**' (peça 42, p. 2).*

10. O Ministério Público conclui, em dissonância com a análise original do MDAS e da AudTCE, que não restou comprovado o alegado desvio de finalidade, visto que os gastos com combustíveis questionados nos autos guardaram relação com os propósitos da assistência social, conforme esclarecimentos do ex-prefeito à peça 77[3].

---

[1] *Pareceres concordantes dos dirigentes da AudTCE às peças 85 e 86.*

[2] *Vide Decreto 7.636/2011, por meio do qual foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS.*

[3] *Verificar, também, a manifestação do secretário municipal de Desenvolvimento da Igualdade e Assistência Social, de 19/9/2024, à peça 30, referenciada nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edimario Jose Boaventura.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

11. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edimário José Boaventura têm condições, portanto, de ser acolhidas, com reflexo na desnecessidade de ser exigido qualquer ressarcimento ao erário por parte do município de Mulungu do Morro/BA.

***

12. Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU sugere, em discordância com a proposta da AudTCE (peças 84-86), que as contas do município de Mulungu do Morro/BA e do Sr. Edimário José Boaventura sejam julgadas regulares com ressalva, com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158779.

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) contra Edimário José Boaventura, ex-prefeito do Município de Mulungu do Morro/BA, em virtude da não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos repassados pela União, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à municipalidade no exercício de 2021, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

2. A irregularidade que motivou a instauração do processo consistiu na aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela prevista, sem autorização prévia do órgão repassador, o que importaria em prejuízo no valor histórico original de R$ 21.989,60.

3. O débito, apurado pelo órgão repassador na Nota Técnica 1.041/2024 (peça 42), alcançou despesas com aquisição de combustíveis custeadas com recursos do Bloco da Proteção Social Básica (conta corrente 15227-7) e destinadas a ações do Índice de Gestão Descentralizada (IGD BF) e a demandas do Bolsa Família e da Secretaria Municipal de Ação Social, no montante de R$ 19.583,50, e com recursos do Programa Primeira Infância no Suas (conta corrente 16090-3), destinadas, neste caso, à manutenção do Bloco da Proteção Social Básica, no valor de R$ 2.406,10.

4. Neste Tribunal, foi efetuada a citação do município, ante a evidência de ter se beneficiado dos recursos, e a audiência do ex-prefeito Edimário José Boaventura, por ter aplicado os valores em finalidade diversa da prevista.

5. O município não atendeu à citação e o ex-prefeito, em atendimento à sua audiência, sustentou, em síntese (peças 76-77): (i) a não alteração do objeto e a comprovação do uso dos recursos em ações vinculadas aos programas de assistência social, preservando a finalidade pública; (ii) a admissão, pela jurisprudência do TCU, pela Resolução-CNAS 109/2009 e pela Portaria-MDS 113/2015, da aplicação de recursos do FNAS em despesas de transporte e deslocamento necessárias à prestação dos serviços socioassistenciais; (iii) a existência de orientação técnica da Confederação Nacional de Municípios quanto à possibilidade de custeio de combustível vinculado às ações dessa área; e (iv) a atuação sem dolo ou culpa grave, com prevalência da presunção de boa-fé.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs rejeitar as razões de justificativa do ex-prefeito, julgar irregulares as suas contas, com aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, mas fixando, antes disso, novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o município recolha o débito atualizado (peças 84-86).

7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) divergiu dessa proposta e sugeriu que as contas de ambos os responsáveis sejam julgadas regulares com ressalva.

II

8. Na análise do processo, registro, inicialmente, concordância com o exame preliminar quanto à não ocorrência das prescrições ordinária e intercorrente das pretensões punitiva e de ressarcimento, à luz da Resolução-TCU 344/2022, bem como quanto ao regular atendimento dos pressupostos de constituição e de procedibilidade previstos na Instrução Normativa-TCU 98/2024, inclusive em relação à constituição da TCE, por haver débito do mesmo responsável de maior magnitude em apuração no TC 023.706/2025-2.

9. Relativamente ao mérito, destaco que as contas relativas à aplicação dos recursos haviam sido aprovadas pelo órgão concedente (peça 11). Entretanto, diante do Acórdão 1.301/2024-Plenário (de minha relatoria), houve sua reanálise pelo MDS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158780.

10. Tal acórdão foi proferido em denúncia sobre possíveis irregularidades nos Pregões Presenciais para Registro de Preços 4/2021, 4/2022 e 7/2023, destinados à contratação de empresas para fornecimento de combustível ao Município de Mulungu do Morro/BA entre 2021 e 2023, na qual o denunciante alegou, em suma, terem ocorrido: "*i) abastecimentos da frota considerando percursos não realizados; ii) abastecimento de ônibus escolares em períodos sem aulas e durante a pandemia de covid-19; iii) abastecimentos de veículos não pertencentes à frota municipal; e iv) utilização de 40% dos recursos do Fundeb para aquisição de combustíveis sem previsão legal*".

11. Este Tribunal considerou a denúncia prejudicada, tendo em vista, em especial, que a aferição da legalidade das despesas deveria ser, prioritariamente, exercida pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) e pelo órgão concedente dos recursos públicos federais.

12. Na apuração efetuada pelo MDS, como bem observou o MPTCU, foi feita menção genérica a possível descumprimento de normas estabelecidas pelo ministério, sem se detalhar o motivo pelo qual gastos com combustíveis relacionados à área de assistência social seriam irregulares.

13. Já na citação e na audiência realizadas pelo Tribunal, foram mencionados como infringidos diversos dispositivos que tratam sobre o dever de prestar contas e de aplicar os recursos na finalidade prevista (art. 37, *caput*, c/c o art. 70 da Constituição de 1988, art. 25, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 39, inciso IV, da Portaria Interministerial-MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 52, inciso IV, da Portaria-MPOG/MF/CGU 507/2011, art. 38, inciso III, da Portaria-MPOG/MF/CGU 424/2016, e art. 44, inciso IV, da Portaria MGI/MF/CGU 33/2023), com referência, ainda, à Portaria-MDS 113/2015, de forma genérica.

14. É certo que essa última norma regulamentava, à época, o cofinanciamento federal, na modalidade fundo a fundo, dos serviços e do aprimoramento da gestão por meio de blocos de financiamento da assistência social, bem como dos programas e projetos socioassistenciais.

15. Consoante o art. 7º da Portaria-MDS 113/2015, os recursos federais destinados ao cofinanciamento dos serviços e do incentivo financeiro à gestão estavam organizados, em 2021, nos blocos da Proteção Social Básica (inciso I), da Proteção Social Especial (inciso II), da Gestão do Sistema Único de Assistência Social – Suas (inciso III) e da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (inciso IV), sendo que o Bloco de Gestão do Suas tinha como componente o índice de Gestão Descentralizada do Suas (art. 9º) e estabelecendo-se que os componentes dos blocos de financiamento se diferenciam das atividades a serem desenvolvidas pelos serviços ou das ações do IGD (art. 11, parágrafo único).

16. Os arts. 20 e 21 da portaria, por sua vez, dispunham que os recursos referentes a cada bloco de financiamento, programa e projeto deveriam ser aplicados exclusivamente nas ações e finalidades definidas para estes, com possibilidade de os recursos dos blocos de financiamento referidos nos incisos I a III do art. 7º serem utilizados para qualquer serviço do respectivo bloco, desde que sejam asseguradas as ofertas das ações pactuadas, dentro dos padrões e condições normatizadas.

17. Nesse cenário, não há como descartar ter havido confusão no uso dos recursos, com o pagamento das despesas com combustíveis mediante utilização de recursos de bloco de financiamento e de programa diferente das ações realizadas.

18. Porém, a própria descrição das despesas impugnadas pelo MDS evidencia que os valores foram empregados em rubricas afetas à assistência social: aquisição de combustíveis para ações do IGD, do Bolsa Família, da Secretaria Municipal de Ação Social e do bloco da Proteção Social Básica. De fato, nenhuma das ações inerentes a esses blocos, programa ou órgão são estranhas à política pública que justificou a transferência dos recursos.

19. Segundo destaquei no voto condutor do recente Acórdão 4.655/2026- 2ª Câmara, a norma, ao instituir a lógica de blocos, deslocou o controle do item de despesa para a ação financiada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158780.

conferindo ao gestor local margem de autonomia na definição dos meios materiais e humanos necessários à oferta dos serviços.

20. A mesma orientação foi preservada e aprofundada pela Portaria-MDS 1.043/2024, atualmente disciplinadora do cofinanciamento federal do Suas, que manteve a estruturação por blocos e a exigência de vinculação das despesas às ações e serviços correspondentes.

21. Ou seja, a exclusividade prevista no art. 20 da Portaria MDS 113/2015 opera essencialmente entre blocos, programas e projetos do próprio sistema e a sua inobservância, quando os recursos permanecem no interior da política de assistência social, configura, a rigor, execução em objeto distinto do previsto, e não emprego dos valores em finalidade alheia àquela que justificou as transferências.

22. Nesse contexto e à vista do material produzido pela Confederação Nacional de Municípios, juntado pelo ex-prefeito aos autos (peça 76) e que serviria de guia para os municípios, não se pode desconsiderar que despesas de custeio com a aquisição de combustível para a frota que serve à rede socioassistencial constituem item com aparente vinculação à realização de atividades da área.

23. No caso concreto, apesar das denúncias, não foi apontado pelo órgão repassador indício de apropriação de recursos pelo gestor ou por terceiros, de pagamento sem contrapartida, de superfaturamento ou de simulação. As despesas foram documentadas por processos de pagamento, notas fiscais e comprovantes de transferência (peças 31-41) e o próprio órgão repassador manteve a aprovação do valor de R$ 166.433,16 (peça 49), o que indica o funcionamento da rede socioassistencial no período.

24. Assim, considerando que os gastos impugnados guardaram relação com os propósitos da assistência social, não restou suficientemente demonstrado o alegado desvio de finalidade em sentido próprio, como ponderou o MPTCU.

25. Portanto, do mesmo modo que foi decidido no Acórdão 4.655/2026-2ª Câmara, é desnecessário exigir ressarcimento ao FNAS por parte do município, por não haver caracterização inequívoca do dano.

26. Acrescente-se que a imputação de devolução integral dos recursos ao fundo nacional recairia sobre o orçamento municipal atual, sob gestão diversa daquela responsável pelas falhas, subtraindo recursos municipais e penalizando, ao final, a população que o próprio Suas se destina a proteger.

27. A ponderação exigida pelos arts. 20 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb) impõe que se considerem as consequências práticas da decisão e os obstáculos reais enfrentados pelo gestor e, nesta situação, é importante destacar que se trata de município de pequeno porte, com população de pouco mais do que 13.000 pessoas[1] e possíveis limitações de estrutura administrativa e contábil.

28. Não obstante o afastamento do débito, subsiste impropriedade consistente na falta de comprovação adequada da correta vinculação orçamentária das despesas entre os blocos e programas do sistema, até mesmo porque as notas fiscais não identificaram a destinação dos combustíveis ao bloco ou programa beneficiado (peça 36). Isso dificulta vincular cada dispêndio à correspondente ação socioassistencial, sendo que somente foi possível ter conhecimento da destinação do gasto porque foram detalhadas as atividades/projetos nos respectivos processos de pagamento (peça 31-33).

29. Portanto, as deficiências, embora insuficientes para caracterizar dano ao erário ou irregularidade nas contas, comprometem a sua perfeita regularidade e justificam a ressalva sugerida pelo MPTCU.

[1] Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/mulungu-do-morro.html. Acesso em: 1º/10/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158780.

30. Registro que o acolhimento das razões apresentadas em benefício do ente municipal revel encontra amparo no art. 161 do Regimento Interno, segundo o qual a defesa apresentada por um responsável aproveita aos demais, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas. Ademais, a revelia não gera, no processo de contas, presunção de veracidade das imputações, e a boa-fé das pessoas jurídicas de direito público é presumida, ante a ausência de capacidade volitiva própria.

31. Por fim, destaco que, por intermédio do Acórdão 4.655/2026-2ª Câmara, utilizado como paradigma para avaliar este processo, o Tribunal julgou irregulares as contas do ex-prefeito. Contudo, há circunstâncias neste caso que o diferem do julgado naquela deliberação, principalmente quanto:

a) à menor magnitude das despesas impugnadas (R$ 21.989,60, contra R$ 93.986,02 daquele caso); e

b) à realização de gastos em um só item (combustíveis), quando as despesas impugnadas naquele caso incluíram, ainda, locação de mão de obra temporária, fornecimento de gêneros alimentícios, material de expediente, quitação de conta telefônica, locação de veículos automotores e serviço de som automotivo para divulgação de projeto, com indicativos de alteração de documentos fiscais após a glosa dos valores.

32. Diante dessas diferenças e do fato de que o ex-prefeito arrolado como responsável no outro processo foi apenado com multa no valor de R$ 5.000,00, tido como compatível com a menor gravidade da conduta, em consonância com o caráter pedagógico dessa sanção, fixar multa em importância ainda mais ínfima ao ex-prefeito de Mulungu do Morro/BA não se coadunaria com os princípios que orientam o processo de controle externo, como o do formalismo moderado e da racionalidade processual, pois os custos da cobrança superariam em muito qualquer benefício proveniente da arrecadação da quantia, sem implicar em utilidade da pena.

III

33. Em consequência, concluo, de acordo com o parecer do MPTCU, por acolher, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas por Edimário José Boaventura e por julgar as contas de ambos os responsáveis regulares com ressalva, sem prejuízo de dar-se ciência ao município sobre os cuidados a serem observados na comprovação documental e na correta vinculação orçamentária das despesas custeadas com recursos do FNAS.

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 13 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158780.

ACÓRDÃO Nº 5146/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 023.704/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Interessado e Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (05.526.783/0001-65)
3.2. Responsáveis: Edimário José Boaventura (938.890.035-91) e Município de Mulungu do Morro/BA (16.445.876/0001-81)
4. Unidade: Município de Mulungu do Morro/BA
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Renato Siqueira Mascarenhas (OAB/BA 53.669), representando Edimário José Boaventura

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) contra Edimário José Boaventura, ex-prefeito do Município de Mulungu do Morro/BA, em virtude da não comprovação da regular aplicação da totalidade dos recursos repassados à municipalidade no exercício de 2021, na modalidade fundo a fundo, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revel o Município de Mulungu do Morro/BA, dando-se prosseguimento ao processo com os elementos nele contidos;

9.2. acolher, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas por Edimário José Boaventura, inclusive em favor do ente municipal;

9.3 julgar regulares com ressalva as contas do Município de Mulungu do Morro/BA e de Edimário José Boaventura, dando-lhes quitação;

9.4. dar ciência ao Município de Mulungu do Morro/BA de que constitui obrigação inafastável, sob pena de rejeição das despesas e imputação de débito em futuras oportunidades, a comprovação documental do nexo de causalidade entre cada despesa custeada com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e a ação, o serviço, o programa ou o bloco de financiamento correspondente, mediante sua identificação precisa nos instrumentos contratuais, nas notas de empenho, liquidação e pagamento e nos documentos fiscais, na forma exigida no art. 72 da Portaria-MDS 1.043/2024; e

9.5. comunicar a presente deliberação ao ex-prefeito, ao Município de Mulungu do Morro/BA, ao seu Conselho de Assistência Social e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

10. Ata n° 35/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5146-35/26-2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81174316.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81174316.