GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 005.850/2025-8
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Município de Ariquemes/RO
Responsáveis: Lorival Ribeiro de Amorim, ex-prefeito, e Município de Ariquemes/RO

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS. MUNICÍPIO DE ARIQUEMES/RO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM OBJETOS DISTINTOS DOS PACTUADOS. CITAÇÃO DO MUNICÍPIO E AUDIÊNCIA DO EX-PREFEITO. REVELIA DO ENTE MUNICIPAL. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO. QUITAÇÃO TEMPESTIVA DA DÍVIDA. CONTAS DO MUNICÍPIO REGULARES COM RESSALVAS. DESPESAS REALIZADAS PARA ATENDER AÇÕES VINCULADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO EX-PREFEITO. CONTAS DO EX-GESTOR REGULARES COM RESSALVA. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA AO MUNICÍPIO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome contra o Município de Ariquemes/RO e seu ex-prefeito Lorival Ribeiro de Amorim, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, na modalidade fundo a fundo, no ano de 2016.

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, trechos da instrução de mérito elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) que analisou a matéria:

> "*[...]*
> *HISTÓRICO*
> *2. Em 15/12/2024, o dirigente da instituição Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 64). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1861/2023.*
> *(...)*
> *4. 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:*
> *'Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do Transferências Legais 2016.'*
> *5. 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.*
> *6. No relatório da TCE (peça 73), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 95.895,33, imputando responsabilidade a Lorival Ribeiro de Amorim, prefeito no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.*
> *7. Em 29/3/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 76), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 77 e 78).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

8. Em 7/4/2025, 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 79).

9. Na instrução inicial (peça 83), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

9.1. Irregularidade 1: realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto das Transferências Legais 2016.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 60, 63 e 64.

*9.1.2. Normas infringidas: art 37, **caput**, c/c o art. 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 11º da Portaria MDS 625, de 10 de agosto de 2010; art. 82, § 1º, inciso II, alíneas 'b' e 'h', da Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011; Portaria Ministerial 2.300, de 08 de junho de 2018; Portaria Ministerial 2.601, de 6 de novembro de 2018; Portaria SNAS 355, de 19 de janeiro de 2018; Portaria MC 580 de 31 de dezembro de 2020; Portaria MDS 113, de 10 de dezembro de 2015 c/c Portaria SNAS 17, de 25 de fevereiro de 2021, bem como fundamento análogo às alíneas 'b' e 'g' do inciso II do § 1º do art. 70, da Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016.*

9.2. Débitos relacionados ao responsável Município de Ariquemes/RO:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
19/02/2016	410,55	21/12/2016	1,38
26/04/2016	36,10	19/02/2016	276,78
20/04/2016	5.616,00	23/08/2016	14,19
19/02/2016	830,34	30/08/2016	262,59
16/05/2016	1.486,99	22/09/2016	13,84
16/05/2016	2.602,24	27/09/2016	262,94
17/05/2016	70.260,35	20/10/2016	823,60
23/08/2016	14,19	20/10/2016	221,98
23/08/2016	14,19	25/10/2016	2,83
30/08/2016	525,18	25/10/2016	14,18
22/09/2016	13,84	08/11/2016	259,77
27/09/2016	262,94	21/11/2016	2,76
20/10/2016	5.631,20	21/11/2016	14,15
20/10/2016	823,60	05/12/2016	259,87
20/10/2016	2.115,00	21/12/2016	26,29
25/10/2016	2,83	21/12/2016	1,38
25/10/2016	14,18	06/01/2016	276,78
08/11/2016	259,77	27/01/2016	276,78
21/11/2016	2,76	06/01/2016	276,78
21/11/2016	14,15	27/01/2016	276,78
05/12/2016	259,87	06/01/2016	553,56
21/12/2016	26,29	27/01/2016	553,56

9.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Assistência Social.

9.2.2. Responsável: Município de Ariquemes/RO.

9.2.2.1. Conduta: realizar despesas na execução do instrumento em questão em itens não permitidos ou incompatíveis com as especificações constantes do termo aprovado.

9.2.2.2. Nexo de causalidade: a utilização de recursos federais transferidos no âmbito do instrumento em questão em itens não permitidos ou incompatíveis com o termo aprovado resultou na impugnação das referidas despesas e, consequentemente, em dano ao erário.

9.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsavel, por meio de seus administradores, tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, aplicar os recursos federais transferidos exclusivamente em itens permitidos ou compatíveis com o respectivo termo aprovado.

10. Encaminhamento: citação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

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

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 60, 63, 64 e 71.

10.1.2. Normas infringidas: art 37, caput, c/c art. 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 11º da Portaria MDS 625, de 10 de agosto de 2010; art. 82, §1º, inciso II, alíneas 'b' e 'h', da Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011; Portaria Ministerial 2.300, de 08 de junho de 2018; Portaria Ministerial 2.601, de 6 de novembro de 2018; Portaria SNAS 355, de 19 de janeiro de 2018; Portaria MC 580 de 31 de dezembro de 2020; Portaria MDS 113, de 10 de dezembro de 2015 c/c Portaria SNAS 17, de 25 de fevereiro de 2021, bem como fundamento análogo à alínea 'b' e ¿g¿ do inciso II, §1º, do artigo 70, da Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016.

10.1.3. Responsável: Lorival Ribeiro de Amorim.

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

10.1.3.2. 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.

10.1.3.3. 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.

11. Encaminhamento: audiência.

12. Apesar de o tomador de contas não haver incluído o Município de Ariquemes/RO 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.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 84), foram efetuadas citação e audiência dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Lorival Ribeiro de Amorim - promovida a audiência do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 44762/2025 – Seproc (peça 88)* *Data da Expedição: 3/11/2025* *Data da Ciência: **18/11/2025** (peças 94 e 91)* *Nome Recebedor: Carmem Lúcia Santos Oliveira* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 86).* *Fim do prazo para a defesa: 3/12/2025*
***Comunicação**: Ofício 44763/2025 – Seproc (peça 89)* *Data da Expedição: 3/11/2025* *Data da Ciência: **18/11/2025** (peça 93)* *Nome Recebedor: Carmem Lúcia Santos Oliveira* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 86).* *Fim do prazo para a defesa: 3/12/2025*

b) Município de Ariquemes/RO - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 44761/2025 – Seproc (peça 87)* *Data da Expedição: 3/11/2025* *Data da Ciência: **18/11/2025** (peça 92)* *Nome Recebedor: Marta (sobrenome ilegível)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 85).* *Fim do prazo para a defesa: 3/12/2025*

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 95), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Município de Ariquemes/RO permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e o responsável Lorival Ribeiro de Amorim apresentou defesa (peça 91).

16. Na instrução de peça 96, foram examinadas as razões de justificativa apresentadas por Lorival Ribeiro de Amorim à peça 91 e a revelia do Município de Ariquemes/RO. A unidade técnica concluiu pela rejeição dos argumentos defensivos, por não serem suficientes para afastar as irregularidades atribuídas ao ex-gestor, e propôs considerar revel o município, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Considerando, contudo, a presunção de boa-fé aplicável ao ente federado, propôs-se a fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o município efetuasse e comprovasse o recolhimento do débito atualizado monetariamente, sem incidência de juros de mora. A apreciação definitiva das contas de Lorival Ribeiro de Amorim e da aplicação de multa foi postergada para a posterior instrução de mérito.

17. O Ministério Público junto ao TCU, por meio do parecer de peça 99, anuiu à proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 96, que também havia contado com a concordância do corpo diretivo da AudTCE às peças 97-98, manifestando-se pela revelia do Município de Ariquemes/RO e pela concessão do novo e improrrogável prazo de quinze dias para recolhimento do débito.

18. Posteriormente, por meio do Acórdão 1.848/2026-2 ª Câmara (peça 100), o Tribunal, por unanimidade, acolheu o encaminhamento no sentido de considerar revel o Município de Ariquemes/RO e fixar-lhe novo e improrrogável prazo de quinze dias para comprovar o recolhimento das importâncias devidas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, atualizadas monetariamente até a data do efetivo recolhimento. Consignou-se, ainda, que a liquidação tempestiva sanearia o processo e implicaria o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas.

19. Em cumprimento ao referido acórdão, o Município de Ariquemes/RO solicitou a emissão de Guia de Recolhimento da União, tendo sido expedida a GRU constante da peça 104, no valor de R$ 155.774,46, com vencimento em 19/5/2026.

20. O município efetuou o pagamento integral da GRU em 14/5/2026, no valor de R$ 155.774,46, conforme registro do SisGRU constante da peça 105 e documentação comprobatória juntada à peça 107.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

21. 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 21/12/2016, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

21.1. Lorival Ribeiro de Amorim, por meio do ofício acostado à peça 18, recebido em 22/7/2022, conforme AR (peça 19).

21.2. Município de Ariquemes/RO, excepcionalmente, não houve notificação.

Valor de Constituição da TCE

22. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 139.831,16, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

23. 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.

(...)

27. 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:

	Data	**Documento**	**Resolução 344**	**Efeito**
1	*6/9/2019*	*Recebimento eletrônico do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira – Retificado versão 3.1, acompanhado do Parecer original do*	*Art. 4º, inciso II*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

		Conselho Municipal de Assistência Social, de 23/10/2017 (peça 3, p. 38)		
2	*7/7/2022*	*Nota Técnica 1643/2022 (peça 17)*	*Art. 5º, inciso II*	*1ª Interrupção – Marco inicial*
3	*20/9/2022*	*Nota Técnica 2420/2022 (peça 48)*	*Art. 5º, inciso I*	*Sobre ambas as prescrições*
4	*22/5/2023*	*Nota Técnica 661/2023 (peça 63)*	*Art. 8º, § 1º*	*Apenas sobre a intercorrente*
5	*29/5/2023*	*Termo de aprovação parcial (peça 64)*	*Art. 5º, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
6	*25/8/2023*	*Relatório do Tomador de Contas (peças 71 e 73)*	*Art. 5º, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
7	*26/3/2025*	*Relatório do Controle Interno (peça 76)*	*Art. 5º, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
8	*4/4/2025*	*Pronunciamento ministerial (peça 79)*	*Art. 5º, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
9	*8/4/2025*	*Sorteio de Relator de Processo no TCU (peça 81)*	*Art. 8º, § 1º*	*Apenas sobre a intercorrente*
10	*30/9/2025*	*Pronunciamento da Unidade (peça 84)*	*Art. 5º, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
11	*20/1/2026*	*Despacho (peça 95)*	*Art. 8º, § 1º*	*Apenas sobre a intercorrente*

28. 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.

29. 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

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

Responsável	*Processo*
Prefeitura Municipal de Ariquemes/RO	*015.040/1999-2 [REPR, encerrado, representação formulada pelo Conselho Municipal de Saúde de Ariquemes/RO acerca de irregularidades na administração de recursos do sus]* *025.113/2012-7 [TCE, encerrado, possíveis irregularidades na não utilização dos recursos destinados ao Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), pela Prefeitura de Ariquemes/RO]* *023.082/2009-0 [TCE, encerrado, Convênio 155/1995 - irregularidades na aplicação de recursos]* *031.575/2010-2 [REPR, encerrado, contratação de empresa para prestação de serviços de terapia renal substitutiva]*

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

EXAME TÉCNICO

<u>Do recolhimento do débito pelo Município de Ariquemes/RO</u>

32. Por meio do Acórdão 1.848/2026-2ª Câmara (Relator: Ministro Jorge Oliveira), o Tribunal considerou revel o Município de Ariquemes/RO e fixou novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o ente comprovasse o recolhimento das importâncias apuradas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, devidamente atualizadas. Na mesma deliberação, consignou-se expressamente que o recolhimento tempestivo sanaria o processo e implicaria o julgamento das contas do município pela regularidade com ressalvas (peça 100).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

33. Em cumprimento à deliberação, o município solicitou a emissão de Guia de Recolhimento da União para pagamento do débito atualizado em parcela única, tendo sido emitida GRU no valor de R$ 155.774,46, com vencimento em 19/5/2026 (peça 104).

34. O Município de Ariquemes/RO efetuou, em 14/5/2026, o recolhimento integral da quantia de R$ 155.774,46, conforme comprovante juntado à peça 107, tendo o respectivo ingresso sido confirmado no SisGRU como contabilizado, conforme peça 105.

35. Verifica-se, portanto, que o município cumpriu tempestiva e integralmente a determinação do Tribunal. Desse modo, encontram-se presentes os pressupostos para a expedição de quitação do débito, nos termos do art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno do TCU, bem como para o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, conforme expressamente previsto na deliberação que lhe concedeu o novo e improrrogável prazo.

Das razões de justificativa de Lorival Ribeiro de Amorim

36. Situação distinta se verifica quanto a Lorival Ribeiro de Amorim. O responsável foi ouvido em audiência em razão da aplicação de recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização do órgão repassador. Suas razões de justificativa, apresentadas à peça 91, foram examinadas na instrução de peça 96, mas a proposta definitiva de julgamento de suas contas e de aplicação de sanção foi postergada até a conclusão da providência então determinada ao município.

37. Em síntese, Lorival Ribeiro de Amorim sustentou que as despesas questionadas estariam compreendidas no conceito de custeio e teriam sido realizadas em benefício da política municipal de assistência social. Alegou que gastos com reformas e adaptações de estruturas físicas, vigilância eletrônica e alarmes, combustíveis, pneus, bebedouro industrial, tributos e contribuições seriam necessários ao funcionamento dos serviços socioassistenciais. Argumentou, ainda, que não teria ocorrido desvio material de finalidade, enriquecimento ilícito ou benefício particular, mas, no máximo, divergência interpretativa acerca do enquadramento das despesas, tendo as decisões sido tomadas com respaldo técnico e sem dolo ou culpa grave (peça 91, pp. 2-5).

38. Os argumentos não merecem acolhimento. Conforme já demonstrado na instrução de peça 96, a Nota Técnica 2.627/2022 (peça 60) identificou situações objetivas de utilização dos recursos em finalidade diversa daquela vinculada aos respectivos blocos e programas, bem como a realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com as regras do cofinanciamento federal. A circunstância de determinada despesa poder ser genericamente classificada como de custeio, ou de ter revertido em benefício do próprio município, não é suficiente para demonstrar sua aderência à finalidade específica dos recursos federais vinculados.

39. Tampouco a defesa demonstrou, de forma individualizada e mediante documentação idônea, o necessário nexo entre cada despesa impugnada e os objetivos do bloco ou programa ao qual os recursos estavam vinculados. Permanecem, assim, as conclusões de que houve remanejamento material de recursos entre ações distintas e utilização de valores em despesas incompatíveis com as finalidades previamente estabelecidas, sem autorização do órgão repassador.

40. Também não prosperam as alegações de boa-fé e de ausência de dolo ou culpa grave. A instrução de peça 96 concluiu que a aplicação de recursos federais vinculados em finalidade diversa daquela pactuada, sem autorização do concedente, representou grave inobservância do dever de cuidado na gestão dos recursos públicos e caracterizou erro grosseiro. As razões de justificativa não trouxeram elementos novos aptos a modificar essa conclusão.

41. Desse modo, permanecem caracterizadas a irregularidade e a responsabilidade pessoal de Lorival Ribeiro de Amorim, devendo ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas à peça 91. A conduta é suficiente para ensejar o julgamento de suas contas pela irregularidade e a aplicação da sanção cabível.

42. O recolhimento integral realizado pelo município, por sua vez, satisfaz a obrigação de natureza ressarcitória objeto do novo e improrrogável prazo, mas não afasta a responsabilidade de Lorival pela irregularidade objeto de sua audiência. Considerando que o dano já foi integralmente recomposto pelo ente municipal e que a responsabilidade de Lorival remanescente possui natureza sancionatória, não há débito a lhe ser imputado nesta oportunidade.

43. Assim, as contas de Lorival Ribeiro de Amorim devem ser julgadas irregulares, sem imputação de débito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal.

CONCLUSÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

44. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o Município de Ariquemes/RO cumpriu tempestivamente a determinação constante do Acórdão 1.848/2026-2ª Câmara (Relator: Ministro Jorge Oliveira), mediante o recolhimento integral, em 14/5/2026, da quantia atualizada de R$ 155.774,46.

45. Dessa forma, deve ser expedida quitação do débito ao Município de Ariquemes/RO, nos termos do art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno do TCU, e suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação.

46. Quanto a Lorival Ribeiro de Amorim, a reanálise das razões de justificativa apresentadas à peça 91 confirma as conclusões alcançadas na instrução de peça 96. Os argumentos apresentados não afastaram a aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização do órgão repassador, nem trouxeram elementos capazes de descaracterizar o erro grosseiro reconhecido em sua conduta.

47. Propõe-se, portanto, rejeitar as razões de justificativa de Lorival Ribeiro de Amorim e julgar suas contas irregulares, sem imputação de débito, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) expedir quitação ao Município de Ariquemes/RO (CNPJ 04.104.816/0001-16) quanto ao débito objeto do item 9.2 do Acórdão 1.848/2026-2ª Câmara (Relator: Ministro Jorge Oliveira), diante de seu recolhimento integral, nos termos do art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno do TCU;

b) julgar regulares com ressalva as contas do Município de Ariquemes/RO, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 201, § 2º, 205 e 208 do Regimento Interno do TCU, dando-lhe quitação;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Lorival Ribeiro de Amorim (CPF 244.231.656-00) à peça 91;

d) julgar irregulares, sem imputação de débito, as contas de Lorival Ribeiro de Amorim, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

e) aplicar a Lorival Ribeiro de Amorim, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa em valor a ser fixado pelo Tribunal, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante esta Corte o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento;

f) autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida decorrente da multa em até 36 parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação das demais, devendo incidir sobre cada parcela os acréscimos legais cabíveis e ficando o responsável alertado de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

g) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida decorrente da multa, caso não atendida a notificação, na forma do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

h) dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, a Lorival Ribeiro de Amorim, ao Município de Ariquemes/RO e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome."

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81255612.

VOTO

Em exame, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) contra o Município de Ariquemes/RO e seu ex-prefeito Lorival Ribeiro de Amorim, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), na modalidade fundo a fundo, no ano de 2016.

2. A irregularidade que motivou a instauração deste processo consistiu na aplicação de recursos federais em finalidade diversa da prevista, sem autorização prévia do órgão repassador, o que importa em prejuízo no valor histórico de R$ 95.895,33.

3. O débito, apurado pelo órgão repassador na Nota Técnica 2.627/2022 (peça 60), alcançou despesas custeadas com recursos da assistência social que foram destinadas à:

a) aquisição de material de consumo para oficinas de artesanato e culinária no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI, serviço inserido no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social);

b) aquisição de combustíveis para atender demandas da Secretaria Municipal de Ação Social relacionadas ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV, serviço vinculado à Proteção Social Básica) e ao Bolsa Família;

c) aquisição de pneus para atender a frota da Secretaria Municipal de Assistência Social;

d) aquisição de material permanente para os Centros de Referência de Assistência Social (Cras);

e) reforma das instalações prediais de Cras bem como recolhimento dos tributos associados; e

f) contratação de sistema de alarme monitorado para os Cras.

4. No âmbito do TCU, foi efetuada a citação do município, ante a evidência de ter se beneficiado dos recursos, e a audiência do ex-prefeito Lorival Ribeiro de Amorim, por ter aplicado os valores em finalidade diversa da prevista.

5. O município não atendeu à citação, o que levou este Tribunal a prolatar o Acórdão 1.848/2026-2ª Câmara (peça 100), de minha relatoria, que fixou novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o ente comprovasse o recolhimento do débito. Na mesma ocasião, decidiu-se postergar o exame do mérito do processo em relação ao ex-prefeito, para evitar-se um descompasso processual.

6. Em atendimento ao que foi determinado, o município efetuou o pagamento integral do montante corrigido (R$ 155.774,46) em 14/5/2026, conforme registro do Sistema de Gestão de Recolhimento da União (SisGRU) constante da peça 105 e documentação comprobatória juntada à peça 107. Não há, portanto, mais débito a ser apurado neste feito.

7. Relembro, que, na fase anterior de instrução do processo, Lorival Ribeiro de Amorim apresentou razões de justificativa (peça 91).

8. O ex-prefeito sustentou que as despesas impugnadas se enquadram no conceito de custeio e foram realizadas em benefício da política municipal de assistência social. Segundo ele, gastos com reformas e adaptações de estruturas físicas, vigilância eletrônica e alarmes, combustíveis, pneus, bebedouro industrial, tributos e contribuições eram necessários ao funcionamento dos serviços socioassistenciais do município. Alegou, ainda, inexistência de desvio material de finalidade, de enriquecimento ilícito ou de benefício particular, com divergência, no máximo, quanto ao enquadramento das despesas, e afirmou ter agido com respaldo técnico, sem dolo ou culpa grave.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81256560.

9. Em face desse cenário, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs expedir quitação ao município quanto ao débito e julgar suas contas regulares com ressalva. Quanto ao ex-prefeito, propôs rejeitar as razões de justificativa e julgar suas contas irregulares, sem débito, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea "b", e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, com aplicação da multa do art. 58, inciso I, do mesmo diploma.

10. A unidade entendeu que a natureza de custeio da despesa ou o efetivo benefício da área de assistência social não demonstram sua aderência à finalidade específica dos recursos vinculados. Considerou também que a defesa não estabeleceu, de forma individualizada, o nexo entre cada despesa e os objetivos do bloco ou programa correspondente, e que a aplicação em finalidade diversa sem autorização do concedente caracteriza erro grosseiro.

11. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

12. Registro, de início, minha concordância com a unidade técnica quanto aos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo. Não houve o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador, ocorrido em 21/12/2016, e a notificação do ex-prefeito pela autoridade administrativa competente, efetivada em 22/7/2022 (peças 18 e 19), em conformidade com os arts. 6º, inciso II, e 29 da Instrução Normativa-TCU 98/2024.

13. Também não ocorreram as prescrições ordinária e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz da Resolução-TCU 344/2022. O marco inicial foi fixado em 6/9/2019, com o recebimento do demonstrativo sintético anual retificado. Seguiram-se sucessivos atos interruptivos, sem intervalo superior a cinco anos, para a prescrição principal, nem a três anos, para a intercorrente, a exemplo das Notas Técnicas 2.420/2022 (peça 48) e 661/2023 (peça 63), do relatório do tomador de contas, do relatório do controle interno, do pronunciamento ministerial e do pronunciamento da unidade técnica neste Tribunal.

14. No tocante ao município, acompanho a proposta de mérito da unidade técnica. O ente cumpriu integralmente o prazo estabelecido pelo Acórdão 1.848/2026-2ª Câmara, que previa, expressamente, que suas contas seriam julgadas regulares com ressalva na hipótese de recolhimento tempestivo do débito.

15. Cabe, portanto, expedir-lhe quitação, nos termos do art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno, e julgar suas contas regulares com ressalva, conforme o art. 12, § 2º, da mesma lei e o art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU.

16. Divirjo, contudo, da solução proposta quanto ao ex-prefeito, pelas razões expostas a seguir.

17. No exercício de 2016, o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social (Suas), na modalidade fundo a fundo, era regido pela Portaria-MDS 113/2015. O art. 7º dessa norma organizava os recursos destinados aos serviços e ao incentivo à gestão em blocos de financiamento: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do Suas e Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Além disso, os arts. 20 e 21 do normativo determinavam que os recursos de cada bloco, programa e projeto fossem aplicados exclusivamente nas ações e finalidades a eles definidas.

18. Como esclarecido no Acórdão 5.146/2026-2ª Câmara, de minha relatoria, que tratou de caso similar ao presente, a lógica de blocos deslocou o controle do item de despesa para a ação financiada, conferindo ao gestor local margem de autonomia na definição dos meios materiais e humanos necessários à oferta dos serviços. Esse modelo foi mantido pela Portaria-MDS 1.043/2024, que preservou a estruturação por blocos e a exigência de vinculação das despesas às ações e serviços correspondentes.

19. Decorre daí que a exclusividade prevista no art. 20 da Portaria-MDS 113/2015 opera essencialmente entre blocos, programas e projetos do próprio sistema. Quando os recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81256560.

permanecem no interior da política de assistência social, sua inobservância configura execução em objeto distinto do previsto, e não emprego dos valores em finalidade alheia àquela que justificou as transferências.

20. A distinção tem relevância jurídica. A jurisprudência que qualifica o desvio de finalidade em benefício do ente como erro grosseiro, para fins do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), e que fundamenta a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, a exemplo do decidido no Acórdão 2.263/2026-2ª Câmara, de minha relatoria, pressupõe o desvio em sentido próprio, ou seja, o emprego dos recursos em finalidade estranha à política pública que motivou o repasse.

21. Hipótese diversa é o remanejamento entre blocos e programas de uma mesma política, cujas despesas continuam a servir aos beneficiários do Suas. Essa situação caracteriza, a rigor, falha de vinculação orçamentária e de classificação da despesa, cuja gravidade deve ser aferida segundo as circunstâncias concretas.

22. No caso de Ariquemes/RO, a instrução da unidade técnica, ao reproduzir as conclusões da Nota Técnica 2.627/2022 (peça 60), descreve a irregularidade como: utilização dos recursos em finalidade diversa daquela vinculada aos respectivos blocos e programas. Também se refere a remanejamento material de recursos entre ações distintas. Os autos, tal como sintetizados na instrução, não indicam que os valores tenham sido aplicados fora da política de assistência social. A própria formulação da irregularidade remete à vinculação entre blocos e programas do sistema, e não à saída dos recursos do âmbito socioassistencial.

23. A natureza das despesas reforça essa compreensão. Combustíveis e pneus destinaram-se, em regra, à frota que atende a rede socioassistencial, em situação análoga à apreciada no Acórdão 5.146/2026-2ª Câmara, na qual houve aquisição de combustíveis para a secretaria de assistência social municipal. Vigilância eletrônica, alarmes e bebedouro industrial guardam relação com a manutenção e o funcionamento dos equipamentos públicos em que os serviços de assistência social são ofertados. Reformas e adaptações de estruturas físicas voltaram-se igualmente às unidades da rede. Nenhum desses itens é, por si, estranho à execução da política que justificou as transferências.

24. O argumento da unidade técnica de que o enquadramento genérico da despesa como custeio não comprova sua aderência à finalidade específica do repasse é correto quanto à vinculação entre blocos e programas. Esse fundamento sustenta a ressalva das contas, mas não basta para caracterizar desvio de finalidade em sentido próprio nem erro grosseiro do gestor.

25. Foi exatamente o que se assentou no Acórdão 5.146/2026-2ª Câmara, em que a unidade técnica sustentou tese idêntica, de aderência estrita às rubricas, e o Colegiado, acolhendo o parecer do Ministério Público naquele feito, entendeu não demonstrado o desvio de finalidade em sentido próprio.

26. É importante notar, adicionalmente, que a instrução também não registra indícios de apropriação dos recursos pelo gestor ou por terceiros, de pagamento sem contrapartida, de superfaturamento, de simulação ou de adulteração de documentos fiscais.

27. Também contribui para qualificar as falhas como menos gravosas o fato de o dano apurado já ter sido integralmente recomposto ao FNAS pelo município, com a quantia atualizada de R$ 155.774,46. Portanto, a finalidade ressarcitória do processo foi plenamente atendida e a eventual multa ao ex-prefeito teria natureza exclusivamente sancionatória.

28. Adicionalmente, a ponderação exigida pelos arts. 20 e 22 da Lindb impõe considerar as consequências práticas da decisão, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias que condicionaram sua conduta. Entre essas circunstâncias estão a complexidade do modelo de cofinanciamento por blocos e a possibilidade de interpretações divergentes, na prática municipal, sobre o alcance do art. 20 da Portaria-MDS 113/2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81256560.

29. Diante desse quadro, não se demonstra, com a segurança exigida pela Lindb, que a conduta do ex-prefeito tenha configurado erro grosseiro, que é definido como o erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave e caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

30. O remanejamento de recursos entre blocos e programas da mesma política, para custear itens instrumentais à rede socioassistencial e sem indícios de malversação, insere-se no campo das falhas formais de execução, e não na grave inobservância do dever de cuidado que justificaria a sanção.

31. Subsiste, entretanto, impropriedade que impede reconhecer a plena regularidade das contas, consubstanciada na ausência de comprovação adequada da correta vinculação orçamentária das despesas entre os blocos e programas do sistema e da falta de demonstração individualizada do nexo entre cada dispêndio e a ação socioassistencial custeada, como bem apontou a unidade técnica.

32. Essas deficiências, embora insuficientes para caracterizar irregularidade passível de sanção, comprometem a perfeita regularidade da gestão e justificam a ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992.

33. Por fim, cabe dar ciência ao Município de Ariquemes/RO, nos moldes do que foi feito pelo subitem 9.4 do Acórdão 5.146/2026-2ª Câmara, de que constitui obrigação inafastável comprovar documentalmente o nexo de causalidade entre cada despesa custeada com recursos do FNAS e a ação, o serviço, o programa ou o bloco de financiamento correspondente.

34. Essa comprovação deve ser feita mediante identificação precisa nos instrumentos contratuais, nas notas de empenho, liquidação e pagamento e nos documentos fiscais, na forma do art. 72 da Portaria-MDS 1.043/2024, sob pena de rejeição das despesas e imputação de débito em futuras oportunidades.

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 3 de novembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81256560.

ACÓRDÃO Nº 5349/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 005.850/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Lorival Ribeiro de Amorim (244.231.656-00), ex-prefeito; e Município de Ariquemes/RO (04.104.816/0001-16)
4. Unidade: Município de Ariquemes/RO
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Michel Eugênio Madella (OAB/RO 3.390)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) contra o Município de Ariquemes/RO e seu ex-prefeito Lorival Ribeiro de Amorim, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, na modalidade fundo a fundo, no ano de 2016;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, e 27 da Lei 8.443/1992, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. reconhecer o recolhimento integral do débito objeto do subitem 9.2 do Acórdão 1.848/2026-2ª Câmara pelo Município de Ariquemes/RO;

9.2. acolher, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas por Lorival Ribeiro de Amorim;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas do Município de Ariquemes/RO e de Lorival Ribeiro de Amorim, dando-lhes quitação;

9.4. dar ciência ao Município de Ariquemes/RO 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 Ariquemes/RO, ao seu Conselho de Assistência Social e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

10. Ata n° 38/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5349-38/26-2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81256567.

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

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81256567.