GRUPO I – CLASSE ___ – Segunda Câmara
TC 003.292/2025-8
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Entidade: Município de Gongogi (BA)
Recorrente: Adriano Mendonca Pinheiro (019.778.685-50)
Interessado: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (03.353.358/0001-96)
Representação legal: Ludimila Viana Vieira (33301/OAB-BA), Jose Carlos Costa da Silva Junior (33086/OAB-BA) e outros, representando Município de Gongogi (BA).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. MUNICÍPIO DE GONGOGI/BA. TRANSFERÊNCIA OBRIGATÓRIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FINALÍSTICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. COMPROVAÇÃO PARCIAL DA EXECUÇÃO FÍSICA. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO PARCIAL DO DÉBITO. REDUÇÃO PROPORCIONAL DA MULTA APLICADA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adriano Mendonça Pinheiro contra o Acórdão 2.572/2026-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus).

2. Reproduzo, a seguir, o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 112), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 113-114):

> *1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por **Adriano Mendonça Pinheiro** (peça 101) contra os itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.572/2026-TCU-2ª Câmara (peça 97), de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.*
>
> *1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*
>
> *VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional devido à não comprovação da regular aplicação de recursos federais repassados por meio de transferência obrigatória, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:*
>
> *9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, e 16, III, "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, as contas de Adriano Mendonça Pinheiro, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, "a", da citada lei c/c o art. 214, III, "a", do Regimento Interno:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

13/4/2022	*894,00*
26/4/2022	*44.700,00*
29/4/2022	*38.084,40*
29/4/2022	*19.668,00*
3/5/2022	*35.581,20*
3/5/2022	*36.693,60*
3/5/2022	*38.084,40*

9.2. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, "a", do Regimento Interno, o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.4. autorizar, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável para o fato de que a ausência de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.5. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República na Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao responsável.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em desfavor de Adriano Mendonça Pinheiro, prefeito de Gongogi/BA de 1º/1/2021 a 31/12/2024, por não comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio da Transferência Obrigatória 1AAHDT, autorizada pela Portaria SNPDC/MDR 3427/2021, para ações de resposta a desastres no valor de R$ 225.200,00, sem contrapartida municipal, com vigência de 3/1 a 1º/7/2022.

2.1. Na fase interna, o órgão concedente concluiu pela não comprovação da execução física do objeto em razão da ausência de documentação suficiente para demonstrar a entrega dos materiais assistenciais à população atingida, especialmente relação de beneficiários, comprovantes de recebimento e registros fotográficos datados e georreferenciados; também foram apontadas falhas na comprovação financeira das despesas.

2.2. Neste Tribunal, houve apresentação intempestiva de elementos de defesa, mas, apresentados antes do julgamento de mérito, foram analisados pela unidade técnica, resultando em proposta que teve concordância do MPTCU e do Ministro-Relator, nos termos do acórdão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo SAR/AudRecursos (peça 102), conhecendo-se do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens impugnados. A análise contou com a anuência do Ministro-Relator (peça 105).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso definir se houve:

a) comprovação substancial da regularidade do gasto; e

b) ausência de critérios para a dosimetria da multa.

4.1. A alegação de prescrição não foi levantada em sede recursal, permanecendo o entendimento exposto no acórdão recorrido e suas peças.

5. Da regularidade substancial do gasto

5.1. O recorrente afirma que o acórdão reconheceu "a aquisição, a rastreabilidade financeira, a compatibilidade do objeto e a realidade da calamidade", mas que lhe cobrou em débito o repasse de forma integral.

5.2. Considera que teria havido comprovação parcial de entrega: "Em outras palavras, da proposição `não foi possível reconstituir documentalmente cada entrega´ extraiu-se a proposição muito mais grave `nenhuma cesta foi entregue e todo o valor constitui prejuízo´". Entende faltar justificativa sobre por que os 204 núcleos cadastrados, os termos de destinação e os registros fotográficos não permitiriam reconhecer sequer execução parcial. Também ressalta a devolução do saldo.

5.3. Entende que deveria ter havido uma avaliação conjunta e convergente e que "nenhum documento, isoladamente, precisa reconstituir toda a política pública". Considera que as notas fiscais, os empenhos, as liquidações, os extratos e ordens bancárias, os termos de destinação, as fotografias, os cadastros e relações e os relatórios sociais em conjunto demonstram a correta aquisição, pagamento, existência física dos bens, a população atingida e a atuação municipal.

5.4. Que o acórdão teria reconhecido o baixo potencial gravoso no remanejamento dos recursos entre metas de uma mesma ação humanitária (aquisição apenas de cestas básicas e não de todos os itens previstos). Teria permanecido apenas a alegação de insuficiência de prova da execução física finalística, mas não seria juridicamente plausível equiparar deficiência documental ou meras irregularidades formais com apropriação irregular de recursos.

5.5. Entende que a imputação do débito exige demonstração de dano ou desvio, mas que, uma vez tendo sido demonstrada a efetiva aquisição dos itens, estaria claro que os recursos foram direcionados para as políticas públicas municipais. Que seria necessário ao TCU demonstrar extravio, perecimento ou direcionamento irregular das cestas. Do contrário, correr-se-ia o risco de enriquecimento sem causa do erário: "O Estado recuperaria financeiramente, em integralidade, recursos que foram convertidos em gêneros alimentícios destinados à coletividade, sem que se tenha provado que tais gêneros deixaram de gerar utilidade pública".

5.6. Em relação à entrega de algumas cestas antes da data da nota fiscal, afirma que isso ocorreu em função da emergência de atendimento à população atendida pelas inundações ocorridas a partir de 24/12/2021 no município, pois a necessidade surgiu a partir da data do desastre, e não da data do crédito federal. Crê que a "anterioridade do cadastro em relação à compra não invalida a destinação".

5.7. Relata que a partir do desastre a Secretaria Municipal de Assistência Social iniciou o levantamento das áreas e famílias atingidas, e a partir disso que foram realizadas as entregas durante o período crítico (dezembro de 2021 a fevereiro de 2022). Afirma que as datas na Relação para doações emergenciais, nas fichas Jus CadSocial e no relatório de 27/12/2021 apontam o ingresso da família no fluxo assistencial e que o acórdão não teria distinguido entre cadastro social e recibo de entrega e não teria confrontado a "documentação com os ciclos de distribuição".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

5.8. Sobre a diferença entre os 204 nomes da lista e as 1.212 cestas adquiridas, entende não ser correto presumir que a cada nome corresponda uma única cesta e entrega. Aponta que isso "desconsidera a própria natureza da assistência alimentar em calamidade prolongada" e que um nome pode representar uma família com vários integrantes, ou seja, representar várias entregas sucessivas.

5.9. Relata que a entrega de 1.195 unidades representa entregas periódicas a cerca de 200 famílias cadastradas e que a média de seis cestas por núcleo familiar seria compatível com assistência mensal ou quinzenal em situação de desastre. Entende que esse cálculo não substitui a prova, mas que representa um indício relevante que ensejaria diligência ou pedido de esclarecimentos.

5.10. Atribui a falta de algumas assinaturas em função de algumas entregas terem sido realizadas por ponto de apoio, com registros consolidados, mas sustenta que isso não significa que os beneficiários não existiam ou que os bens foram desviados.

5.11. Afirma que ao invés de "valorar as listas como parte de um conjunto, a decisão exigiu que elas, sozinhas, estabelecessem correspondência unitária entre cada cesta e cada assinatura", embora o voto tenha registrado que "não seria cabível prova ritualística ou absolutamente individualizada em contexto de calamidade". Entende que a decisão do TCU teria desconsiderado a prova indiciária administrativa.

5.12. Sobre as fotografias, embora concorde que não constituam provas autônomas, entende que não sejam irrelevantes, pois comprovariam a entrega dos bens adquiridos ao município, valoradas de forma conjunta com os outros indícios. Destaca que não houve perícia comprovando falsidade documental.

5.13. Cita o Acórdão 1.122/2026-TCU-1ª Câmara, onde teria se assentado que a jurisprudência do Tribunal admitiria a regularidade de prestação de contas com lacunas formais em relação à Portaria MDR 3.036/2020 quando "o acervo probatório permite concluir pela execução do objeto e pelo atingimento da finalidade social", e que não seria razoável exigir do gestor diante de calamidades prova exaustiva em relação à totalidade dos itens adquiridos.

5.14. Entende que se houver entendimento sobre inaplicabilidade desse precedente, deveria haver conversão do julgamento em diligência para permitir esclarecimento das diferenças.

5.15. Entende haver uma contradição entre admitir como razoável a aquisição exclusiva de cestas básicas, mas exigir em débito a totalidade dos recursos por falta de detalhamento das entregas. Afirma não existir lacunas nos registros contemporâneos das entregas. Solicita consideração dos art. 20, 22 e 28 da LINDB.

5.16. Entende que não houve individualização concreta de sua conduta, da norma descumprida e do erro grosseiro, sobre o qual reputa ter havido apenas um rótulo e não uma caracterização adequada. Afirma que seria necessário demonstrar, porque diante da realidade administrativa de um município de pequeno porte gerindo uma catástrofe, seria uma negligência gravíssima a guarda incompleta de fotos georreferenciadas e de recibos individualizados, sobretudo quando foram preservados diversos outros documentos.

5.17. Requer prazo complementar para defesa e conversão em diligência para se obter declaração da Secretária e dos agentes municipais responsáveis pelo cadastro e distribuição; registros remanescentes de almoxarifado, de saída, de transporte e de rotas; atas do Conselho Municipal de Assistência Social e outras, publicações institucionais e ações da Defesa Civil; fichas de atendimento; confirmação por amostragem de beneficiários; cruzamento dos nomes e endereços e dos lotes e rotas com as áreas atingidas e com o cadastro social municipal; metodologia de cadastramento; etc.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

5.18. Entende ser cabível ação do TCU para geração de provas. Questiona o envio do acórdão à Procuradoria da República. Apesar do previsto no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, como não houve dolo, fraude, superfaturamento ou enriquecimento privado, entende ser necessário delimitar esse aspecto na comunicação, para evidenciar que a irregularidade apontada não foi tão grave. E afirma que se for reformado o julgamento para regularidade com ressalva, essa notificação deveria ser tornada sem efeito.

5.19. Entende caber julgamento de regularidade plena ou com ressalva. Mencionando a função pedagógica do controle, também entender cabível recomendação ou determinação de aprimoramento de controles.

5.20. Em hipótese extrema, sugere julgamento irregular sem débito, em função das irregularidades serem apenas de falta parcial de registro da execução física. No mínimo, considera ter necessário redução proporcional do débito em função dos comprovantes parciais. No entanto, considera que a "condenação integral, ao contrário, trata como inexistente uma política pública cuja materialidade foi em grande parte reconhecida pelo próprio acórdão".

Análise

5.21. Em essência, o recorrente afirma que houve a aquisição dos itens previstos, embora haja falha documental parcial relativa à efetiva entrega. Afirma que ao menos redução proporcional do débito seria cabível. Solicita equiparação ao julgamento exarado no Acórdão 1.122/2026-TCU-1ª Câmara, no qual teria havido entendimento pela regularidade de contas com ressalva apesar de ausência documental semelhante à existente neste processo.

5.22. A questão central a ser esclarecida diz respeito a até que ponto a aplicação de recursos em ações de resposta a calamidades, no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), admite flexibilização e abrandamento da comprovação de regularidade da execução física do objeto e do devido nexo de causalidade entre recursos e objetivo da transferência.

5.23. A par de julgamentos quanto à proporcionalidade e à razoabilidade aplicáveis a situações de urgência humanitária, cabe rememorar as previsões legais vigentes conforme a época. A favor da redução de exigência de comprovantes, o inciso III do § 1º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010, incluído pela Lei 12.983/2014, afirma que não haveria a obrigação da União fiscalizar, no caso de ações de resposta, o atendimento das metas físicas previstas no plano de trabalho:

Art. 1º-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio: (...)

§ 1º Será responsabilidade da União, conforme regulamento: (...)

III - fiscalizar o atendimento das metas físicas de acordo com os planos de trabalho aprovados, exceto nas ações de resposta; e

5.24. O dispositivo acima poderia ser interpretado de modo a se entender que, em ações de resposta, se exigiria apenas a comprovação da execução financeira, sem necessidade de se verificar a execução física, ou seja, as metas físicas. Assim, por exemplo, apenas notas fiscais sem lista de beneficiários poderiam ser consideradas suficientes. Mas não se entende essa interpretação como correta, conforme se demonstrada.

5.25. A previsão remete a regulamento, que é o Decreto 7.257/2010, o qual encontra-se revogado pelo Decreto 11.219/2022, mas estava vigente na concessão dos recursos e na data prevista para a prestação de contas (peça 3). Esse decreto previa uma série de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

documentos para a prestação de contas de ações de resposta (em oposição a ações de prevenção):

Art. 14. A prestação de contas de que trata o art. 13 deverá ser apresentada pelo ente beneficiário no prazo de trinta dias a contar do término da execução das ações a serem implementadas com os recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional e será composta dos seguintes documentos:

I - relatório de execução físico-financeira;

II - demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos e eventuais saldos;

III - relação de pagamentos e de bens adquiridos, produzidos ou construídos;

V - extrato da conta bancária específica do período do recebimento dos recursos e conciliação bancária, quando for o caso;

VI - relação de beneficiários, quando for o caso;

VII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra ou serviço de engenharia, quando for o caso; e

VIII - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver.

5.26. Observa-se que na listagem acima há diversos elementos relativos à comprovação da execução física do objeto, notadamente um relatório físico-financeiro e relação de beneficiários. Buscando uma interpretação teleológica do inciso III do § 1º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010 com a ajuda do dispositivo acima, entende-se que esse normativo visou dispensar o cumprimento rigoroso do plano de trabalho, mas não da realização de metas físicas.

5.27. Nesse sentido, o contexto emergencial de ações de resposta não dispensaria a comprovação de metas físicas, mas apenas das exatas metas físicas do plano de trabalho. Por exemplo, poder-se-ia, com base nesse normativo, substituir a aquisição de colchões, item previsto no plano de trabalho, por alimentos, sem que isso fosse considerado irregular.

5.28. Portanto, o inciso III do § 1º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010 não dispensaria o gestor do cumprimento de metas físicas, mas sim das metas físicas estritas do plano de trabalho. O nexo de causalidade entre recursos e atendimento à calamidade geradora da transferência ainda precisaria ser comprovado, além da apresentação de relação de beneficiários, expressamente exigida no inciso VI do art. 14 do Decreto 7.257/2010.

5.29. De toda a forma, conforme exposto, entende-se que a situação emergencial admite adaptação do destino dos recursos, desde que a nova destinação também esteja relacionada à calamidade que ensejou a liberação dos valores.

5.30. Sobre a situação de emergência dificultar a geração de registros documentais, há de diferenciar o momento da calamidade em si, uma situação dinâmica de elevado risco advindo, no caso, de chuvas torrenciais, do momento da distribuição dos itens, que tende a contar com um clima um pouco mais estável.

5.31. Não se quer com isso minimizar a grave situação enfrentada, mas sim evidenciar que não há um óbice automático em função da calamidade ao cumprimento da apresentação de listagem de beneficiários, não estando dispensado esse documento.

5.32. Por exemplo, nas fotografias tanto deste processo (peça 30, p. 4) como daquelas consideradas como prova nos autos onde se exarou o Acórdão 1.122/2026-TCU-1ª Câmara, trazido pelo recorrente (peças 14 e 63 do TC 003.285/2025-1), pode-se ver sol e ausência de poças d´água, indicando um cenário, ainda que limitado, de certa estabilidade, que não impediria os beneficiários de assinarem lista de recebimento de produtos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

5.33. Nesse sentido, entende-se que uma afirmação genérica de que o fato de o município ter declarado situação emergencial impediria o registro adequado da entrega dos itens não pode ser admitida, exceto se comprovado que os itens foram entregues em situação específica absolutamente adversa que teria dificultado de maneira substancial o simples ato de assinatura em lista de beneficiários.

5.34. O próprio recorrente afirmou que a Secretária Municipal de Assistência Social realizou o levantamento das áreas e das famílias atingidas, o que automaticamente geraria o conteúdo das listas de beneficiários, não havendo, nesse sentido, justificativa comprovada para a ausência de entrega desse relevante item de comprovação de execução do objeto.

5.35. Portanto, entende-se existir a exigência normativa de, ao menos, lista de beneficiários para comprovar a entrega dos itens, conforme inciso VI do art. 14 do Decreto 7.257/2010.

5.36. Esclareça-se que as irregularidades detectadas não envolvem questionamentos sobre a ocorrência da catástrofe. Além disso, é importante diferenciar uma prova efetiva da ocorrência de um fato da mera declaração de ocorrência deste fato. A "Declaração de recebimento e distribuição de materiais de assistência humanitária" (peça 31, p. 47), como o próprio nome diz, é uma declaração, e ademais bastante abrangente, não constituindo uma prova direta, primária ou ao menos detalhada do que está declarando. Em outras palavras, apenas prova que a Secretária Municipal de Ação Social declarou a entrega de 1.195 unidades de cestas básicas para a população afetada, mas não comprova de maneira consistente e irrefutável a distribuição de todos esses itens no âmbito da catástrofe dentro do período previsto para uso dos recursos.

*5.37. Quanto à **execução financeira**, entende-se haver razão na defesa quanto ao acordão ter aceitado sua regularidade, conforme consta do voto: "Desse modo, é possível reconhecer que a documentação superveniente estabeleceu vínculo suficiente entre pagamentos e aquisição dos gêneros informados". Destaque-se que as notas fiscais, inicialmente indisponíveis nos autos (por exemplo, vide análise do órgão repassador indicando essa ausência, peça 44, item 10.1), foram posteriormente apresentadas junto aos processos de pagamento (peças 74 a 82).*

5.38. A despeito desse parecer pela regularidade da execução financeira, pontue-se que não consta do extrato da conta corrente o nome da empresa beneficiária, constando apenas "pagamento de cartão de crédito" (peça 31, p. 68-69) para os itens integrantes do débito, o que reduz a rastreabilidade completa do trânsito monetário.

*5.39. Em relação à **execução física** do objeto, o relatório do acórdão informa que foram entregues listas parciais de beneficiários, abrangendo apenas 204 beneficiários. Entende-se que apesar disso foi proposto débito do total repassado (descontado o saldo devolvido) em função de que não se verificou "vínculo entre as cestas básica adquiridas (em março e abril/2022) e a relação apresentada pela defesa (datadas no período entre dezembro/2021 a fevereiro/2022)".*

5.40. Ou seja, entendeu-se não haver nexo de causalidade entre as cestas distribuídas e as adquiridas com os recursos da Transferência Obrigatória 1AAHDT. No entanto, é de se ponderar que é razoável o argumento de defesa sobre ter havido uma urgência de atendimento à população mesmo antes da liberação dos recursos federais e da emissão das notas fiscais.

5.41. Há registro de que parte da população atingida ficou ilhada em fins de dezembro de 2021 após as fortes chuvas, conforme notícia de 27/12/2021 do portal UOL (peça 111), que informa essa situação para a comunidade de Nova Palma e fazendas adjacentes. Portanto, haveria necessidade de serem atendidas antes da liberação dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

recursos, creditados em conta em 12/1/2022 (peça 31, p. 65). O Decreto Municipal 108/2021, que declarou situação de emergência por chuvas intensas em Gongogi/BA, é de 27/12/2021, mesmo dia da Portaria MDR 3.345/2021, que reconheceu a emergência deste e de outros municípios baianos (peça 31, p. 5-11).

5.42. Entende-se que seria um ato de gestão admissível o responsável ter obtido, de alguma maneira, antecipadamente à liberação dos recursos as cestas básicas com entrega registrada em 30/12/2021, 5/1/2022 e 31/1/2022 (peça 85), e posteriormente as repondo com as cestas adquiridas com o repasse federal, situação que pode ser relevada em função da urgência humanitária, aceitando-se o nexo de causalidade entre essas entregas e os recursos repassados.

5.43. Também pode-se apontar a limitada estrutura administrativa do município, esperada para um ente com pouco mais de 5 mil habitantes (IBGE, 2022) a dificultar o cumprimento rigoroso dos prazos de contratação em condições adversas envolvendo risco de sobrevivência.

5.44. Sendo assim, entende-se caber razão ao recorrente sobre a necessidade de se reduzir proporcionalmente o débito em função do reconhecimento parcial de entrega de lista de beneficiários das cestas básicas no período da calamidade.

5.45. O provimento parcial a ser proposta está na conformidade do Anexo I, composto do acolhimento de 225 das 1.212 cestas básicas adquiridas. Foram utilizados os seguintes critérios:

a) foram buscados beneficiários em todas as listas fornecidas (peças 83 a 89, p. 1-86; e 90), exceto as que mencionavam benefícios eventuais associados à pandemia (peça 89, p. 87-120);

b) foram toleradas ausência de assinaturas e datas. Mas no caso de ausência de datas, frequentemente associada à falta de identificação do objeto entregue, foi considerada apenas uma entrega por beneficiário; e

c) foram consideradas as entregas sucessivas desde que informadas como tal, sempre nos dias 30/12/2021, 5/1/2022 e 31/1/2022. A mera repetição de nomes em repetidos cadastros ou a repetição de mesmas páginas não foi considerada como sucessivas entregas. Portanto foram consideradas as repetições de entrega para a mesma pessoa conforme indicados nas listas, mesmo sem assinatura, desde que o nome estivesse em listas de entrega e informando-se a repetição de entregas em diferentes datas. Não foram consideradas repetições (entregas sucessivas) alegadas genericamente no recurso, mas não indicadas como repetições nominalmente em lista de recebimento das cestas.

5.46. Não se localizou documentos aptos a suprir essa apresentação parcial de beneficiários. As fotografias são apenas de estoque de cestas (peça 91) e da composição de uma cesta, de uma pessoa entregando marmitas e de duas equipes de trabalho (peça 31, p. 28-31), indicando alguma ação, mas não a execução física integral do objeto.

5.47. Conforme o art. 4º da Portaria 3.427/2021 os recursos transferidos precisavam estar atrelados à ação de resposta à calamidade, não podendo ter sido direcionados para assistência social regular, o que torna necessária a devida comprovação da entrega das cestas para a população atingida pelas fortes chuvas.

5.48. Portanto não se pode acolher o argumento do recorrente que as aquisições foram destinadas para políticas públicas municipais, porque os recursos não foram liberados para auxílio alimentar desconectado da calamidade, caso no qual haveria benefício ao município, não resultando em enriquecimento sem causa do erário federal a devolução dos recursos destinados para outra finalidade que não a urgência humanitária decorrente das fortes chuvas de dezembro de 2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

5.49. Além do já exposto sobre não ter se demonstrado algum obstáculo efetivo para a confecção completa de lista de beneficiários, é certo que o art. 5º da referida portaria informava ao proponente a necessidade de prestação de contas, que não se limita a trâmites financeiros.

5.50. Entende-se ter havido negligência no registro dos beneficiários, apesar da ocorrência da calamidade, pois, conforme explicado, não se demonstrou óbice para a identificação dos beneficiários que receberam os itens.

5.51. A existência de lista completa ou substancial de beneficiários também serve para demonstrar que a ajuda foi direcionada para o universo dos atingidos, sem ter havido uma ajuda irregularmente concentrada em poucos cidadãos. Sendo a universalidade um dos requisitos de políticas sociais, a lista de beneficiários também serve para comprovar o atendimento a esse princípio.

5.52. Portanto em relação à expressão "não se está a exigir, em contexto de calamidade pública, prova ritualística ou absolutamente individualizada da entrega de cada cesta básica" entende-se que pode ser aplicada à ausência de fotos individualizadas de cada entrega, exigência não prevista no art. 14 do Decreto 7.257/2010, ao contrário da lista de beneficiários, que era exigida por esse dispositivo. A Portaria MDR 3.036/2020, além de prever a lista de beneficiários e outros documentos solicitados por serem entendidos como necessários, exige fotografias datadas e georreferenciadas em seu art. 4º, inciso I, item "a" mas não menciona que deveriam ser de cada beneficiário.

5.53. Em relação ao Acórdão 1.122/2026-TCU-1ª Câmara, onde teria se assentado que a jurisprudência do Tribunal admitiria a regularidade de prestação de contas com lacunas formais quando "o acervo probatório permite concluir pela execução do objeto e pelo atingimento da finalidade social", e que não seria razoável exigir do gestor diante de calamidades prova exaustiva em relação à totalidade dos itens adquiridos.

*5.54. Observa-se que naquele caso as lacunas de outros itens de execução física foram relevadas sob o argumento de que havia lista de beneficiários. A instrução do chefe da subunidade, por exemplo, menciona: "(...) não parece razoável exigir apresentação de fotografias de 100% dos produtos adquiridos/entregues, já que também foi apresentada lista dos beneficiários**,** com respectivas assinaturas." (peça 66, item 11, TC 003.285/2025-1, grifado)*

5.55. Em 2/7/2025 o responsável daquele processo apresenta lista de beneficiários (peças 48 e 49), mas em quantitativo aparentemente compatível ao total de 1.900 cestas básicas lá adquiridas (peça 65, p. 5 do TC 003.285/2025-1), fato que não se repete neste processo: aqui, as listas de beneficiários disponíveis estão significativamente abaixo do quantitativo de cestas adquiridas e tampouco há um conjunto de imagens mais robusto, como há naquele processo.

5.56. Portanto, entende-se não caber o precedente, visto que lá houve uma preocupação e uma atenção maior em se registrar mais extensamente os beneficiários, que não foram verificadas neste caso.

5.57. De todo o modo, este processo encontra-se diferente daquele, uma vez que aqui não há lista integral de beneficiários, que foi considerada como existente naqueles autos (embora não tenha havido tabulação dos nomes).

5.58. Dado o contexto de forte probabilidade de ao menos uso parcial das aquisições das 1.212 cestas básicas no atendimento dos 500 habitantes indicados como tendo sido atingidos pela calamidade (peça 1, p. 3), buscou-se usar do formalismo moderado para valorar as provas de entrega apresentadas, sopesadas também pelo fato de ser um município de pequeno porte, com menor estrutura administrativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

5.59. Quanto aos art. 20 e 21 da LINDB, que requerem a consideração das consequências da decisão, verifica-se que a manutenção do débito em função da impossibilidade de se estabelecer um vínculo integral entre as aquisições e a calamidade visam resguardar o cumprimento da exigência de direcionamento dos recursos exclusivamente para ações de resposta. O requerimento de lista de beneficiários também objetiva a comprovação da demonstração do atendimento da totalidade da população atingida, no caso, informada como sendo de 500 habitantes (peça 1, p. 3).

5.60. Sobre o art. 28 da LINDB, entende-se ter havido erro grosseiro e negligência por parte do gestor em não garantir o registro adequado da população beneficiada. Mesmo se flexibilizando diversos pressupostos de requisitos de um documento (assinatura, data, contextualização), ainda assim não se consegue a comprovação substancial dos beneficiários.

5.61. Embora haja algumas fotografias de potenciais beneficiários, e mesmo se dispensando o georreferenciamento e data nas imagens, elas não possuem o condão de indicar a totalidade das entregas no âmbito da calamidade. Os demais documentos mencionados (relatórios sociais, termos de destinação, declaração de execução) ou possuem uma natureza meramente declaratória e excessivamente abrangente ou foram utilizados na identificação dos beneficiários informados.

5.62. Não se encontra essa realidade alegada de um conjunto de documentos indiciário razoável: nem há fotos suficientes demonstrando a entrega substancial, nem há lista de beneficiários completa, apesar de o recorrente alegar que a Secretaria Municipal de Assistência Social realizou os devidos levantamentos de pessoas atingidas.

5.63. Não se entende caber diligência por parte do TCU, pois o que faltou foram documentos que deveriam ter sido fornecidos pela prefeitura. No âmbito do controle externo, o ônus de comprovar a execução regular da despesa é do gestor. Inclusive o recorrente permanece até ao momento presente no cargo de prefeito, o que lhe facilitaria a obtenção de documentos necessários. Como já informado, não se considera haver força probatória para fins de prestação de contas em uma mera declaração abrangente de que o objeto foi realizado de forma regular.

5.64. Sobre o envio do acórdão à Procuradoria da República, trata-se de procedimento regular que obedeceu ao previsto no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

5.65. Portanto conclui-se que deve ser dado provimento parcial ao recorrente na proporção da lista parcial de beneficiários apresentada, estando se propondo que até mesmo se tolere a falta de algumas assinaturas, data e contextualizações do objeto entregue, mas não se entendendo haver prova ou conjunto de indícios suficientes de execução física que pudessem substituir a ausência substancial dessa lista, a qual, na verdade, se entende como elemento essencial de comprovação, conforme inciso VI do art. 14 do Decreto 7.257/2010.

5.66. Sendo que o custo de cada cesta básica foi de R$ 178,80 (vide peça 74, p. 6, entre outras), propõe-se dar provimento parcial para considerar como comprovados do ponto de vista da execução física R$ 40.230,00, referente às 225 entregas aceitas como realizadas dentro do período de atendimento à calamidade.

6. Da dosimetria da multa

6.1. O recorrente considera faltar motivação para a multa que lhe foi aplicada, pois apenas teria se feito uma referência genérica à gravidade da irregularidade, ao valor do dano e aos critérios de proporcionalidade usualmente adotados, sem haver explicitação dos fatores agravantes ou atenuantes considerados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

6.2. Afirma que a "responsabilidade sancionatória demanda culpabilidade individual e motivação específica, sob os vetores da proporcionalidade, razoabilidade e consideração das circunstâncias práticas". Cita como fatores atenuantes: a emergência, a colaboração superveniente, a documentação apresentada, a ausência de proveito e o reconhecimento de execução financeira. Entende que a documentação tardia de documentos não pode ser considerada um agravante.

6.3. Entende que houve apenas imperfeição administrativa e não erro grosseiro. Solicita o cancelamento integral da multa ou sua redução.

Análise

6.4. A multa aplicada encontra-se dentro do parâmetro estabelecido no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considera-se como agravante ter havido considerável negligência nos registros de beneficiários. Diante da informação de 500 habitantes necessitando de ações de resposta, sendo 300 desabrigados e 200 desalojados (peça 1, p. 3), e da destinação dos recursos apenas para cestas básicas, num total de 1.212 unidades, o que representa o fornecimento de 9,7 cestas básicas por família média de quatro habitantes, seria ao menos esperado do gestor que comprovasse a efetiva entrega para atendimento específico das consequências da calamidade.

6.5. Conforme o art. 4º da Portaria 3.427/2021 (peça 2), os recursos transferidos precisavam estar atrelados à ação de resposta à calamidade, não podendo ter sido direcionados para assistência social regular, o que torna necessária a devida comprovação da entrega das cestas para a população atingida pelas fortes chuvas. Em função da ausência de comprovação integral da entrega das cestas de modo atrelado à calamidade, não foi possível afastar a possibilidade de direcionamento para outras políticas públicas.

6.6. Apesar do pequeno porte municipal, ao menos entende-se exigível, nos termos do art. inciso VI do art. 14 do Decreto 7.257/2010, a lista substancial de beneficiários e entregas ou algum outro documento que permitisse formar convicção do nexo de causalidade entre a catástrofe e uso dos recursos. Como consta do relatório do acórdão recorrido: "Ou seja, esperava-se que houvesse a apresentação de comprovantes de recebimento das cestas básicas, como lista de beneficiários e registros fotográficos datados e georreferenciados, o que não ocorreu".

6.7. Ademais, a lista de beneficiários decorreria do levantamento informado como realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, portanto já estaria existente, mas não foi apresentada na proporção das cestas adquiridas.

6.8. Entende-se não caber uma argumentação genérica sem justificativa específica de que a urgência impediria a confecção de listas, sua assinatura ou a obtenção substancial de fotografias. No entanto, em função da redução do débito sendo proposta, cabe também propor redução da multa.

CONCLUSÃO

7. O Acórdão 2.572/2026-TCU-2ª Câmara atribui débito ao prefeito de Gongogi/BA pela precariedade da comprovação de execução física do objeto de ações de resposta a calamidade no âmbito da Transferência Obrigatória 1AAHDT, realizada em função de fortes chuvas no final de 2021. A integralidade dos recursos foi direcionada a 1.212 cestas básicas.

7.1. Entende-se como razoável o argumento do recorrente, diante das graves inundações - inclusive com parte dos atingidos ilhados -, de ter havido a urgência de distribuição de cestas básicas de forma antecipada ao trâmite completo da execução financeira. Assim, propõe-se como plausível e consoante ao princípio da dignidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

humana, a flexibilização do aspecto temporal do nexo de causalidade, aceitando-se como regular a entrega de cestas alguns dias antes da emissão da nota fiscal e do pagamento ao fornecedor.

7.2. No entanto, mesmo tolerando-se a diferença temporal no nexo de causalidade, as listas de beneficiários apresentadas estão muito aquém do desejado. A lista de beneficiários integral ou ao menos substancial é exigida expressamente pelo inciso VI do art. 14 do Decreto 7.257/2010, sem ter se detectado documento apto a substituir as que foram parcialmente apresentadas, sejam um conjunto robusto de imagens ou relatórios detalhados e circunstanciados das efetivas entregas. Sendo assim, embora haja comprovação da execução financeira, permanece uma lacuna significativa da execução física do objeto.

7.3. Mesmo adotando-se o formalismo moderado e tolerando-se a falta parcial de alguns elementos desejáveis para listas de beneficiários - tais como assinaturas, datas e identificação dos objetos entregues – flexibilização considerada adequada para um município de pequeno porte com reduzida estrutura administrativa, ainda não se consegue comprovar de forma substancial a execução física das 1.212 cestas básicas adquiridas.

7.4. Quanto ao Acórdão 1.122/20226-TCU-1ª Câmara, ao contrário da presente situação, considerou-se ter naquele caso havido a apresentação de listas de beneficiários em extensão compatível com as aquisições realizadas.

7.5. Dessa forma, propõe-se provimento parcial para aceitar 225 entregas de cestas básicas, dentre entregas unitárias ou repetidas para o mesmo beneficiário identificadas, nos termos do Anexo I da presente instrução. Sob um custo unitário de R$ 178,80, atinge-se um crédito de R$ 40.230,00, o qual deve ser abatido das duas primeiras parcelas. Sobre a multa, cabe sua redução proporcional.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, substituindo a tabela constante do item 9.1 do acórdão recorrido pela seguinte:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***D/C***
26/04/2022	*5.364,00*	*D*
29/04/2022	*38.084,40*	*D*
29/04/2022	*19.668,00*	*D*
03/05/2022	*35.581,20*	*D*
03/05/2022	*36.693,60*	*D*
03/05/2022	*38.084,40*	*D*

b) reduzir proporcionalmente a multa aplicada nos termos de seu item 9.2; e

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

3. Anuindo ao posicionamento da unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 115), assim se manifestou:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Adriano Mendonça Pinheiro (peça 101) contra o Acórdão 2.572/2026-TCU-2ª Câmara que julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa (peça 97).

2. A tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Gongogi/BA por meio da Transferência Obrigatória 1AAHDT, autorizada pela Portaria SNPDC/MDR 3427/2021. Foram transferidos R$ 225.200,00, destinados à execução de ações de resposta a desastres, para utilização no período de 3/1/2022 a 1º/7/2022.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos apresentados e propõe, em uníssono, dar provimento parcial ao recurso a fim de reduzir parcialmente o débito imputado ao Sr. Adriano Mendonça Pinheiro, posicionamento ao qual manifesto anuência.

4. O débito em discussão nestes autos diz respeito à ausência de comprovantes de entrega das cestas básicas adquiridas com os recursos federais repassados. O relator a quo, Exmo. Ministro Jhonatan de Jesus, assim se pronunciou em seu voto:

12. A controvérsia central não reside propriamente na ocorrência de desastres ou na necessidade de adoção de medidas emergenciais pelo município. Tampouco se desconsidera a necessidade de a Administração, em situações de calamidade, agir com celeridade para socorrer a população afetada. O ponto determinante é outro: a ausência de comprovação idônea de que os bens adquiridos com os recursos federais sacados da conta específica foram efetivamente convertidos em benefício da população atingida, nos termos exigidos pela legislação aplicável e pela própria finalidade do repasse.

5. No recurso, o responsável requer que a documentação apresentada anteriormente em sede de alegações de defesa seja ao menos parcialmente aceita, ante o reconhecimento de que as cestas básicas foram efetivamente adquiridas. O Sr. Adriano Mendonça Pinheiro menciona precedente em que o Tribunal admitiu lacunas formais em situação cujo acervo probatório permitia concluir pela execução do objeto e pelo atingimento da finalidade social.

6. Em atenção aos argumentos trazidos, a AudRecursos examinou, uma vez mais, as listas anteriormente juntadas aos autos, concluindo pela possibilidade de considerar entregues 225 cestas, o que reduz o débito em R$ 40.230,00, considerando o valor de R$ 178,80 individualmente pago pelo ente federado.

7. Guardadas as diferenças entre a situação ora em análise e a apreciada por meio do Acórdão 1.122/2026-TCU-1ª Câmara, mencionado pelo recorrente como parâmetro a ser seguido nestes autos, verifica-se que a documentação pode ser ao menos parcialmente acolhida para fins de comprovação do benefício esperado à população atingida pelas chuvas.

8. Registro que a legislação que regulamentou a prestação de contas em repasses da natureza do tratado nestas contas especiais, no caso, o Decreto 7.257/2010, exigia a seguinte documentação em seu art. 14, mencionado nas portarias que autorizaram os repasses:

Art. 14. A prestação de contas de que trata o art. 13 deverá ser apresentada pelo ente beneficiário no prazo de trinta dias a contar do término da execução das ações a serem implementadas com os recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional e será composta dos seguintes documentos:

I - relatório de execução físico-financeira;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

II - demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos e eventuais saldos;

III - relação de pagamentos e de bens adquiridos, produzidos ou construídos;

V - extrato da conta bancária específica do período do recebimento dos recursos e conciliação bancária, quando for o caso;

VI - relação de beneficiários, quando for o caso;

VII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra ou serviço de engenharia, quando for o caso; e

VIII - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver. (grifamos)

9. Admitindo-se como suficiente a apresentação das relações de beneficiários e aplicando-se os parâmetros pela AudRecursos no item 5.45 da instrução na peça 112 para evitar repetições ou a utilização de documentos que não atendem ao parâmetro para aferição de entrega, afigura-se pertinente a proposta de aceitar como válida parte das listas juntadas aos autos.

10. Nesse sentido, em atenção aos argumentos trazidos em sede recursal, é possível reduzir o débito objeto de condenação do Sr. Adriano Mendonça Pinheiro, mostrando-se adequado o encaminhamento cogitado pela unidade técnica após reanálise dos documentos contidos no processo.

11. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de dar provimento parcial ao recurso de reconsideração.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287316.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adriano Mendonça Pinheiro contra o Acórdão 2.572/2026-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus).

2. Na origem, o processo cuidou de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Gongogi/BA por meio da Transferência Obrigatória 1AAHDT, autorizada pela Portaria SNPDC/MDR 3427/2021, no valor de R$ 225.200,00, destinados à execução de ações de resposta a desastres, com vigência de 3/1/2022 a 1º/7/2022.

3. A integralidade dos recursos foi direcionada à aquisição de 1.212 cestas básicas, voltadas ao atendimento da população atingida pelas fortes chuvas que acometeram o município ao final de dezembro de 2021. A instância de origem, embora não questionasse a ocorrência do desastre, concluiu pela ausência de comprovação idônea de que os bens adquiridos foram efetivamente convertidos em benefício da população atingida, nos termos exigidos pela legislação aplicável, especialmente ante a insuficiência da relação de beneficiários, de comprovantes de recebimento e de registros fotográficos datados e georreferenciados.

4. Em apreciação de mérito da TCE, mediante o Acórdão 2.572/2026-2ª Câmara, ora recorrido, o Tribunal decidiu julgar irregulares as contas do Sr. Adriano Mendonça Pinheiro, então prefeito de Gongogi/BA (gestão 2021-2024), ora recorrente, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. Na presente fase, examina-se recurso de reconsideração contra o acórdão condenatório, em que o recorrente alega, em síntese: i) ter havido comprovação substancial da regularidade do gasto, a partir da avaliação conjunta dos documentos acostados (notas fiscais, empenhos, liquidações, extratos, ordens bancárias, termos de destinação, fotografias, cadastros, relações e relatórios sociais), não sendo cabível, diante de contexto de calamidade, prova ritualística ou individualizada de cada entrega; ii) que a entrega de cestas em datas anteriores à emissão das notas fiscais decorreu da urgência de atendimento à população desde o início do desastre, não invalidando a destinação; iii) que a aquisição dos itens afasta a imputação de débito, sob pena de enriquecimento sem causa do erário; e iv) ausência de critérios e de motivação específica para a dosimetria da multa, pleiteando seu cancelamento ou redução.

6. Em instrução do feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 112), concluiu, em síntese:

a) diante do contexto das graves inundações ocorridas no município, considerar plausível e consoante o princípio da dignidade humana a flexibilização do aspecto temporal do nexo de causalidade, aceitando-se como regular a entrega de cestas alguns dias antes da emissão da nota fiscal e do pagamento ao fornecedor;

b) embora haja comprovação da execução financeira, permanece uma lacuna significativa da execução física do objeto, tendo em vista a ausência de um conjunto robusto de imagens ou relatórios detalhados e circunstanciados das efetivas entregas; e

c) mesmo adotando-se o formalismo moderado e tolerando-se a falta parcial de alguns elementos desejáveis para listas de beneficiário, flexibilização considerada adequada para um município de pequeno porte com reduzida estrutura administrativa, ainda não se consegue comprovar de forma substancial a execução física das 1.212 cestas básicas adquiridas. No caso concreto, não se mostra possível aplicar o mesmo entendimento do TCU no Acórdão 1.122/20226-TCU-1ª Câmara, oportunidade em houve a apresentação de listas de beneficiários em extensão compatível com as aquisições realizada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287250.

7. Nesse sentido, o pronunciamento da AudRecursos (peças 112-114), acolhido pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 115), foi no sentido de conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para: i) aceitar 225 entregas de cestas básicas (a um custo unitário de R$ 178,80), atinge-se um crédito de R$ 40.230,00, o qual deve ser abatido das duas primeiras parcelas; e ii) reduzir proporcionalmente a multa aplicada

8. Apresentado o relato resumido da matéria, declaro minha concordância com os pareceres nos autos, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves destaques.

9. Em ratificação ao juízo de admissibilidade constante do despacho de peça 105, cabe conhecer do recurso de reconsideração, atendidos os pressupostos recursais dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RITCU.

10. Endosso, à luz da Resolução-TCU 344/2022, o exame da unidade técnica que concluiu pela não ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, seja ordinária ou intercorrente, conforme termo inicial e eventos processuais interruptivos descritos em detalhes na instrução à peça 112.

11. Quanto ao mérito, verifico que a questão central a ser dirimida diz respeito a até que ponto a aplicação de recursos em ações de resposta a calamidades, no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), admite a flexibilização da comprovação da execução física do objeto e do nexo de causalidade entre os recursos e a finalidade da transferência.

12. Nesse ponto, cabe afastar interpretação que pretenda extrair do inciso III do § 1º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010. O dispositivo, à luz do art. 14 do Decreto 7.257/2010 (vigente à época da concessão dos recursos e da prestação de contas), visou dispensar o cumprimento rigoroso das exatas metas físicas do plano de trabalho, mas não da efetiva realização de metas físicas vinculadas à calamidade. Permanece, portanto, exigível a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos e o atendimento à situação emergencial, bem como a apresentação de relação de beneficiários, expressamente prevista no inciso VI do art. 14 do referido decreto.

13. Assim, embora o contexto emergencial admita a adaptação do destino dos recursos, desde que a nova destinação permaneça vinculada à calamidade, não está dispensado o gestor da demonstração de que os bens adquiridos foram efetivamente entregues à população atingida. Convém diferenciar, nesse aspecto, o momento da calamidade em si, marcado por elevado risco, do momento da distribuição dos itens, que tende a ocorrer em cenário de maior estabilidade, não havendo óbice automático, decorrente da situação emergencial, ao simples registro dos beneficiários por meio de listagem.

14. Nesse sentido, anuo ao posicionamento da unidade técnica pela possibilidade de flexibilizar o aspecto temporal do nexo de causalidade, acolhendo-se como regular a entrega de cestas ocorrida alguns dias antes da liberação dos recursos e do respectivo pagamento ao fornecedor.

15. Ademais, há de se ponderar a limitada estrutura administrativa de um ente com pouco mais de cinco mil habitantes, a dificultar o cumprimento rigoroso dos prazos e procedimentos em condições adversas que envolviam risco à sobrevivência da população.

16. Não obstante tais ponderações, a adoção do formalismo moderado não permite suprir, por completo, a lacuna significativa na comprovação da execução física do objeto. Mesmo tolerando-se a ausência parcial de assinaturas, datas e identificação dos itens entregues nas relações apresentadas, as listas de beneficiários disponíveis situam-se muito aquém do quantitativo de 1.212 cestas básicas adquiridas, tampouco havendo conjunto probatório apto a substituí-las.

17. Registro que a própria defesa afirma ter a Secretaria Municipal de Assistência Social realizado o levantamento das áreas e famílias atingidas, circunstância que, por si só, geraria o conteúdo das listas de beneficiários, não havendo justificativa comprovada para a ausência de apresentação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287250.

integral desse relevante elemento de comprovação, expressamente exigido pelo inciso VI do art. 14 do Decreto 7.257/2010.

18. Quanto ao precedente invocado pelo recorrente (Acórdão 1.122/2026-TCU-1ª Câmara), verifico que não se aplica à situação dos autos. Naquele caso, as lacunas relativas a outros itens de execução física foram relevadas justamente porque houve a apresentação de relação de beneficiários em quantitativo compatível com as aquisições realizadas, circunstância que não se repete no presente processo, em que as listas disponíveis estão significativamente aquém do volume de cestas adquiridas.

19. Também não merece acolhida o argumento de que as aquisições teriam sido destinadas a políticas públicas municipais, de modo a afastar o débito sob pena de enriquecimento sem causa do erário. Conforme o art. 4º da Portaria 3.427/2021, os recursos transferidos deveriam estar necessariamente atrelados à ação de resposta à calamidade, não podendo ser direcionados à assistência social regular. A ausência de comprovação da vinculação das entregas à urgência humanitária não gera benefício indevido ao erário federal, mas, ao contrário, resguarda a exigência de aplicação dos recursos exclusivamente na finalidade que ensejou a liberação dos valores.

20. No que tange ao art. 28 da LINDB, reputo caracterizada a negligência do gestor no registro adequado da população beneficiada, pois, mesmo flexibilizados diversos requisitos formais da documentação, não se logrou a comprovação substancial dos beneficiários, não se tendo demonstrado óbice concreto à sua identificação. Importa consignar, ainda, que o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos é do gestor, não cabendo a conversão do feito em diligência para suprir documentos que deveriam ter sido produzidos e apresentados pela própria municipalidade - tanto mais que o recorrente permanece no cargo de prefeito, o que lhe facilitaria a obtenção dos elementos necessários.

21. Dessa forma, à luz do exame promovido pela unidade técnica, e valendo-se do formalismo moderado para a valoração das provas de entrega, mostra-se pertinente reconhecer como comprovadas 225 entregas de cestas básicas realizadas dentro do período de atendimento à calamidade, conforme os critérios detalhados no Anexo I da instrução de peça 112. Considerando o custo unitário de R$ 178,80, alcança-se o montante de R$ 40.230,00, que deve ser abatido do débito imputado, nos termos propostos.

22. Por fim, quanto à dosimetria da multa, a sanção aplicada encontra-se dentro dos parâmetros do art. 57 da Lei 8.443/1992, cabendo, tão somente em coerência com a redução parcial do débito ora acolhida, a redução proporcional do valor da multa, passando de R$ 30.000,00 para R$ 24.000,00.

23. Dessa forma, o recurso de reconsideração deve ser provido parcialmente, para reduzir o débito imputado a Adriano Mendonça Pinheiro e, por conseguinte, reduzir proporcionalmente a multa aplicada pelo Acórdão 2.572/2026-TCU-2ª Câmara.

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

TCU, Sala das Sessões, em 27 de outubro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287250.

ACÓRDÃO Nº 5250/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 003.292/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (03.353.358/0001-96).
3.2. Responsável: Adriano Mendonca Pinheiro (019.778.685-50).
3.3. Recorrente: Adriano Mendonca Pinheiro (019.778.685-50).
4. Entidade: Município de Gongogi (BA).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Ludimila Viana Vieira (33301/OAB-BA), Jose Carlos Costa da Silva Junior (33086/OAB-BA) e outros, representando Município de Gongogi (BA).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por Adriano Mendonça Pinheiro contra o Acórdão 2.572/2026-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), por meio do qual o TCU julgou irregulares as contas do responsável, com condenação em débito e aplicação de multa, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de transferência obrigatória ao município de Gongogi/BA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Conhecer do recurso de reconsideração interposto por Adriano Mendonça Pinheiro contra o Acórdão 2.572/2026-2ª Câmara, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:

9.1.1. reduzir o débito imputado por meio do item 9.1 do acórdão recorrido, de modo que a tabela com sua composição passa a figurar com a seguinte descrição, em substituição à tabela original:

"*9.1. (...):*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***D/C***
26/04/2022	*5.364,00*	*D*
29/04/2022	*38.084,40*	*D*
29/04/2022	*19.668,00*	*D*
03/05/2022	*35.581,20*	*D*
03/05/2022	*36.693,60*	*D*
03/05/2022	*38.084,40*	*D*

(...)"

9.1.2. reduzir proporcionalmente a multa que lhe foi aplicada no item 9.2 do acórdão recorrido, que passa a vigorar com o valor de R$ 24.000,00;

9.2. dar ciência do presente acórdão ao recorrente, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

10. Ata n° 37/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5250-37/26-2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287242.

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

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81287242.