ACÓRDÃO Nº 1673/2026

PROCESSO N°: 11183/2023-3
ESPÉCIE: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
MUNICÍPIO: CHAVAL
EXERCÍCIO: 2018
INTERESSADO: FERNANDO FALCÃO DE SOUSA - SECRETÁRIO
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 23/02/2026 A 27/02/2026

EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CHAVAL. EXERCÍCIO DE 2018. INSUFICIÊNCIA RECURSAL. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA ATIVIDADE-FIM. OBRIGATORIEDADE DE CLASSIFICAÇÃO COMO DESPESAS COM PESSOAL. ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TCE PELO CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO, MANTENDO A DECISÃO QUE JULGOU REGULAR COM RESSALVA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTA E RECOMENDAÇÕES. NOTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Vistos e relatados estes autos nº 11183/2023-2 (Processo Principal nº 25575/2019-3), Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Fernando Falcão de Sousa, no processo de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Município de Chaval, referente ao exercício de 2018.

ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, em:

1. CONHECER do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fernando Falcão de Sousa, porque presentes os seus pressupostos, e, no mérito, pelo não provimento, haja vista a permanência dos achados;

2. RATIFICAR todos os termos do Acórdão nº 399/2023 – Primeira Câmara Virtual, que decidiu na forma que segue:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde de Chaval,** no período de 2018 (01/01 a 31/12), de responsabilidade do Sr. **Fernando Falcão de Sousa.**
> **ACORDA A PRIMEIRA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, em:

a) por **unanimidade dos votos**, julgar a presente Prestação de Contas **REGULAR COM RESSALVA** para Fernando Falcão de Sousa, nos termos do art. 15, II, da LOTCE; com **recomendação**.
b) **APLICAR MULTA** no valor de **R$ 500,00 (quinhentos reais),** com base no art. 62, II, da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE).
Tudo nos termos da Proposta de Voto, partes integrantes da presente decisão, e dos registros da ata da sessão.

3. MANTER as recomendações à atual Gestão, no sentido de que:

3.1. Realize o cadastro de processos licitatórios/contratos junto ao Sistema de Informações Municipais – SIM;

3.2. Observem a regra do concurso público para preenchimento dos cargos previstos em lei e, excepcionalmente, a contratação nos moldes do art. 37, incisos IX e XXI, da Constituição Federal;

3.3. Caso haja terceirização de atividade-fim, inclua os valores empenhados no limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 18, §1°, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

4. NOTIFICAR o Recorrente sobre esta deliberação, para que, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da multa aplicada, conforme art. 24 da Lei nº 12.509/1995, com as atualizações devidas, nos termos da Resolução Administrativa nº 07/2015;

5. AUTORIZAR, desde logo, nos termos do art. 25, parágrafo único, da Lei nº 12.509/1995, eventual pedido de parcelamento da importância total devida, observados todos os limites legais aplicáveis à espécie;

6. OFICIAR à Procuradoria competente para inscrever a multa na dívida ativa, caso não seja paga, nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE, após transitada em julgado esta Decisão;

7. ARQUIVAR os autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta decisão e após o trânsito em julgado.

Tudo isso, nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente Decisão.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor, Valdomiro Távora, Edilberto Pontes, Patrícia Saboya, Ernesto Saboia e Onélia Santana.

Transcreva-se, cumpra-se e publique-se.

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 27 de fevereiro de 2026.

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
PRESIDENTE

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA

Fui presente: José Aécio Vasconcelos Filho
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE

PROCESSO N°: 11183/2023-3
ESPÉCIE: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
MUNICÍPIO: CHAVAL
EXERCÍCIO: 2018
INTERESSADO: FERNANDO FALCÃO DE SOUSA - SECRETÁRIO
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 23/02/2026 A 27/02/2026

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Fernando Falcão de Sousa, no processo de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Município de Chaval, referente ao exercício de 2018 (Processo nº 25575/2019-3).

2. O Recurso visa atacar decisão da Primeira Câmara Virtual do TCE, cuja decisão foi lavrada pelo Auditor David Matos (Acórdão nº 399/2023, Sessão Virtual do Período de 06/02/2023 a 10/02/2023, contido no Processo Principal nº 25575/2019-3), que decidiu conforme segue:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde de Chaval,** no período de 2018 (01/01 a 31/12), de responsabilidade do Sr. **Fernando Falcão de Sousa.**
> **ACORDA A PRIMEIRA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, em:
> a) por **unanimidade dos votos**, julgar a presente Prestação de Contas **REGULAR COM RESSALVA** para Fernando Falcão de Sousa, nos termos do art. 15, II, da LOTCE; com **recomendação**.
> b) **APLICAR MULTA** no valor de **R$ 500,00 (quinhentos reais),** com base no art. 62, II, da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE).
> Tudo nos termos da **Proposta de Voto**, partes integrantes da presente decisão, e dos registros da ata da sessão.

3. As ocorrências mantidas no vergastado acórdão constam abaixo discriminadas:

> **ITEM 1. Omissão na identificação de procedimentos licitatórios no SIM**
> (recomendação a gestão para que realize o cadastro de processos licitatórios/contratos junto ao Sistema de Informações Municipais – SIM)
>
> **ITEM 3.1. Da contração de profissionais da área da saúde sem concurso público**
> (Recomendação aos atuais Gestor e Prefeito, para que doravante observem a regra do concurso público para preenchimento dos cargos previstos em lei e, excepcionalmente, a contratação nos moldes do art. 37, incisos IX e XXI da Constituição Federal)
>
> **ITEM 3.2 - Da classificação indevida das despesas no elemento de despesa 33903900 e da burla à Lei de Responsabilidade Fiscal**
> (Multa de R$ 500,00, com base no art. 62, inciso II, da LOTCM, além de recomendação à Administração que, caso haja terceirização de atividade-fim, inclua os valores empenhados no limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 18, §1° da Lei de Responsabilidade Fiscal)

4. Inconformado com a decisão, o Gestor interpôs o presente Recurso de Reconsideração, cuja tempestividade foi atestada pela Secretaria desta Corte, nos termos da Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 4706/2023.

5. Mencionado Recurso foi distribuído a esta Conselheira Soraia Victor (Termo nº 4800/2023), ocasião em que esta Relatoria, verificando em exame preliminar e perfunctório o preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal, acatou o Apelo e o enviou à Diretoria de Recursos, consoante Despacho nº 22339/2023.

6. Na sequência, foi elaborado o Relatório de Instrução nº 4961/2025, elaborado pela Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas, apresentando conclusão e proposta de encaminhamento a seguir transcrita:

> […] **4. CONCLUSÃO**
> 19. Ante o exposto, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto nos arts. 212 e 213 do Regimento Interno deste Tribunal, ressalta-se que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião técnica sobre a matéria, por meio do qual se conclui pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos termos dos arts. 29, inciso I, 30, 35, 37 e 39-A da LOTCE, e, no mérito, opina-se pelo **não provimento** das razões recursais.
> **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> 20. No ensejo, submete-se o feito ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados:
> a. **conhecer** do recurso, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade;
> b. **manter** integralmente os termos do **Acórdão nº 399/2023 - Primeira Câmara do TCE/CE;**
> c. **autorizar**, desde já, o recolhimento parcelado da importância devida, em até 12 (doze) meses, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais, seguindo os exatos termos do art. 25 da LOTCE;
> d. **notificar** o Responsável, **Sr. Fernando Falcão de Sousa**, nos termos do art. 24 da LOTCE combinado com o art. 17 da Resolução Administrativa TCE/CE nº 9/2021, a respeito da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal, com o **arquivamento** dos autos após ocorrer o trânsito em julgado da matéria; e,
> e. por fim, após a decisão transitada em julgado, **oficiar** à Procuradoria-Geral do Estado para inscrever a multa na dívida ativa, assim como **autorizar** a cobrança judicial, caso os valores não sejam recolhidos no prazo legal, em seguida, **proceder** à cobrança judicial do título, caso estes não sejam recolhidos no prazo legal, tudo nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE; e **determinar** a inscrição do Responsável no Cadastro de Inadimplência da Fazenda Estadual (Cadine), nos termos da Lei Estadual nº 12.411/1995, caso o montante não seja recolhido no prazo legal.

7. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas exarou o Parecer nº 4442/2025, da lavra do Procurador Júlio César Rôla Saraiva, nos seguintes termos:

> O trabalho técnico recursal (Relatório de Instrução n.º 4961/2025, seq. 14), que examinou o recurso de reconsideração interposto, **indica a inexistência de qualquer saneamento**, restando mantida a irregularidade punida no v. **Acórdão n.º 399/2023** (seq. 425/441 dos autos principais, processo n.º 25575/2019-3).
> Com efeito, o recurso de reconsideração interposto fora incapaz de trazer justificativas e/ou documentos suficientes ao esclarecimento da irregularidade,

> **persistindo a falha anteriormente apontada** (classificação indevida no elemento de despesa 3390390).
> Assim, somos pelo seu **IMPROVIMENTO** e a consequente **manutenção da decisão atacada.**
> É o parecer, s. m. j., que submetemos aos Senhores Conselheiros.

É o Relatório. Passo a proferir o voto.

VOTO

CONHECIMENTO

8. Inicialmente, cabe salientar o disposto na Lei Orgânica desta Corte, em seu art. 30, acerca do Recurso de Reconsideração:

> Art. 30. Cabe recurso de reconsideração de toda e qualquer decisão proferida pelo Tribunal de Contas em matéria de sua competência, tendo efeito suspensivo, sendo formulado por escrito, uma só vez, pelo responsável ou interessado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados na forma prevista no art. 21 desta Lei.

No caso, verifica-se a observância dos requisitos previstos no art. 30 da LOTCE nº 12.509/1995 para o conhecimento do apelo, vez que interposto por parte legítima, presente o interesse recursal e protocolado de modo tempestivo, consoante Certidão nº 4706/2023.

Dessa forma, conheço do presente Recurso de Reconsideração.

9. De início, destaco que o Gestor se limitou a apresentar recurso quanto ao item 3.2 (classificação indevida de despesas), o qual foi objeto de multa. Com relação aos demais **itens 1 e 3.1**, que foram passíveis apenas de **recomendação**, o Recorrente não se pronunciou, de modo que ficam **ratificados** nesta oportunidade.

Passo ao exame do mérito recursal.

MÉRITO

10. **ITEM 3.2 - Da classificação indevida das despesas no elemento de despesa 33903900 e da burla à Lei de Responsabilidade Fiscal**
(Multa de R$ 500,00, com base no art. 62, inciso II, da LOTCM, além de recomendação à Administração que, caso haja terceirização de atividade-fim, inclua os valores empenhados no limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 18, §1° da Lei de Responsabilidade Fiscal)

No Acórdão inicial, foi aplicada multa ao Gestor de R$ 500,00 (art. 62, inciso II, da LOTCE), em razão da classificação incorreta de despesa com atividade-fim do órgão (contratação de médicos e enfermeiros), que deve ser contabilizado como despesa com pessoal, classificada no elemento de despesa "3190" e não no "3390", para compor a base de cálculo da despesa com pessoal conforme os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inconformado com o decisório, o Gestor apresentou recurso argumentando no início a forma da contratação, defendendo que as despesas teriam sido realizadas através de Prestação

de Serviços, e não por meio de contratação de pessoal, e que, por isso, a classificação da despesa teria ocorrido de forma correta como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física. *In verbis*:

> […] **3.2 - Da classificação indevida das despesas no elemento de despesa 33903900 e da burla à Lei de Responsabilidade Fiscal;**
> Os analistas desse TCE A Unidade Técnica ainda indicou a ocorrência de burla à Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da apuração da despesa total com pessoal, como dispõe o art. 18, § 1º daquele diploma legal, tendo em vista o enquadramento dos dispêndios questionados no elemento de despesa 33903900 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.
> Tangente aos dispêndios junto aos Credores identificados, cumpre reiterar que o Município de Chaval, como tantos outros no interior do Estado do Ceará, sofria (e sofre) com a deficiência de profissionais habilitados, em especial aqueles que atuam na área da Saúde, que devido a elevada demanda, têm se tornado cada vez mais escassos.
> Nesse contexto, esses profissionais se recusam a atuar como Servidores, haja vista que o fato além de limitar o número de vínculos que os mesmos podem manter com a Administração Pública (cumulação máxima de dois cargos), limita também o valor máximo dos vencimentos que podem receber (limitado ao subsídio do Prefeito Municipal), restando a Administração Municipal virtualmente obrigada a proceder à contratação por meio de Prestação de Serviço, sob pena de interrupção do serviço, que tão grande importância tem para os munícipes, em especial aqueles de classes menos favorecidas.
> Ciente dessa situação, esse Egrégio Tribunal de Contas por diversas oportunidades se pronunciou sobre a matéria, tendo, especificamente nos autos do processo 17576/11 (Acórdão 3199/2013 em anexo – doc. 01), se pronunciado nos seguintes termos: […]
> Nesse sentido, a contratação dos prestadores de serviços elencados pela Inspetoria no Relatório de Instrução deu-se por Credenciamento, devendo-se a esclarecer que o mesmo constitui ato preparatório para contratação por meio de Inexigibilidade de Licitação, prevista no art. 25 da Lei 8.666/93, dispondo o comando legal que "é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição". Note-se que nesta hipótese o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão "inviabilidade de competição" é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses.
> É bem verdade que o próprio art. 25 prevê em seus incisos três situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão "em especial", inserida no caput, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão "inviabilidade de competição" contida no art. 25, em um sentido mais abrangente.
> Nesta linha de raciocínio, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2009. pg 367.), após citar exemplos sobre as hipóteses de inexigibilidade trazidas pela Lei 8666/93, ensina que: […]
> Ademais, imperioso salientar que no exercício de 2014 verificou-se situação idêntica no âmbito da mesma Unidade Administrativa sob análise (FMS Jaguaribara 2014 - Proc. 10753/2018-7), tendo a situação sido tratada no item 9 da Informação Técnica Inicial 10700/2015 (Das Despesas Diversas), e tida como esclarecida tanto pela Inspetoria Técnica como pela insigne Relatoria, fato que culminou no julgamento Regular com Ressalva das contas em destaque, como se evidencia através dos documentos que ora se anexam (doc. 02), reenviando-se a essa Colenda Corte cópia dos Processos de Chamamento Público (não solicitados na Inicial) (doc. 03).
> Não suficiente, imperioso ressaltar que tanto o extinto TCM-CE quanto esse Meritório Tribunal de Contas já manifestaram entendimento pela regularidade da contratação de profissionais da saúde por meio do chamamento público, sendo oportuno transcrever trechos do Acórdão Nº 02001/2019 (doc. 04), atinente ao

> Processo Nº 06791/2018-6, de lavra da Conselheira Patrícia Saboya, quando se deparou com o tema em discussão: […]
> Especificamente com relação à suposta classificação indevida das despesas, em que pesem as considerações trazidas pela Inspetoria alusivas à necessidade de contratação das atividades por Concurso Público, as despesas em destaque foram efetivamente realizadas através de Prestação de Serviços, e não por meio de contratação de pessoal, razão pela qual a classificação da despesa se deu de forma correta.
> Nesse sentido, diante das limitações e vedações impostas aos profissionais da saúde para a assunção dos cargos públicos (conforme já tratado nos autos), os profissionais da saúde muitas vezes somente aceitam atuar nos Municípios em regimes de plantão através da modalidade prestação de serviços, razão pela qual tem-se a classificação da despesa como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física como correta.
> Desta feita, pede-se a compreensão dos insignes técnicos e Nobres Conselheiros, uma vez que não apenas a forma da contratação é diversa da realização da atividade por servidores efetivos / temporários, como inexiste efetivo óbice para a contratação de pessoas físicas para a prestação de serviços por parte da Administração Pública, posto que há elemento de despesa próprio e previsto para o aludido fim.
> Por corolário, diante da constatação de que este Colendo Tribunal de Contas, através de diversos precedentes, firmou entendimento pela regularidade da contratação de profissionais da saúde através de chamamento público, e, tendo em vista que a contratação realizada pela Administração Municipal encontra amparo na Lei 8.666/93, não se adequa, portanto, às classificações de despesa com pessoal.
> Nesse contexto, pede-se que sejam consideradas, na análise da situação em destaque, as determinações constantes na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que em seus arts. 22 e 24 assim dispõe: […]
> No caso em tela, a conduta do agente, permissa vênia, foi limitada pela realidade local, não podendo o Município abrir mão da contratação dos profissionais, sob pena de comprometimento dos serviços de saúde e do atendimento à população, razão pela qual, no sopesamento de princípios, deu-se preferência à preservação da vida e da saúde dos munícipes atendidos pela Prefeitura, não se podendo, permissa vênia, entender o caso como decorrente de dolo, de má-fé ou de erro grosseiro por parte do Defendente, destacando-se que inexistiu qualquer intenção por parte do Defendente de ocultar gastos com pessoal visando a burla ao limite de despesas dessa natureza, uma vez que o Município de Chaval, no exercício de 2018, já se encontrava acima do limite de despesas com pessoal, não havendo qualquer benefício na suposta ocultação, pedindo-se mais uma vez a aplicação das disposições contidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que em seu art. 28 assim determina: […]
> Por todo o exposto, tem-se que inexiste no caso em tela efetiva ilegalidade, uma vez que a situação em alude decorre das condições fáticas da realidade local, tendo sido amparada em procedimento licitatório no qual se observaram a plenitude dos princípios que regem o procedimento, em especial os da Legalidade, da Publicidade, da Impessoalidade e da busca pela Proposta mais Vantajosa, razão pela qual pede-se a desconsideração das supostas atecnias.
> DO PEDIDO:
> EX POSITIS, espera que estas razões sejam recebidas em todo o seu teor e forma, julgando-as procedentes, e, desde agora, protestando-se por todos os meios de prova em Direito admitidos, com a conseqüente aprovação da presente Prestação de Contas de Gestão, pertinente ao exercício de 2017, por ser de lídima Justiça!

Em análise às alegativas recursais, o Órgão Técnico opinou pela manutenção do achado (Relatório nº 1851/2025) com a seguinte fundamentação:

> **3.1.1. Análise**
> 9. Após análise dos autos, conclui-se que a pretensão recursal **não merece prosperar**, pelas razões que seguem.

> 10. O apontamento diz respeito a contabilização indevida de despesa de pessoal no elemento de despesa "33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica". Todavia, analisando as razões recursais acima transcritas, verifica-se que o Recorrente discorre longamente para justificar a contratação de pessoal da atividade fim sem a realização do concurso público, previsto no artigo 37, II da CF/88. Somente em um parágrafo da longa manifestação é que trata da contabilização irregular da despesa, no trecho que, para maior clareza, se repete abaixo: Especificamente com relação à suposta classificação indevida das despesas, em que pesem as considerações trazidas pela Inspetoria alusivas à necessidade de contratação das atividades por Concurso Público, as despesas em destaque foram efetivamente realizadas através de Prestação de Serviços, e não por meio de contratação de pessoal, razão pela qual a classificação da despesa se deu de forma correta.

11. Torna-se importante observar que as contratações em exame se revestem como verdadeira substituição de servidores. Nesses casos, a LRF (§1º do art. 18) impõe que os valores correspondentes devem ser contabilizados como "Outras Despesas com Pessoal".

12. A classificação errônea da aludida despesa no elemento "33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica" fez com que tal despesa deixasse de ser computada para efeito de cálculo no limite de pessoal, em desacordo com o art. 18, §1º, da LRF.

13. Vale ainda reforçar que o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), orienta que a Administração deverá incluir todas as despesas com esse tipo de contratação na rubrica alusiva às outras despesas de pessoal, decorrentes de contrato de terceirização, por se tratarem de:

> (...) atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de natureza de despesa 3 - Outras despesas correntes, elemento de despesa 34 Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizam relação direta de emprego.

14. *In casu*, os valores referentes às contratações de profissionais da área da saúde foram indevidamente contabilizados nos elementos de despesa "33903600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física" e/ou "33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica", não observando, portanto, o mandamento previsto na LRF.

15. Importa frisar que o Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 55982 , declarou inconstitucionais dispositivos de Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Distrito Federal que excluíram, dos limites de pessoal da LRF, gastos com contratos de terceirização na área da saúde pública.

16. A relatora Ministra Rosa Weber esclareceu, na ocasião, que a LRF determina que os gastos com contratos de terceirização de mão de obra devem ser contabilizados sob a rubrica de despesas de pessoal. Sendo assim, entende-se que a irregularidade referente à classificação indevida da despesa permanece.

17. Como se vê, o fato do vinculo ser de contratação de serviços, usado como justificativa para não contabilização em despesas de pessoal, não descaracteriza a substituição de pessoal da atividade-fim, sendo irregular a contabilização no elemento de despesa "33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica", indicado para serviços comuns, não aqueles que representam a utilização de mão de obra que substitui pessoal da atividade-fim, como foi neste caso.

18. À luz do exposto, como não há razões para o afastamento das irregularidades em referência, opina-se pela manutenção da irregularidade, devendo ser mantida a **multa** aplicada ao **Sr. Fernando Falcão de Sousa**, no valor R$ 500,00, com base no art. 62, inciso II, da LOTCE, e a manutenção do julgamento das contas como regulares com ressalva.

4. CONCLUSÃO

> 19. Ante o exposto, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto nos arts. 212 e 213 do Regimento Interno deste Tribunal, ressalta-se que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião técnica sobre a matéria, por meio do qual se conclui pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos termos dos arts. 29, inciso I, 30, 35, 37 e 39-A da LOTCE, e, no mérito, opina-se pelo **não provimento** das razões recursais.

Na mesma linha, o Ministério Público de Contas se manifestou pelo não provimento do Recurso, conforme se transcreve (Parecer nº 4442/2025):

> O trabalho técnico recursal (Relatório de Instrução n.º 4961/2025, seq. 14), que examinou o recurso de reconsideração interposto, **indica a inexistência de qualquer saneamento**, restando mantida a irregularidade punida no v. **Acórdão n.º 399/2023** (seq. 425/441 dos autos principais, processo n.º 25575/2019-3).
> Com efeito, o recurso de reconsideração interposto fora incapaz de trazer justificativas e/ou documentos suficientes ao esclarecimento da irregularidade, **persistindo a falha anteriormente apontada** (classificação indevida no elemento de despesa 3390390).
> Assim, somos pelo seu **IMPROVIMENTO** e a consequente **manutenção da decisão atacada.**
> É o parecer, s. m. j., que submetemos aos Senhores Conselheiros.

Diante do exposto, verifica-se que as razões recursais não lograram êxito em afastar os fundamentos que embasaram o Acórdão recorrido. O recorrente detém-se, em grande medida, na discussão acerca da forma de contratação, matéria que não constituiu objeto do presente item, o qual se limitou ao exame da classificação indevida das despesas relativas à contratação de profissionais para o desempenho de atividades finalísticas do ente municipal.

Conforme bem delineado pela Unidade Técnica, tendo em vista que as contratações foram para atividades finalísticas, impõe-se o cômputo dos respectivos dispêndios no montante da despesa total com pessoal, independentemente da forma jurídica adotada para a contratação, conforme art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000[1]. A contabilização dessas despesas nos elementos "33903600 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física" ou "33903900 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", mostra-se incompatível com o regime estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e com as orientações constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ademais, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento da ADI nº 5.598[2], reforça a obrigatoriedade de inclusão, nos limites de despesa

---

[1] Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

[2] MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 51, §§ 1º e 2º, DA LEI Nº 5.695/2016 DO DISTRITO FEDERAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017. REVOGAÇÃO DE

com pessoal, dos gastos com terceirização de mão de obra que substitua servidores, inclusive na área da saúde, afastando qualquer interpretação que permita a exclusão desses valores da base de cálculo da LRF.

Nessa perspectiva, as dificuldades alegadas quanto à contratação de profissionais de saúde não têm o condão de afastar a incidência das normas de direito financeiro e fiscal, tampouco de convalidar classificação contábil que resulte na subavaliação da despesa com pessoal.

Assim, em consonância com a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, entendo que deve permanecer integralmente o achado relativo à classificação incorreta de despesa com atividade-fim do órgão (contratação de médicos e enfermeiros), a qual deve ser contabilizada como despesa com pessoal, mantendo-se a respectiva multa de R$ 500,00, fundamentada no art. 62, inciso II, da LOTCE.

Por fim, ressalvo meu entendimento de que a ocorrência em exame reveste-se de gravidade suficiente para ensejar a desaprovação das contas, por afronta à Lei. Todavia, considerando que a irregularidade foi qualificada como de natureza leve no julgamento inicial, limito-me ao registro de ressalva de posicionamento, em observância ao princípio do *non reformatio in pejus*.

Em derradeiro, consigno, igualmente, ressalva de entendimento quanto à fundamentação do julgamento inicial, a qual entendo que deveria ter sido baseada na LOTCM nº 12.160/1993, por se tratar do exercício de 2018, conforme a lei que regia o fato à época, em respeito ao *tempus regit actum*, à segurança jurídica, ao princípio da anterioridade da Lei e da tipicidade da conduta, deixando de fazer a readequação nesta fase, por força da vedação à reforma para agravar a situação do Recorrente.

11. **ISSO POSTO**, em harmonia com o Órgão Técnico e *Parquet* de Contas, e por tudo mais que nos autos consta, **voto** por:

1. CONHECER do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fernando Falcão de Sousa, porque presentes os seus pressupostos, e, no mérito, pelo não provimento, haja vista a permanência dos achados;

2. RATIFICAR todos os termos do Acórdão nº 399/2023 – Primeira Câmara Virtual, que decidiu na forma que segue:

PARTE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. PREJUDICIALIDADE PARCIAL. ADITAMENTO. ART. 53 DA LEI Nº 5.950/2017. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018. DISPOSITIVOS IDÊNTICOS. CÁLCULO DO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS. CONTABILIZAÇÃO. BURLA AO LIMITE PREVISTO NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ART. 18, § 1º, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECER NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 24, I E II E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTE. PROCEDÊNCIA. (STF – ADI nº 5598 DF – Ministra Rosa Weber – Em 27/03/2023)

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde de Chaval,** no período de 2018 (01/01 a 31/12), de responsabilidade do Sr. **Fernando Falcão de Sousa.**
ACORDA A PRIMEIRA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em:
a) por **unanimidade dos votos**, julgar a presente Prestação de Contas **REGULAR COM RESSALVA** para Fernando Falcão de Sousa, nos termos do art. 15, II, da LOTCE; com **recomendação**.
b) **APLICAR MULTA** no valor de **R$ 500,00 (quinhentos reais),** com base no art. 62, II, da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE).
Tudo nos termos da Proposta de Voto, partes integrantes da presente decisão, e dos registros da ata da sessão.

3. MANTER as recomendações à atual Gestão, no sentido de que:

3.1. Realize o cadastro de processos licitatórios/contratos junto ao Sistema de Informações Municipais – SIM;

3.2. Observem a regra do concurso público para preenchimento dos cargos previstos em lei e, excepcionalmente, a contratação nos moldes do art. 37, incisos IX e XXI, da Constituição Federal;

3.3. Caso haja terceirização de atividade-fim, inclua os valores empenhados no limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 18, §1°, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

4. NOTIFICAR o Recorrente sobre esta deliberação, para que, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da multa aplicada, conforme art. 24 da Lei nº 12.509/1995, com as atualizações devidas, nos termos da Resolução Administrativa nº 07/2015;

5. AUTORIZAR, desde logo, nos termos do art. 25, parágrafo único, da Lei nº 12.509/1995, eventual pedido de parcelamento da importância total devida, observados todos os limites legais aplicáveis à espécie;

6. OFICIAR à Procuradoria competente para inscrever a multa na dívida ativa, caso não seja paga, nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE, após transitada em julgado esta Decisão;

7. ARQUIVAR os autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta decisão e após o trânsito em julgado.

Fortaleza, aos 23 de fevereiro de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA