ACÓRDÃO Nº 2222/2026

PROCESSO N°: 06590/2023-2
ESPÉCIE: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
MUNICÍPIO: CATUNDA
EXERCÍCIO: 2019
INTERESSADO: ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA – GESTOR
ADVOGADA: RAFAELA JUCÁ HOLANDA – OAB/CE Nº 28.166
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 23/03/2026 A 27/03/2026

EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CATUNDA. EXERCÍCIO DE 2019. 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, COM DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO. NOTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Vistos e relatados estes autos nº 06590/2023-2 (Processo Principal nº 09725/2020-4), Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, no processo de Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Saúde do Município de Catunda, referente ao exercício de 2019.

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. Rogério Rodrigues de Mendonça, porque presentes os seus pressupostos, e, no mérito, pelo **não provimento**, haja vista a permanência do achado;

2. RATIFICAR todos os termos do Acórdão nº 141/2023 – Segunda Câmara Virtual, que decidiu na forma que segue:

> **1) julgar REGULAR COM RESSALVA**, nos termos do art. **15, II, da LOTCE**, a Prestação de Contas de Gestão do Sr. **Rogério Rodrigues de Mendonça**, Fundo Municipal de Saúde de Catunda, referente ao exercício de 2019;

2) **aplicar MULTA**, ao responsável, com base no art. **62, II, da LOTCE**, no valor total de **R$ 3.000,00**, em face da falha descrita no voto, a qual deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias (art. 24 da LOTCE):
3) **autorizar**, desde já, o parcelamento da multa (art. 25 da LOTCE);
4) **determinar**, à atual gestão, que realize a classificação dos elementos de despesas de forma regular, em conformidade com a legislação atinente à matéria;
5) **recomendar**, à atual gestão, que, ao contratar serviços, atente aos princípios constitucionais e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
6) **cientificar** a Secretaria de Controle Externo para que, de acordo com seu planejamento e meios disponíveis, avalie a conveniência e oportunidade da instauração de auditorias de pessoal nos municípios cearenses com o objetivo específico de examinar a terceirização de atividade-fim na área da saúde;

3. 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;

4. 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;

5. 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;

6. 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 março 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°: 06590/2023-2
ESPÉCIE: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
MUNICÍPIO: CATUNDA
EXERCÍCIO: 2019
INTERESSADO: ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA – GESTOR
ADVOGADA: RAFAELA JUCÁ HOLANDA – OAB/CE Nº 28.166
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 23/03/2026 A 27/03/2026

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, no processo de Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Saúde do Município de Catunda, referente ao exercício de 2019 (Processo nº 09725/2020-4).

2. O Recurso visa atacar decisão da Segunda Câmara Virtual do TCE, cuja decisão foi lavrada pelo Conselheiro Rholden Queiroz (Acórdão nº 141/2023, Sessão Virtual do período de 09/01/2023 a 13/01/2023, contido no Processo Principal nº 09725/2020-4), que decidiu conforme segue:

> **ACORDA A SEGUNDA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, EM SESSÃO VIRTUAL**, por unanimidade de votos, em:
> **1) julgar REGULAR COM RESSALVA**, nos termos do art. **15, II, da LOTCE**, a Prestação de Contas de Gestão do Sr. **Rogério Rodrigues de Mendonça**, Fundo Municipal de Saúde de Catunda, referente ao exercício de 2019;
> 2) **aplicar MULTA**, ao responsável, com base no art. **62, II, da LOTCE**, no valor total de **R$ 3.000,00**, em face da falha descrita no voto, a qual deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias (art. 24 da LOTCE):
> 3) **autorizar**, desde já, o parcelamento da multa (art. 25 da LOTCE);
> 4) **determinar**, à atual gestão, que realize a classificação dos elementos de despesas de forma regular, em conformidade com a legislação atinente à matéria;
> 5) **recomendar**, à atual gestão, que, ao contratar serviços, atente aos princípios constitucionais e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
> 6) **cientificar** a Secretaria de Controle Externo para que, de acordo com seu planejamento e meios disponíveis, avalie a conveniência e oportunidade da instauração de auditorias de pessoal nos municípios cearenses com o objetivo específico de examinar a terceirização de atividadefim na área da saúde;
> 7) **notificar** o responsável para que, no prazo legal, efetue o pagamento da multa ou interponha recurso;
> 8) expirado o prazo e não comprovado o recolhimento do valor relativo à **MULTA**, e não tendo havido a interposição de recurso por parte do responsável, **autorizar** a cobrança judicial da dívida;
> 9) decorridos os prazos legais e regimentais, **arquivar** o feito.

3. A ocorrência mantida no vergastado acórdão consta abaixo discriminada:

> **ITEM 3.1 – Classificação irregular de despesa com pessoal para atividade-fim;** (multa de R$ 3.000,00, no art. 62, inciso II, da LOTCE; determinação para que realize a classificação dos elementos de despesas de forma regular, em conformidade com a legislação atinente à matéria; recomendação à atual gestão, que,

> ao contratar serviços, atente aos princípios constitucionais e as disposições 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 2615/2023.

5. Mencionado Recurso foi distribuído a esta Conselheira Soraia Victor (termo nº 2673/2023), 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 Singular nº 1577/2023.

6. Na sequência, foi elaborado o Relatório de Instrução nº 4917/2025 pela Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas, em que apresentou conclusão e proposta de encaminhamento a seguir transcrita:

> […] **4. CONCLUSÃO**
> 23. 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**
> 24. 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 141/2023 - Segunda 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. Rogério Rodrigues de Mendonça, 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 190/2026, da lavra da Procuradora Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino, no sentido de que "*seja conhecido o recurso interposto, face à sua adequação, legitimidade e tempestividade, e, no mérito, pelo IMPROVIMENTO, mantendo-se a anterior decisão que julgou as contas regulares com ressalva, nos termos do art. 15, II, da LOTCE/CE, com manutenção da multa imposta*". **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 2615/2023.

Dessa forma, conheço do presente Recurso de Reconsideração.

MÉRITO

9. **ITEM 3.1 – Classificação irregular de despesa com pessoal para atividade-fim;** (multa de R$ 3.000,00, no art. 62, inciso II, da LOTCE; determinação para que realize a classificação dos elementos de despesas de forma regular, em conformidade com a legislação atinente à matéria; recomendação à atual gestão, que, ao contratar serviços, atente aos princípios constitucionais e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal)

No Acórdão Inicial, foi aplicada multa ao Gestor de R$ 3.000,00 (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 alegando, em síntese, que esta Corte entende que o assunto seria pertinente às contas de governo e pugnando pela revisão da multa, nos seguintes termos:

> Foi aplicada multa à Recorrente no importante valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), pelo motivos abaixo expostos:
> • R$ 3.000,00 (três mil reais) em face do disposto no Item 2.0 (classificação irregular do elemento de despesa identificado, com base no art. 62, inciso III, da LOTCE (fls. 14/15).
> Acerca de atecnia quanto o elemento de despesa onde as contratações devem ser contabilizadas, o TCE vem entendendo que trata-se assunto pertinente às Prestações de Contas de Governo, não devendo o fato ser analisado na presente PCS: […]
> Em consonância com a jurisprudência que vem sendo firmada por este Tribunal de Contas, pede-se que o item seja, tal qual no julgamento acima citado, tão somente recomendado.
> Ademais, em outros precedentes, observa-se que a multa aplicada foi somente de R$ 300,00 (trezentos reais), em discrepância com o juízo ora apontada. Cita-se, a nível jurisprudencial, os processos do Fundo de Saúde de 2017 dos municípios de Itatira, Quixadá, FUNDEB Itatira, FUNDEB Viçosa 2017.

Assim, pede-se que se o TCE-CE entenda pela manutenção da falha em comento, que a multa aplicada adequa-se ao atual entendimento desta Corte de Contas.

Em análise às alegativas recursais, o Órgão Técnico opinou pela manutenção do achado (Relatório nº 4917/2025) 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. De início, observa-se que o Recorrente alega que o TCE tem manifestando entendimento de que a classificação errônea de despesas de pessoal deve ser analisada no âmbito das Prestações de Contas de Governo (PCG).
> 11. Em relação ao valor da multa, cita precedentes deste Tribunal em que "a multa aplicada foi somente de R$300,00 (trezentos reais), em discrepância com o juízo ora apontada. Cita-se, a nível jurisprudencial, os processos do Fundo de Saúde de 2017 dos municípios de Itatira, Quixadá, FUNDEB Itatira, FUNDEB Viçosa 2017".
> 12. Analisando a informação trazida pelo Recorrente de que o entendimento do TCE/CE é que a contabilização irregular de despesa de pessoal seja analisada no âmbito das PCG, entende-se que o fato da irregularidade ser analisada no âmbito de tais contas, não exclui a possibilidade de análise em Prestações de Contas de Gestão (PCS), vez que se trata de uma falha cometida na dimensão operacional, sob a responsabilidade do gestor que ordenou a despesa, que deve zelar para que os registros contábeis representem com fidedignidade a natureza das despesas.
> 13. 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".
> 14. A classificação errônea da aludida despesa no elemento "3390-3600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física" e/ou "3390-3900 - 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.
> 15. 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.
>
> 16. In casu, os valores referentes às contratações de profissionais da área da saúde foram indevidamente contabilizados nos elementos de despesa "3390-3600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física" e/ou "3390-3900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica", não observando, portanto, o mandamento previsto na LRF.
> 17. 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 do Distrito Federal que excluíram, dos limites de pessoal da LRF, gastos com contratos de terceirização na área da saúde pública.
> 18. A relatora 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.
> 19. Ademais, em relação ao valor da multa, ressalte-se que o caput do artigo 62 da LOTCE autoriza a aplicação de multa até o valor de R$ 30.000,00, sendo a dosimetria, dentro do limite fixado, ato discricionário do órgão julgador. No

> presente caso, a multa aplicada (R$ 3.000,00) representa apenas 10% do máximo autorizado.
> 20. Somando todos as Notas de Empenhos (NEs) relacionadas no Tópico 3.5 do Relatório de Instrução nº 541/2022 (págs. 218 a 222 dos autos principais) chega-se ao montante de R$ 556.931,30, sendo este o valor da despesa contabilizada irregularmente. A proporção com o valor da multa (R$ 3.000,00) representa 0,54% do montante de tal despesa (R$ 3.000,00/R$ 556.931,20).
> 21. À luz do exposto, como não há razões para o afastamento da irregularidade em referência, opina-se pela manutenção da irregularidade, devendo ser mantida a multa aplicada ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, com fundamento no art. 62, inciso II, da LOTCE, no valor de R$ 3.000,00.
> 22. Por derradeiro, sugere-se a manutenção do julgamento como regulares com ressalva, nos termos do art. 15, inciso II, da LOTCE, a PCS do Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, FMS de Catunda, referente ao exercício de 2019.
> **4. CONCLUSÃO**
> 23. 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**
> 24. 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 141/2023 - Segunda 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. Rogério Rodrigues de Mendonça, 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.

Na mesma linha, o Ministério Público de Contas se manifestou pelo não provimento do Recurso, conforme se transcreve (Parecer nº 190/2026):

> [...] 02. **Da Admissibilidade**. Considerando a legitimidade do recorrente, a adequação da espécie recursal manejada e sua tempestividade, entendemos que o Recurso de Reconsideração deve ser **conhecido**.
> 03. Examinando as razões recursais, os técnicos desta corte de contas se manifestaram pela manutenção da falha apontada no acórdão recorrido, qual seja: classificação irregular das despesas com atividade-fim (foram contabilizados de forma errônea no elemento de despesa nº 33903600 – outros serviços de terceiros – pessoa física).
> 3.1. Nas razões recursais o Recorrente, em apertada síntese, alega que a matéria é pertinente às prestações de contas de governo, não devendo ser analisada em contas

de gestão; e questiona a aplicação de multa, bem como seu valor, invocando outras decisões desta Corte de Contas.
3.2. Analisando as razões recursais, a unidade técnica mantém a irregularidade, senão vejamos: […]
3.3. À vista de todo o exposto, verifica-se que as razões recursais não lograram infirmar a irregularidade pertinente à classificação orçamentária das despesas.
Aqui, impõe-se asseverar que a irregularidade transcende a mera impropriedade formal, alcançando violação direta às normas de finanças públicas, especialmente aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal e às diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais, conforme assevera o trabalho técnico.
Com efeito, restou devidamente cristalino que as despesas relativas à contratação de profissionais em substituição a servidores públicos deveriam ter sido classificadas como "outras despesas de pessoal", compondo, portanto, a base de cálculo dos limites de gasto com pessoal previstos no art. 18 da LRF, o que, na espécie, não ocorreu.
No que pertine à alegativa de que a irregularidade em tela deve ser analisada na prestação de contas de governo, ressalta este MPC que a pecha se caracteriza por ato de gestão e alcança a dimensão de ato de governo, devendo, portanto, ser objeto de análise tanto na prestação de contas de gestão quanto na prestação de contas de governo.
Ainda em relação à multa aplicada à presente irregularidade, entendemos que por força do "livre convencimento", o(a) Relator(a) decide com base em sua própria consciência, sem estar vinculado à decisão anterior, de qualquer Juízo ou Tribunal do País, salvo quando a decisão anterior se tratar de jurisprudência firmada ou súmula vinculante, onde, exclusivamente nesses casos, haverá uma obrigatoriedade de sintonia no julgamento.
Assim, este Ministério Público de Contas se acosta às conclusões técnicas e entende que a pecha remanesce, à míngua de provas documentais e por tudo mais que dos autos consta.
04. Diante do exposto, verificamos que embora o Recorrente tenha tentado sanar a irregularidade apontada no Acórdão recorrido, com o fulcro de modificar a decisão guerreada, suas escusas não foram satisfatórias, mantendo-se a **decisão que julgou regulares com ressalva as presentes contas, com a multa aplicada.**
PARECER
Ex positis, e por tudo que dos autos consta, esta Representante do **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, junto a esta **COLENDA CORTE**, emite o presente parecer no sentido de que seja **conhecido** o recurso interposto, face à sua **adequação**, **legitimidade e tempestividade**, e, no **mérito**, pelo **IMPROVIMENTO**, mantendo-se a anterior decisão que julgou as contas regulares com ressalva, nos termos do art. 15, II, da LOTCE/CE, com manutenção da multa imposta.
Urge ressaltar que o presente Parecer encontra-se supedaneado na veracidade presumida das informações e documentos acostados aos autos.
É o Parecer, que expomos ao crivo dos doutos julgadores.

Com efeito, percebe-se que as alegativas recursais sequer defendem propriamente a incorreta classificação do elemento de despesa, limitando-se a questionar o valor da multa e entendimentos deste Tribunal sobre a matéria.

Como bem delineado pela Unidade Técnica, o fato de a despesa com pessoal ser examinada nas contas de governo, não exclui a possibilidade de esta Corte analisar nas Prestações de Contas de Gestão a classificação das despesas, uma vez que se trata de falha ocorrida na esfera operacional, imputável ao gestor que ordenou o dispêndio, a quem incumbe assegurar que os registros contábeis reflitam, de forma fidedigna, a natureza das despesas realizadas.

Neste caso, identificou-se que as contratações foram para atividades finalísticas do Ente, o que impõe 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 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.

Desta feita, 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$ 3.000,00, fundamentada no art. 62, inciso II, da LOTCE.

Com relação ao questionamento acerca do valor da sanção pecuniária aplicada, imperioso destacar que, no âmbito dos Tribunais de Contas, não há uma dosimetria objetiva da multa, sendo orientada por juízo discricionário, desde que observado os limites mínimos e máximos da legislação (TCU – Acórdãos Plenário nº 3259/2020 e 865/2020), que no caso foi embasada no art. 62, inciso II, da LOTCE, portanto compatível tanto com o parâmetro legal

---

[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 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)

que é de 1 a 10% do caput[3], como com o montante envolvido da despesa contabilizada irregularmente de R$ 556.931,30.

Por fim, entendo cabível também ressalvar meu entendimento de que a ocorrência em exame reveste-se de gravidade suficiente para ensejar a desaprovação das contas, por afronta ao art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 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*.

10. **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. Rogério Rodrigues de Mendonça, porque presentes os seus pressupostos, e, no mérito, pelo **não provimento**, haja vista a permanência do achado;

2. RATIFICAR todos os termos do Acórdão nº 141/2023 – Segunda Câmara Virtual, que decidiu na forma que segue:

> **1) julgar REGULAR COM RESSALVA**, nos termos do art. **15, II, da LOTCE**, a Prestação de Contas de Gestão do Sr. **Rogério Rodrigues de Mendonça**, Fundo Municipal de Saúde de Catunda, referente ao exercício de 2019;
> 2) **aplicar MULTA**, ao responsável, com base no art. **62, II, da LOTCE**, no valor total de **R$ 3.000,00**, em face da falha descrita no voto, a qual deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias (art. 24 da LOTCE):
> 3) **autorizar**, desde já, o parcelamento da multa (art. 25 da LOTCE);
> 4) **determinar**, à atual gestão, que realize a classificação dos elementos de despesas de forma regular, em conformidade com a legislação atinente à matéria;
> 5) **recomendar**, à atual gestão, que, ao contratar serviços, atente aos princípios constitucionais e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
> 6) **cientificar** a Secretaria de Controle Externo para que, de acordo com seu planejamento e meios disponíveis, avalie a conveniência e oportunidade da instauração de auditorias de pessoal nos municípios cearenses com o objetivo específico de examinar a terceirização de atividade-fim na área da saúde;

3. 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;

4. 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;

5. 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;

[3] Que no meu entender é de aproximadamente R$ 55.000,00,visto que compreendo que, mesmo após a alteração promovida pela Lei nº 16.819, de 2019, deve ser interpretado de forma contínua, observando-se as atualizações que vinham sendo aplicadas desde a redação originária da referida Lei Orgânica.

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

Fortaleza, aos 23 de março de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA