ACÓRDÃO Nº 4379/2026

PROCESSO Nº: 18084/2024-0
ESPÉCIE PROCESSUAL: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTE FEDERATIVO: CATUNDA
UNIDADE JURISDICIONADA: FUNDO DE SAÚDE
PERÍODO: 2023
RESPONSÁVEL: ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA
ADVOGADA: RAFAELA JUCÁ HOLANDA – OAB/CE Nº 28.166
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO PERÍODO DE 25/05 A 29/05/2026

EMENTA:
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CATUNDA. EXERCÍCIO DE 2023. DECISÃO DA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO TCE PELO JULGAMENTO DAS CONTAS IRREGULARES, NA FORMA DO ART. 15, INCISO III, ALÍNEA "B" DA LOTCE, COM APLICAÇÃO DE MULTA. ENCAMINHAMENTO AO MPE E AO MPF.
1. A contratação reiterada de profissionais da saúde para o desempenho de atividade-fim da Administração Pública, sem concurso público, configura afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não sendo a alegada essencialidade do serviço suficiente para justificar a perpetuação de vínculos precários.
2. As despesas decorrentes dessas contratações devem ser contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal", nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo irregular sua classificação como "Outros Serviços de Terceiros", por comprometer a correta apuração dos limites de despesa com pessoal.
3. O não repasse à previdência dos valores devidos, além de implicar descumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes (art. 195 da Constituição Federal e art. 10 da Lei nº 8.212/1991), expõe o ente público a encargos adicionais e compromete a gestão fiscal responsável.

Vistos e relatados estes autos nº 18084/2024-0, Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Saúde do Município de Catunda, exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça.

ACORDA A SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, nos seguintes termos:

Por unanimidade de votos:

1. JULGAR IRREGULARES as contas do Fundo de Saúde do Município de Catunda, exercício de 2023, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b" da LOTCE, de responsabilidade do Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça;

2. ENCAMINHAR cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e Federal, para as providências que entender cabíveis, tendo em vista os achados nºs 4 e 5 e a previsão da Lei nº 8.429/1992 e do art. 168-A do CP;

3. NOTIFICAR o Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça sobre esta deliberação para que, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da multa imposta, 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. NOTIFICAR, igualmente, sobre a possibilidade de, caso queira, recorra no prazo legal, contado da data das notificações;

6. AUTORIZAR, desde logo, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei nº 12.509/1995, após o trânsito em julgado, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

7. ENCAMINHAR cópia desta deliberação, após o trânsito em julgado à Câmara Municipal para fins de ciência;

8. ARQUIVAR os presentes autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta decisão e, após seu trânsito em julgado.

Por maioria de votos:

9. APLICAR ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, a multa total de R$ 28.000,00, com base no art. 62, incisos II, III e IX da LOTCE, em razão das falhas descritas abaixo:

9.1. Item nº 1 – Envio intempestivo da Prestação de Contas de Gestão. - Multa de R$ 1.000,00, com fulcro no art. 62, inciso IX da LOTCE;

9.2. Item nº 2 - Envio do Balanço Patrimonial em desacordo com a nova estrutura prevista na BBC TSP 11, constante do subitem 4.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, em virtude da impossibilidade de visualizar a coluna com os saldos do exercício anterior. **Item nº 3 –** Impossibilidade de verificar os saldos iniciais do exercício em análise, em virtude do envio incompleto do Balanço Patrimonial. - Multa de R$ 1.000,00, com fulcro no art. 62, inciso II da LOTCE;

9.3. Item nº 4 - Classificação irregular da Despesa com Pessoal. - Multa de R$ 13.000,00, com fulcro no art. 62, inciso III da LOTCE;

9.4. Item nº 5 - Não identificação dos valores referente às obrigações patronais**. -** Multa de R$ 13.000,00, com fulcro no art. 62, inciso III da LOTCE.

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

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor, Edilberto Pontes e Onélia Santana.

Vencida, em parte, a Conselheira Onélia Santana quanto à dosimetria da multa no valor de R$ 9.000,00, nos termos da justificativa do voto divergente.

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

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 29 de maio de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
PRESIDENTE E RELATORA

Fui presente: Júlio César Rôla Saraiva
PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE

PROCESSO Nº: 18084/2024-0
ESPÉCIE PROCESSUAL: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTE FEDERATIVO: CATUNDA
UNIDADE JURISDICIONADA: FUNDO DE SAÚDE
PERÍODO: 2023
RESPONSÁVEL: ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA
ADVOGADA: RAFAELA JUCÁ HOLANDA – OAB/CE Nº 28.166
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO PERÍODO DE 25/05 A 29/05/2026

RELATÓRIO

1. Cuida-se da Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Saúde do Município de Catunda, exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça.

2. De início, acerca da competência para julgar o feito, conforme o Relatório de Instrução da SECEX de nº 4352/2025, o orçamento da Unidade Gestora ficou em cerca de R$ 15.024.059,24, o que atrai a **competência da Segunda Câmara** desta Corte, tendo em vista que se encontra abaixo do patamar de 150 milhões, nos termos do art. 9º, incisos I e II, do novo RITCE.

3. Na fase inicial, coube à Diretoria de Contas de Gestão IV a instrução técnica do feito, tendo sido exarado o Relatório de Instrução nº 1169/2025, no qual foram apontadas algumas ocorrências e, ao final, foi sugerida a audiência do Responsável.

4. Devidamente notificado, o Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça apresentou defesa e documentos tempestivamente, consoante Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 3864/2025.

5. Analisando as justificativas remetidas, a Unidade Técnica elaborou o Relatório de Instrução nº 4352/2025, entendendo pela permanência das seguintes irregularidades:

> **Item 1 Envio intempestivo da Prestação de Contas de Gestão.**
>
> **Item 2 Envio do Balanço Patrimonial em desacordo com a nova estrutura prevista na BBC TSP 11, constante do subitem 4.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, em virtude da impossibilidade de visualizar a coluna com os saldos do exercício anterior.**
>
> **Item 3 – Impossibilidade de verificar os saldos iniciais do exercício em análise, em virtude do envio incompleto do Balanço Patrimonial.**
>
> **Item 4 Classificação irregular da Despesa com Pessoal.**

6. Ao final da instrução, a Diretoria de Contas de Gestão II apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

> **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> 20. No ensejo, submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, que:

> a. seja julgada regular com ressalvas dando-se quitação plena ao responsável, Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, nos termos do art. art. 15, II da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE);
> b. seja aplicada ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, multa prevista no art. 62, inciso II, da Lei 12.509/1995 (LOTCE), considerando a infração praticada sem gravidade de natureza formal, ilegal, ilegítimo ou antieconômico, relatados nos achados nº 1,2, 3 e 4, fixando-lhe prazo para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento do seu valor aos cofres do Tesouro Municipal;
> c. encaminhar a presente decisão, em caso de não recolhimento do valor da Multa, nem da interposição de recurso, à Procuradoria Geral do Município para, imediatamente após seu trânsito em julgado, realizar a inscrição da Multa não recolhida na Dívida Ativa Municipal, assim como para fins de execução judicial, sem prejuízo das providências administrativas.

7. Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial junto ao TCE emitiu o Parecer nº 3753/2025, da lavra do Procurador **Eduardo de Sousa Lemos**, opinando nos seguintes termos:

> Ante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, o Ministério Público JUNTO ao TCE/CE requer:
> I. sejam julgadas irregulares as presentes contas, de responsabilidade do senhor ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA, gestor do FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CATUNDA, relativa ao período de 01/01 a 31/12/2023, com fundamento no art. 1º, I, 15, III, b e c, e 18, da Lei nº 12.509/95, c/c art. 71, II, da Carta da República;
> II. seja condenado o responsável, senhor ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA, com espeque no art. 1º, I, 15, III, b e c, e 18, da Lei nº 12.509/95, em face das irregularidades constatadas, a recompor o erário ao status quo ante, no valor que dele foi indevidamente subtraído, a ser apurado em liquidação do julgado, com atualização monetária e juros legais, desde a data da despesa irregular até o dia do efetivo recolhimento, nos termos da legislação que rege os créditos da Fazenda Pública;
> III. seja aplicada ao responsável multa proporcional ao dano, a ser apurado em liquidação do julgado, no percentual de 100% (cem por cento), com espeque no 61, da Lei nº 12.509/95 e art. 71, VIII, da Constituição da República;
> IV. seja sancionada a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, que evidencia má gestão dos bens, valores e fins públicos, mediante a aplicação de multa, em conformidade com o disposto no art. 62, III e IV, da Lei nº 12.509/95;
> V. seja incluído o nome do responsável, senhor ROGÉRIO RODRIGUES DE MENDONÇA, em lista a ser enviada oportunamente à Justiça Eleitoral, em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010;
> VI. seja expedida determinação ao atual gestor do FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CATUNDA, com fulcro no art. 17 da Lei nº 12.509/95, no sentido de que observe estritamente as normas legais de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, com vistas a evitar a ocorrência de irregularidades e de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, como os constatados nas presentes contas; e,
> VII. seja esclarecido aos responsáveis pelas contas que o presente julgamento circunscreve-se aos fatos constantes da instrução, excluídos, portanto, os fatos não evidenciados nos autos, bem assim os relativos a processos e procedimentos autônomos em tramitação nesta Corte de Contas.

8. Por meio do Despacho nº 60149/2025, esta Relatora encaminhou os autos para a Unidade Técnica para análise acerca das obrigações patronais.

9. Em resposta, a Diretoria de Contas de Gestão IV emitiu o Relatório Complementar nº 006/2026, apontando a seguinte irregularidade e sugerindo a audiência do Responsável:

Item nº 5 Não identificação dos valores referente às obrigações patronais.

10. O Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça foi devidamente notificado, apresentando esclarecimentos tempestivamente, consoante Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 3864/2025.

11. Após análise nos esclarecimentos apresentados, a Diretoria de Contas de Gestão IV emitiu o Relatório de Instrução nº 136/2026, entendendo pela permanência do item nº 5 e apresentando a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

> **5. CONCLUSÃO**
> 24. Diante do exposto, a Diretoria de Contas de Gestão IV, no uso de suas atribuições regulamentares, ressalta que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da unidade técnica sobre a matéria, a qual conclui que a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Catunda, relativa ao exercício financeiro de 2023; evidencia impropriedades de natureza formal, conforme exposto no item 4 deste Relatório Complementar.
> **6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> 25. No ensejo, submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, que:
> a. seja julgada irregular, nos termos do art. 15, III, da Lei Estadual n.º 12.509/95 (LOTCE), a Conta do Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça;
> b. seja aplicada ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, multa prevista no art. 62, inciso I, da Lei 12.509/95 (LOTCE), considerando o julgamento irregular da presente Conta, fixando lhe prazo para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento do seu valor aos cofres do Tesouro Estadual;
> c. seja aplicada ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, multa prevista no art. 62, inciso III, da Lei 12.509/95 (LOTCE), considerando o ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, relatado no achado nº 05, fixando-lhe prazo para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento do seu valor aos cofres do Tesouro Municipal;
> d. seja aplicada ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, multa prevista no art. 62, inciso II, da Lei n.º 12.509/95 (LOTCE), considerando cada infração praticada com leve infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; relatados nos achados n° 01, 02, 03, 04; fixando-lhe prazo para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento do seu valor aos cofres do Tesouro Municipal;
> e. seja encaminhada a presente decisão, em caso de não recolhimento do valor da Multa, nem da interposição de recurso, à Procuradoria Geral do Município de Catunda para, imediatamente após seu trânsito em julgado, realizar a inscrição da Multa não recolhida na Dívida Ativa Municipal, assim como para fins de execução judicial, sem prejuízo das providências de cobrança administrativa;
> f. seja autorizada, desde logo, por questão de economia processual, no caso de não recolhimento da multa supramencionada e ocorrendo o trânsito em julgado da matéria, a cobrança judicial da dívida nos termos do artigo 22, III, da Lei nº 12.509/1995, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação.

12. Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial junto ao TCE emitiu o Parecer nº 2286/2026, da lavra do Procurador Eduardo de Sousa Lemos, no qual ratificou o Parecer anteriormente emitido.

É o Relatório. Passo a proferir o voto.

VOTO

13. Primeiramente, ressalte-se que o processo em tela atendeu a todos os princípios constitucionais aplicáveis ao caso, mormente no que diz respeito ao contraditório e à ampla defesa, devidamente ofertados ao Interessado.

Passo à análise de mérito das ocorrências remanescentes.

Item nº 1 - Envio intempestivo da Prestação de Contas de Gestão.

O Responsável alega que a prestação de contas foi apresentada com somente 3 dias de atraso, não ocasionando nenhum prejuízo a ação fiscalizatória deste Tribunal, e solicitando a aplicação de apenas Determinação.

Os Técnicos ratificaram a não observância ao prazo máximo para envio da PCS, em descumprimento ao art. 8º, §6º da LOTCE, consoante se verifica:

> **3.1.1.3 Análise da Unidade Técnica**
> 7. Considerando que o prazo legal estabelecido não foi atendido, esta Unidade Técnica não tem o condão para sanar o achado 1. Indica-se multa prevista no Art. 62, II da Lei 12.509/95.

Corroboro com o entendimento técnico. É que a legislação estabelece o prazo para envio da Prestação de Contas, devendo este impreterivelmente ser obedecido. Muito embora o atraso de poucos dias não ter sido um óbice à fiscalização, a Lei foi descumprida, o que não deve ser banalizado.

Diante do exposto, entendo pela **permanência da falha**, com a aplicação de **multa de R$ 1.000,00**, nos termos do art. 62, inciso IX da LOTCE, por se tratar de inciso mais específico sobre o atraso na remessa da prestação de contas anual:

> IX – atraso na remessa de balancetes mensais e prestação de contas anual, multa de um a 10% (dez por cento) do montante definido no *caput* deste artigo.

Item nº 2 - Envio do Balanço Patrimonial em desacordo com a nova estrutura prevista na BBC TSP 11, constante do subitem 4.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, em virtude da impossibilidade de visualizar a coluna com os saldos do exercício anterior.

Item nº 3 – Impossibilidade de verificar os saldos iniciais do exercício em análise, em virtude do envio incompleto do Balanço Patrimonial.

O Responsável alega que encaminha a cópia do Balanço Patrimonial de acordo com a nova estrutura prevista no MCASP, com o devido transporte dos saldos do exercício de 2022.

Os Técnicos, após análise dos autos, verificaram que não foi encaminhado o documento conforme solicitado, razão pela qual entenderam pela permanência da falha, consoante exposto:

> **2.2.2 Análise da Unidade Técnica**
> 11. Após análise dos autos, verificou-se a omissão da peça reclamada e informada pela defesa.
> 12. Diante do exposto, considera-se o achado nº 2 não sanado. Indica-se multa prevista no Art. 62, II da Lei 12.509/95.
> **2.3.2 Análise da Unidade Técnica**
> 14. Diante do não envio da peça reclamada considera-se o achado nº 3 não sanado. Indica-se multa prevista no Art. 62, II da Lei 12.509/95.

Passo a análise em conjunto por se tratar basicamente da mesma falha, o envio do Balanço Patrimonial em desacordo com as Novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, não sendo evidenciado no documento o saldo do exercício anterior, repercutindo na impossibilidade de verificar os saldos iniciais do exercício.

Nesta oportunidade, o Gestor afirmou o envio do documento em sua forma correta e completa, no entanto, deixou de encaminhá-lo, razão pela qual entendo pela **permanência da irregularidade**, passível de aplicação de **multa de R$ 1.000,00**, nos termos do art. 62, inciso II da LOTCE.

Item nº 4 - Classificação irregular da Despesa com Pessoal.

Inicialmente, os Técnicos apontaram a existência de Despesas relacionadas à atividade-fim sem a realização de Concurso Público ou Contratação Temporária respaldada em Lei, sendo ainda a despesa classificada incorretamente no elemento de despesa 33903900.

A Defesa alegou, em suma:

> O presente tópico aponta a existência de despesas relacionadas à execução de atividades-fim classificadas nos elementos de despesa 33903600 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) e 33903900 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), o que, segundo o relatório, estaria em desconformidade com o Art. 37, inciso II da Constituição Federal e configuraria burla à Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 18), por excluir tais dispêndios da base de cálculo da Despesa Total com Pessoal.
> Em seu período como gestora, a suposta classificação irregular de despesas com pessoal da saúde alcançou o montante de R$ 3.531.319,81. Tendo sido a Receita Corrente Líquida de R$ 59.765.044,88, o valor questionado corresponde ao percentual de 5,89% da despesa pública. Junto ao RGF, as despesas com pessoal já registraram o percentual de 62,03%, de forma que não faria sentido suposta burla, visto que o RGF já atestou a extrapolação do limite com pessoal, invocando, portanto, não haver má-fé no cenário observado.
> Assim, o apontamento deve ser entendido como mera atecnia. Acerca desta, quanto ao 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:
> [...]

Ao final, a parte suscitou a aplicação de simples recomendação e a regularidade do item em comento.

Os Técnicos, após análise nos argumentos ofertados, entenderam pela permanência da irregularidade, consoante se verifica:

> **2.4.2. Análise da Unidade Técnica**
> 16. Mesmo considerando o posicionamento do interessado, esta Unidade entende pela caracterização da irregularidade quanto à classificação indevida realizada.
> 17. Diante do exposto, considera-se o achado nº 2 não sanado. Indica-se multa prevista no Art. 62, II da Lei 12.509/95.

Aqui é importante ressaltar que a regra geral para a contratação de servidores públicos é a aprovação em concurso público. As únicas exceções previstas na Constituição Federal são para contratações temporárias em casos de urgência (art. 37, inciso IX, da CF) e para cargos em comissão (art. 37, inciso II, da CF). A contratação de cooperativas, embora permitida para serviços de saúde de forma complementar (art. 199, §1º, da CF), não deve substituir a necessidade de um quadro permanente de servidores.

De acordo com dados extraídos do SIM, as contratações em tela foram para profissionais de saúde, que constitui atividade-fim da Unidade Gestora em exame (Fundo de Saúde).

Ocorre que, na espécie, o alto valor (aproximadamente de 3,5 milhões – quadro 29 do Relatório de Instrução inicial nº 1169/2025) e o volume de contratações indicam uma necessidade de preenchimento de vagas permanentes, o que sugere a violação da regra do concurso público. A gestão não apresentou provas de que tentou cumprir a exigência constitucional de realizar um concurso.

Outrossim, observa-se que a parte não comprovou, em nenhum momento, que envidou o mínimo esforço para, pelo menos, tentar cumprir o figurino constitucional em adotar providências, dentro de sua alçada, para atender à regra geral do concurso público.

Esse achado é considerado gravíssimo, pois demonstra uma má gestão das despesas e a ausência de concurso público para uma atividade essencial do município.

A matéria em questão foi recentemente apreciada pelo Plenário desta Corte no âmbito do Processo de Consulta nº 15857/2021-3 (Acórdão nº 10239/2025 – sessão ordinária presencial do Pleno de 16/12/2025), ocasião em que se firmou o entendimento de que a contratação de cooperativas para a prestação complementar de serviços de saúde é admissível, desde que não implique substituição de servidores públicos, permanecendo o concurso público como regra para o provimento de cargos públicos. Na mesma assentada, restou consignado que as despesas decorrentes dessas contratações devem ser classificadas como "Outras Despesas com Pessoal" (elemento de despesa 34), conforme se extrai da decisão abaixo transcrita:

> **ACORDA** o Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por maioria de votos, nos termos do voto do relator, que incorporou as sugestões contidas no voto-vista da Conselheira Soraia Victor apresentado durante a sessão virtual, em adotar a seguinte deliberação:

1. **Conhecer** da consulta, por restarem atendidos os requisitos legais e regimentais de sua admissibilidade;
2. **No mérito,** responder ao consulente que:
2.1) a regra de ingresso no serviço público é o concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição Federal, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (inciso IX do art. 37 da CF/88), a contratação de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, por meio de processo seletivo público (§ 4º do art. 198 da CF/88), e, para a execução indireta das ações e serviços de saúde, a contratação de terceiros, mediante contrato ou convênio com o setor privado (art. 197, caput, e art. 199, § 1º, da CF/88);
2.2) no tocante à atividade-meio da Administração Pública, os órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, têm admitido a terceirização de mão de obra, desde que ela se destine à execução de atividades reputadas acessórias, instrumentais ou complementares, e não contempladas no plano de cargos e carreiras do órgão ou entidade pública;
2.3) a terceirização de mão de obra na atividade-fim, para a execução indireta das ações e serviços de saúde, é admitida nos termos do art. 197, caput, e do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, bem como do entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme tese fixada no Recurso Extraordinário nº 684.612;
2.4) na hipótese de que trata o item 2.3, a terceirização deverá ser realizada mediante contrato público ou convênio, com as cautelas próprias das situações excepcionais, preservando a aplicação preferencial do comando do inciso II do art. 37 da Constituição Federal, cabendo, ainda, ao gestor, ao adotá-la, demonstrar, fundamentadamente, não só o déficit de profissionais de saúde eventualmente existente, como também o caráter de complementariedade das contratações e as dificuldades reais que inviabilizam a realização do concurso público ou o remanejamento de recursos humanos, dando-se preferência, na celebração do contrato ou do convênio, às entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos.
2.5) no caso de terceirização de mão de obra na atividade-meio de qualquer setor da Administração Pública, para a execução indireta de serviços considerados acessórios, instrumentais ou complementares, que não constem do quadro de cargos e carreiras do órgão ou entidade pública, não deverá ser contabilizado o respectivo gasto, para fins de verificação do limite com despesa de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal;
2.6) no caso de terceirização de mão de obra na atividade-fim da Administração Pública, para a execução indireta de ações e serviços de saúde, nas hipóteses admitidas pelo art. 197, caput, e pelo art. 199, § 1º, da Constituição Federal, bem como pelo Supremo Tribunal Federal, conforme tese fixada no Recurso Extraordinário nº 684.612, o respectivo gasto deverá ser contabilizado como "Outras Despesas de Pessoal", para fins de verificação do limite com despesa de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal;
2.7) nos demais casos de terceirização de mão de obra na Administração Pública, o respectivo gasto também deverá ser contabilizado, para fins de verificação do limite com despesa de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, como "Outras Despesas de Pessoal", nos termos do art. 18, § 1º da LRF;
2.8) a contratação de mão de obra, por meio de cooperativas de trabalho ou por outra forma de execução indireta de serviços públicos, nas hipóteses em que a terceirização é admitida, deve ser realizada mediante licitação, salvo os casos excepcionais de contratação direta previstos em lei.
2.9) no caso da contratação de mão de obra por meio de cooperativas de trabalho, será dada especial atenção ao exame da sua regularidade para participar das licitações, de modo a viabilizar maior controle na formalização dessas entidades, com estrita observância do art. 16 da Lei federal nº 14.133/2021;
2.10) na hipótese de ser utilizado o procedimento auxiliar de credenciamento, nos termos do art. 79 da Lei federal nº 14.133/2021 e respectivo regulamento, será dada especial atenção à observância das seguintes regras:

> 2.10.1) a Administração Pública deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento de novos interessados;
> 2.10.2) na hipótese do inciso I do caput do art. 79 da Lei federal nº 14.133/2021, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;
> 2.10.3) o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput do art. 79 da Lei federal nº 14.133/2021, deverá definir o valor da contratação;
> 2.10.4) na hipótese do inciso III do caput do art. 79 da Lei federal nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;
> 2.10.5) não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração Pública;
> 2.10.6) será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital;

Destaque-se ainda que não foi apresentada nesta oportunidade nem mesmo a Lei que autorizasse a contratação temporária dos profissionais, bem como os Contratos demonstrando o enquadramento em tal situação.

Outrossim, houve a classificação incorreta da despesa. A contratação, por se tratar de atividade-fim do órgão, deveria ser classificada como "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização" e não como "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica". Essa classificação equivocada pode mascarar os gastos com pessoal, possibilitando uma burla à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já que esses valores não são contabilizados no limite de despesa total com pessoal.

Dessa forma, entendo pela **permanência da irregularidade**, devendo ser aplicada a multa de **R$ 13.000,00,** proporcional ao montante envolvido, nos termos do art. 62, inciso III da LOTCE, e **Encaminhamento de cópia da decisão ao Ministério Público Estadual** para as providências cabíveis.

Item nº 5 Não identificação dos valores referente às obrigações patronais.

O Gestor foi devidamente notificado para apresentar esclarecimentos sobre a irregularidade em comento, no entanto, deixou transcorrer o prazo que lhe foi concedido sem se manifestar, consoante Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 1779/2026.

A Unidade Técnica entendeu pela permanência da falha, nos seguintes termos:

> **3.1.1.3. Análise da Unidade Técnica**
> 12. De início é importante frisar que a Unidade Gestora "4 - Fundo Municipal de Saúde", é composta de duas Unidades Orçamentárias (UO): "0504 – Secretaria de Saúde" e "0505 Hospital Municipal de Catunda". Na Demonstração das Variações Patrimoniais, constatou-se que o total registrado como Pessoal e Encargos Sociais foi de R$ 7.400.353,95 (sete milhões e quatrocentos mil e trezentos e cinquenta e três reais e noventa e cinco centavos).
> [...]
> 13. Vale lembrar que o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1- Pessoal e Encargos Sociais é composto da seguinte forma:
>
> > PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS Registra as despesas classificadas no grupo de natureza da despesa 1, correspondendo às despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas 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, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000 (Manual de Demonstrativos Fiscais1, 13ª edição, p. 191).

14. Em análise ao Anexo 2A da Lei nº 4320/64 (Natureza da Despesa segundo as Categorias Econômicas), constatou-se que o valor de R$ 7.400.353,95 (sete milhões e quatrocentos mil e trezentos e cinquenta e três reais e noventa e cinco centavos) corresponde ao somatório apenas das despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas (elemento 31.90.11) das Unidades Orçamentárias que compõem o Fundo Municipal de Saúde de Catunda, sendo R$ 4.823.513,61 (quatro milhões e oitocentos e vinte e três mil e quinhentos e treze reais e sessenta e um centavos) da UO "0504 – Secretaria de Saúde" e R$ 2.576.840,34 (dois milhões e quinhentos e setenta e seis mil e oitocentos e quarenta reais e trinta e quatro centavos) da UO "0505 Hospital Municipal de Catunda"

[...]

15. Conclui-se, portanto, que, de fato, não houve reconhecimento orçamentário da obrigação patronal (empenho do encargo patronal). O próprio anexo 2A não indica nenhum registro de despesa no elemento 31.90.13 (Obrigações Patronais).

16. Foram realizadas ainda consultas no SIM, a fim de identificar se a informação havia sido registrada no referido Sistema. Para tanto, nas consultas sobre despesas, aba "Funcional Programática", foi realizada busca pelo elemento de despesa 319013, sem identificação de Órgão e/ou Unidade Orçamentária, de forma a retornar o resultado das obrigações patronais empenhadas por todas as Unidades Gestoras do Município. Diante disso, constatou-se que o montante empenhado e pago pelo Município foi de R$ 1.451.451,65 (um milhão e quatrocentos e cinquenta e um mil e quatrocentos e cinquenta e um reais e sessenta e cinco centavos) (anexo 1), e que tal montante não contempla valores devidos pela Unidade em análise, conforme exposto no quadro a seguir:

[...]

17. Vale ressaltar que sobre o montante de R$ 7.400.353,95 (sete milhões e quatrocentos mil e trezentos e cinquenta e três reais e noventa e cinco centavos), deveria incidir alíquota estimada de 20% referente às contribuições patronais ao RGPS – INSS, o que geraria encargos sociais de R$ 1.480.070,79 (um milhão e quatrocentos e oitenta mil e setenta reais e setenta e nove centavos) para a Unidade Gestora.

18. Dessa forma, embora possa, eventualmente, não ser integralmente a base de cálculo do encargo patronal ao RGPS, tem-se como base de cálculo do RGPS o total da Remuneração de Pessoal apresentado na DVP (R$ 7.400.353,95) e a alíquota de encargo patronal sendo de 20%, implicaria na necessidade de reconhecimento e pagamento de uma contribuição de R$ 1.480.070,79 (um milhão e quatrocentos e oitenta mil e setenta reais e setenta e nove centavos), cabendo ao gestor demonstrar o reconhecimento deste valor ou a base de cálculo inferior que justifique um valor a menor empenhado e recolhido pela unidade Orçamentária.

19. Salienta-se que, ainda que não tenha realizado o reconhecimento orçamentário da obrigação (empenho do encargo patronal), o Gestor-Ordenador de Despesa tinha a obrigação de realizar o reconhecimento patrimonial (contábil) da dívida, constituindo passivo/variação patrimonial diminutiva.

20. Destaca-se que a ausência desse reconhecimento patrimonial acarreta a omissão de dívidas/obrigações, com resultados fictícios superestimados. A conduta, inclusive, pode vir a ser enquadrada no art. 337-A do Código Penal.

21. Tal impropriedade somente poderia ser afastada mediante apresentação de documentação comprobatória da base de cálculo utilizada, a exemplo de resumo de folha, quadros demonstrativos, memórias de cálculo, declarações encaminhadas à previdência, comprovação do reconhecimento da despesa mediante empenho e demais elementos pertinentes, a serem juntados aos autos por ocasião do exercício do contraditório, contudo, o responsável foi revel.

> 22. Diante do exposto, considera-se o achado nº 05 não sanado. Será classificado como descumprimento formal de natureza grave, sem dano ao Erário, com a indicação da multa prevista no Art. 62, inciso III da Lei n° 12.509/95 e suas alterações.

Consoante se verifica, a Defesa permaneceu silente, não demonstrando os valores relativos as Obrigações Patronais, não sendo possível averiguar o seu registro nos Demonstrativos Contábeis, bem como nos dados do SIM, assim como não foi possível verificar o seu pagamento, que com base nos cálculos realizados pela Unidade Técnica somaram o montante de R$ 1.480.070,79.

Diante do exposto, compreendo que a ausência de comprovação da regularização dos recolhimentos previdenciários referentes à cota patronal configura irregularidade grave, por se tratar de obrigação legal de natureza compulsória, diretamente vinculada à preservação dos direitos previdenciários dos servidores e à sustentabilidade do sistema de seguridade social.

O não repasse dos valores devidos, além de implicar descumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes (art. 195 da Constituição Federal e art. 10 da Lei nº 8.212/1991), expõe o ente público a encargos adicionais e compromete a gestão fiscal responsável.

Importa destacar que a gravidade da conduta também decorre da tipificação no art. 168 A do Código Penal, sobre o qual o Supremo Tribunal reconhece elevado grau de reprovabilidade, pois o bem jurídico protegido é a subsistência financeira da Previdência Social, direito de natureza supraindividual. Nesse sentido, confira-se:

> HABEAS CORPUS. PENAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA. NÃO REPASSE À PREVIDÊNCIA SOCIAL DO VALOR DE R$ 7.767,59 (SETE MIL SETECENTOS E SESSENTA E SETE REAIS E CINQUENTA E NOVE CENTAVOS). INVIABILIDADE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA: ALTO GRAU DE REPROVABILIDADE DA CONDUTA E OFENSA AO BEM JURÍDICO PENALMENTE TUTELADO. ORDEM DENEGADA. (STF – HC 110.124 São Paulo – Primeira Turma – Rel. Min. Cármen Lúcia – Em 14/02/2012) PENAL. HABEAS CORPUS. OMISSÃO NO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (ART. 95, "D", DA LEI N 8.212/91, ATUALMENTE PREVISTO NO ART. 168-A DO CÓDIGO PENAL). PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. REQUISITOS AUSENTES. REPROVABILIDADE DO COMPORTAMENTO. DELITO QUE TUTELA A SUBSISTÊNCIA FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, BEM JURÍDICO DE CARÁTER SUPRAINDIVIDUAL. ORDEM DENEGADA. 1. O princípio da insignificância incide quando presentes, cumulativamente, as seguintes condições objetivas: (a) mínima ofensividade da conduta do agente, (b) nenhuma periculosidade social da ação, (c) grau reduzido de reprovabilidade do comportamento, e (d) inexpressividade da lesão jurídica provocada. Precedentes: HC 104403/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJ de 1/2/2011; HC 104117/MT, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJ de 26/10/2010; HC 96757/RS, rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJ de 4/12/2009; HC 97036/RS, rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma, DJ de 22/5/2009; HC 93021/PE, rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma, DJ de 22/5/2009; RHC 96813/RJ, rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJ de 24/4/2009. 2. In casu, os pacientes foram denunciados pela prática do crime de apropriação indébita de contribuições previdenciárias no valor de R$ 3.110,71 (três mil, cento e dez reais e setenta e um centavos). 3. Deveras, o bem jurídico tutelado pelo delito de apropriação indébita previdenciária é a "subsistência financeira à Previdência Social", conforme assentado por esta Corte no julgamento do HC 76.978/RS, rel.

> Min. Maurício Corrêa ou, como leciona Luiz Regis Prado, "o patrimônio da seguridade social e, reflexamente, as prestações públicas no âmbito social" (Comentários ao Código Penal, 4. ed. - São Paulo: RT, 2007, p. 606). 4. Consectariamente, não há como afirmar-se que a reprovabilidade da conduta atribuída ao paciente é de grau reduzido, porquanto narra a denúncia que este teria descontado contribuições dos empregados e não repassado os valores aos cofres do INSS, em prejuízo à arrecadação já deficitária da Previdência Social, configurando nítida lesão a bem jurídico supraindividual. O reconhecimento da atipicidade material in casu implicaria ignorar esse preocupante quadro. Precedente: HC 98021/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJ de 13/8/2010. 5. Parecer do MPF pela denegação da ordem. 6. Ordem denegada." (HC 102550, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 20/09/2011, DJe 212 DIVULG 07-11-2011 PUBLIC 08-11-2011 EMENT VOL-02621-01 PP-00041).

Nesse sentido, entendo pela **permanência da irregularidade**, e voto pela aplicação de **multa grave de R$ 13.000,00**, nos termos do art. 62, inciso III, da LOTCE. Além disso, pertinente se faz o envio da decisão ao Ministério Público Federal, tendo em vista o art. 168-A do CP, bem como ao Ministério Público Estadual, considerando a Lei nº 8.429/1992, para as providências que entender cabíveis.

14. **ISSO POSTO**, por tudo mais que dos autos consta, ***voto*** no sentido de:

1. JULGAR IRREGULARES as contas do Fundo de Saúde do Município de Catunda, exercício de 2023, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b" da LOTCE, de responsabilidade do Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça;

2. APLICAR ao Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça, a multa total de R$ 28.000,00, com base no art. 62, incisos II, III e IX da LOTCE, em razão das falhas descritas abaixo:

2.1. Item nº 1 – Envio intempestivo da Prestação de Contas de Gestão. - Multa de R$ 1.000,00, com fulcro no art. 62, inciso IX da LOTCE;

2.2. Item nº 2 - Envio do Balanço Patrimonial em desacordo com a nova estrutura prevista na BBC TSP 11, constante do subitem 4.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, em virtude da impossibilidade de visualizar a coluna com os saldos do exercício anterior. **Item nº 3 –** Impossibilidade de verificar os saldos iniciais do exercício em análise, em virtude do envio incompleto do Balanço Patrimonial. - Multa de R$ 1.000,00, com fulcro no art. 62, inciso II da LOTCE;

2.3. Item nº 4 - Classificação irregular da Despesa com Pessoal. - Multa de R$ 13.000,00, com fulcro no art. 62, inciso III da LOTCE;

2.4. Item nº 5 - Não identificação dos valores referente às obrigações patronais**. -** Multa de R$ 13.000,00, com fulcro no art. 62, inciso III da LOTCE.

3. ENCAMINHAR cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e Federal, para as providências que entender cabíveis, tendo em vista os achados nºs 4 e 5 e a previsão da Lei nº 8.429/1992 e do art. 168-A do CP;

4. NOTIFICAR o Sr. Rogério Rodrigues de Mendonça sobre esta deliberação para que, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da multa

imposta, 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. NOTIFICAR, igualmente, sobre a possibilidade de, caso queira, recorra no prazo legal, contado da data das notificações;

7. AUTORIZAR, desde logo, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei nº 12.509/1995, após o trânsito em julgado, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

8. ENCAMINHAR cópia desta deliberação, após o trânsito em julgado à Câmara Municipal para fins de ciência;

9. ARQUIVAR os presentes autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta decisão e, após seu trânsito em julgado. **É como voto.**

Fortaleza, 25 de maio de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA