ACÓRDÃO Nº 4947/2026

PROCESSO Nº: 28523/2021-6
ESPÉCIE PROCESSUAL: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
PROCESSO PRINCIPAL Nº: 11292/2018-2
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTE PÚBLICO: MUNICÍPIO DE MOMBAÇA
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
EXERCÍCIO: 2016
INTERESSADA: ANTÔNIA NORMA TECLANE MARQUES LIMA
ADVOGADO:
GIORDANO BRUNO ARAÚJO CAVALCANTE MOTA - OAB/CE N° 20.645
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 15/06/2026 A 19/06/2026

EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, INTERPOSTO PELA SRA. ANTÔNIA NORMA TECLANE MARQUES LIMA, EX-GESTORA DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – FMS, DO MUNICÍPIO DE MOMBAÇA, NO EXERCÍCIO DE 2016. EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 2891/2021. DECISÃO DO PLENO VIRTUAL PELO CONHECIMENTO DO RECURSO, PORQUE PRESENTES OS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE, E NO MÉRITO, PELO NÃO PROVIMENTO, MANTENDO NA ÍNTEGRA A DECISÃO RECORRIDA. NOTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A mera alegação de que as contratações realizadas, vinculadas as áreas de saúde, objetivaram a manutenção de programas a ações financiados com recursos federais e/ou estaduais de natureza precária não é suficiente para desobrigar o gestor do cumprimento das normas constitucionais e legais que regem o ingresso na Administração Pública.
2. As despesas dessa natureza não podem ser excluídas do cômputo dos gastos com pessoal, notadamente quando representam terceirização substitutiva, sob pena de burla aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vistos e relatados estes autos nº 28523/2021-6, acerca dos Recurso de Reconsideração, interposto pela Sra. **Antônia Norma Teclane Marques Lima**, ex-gestora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Mombaça exercício de 2016 (01/01/2026 a 31/10/2026), em face do Acórdão nº 2891/2021.

ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, o que se segue:

1. CONHECER do Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. **Antônia Norma Teclane Marques Lima**, ex-gestora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Mombaça, exercício de 2016 (01/01/2016 a 31/10/2016), posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 30 da Lei nº 12.509/1995, no mérito, **JULGAR** pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Reconsideração, **MANTENDO-SE** o inteiro teor da decisão exarada no Acórdão nº 2891/2021**,** nos seguintes termos:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDA a Primeira Câmara Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, julgar irregulares as contas, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual n° 12.509/95 (LOTCE/CE), em face do item 1-b das Razões da Proposta de Voto; aplicar multa à responsável, em razão do item 1-b, com fundamento no art. 62, inciso I, da LOTCE, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais); recomendar à atual gestão acerca dos itens 1-a e 2; representar ao Ministério Público Estadual em face do item 1-b.
> Tudo nos termos da Proposta de Voto (grifos originais) (Acórdão nº 2891/2021 - Primeira Câmara. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Data do julgamento: 23/08/2021)

2. NOTIFICAR, a interessa para pagar a multa, após o trânsito em julgado;

3. 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;

4. AUTORIZAR, desde já, o parcelamento da importância total devida, observados todos os limites legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 25, parágrafo único da LOTCE;

5. NOTIFICAR a Câmara Municipal, com cópia deste Acórdão, para tomar ciência da presente Decisão;

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

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

O Conselheiro Valdomiro Távora declarou suspeição.

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

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

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 19 de junho 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 Nº: 28523/2021-6
ESPÉCIE PROCESSUAL: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
PROCESSO PRINCIPAL Nº: 11292/2018-2
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ENTE PÚBLICO: MUNICÍPIO DE MOMBAÇA
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
EXERCÍCIO: 2016
INTERESSADA: ANTÔNIA NORMA TECLANE MARQUES LIMA
ADVOGADO:
GIORDANO BRUNO ARAÚJO CAVALCANTE MOTA - OAB/CE N° 20.645
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 15/06/2026 A 19/06/2026

RELATÓRIO

1. Cuidam os presentes autos acerca de Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. **Antônia Norma Teclane Marques Lima**, ex-gestora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Mombaça, por meio do seu Advogado Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota[1], exercício de 2016 (01/01/2016 a 31/10/2016), em face do Acórdão nº 2891/2021, proferido pela Primeira Câmara Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que julgou a Prestação de Contas de Gestão nº 11292/2018-2.

2. Eis o teor do referido Acórdão, da Primeira Câmara Virtual, do Auditor Manassés Pedrosa:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDA a Primeira Câmara Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, julgar irregulares as contas, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual n° 12.509/95 (LOTCE/CE), em face do item 1-b das Razões da Proposta de Voto; aplicar multa à responsável, em razão do item 1-b, com fundamento no art. 62, inciso I, da LOTCE, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais); recomendar à atual gestão acerca dos itens 1-a e 2; representar ao Ministério Público Estadual em face do item 1-b.
> Tudo nos termos da Proposta de Voto (grifos originais) (Acórdão nº 2891/2021 - Primeira Câmara. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Data do julgamento: 23/08/2021)

3. Por meio da Certidão de Acompanhamento de Prazo n° 24874/2021, foi informado que o Recurso de Reconsideração apresentado em 07/12/2021 pela Sra. ANTÔNIA NORMA TECLANE MARQUES LIMA, por meio do Advogado GIORDANO BRUNO ARAÚJO CAVALCANTE MOTA, que assinou digitalmente a referida peça, foi interposto DENTRO do prazo concedido, tendo em vista o encerramento deste em 28/01/2021, conforme comprovação anexada ao processo principal.

4. Por meio do Despacho n° 54306/2021, o, então Relator, Conselheiro Rholden Queiroz, de forma preliminar e perfunctória, admitiu o Recurso de Reconsideração e encaminhou os autos Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas.

[1] Procuração anexa nos autos principais 73. Anexo n° 14571/2020.

5. Antes de ser encaminhado à DIRC, a Secretaria de Sessões acostou aos autos o Despacho n° 63252/2024, informando que o presente processo foi, de fato, distribuído ao Conselheiro Rholden Queiroz, na Sessão Virtual do Pleno no período de 13/12/2021 a 17/12/2021. Entretanto os processos de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz foram redistribuídos ao Conselheiro Valdomiro Távora, na forma do art. 205, do RITCE. Ocorre que por meio de Comunicação Interna, o Conselheiro Valdomiro Távora declarou suspeição para atuar nos processos referentes ao município de Mombaça. Assim, o Processo foi redistribuído a esta Conselheira, nos termos dos arts. 76 e 76-A da LOTCE e art. 196 do RITCE.

6. A Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas emitiu o Relatório de Instrução n° 1710/2026 nos seguintes termos:

> **3. EXAME TÉCNICO**
> 5. Insurge-se a Recorrente em face ao Acórdão nº 2891/2021, mediante o qual a Primeira Câmara do TCE/CE julgou irregulares as contas de gestão relativas ao FMS de Mombaça, exercício de 2016 (01/01 a 31/10), nos seguintes termos:
> [...]
> **3.1. DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PROFISSIONAIS DE SAÚDE SEM CONCURSO PÚBLICO E DA CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DAS DESPESAS (ITEM 1 DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO Nº 2891/2021)**
> 6. A falha em apreço versa sobre a realização de dispêndios com a prestação de serviços de profissionais de saúde (médicos e enfermeiras), no valor total de R$ 2.625.446,00, conforme notas de empenhos listadas no item 1 do decisum e na Informação Técnica Inicial nº 4744/2017 (seq. 31, págs. 4-49). Quanto a irregularidade na classificação contábil dos dispêndios, registrou-se a classificação indevida das despesas questionadas, em desacordo com o art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visto que o correspondente valor deixou de ser computado no cálculo da despesa com pessoal.
> 7. Em virtude disso aplicou-se multa à responsável, com fundamento no art. 62, inciso I, da LOTCE, no valor de R$ 6.000,00. Nesse contexto, consideraram-se irregulares as contas em exame, com fulcro no art. 15, inciso III, alínea "b".
> 8. Em suas razões recursais (seq. 2, págs. 2-3), a Recorrente se limitou a invocar artigos da Lei Federal nº 8080/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), cita precedentes desta Corte de Contas (Processos nº 36185/2018-5; nº 18064/2018-2 - Acórdão nº 507/2020), e ainda, da mesma Relatoria: Processo nº 13593/2018-4, Acórdão nº 4307/2020, para tentar justificar a legalidade das contratações, assim como da classificação das despesas e da regularidade das contas, informando, em resumo:
>
> > Todavia não merece prosperar o fundamento legal utilizado para caracterização de eventual irregularidade, uma vez que as despesas efetuadas pelo município não guardam a natureza de vínculo permanente como prevê o caput do art. 18 da LC 101/00 e nem a Substituição de servidores § 1º do mesmo artigo, por inexistir na estrutura a disponibilidade/natureza dos cargos decorrentes do processo de contratação. Demais disso foram classificadas conforme o procedimento administrativo que originou as despesas. Destaque-se que as contratações realizadas, vinculadas as áreas de saúde, objetivaram a manutenção de programas a ações financiados com recursos federais e/ou estaduais. Não obstante, aludidos recursos têm natureza precária, pois não se constituem em transferências constitucionais. Sem os repasses dos recursos para o cofinanciamento das ações, ou município não faria a contratação dos mesmos serviços, e tampouco, efetuaria concurso público.
>
> **3.1.1. Análise**

9. Em que pesem os argumentos despendidos pela Recorrente, suas razões recursais, assim como o contrato de prestação de serviços firmado pelo TCE, que foi anexado e que não diz respeito a prestação de serviços relacionados a atividade-fim (seq. 8), não são capazes de afastar as irregularidades analisadas neste item, pelo que se expõe.

10. De início, percebe-se que a ex-gestora busca justificar as contratações dizendo que teriam sido realizadas, em caráter complementar, pela via da inexibilidade de licitação, mediante processo de credenciamento constante dos autos, amparadas ainda na legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), como informado em suas razões.

11. Denota-se, contudo, que tais contratações não correspondem à participação, em caráter complementar, da iniciativa privada junto ao SUS, visto que as contratações dos profissionais de saúde estão amparadas nos processos de inexigibilidade de licitação e destinavam a prestação de serviços em substituição aos servidores da Secretaria de Saúde, sem nenhuma justificativa demonstrada nos autos.

12. Noutro giro, sabe-se que a participação complementar da saúde pública restringe-se à contratação dos serviços ofertados pela iniciativa privada (mediante pessoa jurídica), por meio de contrato ou convênio, inexistindo previsão legal de aplicação do instituto para contratação direta da mão de obra dos profissionais de saúde, motivo pelo qual não procede o alegado pela Recursante.

13. Além do mais, impende salientar que a Constituição Federal (CF/88) previu 3 (três) formas de investidura em cargo ou emprego público, quais sejam: concurso público (art. 37, inciso II); provimento de cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração (art. 37, inciso II, parte final); e as hipóteses de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX).

14. Veja-se que, embora a CF/1988 em seu artigo 37, inciso II, determine a realização de concurso público para o preenchimento de cargos e empregos na Administração Pública, existe a possibilidade de contratação temporária, sendo necessária aprovação da lei, na casa legislativa correspondente, que contenha todas as especificações e requisitos do serviço, como, por exemplo, o tempo de duração do contrato, ressaltando-se que deve ser observado o prazo máximo, o valor do salário e o local onde se realizará o trabalho.

15. Convém destacar, ainda, que, por ser a saúde uma atividade finalística do Estado (inerente, precípua), a regra é a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos, para posteriormente preenchê-los via concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/1988.

16. Por outra perspectiva, considerando as dificuldades enfrentadas por municípios do interior do Ceará para realizar concursos públicos e preencher todas as vagas ofertadas para os profissionais de saúde, bem como considerando a essencialidade dos serviços de saúde, tanto o extinto TCM/CE quanto este TCE/CE possuem precedentes relativizando a regra de realização de concurso público ou da contratação temporária, admitindo-se a admissão de profissionais de saúde por licitação ou por chamamento público (credenciamento) quando tais circunstâncias excepcionais restam demonstradas, o que não se verificou no presente caso. Veja-se:

> **Acórdão nº 458/2017 - Segunda Câmara TCM/CE**
>
> Da análise dos autos, esta Relatoria corrobora, em tese, a conclusão manifestada pelo Órgão Técnico. Pelo que se infere das notas de empenho acostadas às fls. 343/362, os aludidos profissionais foram contratados via processo licitatório, modalidade Pregão Presencial, nº. 10/14/03. A nosso ver, as funções de caráter permanente e voltadas ao atendimento de atividade-fim do Município devem ser exercidas por servidores públicos efetivos e, portanto, demandam a criação de cargos públicos e, consequentemente, a realização de concurso para o provimento destes. Por outro lado, nada obstante seja essa a situação ideal, é público e notório a dificuldade que os

municípios cearenses têm (sobretudo os do interior) de adquirir mão-de-obra em saúde pública, circunstância que, do ponto de vista prático, inibe as comunas de buscar essa alternativa de contratação de pessoal, preferindo-se a via da contratação temporária por excepcional interesse público ou do processo licitatório (art. 37, incisos IX e XXI da Constituição Federal). (destaques acrescidos)

Acórdão nº 1960/2020 - Primeira Câmara TCE/CE

Entretanto, conforme sustentado pela Responsável, é notório que os municípios cearenses enfrentam grandes dificuldades na realização de concurso público cujo objeto é a contratação de profissionais da área da saúde, principalmente de médico, haja vista que, por vezes, as vagas ofertadas nos certames não são preenchidas.

23. Diante de tal dificuldade, o extinto TCM/CE vinha admitindo a utilização de processo licitatório ou de chamamento público para o provimento de tais vagas, conforme os precedentes citados pelo Responsável.

24. Nesse mesmo sentido, este TCE/CE considerou regular a contratação de profissionais da saúde por meio de licitação e/ou chamamento público (precedentes: Processo nº 10863/2018- 3; Acórdão nº 367/2019 - 1ª Câmara; Relator: Conselheiro Ernesto Saboia; Processo nº 06791/2018-6; Acórdão nº 2001/2019 - 1ª Câmara; da minha relatoria). De fato, entendo que a regra do concurso público pode ser mitigada no caso de contratação de médicos, haja vista as dificuldades enfrentadas pelos municípios cearenses, sem prejuízo do gestor realizar, ao menos, processo seletivo amplamente divulgado, orientado pelos princípios vetores da Administração Pública, garantido, desta forma, a observância aos princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade e publicidade. (destaques suprimidos)

17. Nesse sentido, quando os requisitos constitucionais e legais dessas hipóteses excepcionais não são observados, salienta-se que esta Corte de Contas tem se posicionado contra a contratação sistemática de pessoal para o exercício de atividade-fim sem aprovação prévia em concurso público ou, ainda, sem a comprovação de contratação pelos meios excepcionais admitidos (a exemplo do credenciamento). Cita-se:

Acórdão nº 2885/2020 - Segunda Câmara TCE/CE

DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE FIM SEM APROVAÇÃO PRÉVIA EM CONCURSO PÚBLICO E DA CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DO ELEMENTO DE DESPESA RELATIVO AOS DISPÊNDIOS CORRESPONDENTES (…) Desta feita, tem-se que a prestação de serviços da área de saúde trata-se de atividade-fim e deve ser disponibilizada de forma continuada, motivo pelo qual, para admitir pessoal para atuar nessa área, deve-se, como regra, abrir concurso público, nos moldes preconizados no art. 37, II, da CF, ou, ainda, realizar contratação temporária nos termos do art. 37, IV, da CF, desde que observadas as regras pertinentes. Ocorre que é de amplo conhecimento que os municípios cearenses detém grande dificuldade em realizar certames e preencher todas as vagas ofertadas para médicos. Isso posto, diante desta realidade e, considerando ainda a essencialidade dos serviços de saúde, bem como o interesse público envolvido no caso, o extinto TCM/CE entendia como falha não passível de gerar a irregularidade das contas e vinha aceitando, excepcionalmente, que, frustrado ou inviabilizado o certame, a contratação destes profissionais fosse realizada através de outros procedimentos previstos em lei, que não o concurso público, tais como pregão ou credenciamento, desde que, por óbvio, atendesse a todos os ditames legais (vide os seguintes processos citados a título de exemplo: Processo n.º 10277/12 - Acórdão n.º 458/2017; Processo n.º 10715/11 - Acórdão n.º 1080/15; Processo n.º 6984/13 - Acórdão n.º 808/16). No mesmo

> sentido, em face das peculiaridades da situação em baila, este TCE/ CE também vem compreendendo que a regra de realização de concurso público para admissão de pessoal para exercer atividade-fim, quando se tratar da área de saúde, pode ser relativizada em prol do direito à vida, da supremacia do interesse público, da dignidade da pessoa humana e da continuidade dos serviços públicos essenciais, desde que o tipo de contratação escolhido pelo Gestor atenda ao previsto na legislação que rege a matéria e que demonstre nos autos que a realização do concurso público restou-se frustrada ou inviabilizada (vide os seguintes processos citados a título de exemplo: Processo n.º 13682/2018-3 - Acórdão n.º 1641/2019; Processo n.º 10863/2018-3 - Acórdão n.º 367/2019; Processo n.º 20970/2018-0 - Acórdão n.º 0364/2019). Todavia, a despeito dos esclarecimento supra, compulsando os presentes fólios, constato que a Responsável não apresentou qualquer argumento e/ou documento hábil a sanar ou até mesmo atenuar, nos termos acima explanados, a impropriedade apontada pelos Técnicos na Peça Vestibular, razão pela qual imponho, em consonância com o parecer ministerial, MULTA no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com fulcro no art. 62, inciso I, da Lei n.º 12.509/95 (LOTCE), por ser a lei mais benéfica aos jurisdicionados (em analogia ao disposto no art. 5º, XL da Constituição Federal, aplicado ao presente caso), face à contratação de pessoal para atividade-fim sem aprovação prévia em concurso público. (destaques suprimidos)

18. Dessa maneira, analisando as razões recursais apresentadas pela Recorrente, no que se refere a defesa de que as contratações realizadas objetivaram a manutenção de programas a ações financiados com recursos, de natureza precária, de origem federal e/ou estaduais, bem como na defesa da regularidade da classificação contábil das despesas realizadas, cabe destacar que esses argumentos não merecem acolhida por ausência de respaldo legal, além do mais referidos argumentos não exime o gestor da realização, no presente caso, de concurso público ou, outro procedimento administrativo legal, adequado a situação fática e capaz de justificar a contratação desses profissionais, a fim de respaldar as referidas despesas.

19. No caso analisado, constatou-se a ausência de concurso público ou a apresentação de documentação hábil capaz de comprovar a necessidade temporária de excepcional interesse público para justificar a carência alegada. Cabendo enfatizar que a admissão de profissionais de saúde por licitação ou por chamamento público (credenciamento), em tese, é admitida, contudo, apenas em circunstâncias excepcionais devidamente demonstradas, o que não se verificou no caso analisado.

20. Noutra ótica, cabe esclarecer que a contratação de profissionais de saúde poderá ser aceita, desde que seja demonstrada a realização de concurso público, mas que este não tenha obtido êxito, seja em atrair profissionais interessados no certame, seja no momento da admissão ao cargo, situação essa que poderia caracterizar o excepcional interesse público. Entretanto, nada disso restou demonstrado.

21. Nessa senda, ainda que alegada a problemática de contratação de profissionais da saúde com estabilidade pela via concursal, o fato necessitaria de comprovação; a Administração Municipal só poderia se escusar do descumprimento de norma constitucional se houvesse empreendido esforços no sentido da realização do concurso público, e, por motivos alheios à sua vontade, não tivesse logrado êxito com o certame, de modo que outras medidas pudessem ser legitimamente cogitadas a bem do interesse público.

22. De tal modo, tendo em vista que não houve, no caso concreto, a devida demonstração hábil e capaz de comprovar que os pregões sob referência foram precedidos de fracassado concurso público anteriormente realizado para preenchimento dos cargos, verifica-se que não prosperam as alegações recursais para o item.

23. No que se refere à contabilização das despesas realizadas com os profissionais

médicos, no elemento de despesa "33.90.36.00 - Outros Serviços de Terceiros", entende-se que o correto é que a contabilização seja realizada como "Outras Despesas com Pessoal", nos termos do art. 18 da LRF, uma vez que a classificação das despesas em outros serviços de terceiros exclui os dispêndios da base de cálculo da despesa total com pessoal, dando margem à extrapolação do limite legalmente definido, bem como na burla ao art. 18 da LRF.

24. Quanto à alegação de inexistência de cargos vagos na estrutura administrativa para justificar a não aplicação do Art. 18, §1º, da LRF, tal argumento é juridicamente inacolhível. A referida norma de responsabilidade fiscal visa ao controle do gasto efetivo com força de trabalho, independentemente da denominação ou da organização burocrática interna. Se a Administração contrata profissionais para desempenhar funções típicas e permanentes do Estado (atividade fim), sem o cargo correspondente, incorre em dupla irregularidade: a ausência de criação legal do cargo e a burla ao limite de pessoal via classificação contábil indevida.

25. Outrossim, melhor sorte não assiste à Recorrente ao invocar o Contrato nº 13/2017 desta Corte de Contas como paradigma de regularidade. Diferente da situação em exame, que trata da contratação direta de profissionais de saúde para atividade-fim, o contrato mencionado refere-se à locação de mão de obra para atividades de apoio administrativo e serviços auxiliares (zeladoria, copeira, etc.), as quais possuem regime jurídico de terceirização distinto e não se confundem com a prestação de serviços médicos e de enfermagem indispensáveis à continuidade do serviço público de saúde.

26. Por conseguinte, opina-se no sentido de que deve subsistir as irregularidades relacionadas às contratações em apreço, assim como pela irregularidade da classificação das despesas em referência, com a manutenção da multa aplicada inicialmente, no valor total de R$ 6.000,00, com fulcro no art. 62, inciso I, da LOTCE.

27. Por fim, sugere-se que o julgamento de mérito da PCS permaneça inalterado, a fim de que as contas da Recorrente sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b", da LOTCE.

7. Dessa forma, a Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas, sugeriu ao final:

4. CONCLUSÃO

28. Ante todo o exposto, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no 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, e conclui-se pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração, visto que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 29, inciso I, 30, 35, 37 e 39-A da LOTCE, e, no mérito, sugere-se o não provimento das razões recursais.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. No ensejo, submete-se o feito ao juízo deliberatório do(a) Relator(a) competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados:

a. conhecer do recurso, uma vez que foram satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

b. inalterar o julgamento de mérito das contas de gestão da Recorrente as quais devem ser julgadas como irregulares, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b" da LOTCE;

c. manter irregulares as falhas disposta no Item 1 dos fundamentos do Acórdão nº 2891/2021, sugerindo-se a manutenção da multa, no valor total de R$ 6.000,00 (seis mil reais), fundamentada no art. 62,inciso I, da LOTCE, além da recomendação disposta nos itens 1 e 2 do decisum;

d. 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;
> e. notificar a Responsável, Sra. Antônia Norma Teclane Marques Lima, na forma do art. 24 da LOTCE, c/c 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;
> f. comunicar a Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará, para exame da arguição de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990, nos termos da Resolução Administrativa nº 11/2019; e,
> g. por fim, após transitada em julgado a decisão, oficiar à Procuradoria competente para inscrever a multa, na dívida ativa, assim como autorizar a cobrança judicial, caso o valor não seja recolhido no prazo legal, tudo nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE; e determinar a inscrição da Responsável no Cadastro de Inadimplência da Fazenda Estadual (Cadine), nos termos da Lei Estadual nº 12.411/1995, caso montante não seja recolhido no prazo legal.

8. O processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, que retornou com o Parecer n° 2541/2026 da lavra do Procurador de Contas Júlio César Rôla Saraiva, com o seguinte posicionamento:

> O trabalho técnico recursal (Relatório de Instrução n.º 1710/2026, seq. 11), que examinou o recurso de reconsideração interposto, indica a inexistência de qualquer saneamento, restando mantida a irregularidade punida no v. Acórdão n.º 2891/2021 (seq. 114-116 dos autos principais, processo n.º 11292/2018-2).
> Com efeito, o recurso de reconsideração interposto fora incapaz de trazer justificativas e/ou documentos suficientes ao esclarecimento das irregularidades, persistindo as falhas anteriormente apontadas (realização de despesas com profissionais de saúde sem concurso público e classificação indevida das despesas).
> Assim, somos pelo seu IMPROVIMENTO e a consequente manutenção da decisão atacada.

Empós, vieram-me os autos conclusos.

É o Relatório. Passo a proferir o Voto.

VOTO

9. Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. **Antônia Norma Teclane Marques Lima**, ex-gestora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Mombaça, exercício de 2016 (01/01/2016 a 31/10/2016), em face do Acórdão nº 2891/2021, proferido pela Primeira Câmara Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que julgou a Prestação de Contas de Gestão nº 11292/2018-2.

10. Primeiramente, cabe salientar que o Recurso de Reconsideração foi interposto já sob a vigência da nova Lei Orgânica do TCE/CE.

11. Dito isso, após análise inicial, verifica-se a observância dos requisitos para o conhecimento do Recurso de Reconsideração, previstos no art. 30 da Lei nº 12.509/1995, visto que interposto por partes legítimas, de modo tempestivo e cujo recurso é dotado de previsão legal:

> 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.

12. Dito isto, certificada a tempestividade[2] do apelo por parte da Secretaria de Serviços Processuais e preenchidos os demais requisitos de admissibilidade, **conheço** do presente Recurso de Reconsideração e passo à análise de mérito.

DO MÉRITO

13. O Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. **Antônia Norma Teclane Marques Lima**, ex-gestora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Mombaça, exercício de 2016 (01/01/2016 a 31/10/2016), em face do Acórdão nº 2891/2021, proferido pela Primeira Câmara Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que julgou a **Prestação de Contas de Gestão nº 11292/2018-2.**

14. Em face da classificação indevida de despesa, foi aplicada multa no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais) e as contas foram julgadas IRREGULARES, conforme art. 15, inciso III, alínea "b", da LOTCE/CE.

DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PROFISSIONAIS DE SAÚDE SEM CONCURSO PÚBLICO (item 1.a da Proposta de Voto) E DA CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DAS DESPESAS (item 1.b da Proposta de Voto)

15. O objeto central da controvérsia é a realização de dispêndios com serviços de profissionais de saúde no valor total de **R$ 2.625.446,00**, conforme notas de empenho listadas no item nº 1 do *decisum* e na Informação Técnica Inicial nº 4744/2017 (seq. 31). Somam-se a isso a classificação contábil indevida das despesas decorrentes da contratação de profissionais da área da saúde, registradas pela recorrente nos elementos 33903600 ("Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física"), quando deveriam ter sido classificadas no elemento 33903400 ("Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização"), nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

16. A recorrente sustenta, em síntese, que as contratações não configurariam despesa de pessoal, por se tratarem de prestação de serviços especializados. Com o seguinte teor:

> **b) Da classificação dos dispêndios nos elementos de despesa 33903600 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física**
> Indicou-se como irregularidade a classificação indevida da despesa como serviço de terceiros - pessoa física e pelo consequente descumprimento ao disposto no art. 18, §1° da Lei Complementar n° 101/00.

[2]Certidão de Acompanhamento de Prazo n° 24874/2021, foi informado que o Recurso de Reconsideração apresentado em 07/12/2021 pela Sra. ANTÔNIA NORMA TECLANE MARQUES LIMA, por meio do Adv. GIORDANO BRUNO ARAÚJO CAVALCANTE MOTA, que assinou digitalmente a referida peça, foi interposto DENTRO do prazo concedido, tendo em vista o encerramento deste em 28/01/2021, conforme comprovação anexada ao processo principal.

> Todavia não merece prosperar o fundamento legal utilizado para caracterização de eventual irregularidade, uma vez que as despesas efetuadas pelo município não guardam a natureza de vínculo permanente como prevê o caput do art. 18 da LC 101/00 e nem a substituição de servidores § 1º do mesmo artigo, por inexistir na estrutura a disponibilidade/natureza dos cargos decorrentes do processo de contratação.
> Demais disso foram classificadas conforme o procedimento administrativo que originou as despesas.
> Destaque-se que as contratações realizadas, vinculadas as áreas de saúde, objetivaram a manutenção de programas a ações financiados com recursos federais e/ou estaduais. Não obstante, aludidos recursos têm natureza precária, pois não se constituem em transferências constitucionais. Sem os repasses dos recursos para o cofinanciamento das ações, ou município não faria a contratação dos mesmos serviços, e tampouco, efetuaria concurso público.
> Relativamente à área de saúde, a Lei Federal n.º 8080/90, dispõe que:
> "Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:
> (...)
> III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;
> Na sequencia:
> Art. 50. Os convênios entre a União, os Estados e os Municípios, celebrados para implantação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde, ficarão rescindidos à proporção que seu objeto for sendo absorvido pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Grifo nosso.
> Noutro giro, o próprio Tribunal de Contas do Estado se utiliza de processo de contratação de despesas assemelhada, em especial serviços de saúde, Processo 03682/2017-1, Contrato 13/2017, utilizando o elemento de despesas 33903700.
> Citem-se, ainda, decisões proferidas por este Tribunal, que aprovou contas com ocorrências da mesma natureza: Processo N.º 36185/2018-5; Processo N.º 18064/2018-2 (ACÓRDÃO Nº 0507 /2020), e ainda, da mesma Relatoria do Dr. Manasses, Processo Nº. 13593/2018-4, ACÓRDÃO Nº 04307/2020.
> **II. DO PEDIDO**
> Em face do exposto, requer a recorrente seja conhecido e provido o presente RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO reconhecendo-se a REGULARIDADE da Prestação de Contas de Gestão da SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE DE MOMBAÇA, referente ao exercício financeiro de 2016, com a exclusão da multa/débito, com baixa na responsabilidade.

17. Todavia, a argumentação recursal não se mostra apta a desconstituir os fundamentos do *decisum* recorrido.

18. Em suas razões recursais, a Recorrente busca demonstrar a regularidade das contratações invocando a legislação do Sistema Único de Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990) e precedentes desta Corte (Processos nº 36185/2018-5; nº 18064/2018-2 — Acórdão nº 507/2020; nº 13593/2018-4 — Acórdão nº 4307/2020), sustentando que: (i) as despesas não guardam natureza de vínculo permanente nos termos do art. 18 da LC nº 101/2000; (ii) foram classificadas conforme o procedimento administrativo que as originou; e (iii) as contratações visaram à manutenção de programas de saúde financiados com recursos federais e estaduais de natureza precária.

19. Examino, porém, que tais argumentos não prosperam. Primeiramente, é assente nesta Corte que a participação complementar da iniciativa privada no SUS restringe-se à

contratação de serviços ofertados por pessoas jurídicas, mediante contrato ou convênio, inexistindo amparo legal para a contratação direta de mão de obra de profissionais de saúde pela via da inexigibilidade de licitação em substituição a servidores da Secretaria de Saúde, sem justificativa demonstrada nos autos.

20. No caso concreto, todavia, a Recorrente não demonstrou que as contratações foram precedidas da realização frustrada de concurso público, nem apresentou documentação hábil a comprovar a necessidade temporária de excepcional interesse público. A mera alegação de que os recursos para custeio das ações tinham natureza precária, de origem federal e estadual, não é suficiente para desobrigar o gestor do cumprimento das normas constitucionais e legais que regem o ingresso na Administração Pública, portanto, demonstrando ofensa ao art. 37, inciso II da Constituição.

21. Dessa forma, quanto ao item nº 1.a, acolhendo a Proposta de Voto condutora, a Primeira Câmara Virtual decidiu ser suficiente recomendar ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde e ao atual Prefeito de Mombaça, 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.

22. Apesar de não ser o entendimento desta Relatora, mantenho a recomendação encaminhada, em razão do Princípio Recursal da proibição do *reformatio in pejus*.

23. No que concerne à classificação contábil (item nº 1.b), a defesa de que não havia cargos vagos na estrutura administrativa é juridicamente não acolhível. A análise empreendida pela Unidade Técnica revela-se juridicamente consistente ao destacar que, independentemente da forma contratual adotada, a natureza da despesa deve ser aferida pelo seu conteúdo material, e não pela roupagem formal conferida pela Administração.

24. Quando a contratação de terceiros se destina ao desempenho de atividades inerentes à estrutura funcional do ente público, em substituição à atuação de servidores, a despesa assume natureza típica de pessoal, devendo ser contabilizada em rubrica específica, sob pena de comprometimento da transparência fiscal.

25. Nesse sentido, o art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 é expresso ao determinar que 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”.

26. A tese apresentada no Recurso de que as contratações que teriam sido realizadas, em caráter complementar, pela via da inexibilidade de licitação, mediante processo de credenciamento constante dos autos, amparadas ainda na legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), como informado em suas razões não prevalece diante da constatação de que os profissionais contratados exerciam funções diretamente vinculadas à atividade-fim da unidade de saúde, configurando inequívoca substituição funcional.

27. Ademais, a jurisprudência constitucional recente consolidou entendimento no sentido de que despesas dessa natureza não podem ser excluídas do cômputo dos gastos com pessoal,

notadamente quando representam terceirização substitutiva, sob pena de burla aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

> Representação. Município de Clevelândia. Gastos com pessoal em período com índice acima do limite prudencial. Realização de atos vedados pela LRF. Concessão de vantagens remuneratórias. Provimento de cargos públicos. Contratação de horas extras. Contabilização incorreta de despesa com terceirização de mão de obra. Afronta aos art. 18, §1º, e art. 22, parágrafo único, incisos I, IV e V, da LRF. Procedência parcial. Aplicação de multa. Determinação. (REPRESENTAÇÃO/TCEPR n.º 489239/2024, Acórdão n.º 1696/2025, Tribunal Pleno, Rel. AUGUSTINHO ZUCCHI, julgado em 30/06/2025, veiculado em 11/07/2025 no DETC)

> EMENTA 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. 1. Firme o entendimento deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a revogação da norma impugnada, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade e antes da inclusão no processo em pauta, acarreta, via de regra, a perda superveniente do seu objeto. Precedentes. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 51, § 2º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal prejudicado. 2. Tratando-se de legislação de caráter temporário, a exemplo das leis diretrizes orçamentárias anuais, a jurisprudência desta Suprema Corte tem reconhecido que a sobrevinda do término do ano fiscal não conduz à prejudicialidade da ação quando (i) impugnada a norma a tempo e modo adequado; (ii) incluído o feito em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei de caráter temporário e (iii) presente a possibilidade de reflexos do ato normativo em curso. Precedentes: ADI 4356/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 12.5.2011; ADI 4426/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.5.2011; ADI 3146/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 19.12.2006. 3. Mostra-se inconstitucional, por inobservância do disposto nos arts. 24, I, II e §§ 1º a 4º, e 169 da Constituição da República, o dispositivo de lei distrital que, versando sobre o cálculo do limite da despesa total com pessoal, prevê regime contrário ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, invadindo a competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamentário e consagrando a realização de despesa com pessoal em excesso aos limites estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 169 da Lei Maior. Inconstitucionalidade do art. 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal e do art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.
> (ADI 5598 MC, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-

2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-04-2023 PUBLIC 17-04-2023)

28. A conduta administrativa, portanto, extrapola mera impropriedade formal e alcança relevância material, por impactar diretamente a correta apuração dos limites fiscais e comprometer a fidelidade das demonstrações contábeis, além de afrontas o art. 37, inciso II da Constituição que trata da regra do concurso público.

29. Também não assiste razão à Recorrente ao invocar o Contrato nº 13/2017 desta Corte como paradigma de regularidade. Diferentemente da situação dos autos, que trata da contratação de profissionais de saúde para atividade-fim, o contrato paradigma refere-se à locação de mão de obra para atividades de apoio administrativo e serviços auxiliares (zeladoria, copeiro, etc.), hipóteses sujeitas a regime jurídico de terceirização distinto e incomunicável com a prestação de serviços médicos e de enfermagem essenciais à continuidade do serviço público de saúde.

30. Por todo exposto, acompanho a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas que as irregularidades constantes do Item nº 1 dos fundamentos do Acórdão nº 2891/2021 — tanto a contratação de profissionais de saúde sem concurso público ou procedimento excepcional legalmente amparado, quanto a classificação indevida das despesas — devem subsistir, com a consequente manutenção da multa aplicada no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais), com fulcro no art. 62, inciso I, da LOTCE, bem como a recomendação e o envio de cópia da decisão ao Ministério Público Estadual para adoção das medidas de julgar pertinentes, em face do art. 11, caput, da Lei n° 8.429/1992, nos termos do Acórdão recorrido.

31. Por derradeiro, considerando que o caso envolve Contas Municipais do exercício de 2016, ressalvo meu entendimento pessoal de que, se estivesse em primeiro grau de julgamento, teria utilizado como fundamento legal para o julgamento e a dosimetria exclusivamente a LOTCM e RITCM, tendo em vista a incidência do *tempus regit actum*, o princípio da anterioridade da lei, a tipicidade da conduta e a segurança jurídica.

CONCLUSÃO

32. **ANTE O EXPOSTO**, e por tudo mais que dos autos consta, voto nos seguintes termos:

1. CONHECER do Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. **Antônia Norma Teclane Marques Lima**, ex-gestora do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Mombaça, exercício de 2016 (01/01/2016 a 31/10/2016), posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 30 da Lei nº 12.509/1995, no mérito, **JULGAR** pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Reconsideração, **MANTENDO-SE** o inteiro teor da decisão exarada no Acórdão nº 2891/2021**,** nos seguintes termos:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDA a Primeira Câmara Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, julgar irregulares as contas, nos termos do art. 15, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual n° 12.509/95 (LOTCE/CE), em face do item 1-b das Razões da Proposta de Voto; aplicar multa à

responsável, em razão do item 1-b, com fundamento no art. 62, inciso I, da LOTCE, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais); recomendar à atual gestão acerca dos itens 1-a e 2; representar ao Ministério Público Estadual em face do item 1-b.
Tudo nos termos da Proposta de Voto (grifos originais) (Acórdão nº 2891/2021 - Primeira Câmara. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Data do julgamento: 23/08/2021)

2. NOTIFICAR, a interessa para pagar a multa, após o trânsito em julgado;

3. 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;

4. AUTORIZAR, desde já, o parcelamento da importância total devida, observados todos os limites legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 25, parágrafo único da LOTCE;

5. NOTIFICAR a Câmara Municipal, com cópia deste Acórdão, para tomar ciência da presente Decisão;

6. ARQUIVAR os presentes autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta Decisão e após o trânsito em julgado. **É como voto.**

Fortaleza, aos 19 de junho de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA