ACÓRDÃO Nº 6846/2026

PROCESSO Nº: 26020/2023-6
ESPÉCIE PROCESSUAL: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
PROCESSO PRINCIPAL Nº: 39949/2018-4
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS
ENTE PÚBLICO: QUITERIANÓPOLIS
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
EXERCÍCIO: 2017
INTERESSADA: ANTÔNIA ADENILCE ARCENO LIMA RODRIGUES
ADVOGADO:
GIORDANO BRUNO ARAÚJO CAVALCANTE MOTA – OAB/CE N° 20.645
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 27/07/2026 A 31/07/2026

EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELA EX-GESTORA FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE QUITERIANÓPOLIS EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 1740/2023. 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. 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. 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 26020/2023-6, acerca de Recurso de Reconsideração, interposto pela Sra. **ANTÔNIA ADENILCE ARCENO LIMA RODRIGUES**, em face do Acórdão nº 1740/2023, exarado no processo nº 39949/2018-4, que julgou a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde do Município de Quiterianópolis, exercício 2017.

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, 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 n° 1740/2023, nos seguintes termos:

> **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 presente Prestação de Contas de Gestão, em relação à Sra. Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues, responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Quiterianópolis, exercício financeiro de 2017 (período 02/01 a 31/12);
> **2) aplicar multa** à responsável, nos termos do art. 62, II, da LOTCE, no valor total de R$ 1.600,00, a qual deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 24 da LOTCE;
> **3) autorizar,** desde já, o parcelamento da multa (art. 25 da LOTCE);
> **4) determinar,** à atual gestão da Unidade Gestora, que atente para o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, estampadas no item 4.0 do voto do relator originário;
> **5) notificar a responsável** para que, no prazo legal, efetue o pagamento da multa imposta ou interponha recurso;
> 6) expirado o prazo e não comprovado o recolhimento do valor relativo à MULTA, e não tendo havido a interposição de recurso por parte a responsável, **autorizar a cobrança judicial da dívida por parte do Município;**
> **7) cientificar** o(s) interessado(s) acerca da decisão proferida;
> 8) decorridos os prazos legais e regimentais, arquivar o feito.
> Participaram também da votação o Exmo. Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e o Exmo. Conselheiro-Substituto Itacir Todero, em substituição à Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.
> Vencido o Conselheiro-Substituto Fernando Uchôa, em sua proposta, quanto à irregularidade da presente Prestação de Contas, com aplicação de multa no valor de R$ 6.644,40.
> (Acórdão nº 1740/2023. Relator Originário Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior. Relator Designado Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz. Data do julgamento: 16/06/2023).

2. NOTIFICAR a Interessada 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;

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

4. 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;

5. NOTIFICAR as partes, 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 seu trânsito em julgado.

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

O Presidente desta Corte de Contas, Conselheiro Rholden Queiroz, encontrava-se de férias, motivo pelo qual o Conselheiro Valdomiro Távora presidiu a sessão e não participou da presente votação. A Conselheira Onélia Santana estava ausente, em razão de férias.

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

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

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 31 de julho de 2026.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA

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

PROCESSO Nº: 26020/2023-6
ESPÉCIE PROCESSUAL: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
PROCESSO PRINCIPAL Nº: 39949/2018-4
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS
ENTE PÚBLICO: QUITERIANÓPOLIS
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
EXERCÍCIO: 2017
INTERESSADA: ANTÔNIA ADENILCE ARCENO LIMA RODRIGUES
ADVOGADO:
GIORDANO BRUNO ARAÚJO CAVALCANTE MOTA – OAB/CE N° 20.645
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 27/07/2026 A 31/07/2026

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos acerca de Recurso de Reconsideração interposto em 17/08/2023 por **ANTÔNIA ADENILCE ARCENO LIMA RODRIGUES**, por meio do Advogado Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota (Procuração n° 4078/2023 do Processo Principal), contra o Acórdão nº 1740/2023, exarado no Processo nº 39949/2018-4, que julgou a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde do Município de Quiterianópolis, exercício 2017.

2. Eis o teor do referido Acórdão da Segunda Câmara Virtual, de Relatoria Designada do Conselheiro Rholden Queiroz:

> **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 presente Prestação de Contas de Gestão, em relação à Sra. Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues, responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Quiterianópolis, exercício financeiro de 2017 (período 02/01 a 31/12);
> **2) aplicar multa** à responsável, nos termos do art. 62, II, da LOTCE, no valor total de R$ 1.600,00, a qual deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 24 da LOTCE;
> **3) autorizar,** desde já, o parcelamento da multa (art. 25 da LOTCE);
> **4) determinar,** à atual gestão da Unidade Gestora, que atente para o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, estampadas no item 4.0 do voto do relator originário;
> **5) notificar a responsável** para que, no prazo legal, efetue o pagamento da multa imposta ou interponha recurso;
> 6) expirado o prazo e não comprovado o recolhimento do valor relativo à MULTA, e não tendo havido a interposição de recurso por parte a responsável, **autorizar a cobrança judicial da dívida por parte do Município;**
> **7) cientificar** o(s) interessado(s) acerca da decisão proferida;
> 8) decorridos os prazos legais e regimentais, arquivar o feito.
> Participaram também da votação o Exmo. Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e o Exmo. Conselheiro-Substituto Itacir Todero, em substituição à Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.

> Vencido o Conselheiro-Substituto Fernando Uchôa, em sua proposta, quanto à irregularidade da presente Prestação de Contas, com aplicação de multa no valor de R$ 6.644,40.
> (Acórdão nº 1740/2023. Relator Originário Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior. Relator Designado Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz. Data do julgamento: 16/06/2023).

3. Por meio da Certidão de Acompanhamento de Prazo n° 11498/2023, foi informado que o Recurso foi interposto em 17/08/2023, DENTRO do prazo concedido, tendo em vista o encerramento deste em 28/09/2023, conforme comprovação anexada ao processo principal.

4. Por meio do Despacho n° 59728/2023, esta Relatora, de forma preliminar e perfunctória, admitiu o Recurso de Reconsideração e encaminhou os autos Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas.

5. A Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas emitiu o Relatório de Instrução n° 647/2026, nos seguintes termos:

> **3. EXAME TÉCNICO**
> 5. Irresignado, o Recorrente apresenta Recurso de Reconsideração face ao Acórdão nº 1740/2023, mediante o qual a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) julgou a presente PCS, nos seguintes termos:
> […]
> **3.1. DA CLASSIFICAÇÃO IRREGULAR DAS DESPESAS COM PESSOA RELACIONADA À ATIVIDADE-FIM E NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DAS CONTRATAÇÕES DE PROFISSIONAIS DA ATIVIDADE FIM (ACHADOS 3 E 7 DO RELATÓRIO COMPLEMENTAR Nº 123/2023, PÁGS. 507-508 E 512-514 DOS AUTOS PRINCIPAIS, E PROPOSTA DE VOTO CONDUTOR DO ACÓRDÃO Nº 1740/2023, PÁGS. 531-538 E 542-552 DOS AUTOS PRINCIPAIS)**
> 6. A proposta de voto condutor do Acórdão nº 1740/2023 (págs. 531-538 e 542-552 dos autos principais) traz o encaminhamento para os Achados 3 e 7, cujas falhas são caracterizadas por:
> **a. Achado 3 - Classificação irregular das despesas com pessoal relacionado à atividade-fim** (págs. 531-538 dos autos principais), no valor de total de R$ 489.436,00, apropriadas no elemento de despesa identificado, caracterizando burla ao art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista o enquadramento no elemento de despesa 33903600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e/ou 33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica;
> **b. Achado 7 - Não comprovação da regularidade das contratações de profissionais da atividade-fim** (págs. 542-552 dos autos principais), falha relacionada com o Achado 3, cujo entendimento no voto, acompanhando o Parecer do MPC, foi por considerar ilegal a terceirização dos serviços contratados e pagos, no valor de R$ 489.436,00, por "configurar atividade-fim do Fundo Municipal de Saúde, sendo cabível a multa prevista no art. 62, inciso III, da LOTCE".
> 7. Conforme consta do Acórdão nº 1740/2023, foi vencido Conselheiro-Substituto Fernando Uchôa, em sua proposta, quanto à irregularidade da presente PCS, com aplicação de multa no valor de R$ 6.644,40, tendo o colegiado decidido pela aplicação de multa no valor total de R$ 1.600,00 à Sra. Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues, com base no artigo 62, inciso II da LOTCE, sem discriminar o valor atribuído a cada um dos achados, com o julgamento das contas no mérito como regulares com ressalva, nos termos do art. 15, inciso II, da LOTCE.
> 8. Em suas razões recursais (págs. 3-6), a Recorrente manifestou-se nos seguintes

termos:

Achados: Da classificação dos dispêndios nos elementos de despesa 33903600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e terceirização de atividade fim.

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.

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.

Vale ser ressaltado que os recursos financeiros transferidos pela União não podem ser destinados ao pagamento de servidores, vejamos a Portaria de Consolidação nº 6/2020, no art. 5º, que estabelece as bases para a aplicação dos recursos financeiros emanados do Bloco de Manutenção:

Art. 5º Os recursos financeiros referentes ao Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde que trata o inciso I do caput do art. 3º serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em conta corrente única e destinar-se-ão: (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)

I - à manutenção das condições de oferta e continuidade da prestação das ações e serviços públicos de saúde, inclusive para financiar despesas com reparos e adaptações, nos termos da classificação serviço de terceiros do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, instituído pela Portaria STN/SOF nº 6, de 18 de dezembro de 2018; e (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)

II - ao funcionamento dos órgãos e estabelecimentos responsáveis pela implementação das ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)

Parágrafo único. Fica vedada a utilização de recursos financeiros referentes ao Bloco de Manutenção para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)

I - servidores inativos; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2020)

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços previstos no respectivo Plano de Saúde; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2020)

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 03682/2020-1, Contrato 13/2020, 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.

Nessa esteira, nos autos do PROCESSO Nº 10167/15 - TCE, ACÓRDÃO Nº 0966/2019, de 23/09/2019, o Voto vencedor considerou as Contas como regulares com ressalvas e alertou sobre o compromisso de observância da jurisprudência deste Colegiado:

"(...) ANTE O EXPOSTO, ENDOSSO OS ENTENDIMENTOS ACIMA EXPLICITADOS, BEM COMO A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE DE CONTAS, quanto ao julgamento da conta como regular com ressalvas e à imposição de multa leve, sem prejuízo de expedição de determinação à Câmara Municipal para que observe a obrigação de disponibilizar, em tempo real, informações atualizadas referentes à execução orçamentária e financeira, tudo em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Grifo nosso

Por fim, em recente decisão no REsp 1.913.638-MA o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

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 do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE QUITERIANÓPOLIS, referente ao exercício financeiro de 2017, com a exclusão da multa/débito, com baixa na responsabilidade. (Destaques originais)

3.1.1. Análise

9. Da análise dos autos, entende-se que os argumentos não merecem prosperar, conforme se expõe a seguir.

10. No que tange as justificativas para utilizar na contabilização das despesas, no valor de R$ 489.436,00, o elemento de despesa "33903600 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física", estas não encontram fundamentação legal, vez na própria "Tabela de Classificação Orçamentária da Despesa Pública", divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), encontra-se o elemento de despesa "33903400 - Outras Despesas Pessoal Dec. de Contratos Terceiriz.", que é o código adequado para registrar o tipo de despesa objeto do apontamento, com a consequente sensibilização dos totais de despesas com pessoal, para efeito de apuração dos parâmetros previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

11. Assim, ratifica-se a conclusão de que utilização do elemento de despesa 33903600 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, como é o caso, constitui burla aos parâmetros da LRF.

12. Vale ainda reforçar que o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da STN, orienta que a administração deverá incluir todas as despesas com esse tipo de contratação na rubrica alusiva às outras despesas de pessoal, elemento de despesa 33903400, 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.

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

14. Também não foram apresentadas justificativas para o enquadramento da despesa no elemento "33903600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física", com burla ao artigo 18, §1º da LRF, uma vez que os valores das despesas, neste caso, não são computados como despesas de pessoal.

15. Importa frisar que o Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente, por meio do julgamento da ADI nº 5598, 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.

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

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

18. No tocante a forma de contratação, impende salientar que a 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).

19. É válido mencionar que, para a contratação por tempo determinado revestir-se de licitude, faz-se necessária a presença de lei do ente da administração pública que pretende contratar, sendo necessário que essa lei detalhe com clareza as contingências fáticas emergenciais aptas a ensejar a contratação, bem como não preveja hipóteses de contratação genéricas e/ou abrangentes ou efetue a delegação ao administrador da competência para identificar os casos.

20. Além disso, fica o legislador sujeito ao ônus de especificar os traços de emergencialidade que justifiquem a medida atípica e caracteriza o requisito da temporalidade.

21. Assim, não importando o que a lei reguladora da contratação temporária preveja, deve-se pautar na hipótese de excepcional interesse público e na temporariedade explicita no art. 37 da CF/88.

22. Cabe destacar que, por ser a saúde uma atividade-fim do Estado (inerente, precípua), a regra é criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos de médicos, para posteriormente preenchê-los via concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/88.

23. Destaque-se que a participação complementar da saúde pública se restringe à contratação dos serviços ofertados pela iniciativa privada, por meio de contrato ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

24. Por outro lado, é sabido que os municípios cearenses enfrentam grandes dificuldades na realização de concurso público cujo objeto prevê a contratação de profissionais da área da saúde, haja vista que, por vezes, as vagas ofertadas nos certames não são preenchidas.

25. Por isso, diante da essencialidade dos serviços de saúde, o extinto TCM/CE admitia a utilização de processo licitatório ou de chamamento público

(credenciamento) para provimento de tais vagas

26. Nesse mesmo sentido, considerando as particularidades do caso, bem como em atenção à segurança jurídica, este TCE/CE considerou possível, de forma excepcional, a contratação de profissionais da saúde por meio de licitação e/ou chamamento público (precedentes: Acórdãos nº 2202/2022 - Segunda Câmara2 ; nº 1838/2022 - Segunda Câmara3 ; nº 2001/2019 - Primeira Câmara4 ; e, nº 367/2019 - Primeira Câmara5).

27. Registre-se que, quando os requisitos constitucionais e legais dessas hipóteses excepcionais não são observados, 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 2.2. 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

originais e inseridos)

28. 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.

29. Consta da análise técnica contido no Relatório Complementar nº 123/2023 (págs. 513- 514 dos autos principais) que restou comprovada a existência de processo de admissão temporária, mediante a realização do Chamamento Público nº 17/2017, tendo a Unidade Técnica sanado o Achado 7.

30. O posicionamento da unidade técnica foi refutado pelo MPC em seu Parecer nº 1768/2023 - 1ª Procuradoria de Contas (págs. 519-524), com fundamentação na interpretação restrita do artigo 37, incisos II e IX, da CF/88 e decisão em representações do próprio MPC (págs. 522-523), dentre outros documentos citados, sendo acompanhado pelo Relator.

31. Assim, no caso em exame, embora o "Credenciamento" reportado pela Recorrente tenha sido anexado aos autos, é oportuno registrar que continua, nesta fase processual, a omissão de documentos aptos a comprovar a tentativa fracassada de realização de concurso público para a contratação dos referidos profissionais, ou melhor, não ficou demonstrado nos autos que a realização do concurso público restou frustrada ou inviabilizada.

32. Diante do exposto, conclui-se que as despesas foram contabilizadas indevidamente no elemento de despesa 33903600 e que a forma de contratação mediante Chamamento Público nº 1/2017 para ser admitida requer demonstração de que a realização do concurso público restou frustrada ou inviabilizada.

33. Diante disso, conclui-se que os documentos e as razões recursais apresentadas não foram suficientes para sanar as irregularidades relativas a contabilização indevida das despesas de pessoal e forma de contratação dos profissionais da saúde, mediante a realização de Chamamento Público, devendo ser mantidas as multas no valor individual de R$ 800,00 para cada uma das irregularidades, nos termos do art. 62, inciso II da LOTCE.

34. Por derradeiro, sugere-se a manutenção do julgamento da PCS, no mérito, como regulares com ressalva, nos termos do art. 15, inciso II, da LOTCE, dando-se quitação, nos termos do art. 17, da LOTCE.

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

4. CONCLUSÃO

35. 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

36. 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 os exatos termos do Acórdão nº 1740/2023 - 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 a Responsável, Sra. Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues, 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, e arquivar os autos após ocorrer o trânsito em julgado da matéria; e,
e. por fim, após transitada em julgado a decisão, oficiar à Procuradoria-Geral do Estado para inscrever a multa na dívida ativa, assim como autorizar a cobrança judicial, caso o valor não seja recolhido no prazo legal, 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 o montante não seja recolhido no prazo legal.

7. O processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, que retornou com o Parecer n° 3246/2026 da lavra da Procuradora Cláudia Patrícia, com o seguinte teor:

FUNDAMENTAÇÃO
02. Da Admissibilidade. Considerando a legitimidade da 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 se manifestaram pela manutenção da irregularidade apontada e penalizada no acórdão recorrido, qual seja: classificação irregular de despesas com pessoal.
A Recorrente alega que as irregularidades apontadas, classificação de despesas com serviços de terceiros (pessoa física) e suposta terceirização de atividade-fim não configuram descumprimento do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois as contratações não substituíram servidores efetivos nem geraram vínculo permanente. Sustenta ainda que os serviços foram financiados com recursos federais e ou estaduais destinados à manutenção de ações de saúde, cuja utilização para pagamento de servidores possui restrições legais, razão pela qual as despesas foram corretamente classificadas conforme o procedimento administrativo adotado.
Argumenta que tais contratações tinham caráter temporário e dependiam do repasse de recursos de cofinanciamento.
Para reforçar sua tese, cita dispositivos da legislação do SUS, precedentes do próprio TCE/CE que aprovaram contas em situações semelhantes e decisão do STJ que afasta improbidade administrativa na contratação temporária sem concurso quando ausente dolo. Ao final, requer o provimento do recurso para reconhecer a regularidade das contas, com exclusão da multa/débito e baixa de responsabilidade.
A unidade técnica, por seu turno, ratifica as irregularidades, nos seguintes termos:
[…]
Preliminarmente, ressalta este MP de Contas que a falha objeto de penalidade restringe-se à classificação indevida das despesas, conforme justificativa de voto divergente do Conselheiro Rholden Queiroz. (ATA Nº 161-SESSÃO VIRTUAL ORDINÁRIA DA 2ª CÂMARA, INICIADA EM 13 DE JUNHO DE 2023).
Diante do exposto, este MP de Contas se restringirá à análise da irregularidade objeto de penalidade. Sobre o tema, verifica-se que a recorrente apenas reitera tese já anteriormente deduzida nos autos, sustentando que as contratações de profissionais da saúde teriam natureza temporária, vinculadas a recursos oriundos de transferências federais e ou estaduais, razão pela qual não deveriam ser computadas como despesas de pessoal.
Trata-se, contudo, de argumento que já foi expressamente enfrentado e refutado pelo Ministério Público de Contas na fase anterior, ocasião em que consignou que a alegada excepcionalidade das contratações sequer restou comprovada, ressaltando,

ainda, que, mesmo em hipóteses excepcionais, a Constituição Federal, em seu art. 37, IX, prevê instrumento próprio para a contratação temporária, não sendo admissível que a Administração se utilize de expedientes destinados a afastar a incidência das normas de controle fiscal.

Além disso, a alegada temporariedade permanece desacompanhada de qualquer elemento probatório capaz de demonstrá-la. E, ainda que tal circunstância estivesse efetivamente comprovada, isso não afastaria a incidência do art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000. Isso porque, conforme exaustivamente demonstrado ao longo da instrução e reafirmado pela unidade técnica, as despesas em análise decorrem da contratação de médicos e enfermeiros para realização de plantões, atividades típicas, permanentes e inerentes à prestação dos serviços públicos de saúde, caracterizando substituição de mão de obra em funções próprias da Administração.

Nessas condições, impõe-se o registro dessas despesas no elemento orçamentário adequado, com sua consequente inclusão no cômputo das despesas de pessoal, não sendo possível admitir classificação contábil diversa que resulte na indevida exclusão desses valores dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, restou 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.

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; razão pela qual opina pela manutenção da falha e da multa imposta.

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, devendo ser mantida a decisão em todos os seus termos.

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 seu IMPROVIMENTO, mantendo-se a anterior decisão em todos os seus termos. Urge ressaltar que o presente Parecer encontra-se supedaneado na veracidade presumida das informações e documentos acostados aos autos. É o Parecer, s.m.j., que ora submetemos à apreciação dos Doutos Conselheiros. Procuradoria de Contas, Fortaleza, 03/07/2026.

Empós, vieram-me os autos conclusos.

É o Relatório. Passo a proferir o Voto.

VOTO

8. Tratam os presentes autos acerca de Recurso de Reconsideração, interposto pela Sra. **ANTÔNIA ADENILCE ARCENO LIMA RODRIGUES**, por meio do Advogado Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota que assinou digitalmente a referida peça, contra o Acórdão nº 1740/2023, exarado no Processo nº 39949/2018-4, que julgou a Prestação de Contas de Gestão em desfavor da Fundo Municipal de Saúde do Município de Quiterianópolis, exercício 2017.

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

10. 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.

11. Dito isto, certificada a tempestividade[1] 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

12. O Recurso de Reconsideração foi interposto pela Sra. **ANTÔNIA ADENILCE ARCENO LIMA RODRIGUES**, por meio do Advogado Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota (Procuração n° 4078/2023 do Processo Principal), contra o Acórdão nº 1740/2023, exarado no Processo nº 39949/2018-4, que julgou a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde do Município de Quiterianópolis, exercício 2017.

13. No Processo Principal foram identificadas as seguintes ocorrências:

> **Achado 3** - Classificação irregular das despesas com pessoal relacionado à atividade-fim (págs. 531-538 dos autos principais), no valor de total de R$ 489.436,00, apropriadas no elemento de despesa identificado, caracterizando burla ao art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista o enquadramento no elemento de despesa 33903600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e/ou 33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica;
> **Achado 7** - Não comprovação da regularidade das contratações de profissionais da atividade-fim (págs. 542-552 dos autos principais), falha relacionada com o Achado 3, cujo entendimento no voto, acompanhando o Parecer do MPC, foi por considerar ilegal a terceirização dos serviços contratados e pagos, no valor de R$ 489.436,00, por "configurar atividade-fim do Fundo Municipal de Saúde, sendo cabível a multa prevista no art. 62, inciso III, da LOTCE".

13. Conforme consta do Acórdão nº 1740/2023, a Proposta de Voto do Auditor Fernando Uchôa não foi acolhida, quanto à irregularidade da Prestação de Contas, com aplicação de multa no valor de R$ 6.644,40 (seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e quarenta centavos), tendo o colegiado decidido pela aplicação de multa no valor total de R$ 1.600,00

[1]Por meio da Certidão de Acompanhamento de Prazo n° 11498/2023, foi informado que o Recurso foi interposto em 17/08/2023, DENTRO do prazo concedido, tendo em vista o encerramento deste em 28/09/2023, conforme comprovação anexada ao processo principal.

(mil e seiscentos reais) à Sra. **Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues**, com base no art. 62, inciso II da LOTCE, sem discriminar o valor atribuído a cada um dos achados, com o julgamento das contas no mérito como regulares com ressalva, nos termos do art. 15, inciso II, da LOTCE.

14. Passo ao exame das ocorrências.

15. A controvérsia cinge-se, inicialmente, à correta classificação contábil das despesas decorrentes da contratação de profissionais da área da saúde no valor de R$ 489.436,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais), registrada pela recorrente nos elementos 33903600 ("Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física") e/ou 33903900 ("Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica"), 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 outra ocorrência se refere a terceirização de atividade finalística referente à execução de serviços de saúde. Verificou-se que os dados constantes do quadro do item nº 8 do Relatório Inicial nº 219/2021 da Prestação de Contas demonstraram os pagamentos efetivados junto aos profissionais de saúde identificados nos históricos dos empenhos do registro do Chamamento Público nº 01/2017 e dos respectivos contratos, como sendo os instrumentos legais que respaldavam os gastos.

17. Em suas razões recursais (págs. 3-6), a Recorrente manifestou-se nos seguintes termos:

> Achados: Da classificação dos dispêndios nos elementos de despesa 33903600 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e terceirização de atividade fim.
> 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.
> 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.
> Vale ser ressaltado que os recursos financeiros transferidos pela União não podem ser destinados ao pagamento de servidores, vejamos a Portaria de Consolidação nº 6/2020, no art. 5º, que estabelece as bases para a aplicação dos recursos financeiros emanados do Bloco de Manutenção:
> Art. 5º Os recursos financeiros referentes ao Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde que trata o inciso I do caput do art. 3º serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em conta corrente única e destinar-se-ão: (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)
> I - à manutenção das condições de oferta e continuidade da prestação das ações e serviços públicos de saúde, inclusive para financiar despesas com reparos e adaptações, nos termos da classificação serviço de terceiros do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, instituído pela Portaria STN/SOF nº 6, de 18 de dezembro de 2018; e (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)
> II - ao funcionamento dos órgãos e estabelecimentos responsáveis pela implementação das ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela PRT

GM/MS n° 828 de 17.04.2020)
Parágrafo único. Fica vedada a utilização de recursos financeiros referentes ao Bloco de Manutenção para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS n° 828 de 17.04.2020)
I - servidores inativos; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2020)
II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços previstos no respectivo Plano de Saúde; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2020)
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 03682/2020-1, Contrato 13/2020, 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.
Nessa esteira, nos autos do PROCESSO Nº 10167/15 - TCE, ACÓRDÃO Nº 0966/2019, de 23/09/2019, o Voto vencedor considerou as Contas como regulares com ressalvas e alertou sobre o compromisso de observância da jurisprudência deste Colegiado:
"(...) ANTE O EXPOSTO, ENDOSSO OS ENTENDIMENTOS ACIMA EXPLICITADOS, BEM COMO A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE DE CONTAS, quanto ao julgamento da conta como regular com ressalvas e à imposição de multa leve, sem prejuízo de expedição de determinação à Câmara Municipal para que observe a obrigação de disponibilizar, em tempo real, informações atualizadas referentes à execução orçamentária e financeira, tudo em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Grifo nosso
Por fim, em recente decisão no REsp 1.913.638-MA o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

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 do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE QUITERIANÓPOLIS, referente ao exercício financeiro de 2017, com a exclusão da multa/débito, com baixa na responsabilidade. (Destaques originais)

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), 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. Conforme demonstrado pela Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas no Relatório n° 647/2026:

> […]
> Assim, no caso em exame, embora o "Credenciamento" reportado pela Recorrente tenha sido anexado aos autos, é oportuno registrar que continua, nesta fase processual, a omissão de documentos aptos a comprovar a tentativa fracassada de realização de concurso público para a contratação dos referidos profissionais, ou melhor, não ficou demonstrado nos autos que a realização do concurso público restou frustrada ou inviabilizada.
> [...]

21. Ademais, 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.

22. Destaco aqui o posicionamento do Ministério Público de Contas quando da análise da Prestação de Contas, em Parecer emitido pelo Procurador de Contas Gleydson Alexandre:

> […]
> Sobre a execução complementar de serviços de saúde pela iniciativa privada, cabe destacar que essa não pode ser utilizada como pretexto para burlar a contratação de servidores efetivos pela Administração Pública, por consequência lógica do princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF/88).
> No que se refere ao argumento da gestora de que os recursos para a contratação dos profissionais de saúde seriam oriundos de recursos do Governo Federal para o atendimento de demandas momentâneas, o que não foi comprovado nos autos, cumpre salientar que, para esses casos excepcionais, o art. 37, inciso IX, da CF/88, estabelece a possibilidade de contratação por tempo determinado.
> Na verdade, o que não pode se admitir é que o gestor público desconsidere totalmente os preceitos da Constituição Federal e contrate diretamente pessoas para

> prestar serviços públicos por meio de um credenciamento sem, ao menos, demonstrar que adotou medidas pra ampliar seu quadro de pessoal.
> Outrossim, cabe salientar que a saúde, serviço público essencial, é materializada pelo trabalho dos mais variados profissionais, consistindo as funções desempenhadas em funções permanentes, que demandam provimento efetivo mediante concurso público, uma vez que o vínculo formado entre administração e servidor deve perdurar, buscando o maior comprometimento deste em suas atividades.
> A terceirização da saúde, em todas as suas formas existentes, pode criar diversos entraves ao regular funcionamento das atividades hospitalares. Há o risco de alta rotatividade no corpo clínico, gerando desmotivação na equipe, além de um gasto excessivo de tempo e de recursos com treinamento dos profissionais sem vínculo efetivo com a Administração, o que poderia ser sanado com o concurso público.
> [...]

23. 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. 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.

24. 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".

25. 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.

26. 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)

27. Por todo o exposto, acompanho o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas e voto pelo CONHECIMENTO do presente Recurso, e no mérito, pelo seu NÃO PROVIMENTO, mantendo na íntegra a decisão exarada no Acórdão n° 1740/2023 que julgou REGULAR COM RESSALVA, nos termos do art. 15, II, da LOTCE, a Prestação de Contas de Gestão, em relação à Sra. Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues, responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Quiterianópolis, exercício financeiro de 2017,

28. Por derradeiro, considerando que o caso envolve Contas Municipais do exercício de 2017, 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

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

1. CONHECER do Recurso de Reconsideração interposto, 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 n° 1740/2023, nos seguintes termos:

> **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 presente Prestação de Contas de Gestão, em relação à Sra. Antônia Adenilce Arceno Lima Rodrigues, responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Quiterianópolis, exercício financeiro de 2017 (período 02/01 a 31/12);
> **2) aplicar multa** à responsável, nos termos do art. 62, II, da LOTCE, no valor total de R$ 1.600,00, a qual deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 24 da LOTCE;
> **3) autorizar,** desde já, o parcelamento da multa (art. 25 da LOTCE);
> **4) determinar,** à atual gestão da Unidade Gestora, que atente para o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, estampadas no item 4.0 do voto do relator originário;
> **5) notificar a responsável** para que, no prazo legal, efetue o pagamento da multa imposta ou interponha recurso;
> 6) expirado o prazo e não comprovado o recolhimento do valor relativo à MULTA, e não tendo havido a interposição de recurso por parte a responsável, **autorizar a cobrança judicial da dívida por parte do Município;**
> **7) cientificar** o(s) interessado(s) acerca da decisão proferida;
> 8) decorridos os prazos legais e regimentais, arquivar o feito.
> Participaram também da votação o Exmo. Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e o Exmo. Conselheiro-Substituto Itacir Todero, em substituição à Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.
> Vencido o Conselheiro-Substituto Fernando Uchôa, em sua proposta, quanto à irregularidade da presente Prestação de Contas, com aplicação de multa no valor de R$ 6.644,40.
> (Acórdão nº 1740/2023. Relator Originário Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior. Relator Designado Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz. Data do julgamento: 16/06/2023).

2. NOTIFICAR a Interessada 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;

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

4. 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;

5. NOTIFICAR as partes, 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 seu trânsito em julgado. **É como voto.**

Fortaleza, aos 27 de julho de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA