



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 12B8B-668F7-7140C



Voto do Relator 02363/2025-4

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04937/2023-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

Criação: 16/05/2025 14:03

UGs: FMSM - Fundo Municipal de Saúde de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Denunciante: Identidade preservada

Interessado: RENATA DE OLIVEIRA LINO

Responsável: ROBERTINO BATISTA DA SILVA, CRISTIANE FRANCA DE SOUZA RIBEIRO

Procurador: ROBERTINO BATISTA DA SILVA



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

**DENÚNCIA – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE
AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES
DE COMBATE ÀS ENDEMIAS – VIOLAÇÃO À
REGRA DE CONCURSO PÚBLICO – AUSÊNCIA DE
JUSTIFICATIVA PARA EXCEPCIONALIDADE –
APLICAÇÃO DE MULTA – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1 – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada contra o Fundo Municipal de Saúde de Marataízes (FMSM) e a Prefeitura Municipal de Marataízes (PMM), noticiando supostas irregularidades na contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) por meio do Edital n. 001/2023.

Em momento de substituição a Conselheira Márcia Jaccoud Freitas, elaborou [DECM 01188/2023-1](#), notificando as partes para esclarecimentos preliminares.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Após juntada dos documentos, os autos foram submetidos à análise de seletividade 00018/2023-1 e posterior [Manifestação Técnica 03416/2023-8](#), que entendeu a matéria como **não selecionável**, propondo a extinção do feito sem resolução de mérito.

Prosseguindo o feito, fora encaminhado ao Ministério Público de Contas, que em [parecer ministerial 01497/2024-6](#), divergindo do posicionamento técnico entendeu pelo prosseguimento do feito.

Diante disse, foi encaminhado novamente os autos para nova análise de seletividade e elaborada Manifestação Técnica 02451/2024-6, que entendeu pelo prosseguimento do feiro e notificação do Prefeito, nesse sentido elaborei da [Decisão Monocrática 00730/2024-9](#).

Após novas documentações foi elaborada Manifestação Técnica Cautelar 00054/2024-5 entendendo pelo deferimento da medida cautelar, nesse mesmo sentido foi o Parecer Ministerial 05267/2024-7.

Ocorre que neste lapso temporal houve a cessação da vigência do edital do processo seletivo simplificado para a contratação temporária de ACS e ACE, razão pela qual proferi a Decisão 03846/2024-8 (evento 47) indeferindo a concessão da cautelar solicitada pelo denunciante e converti a tramitação dos autos para o rito ordinário.

Após a devida notificação dos responsáveis, foram encaminhados a este TCEES os documentos constantes nos eventos eletrônicos ns. 55 e 56. Na sequência, os autos foram encaminhados a unidade técnica para instrução, culminando na ITI 00016/2025-8.

Em atenção ao termo de Citação 00052/2025-4 (evento 63) foi encaminhada a Defesa/Justificativa 00500/2025-1 (evento 66) retornando os autos a equipe técnica que elaborou a [Instrução Técnica Conclusiva 02706/2025-7](#), que propôs:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

3 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre Fiscalização (Denúncia) no âmbito do FMSM - Fundo Municipal de Saúde de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, **sugere-se** a manutenção da seguinte irregularidade:

3.1.1 Violação à regra de realização do concurso público para preenchimentos dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate a endemias

Base legal: artigo 37, II, da Constituição Federal e arts. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006

Identificação Responsável: Cristiane França de Souza Ribeiro - Secretária Municipal de Saúde

3.2 Diante do preceituado no art. 319¹, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando pelo **não acolhimento das razões de defesa** apresentadas pela senhora Cristiane França de Souza Ribeiro - Secretária Municipal de Saúde, aplicando-lhe multa pecuniária, na forma do art. 135, inciso II, da Lei 261/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Esse entendimento foi anuído pelo Parecer Ministerial 01970/2025-9. É o que importa relatar.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

3 – ANÁLISE DA IRREGULARIDADE

3.1 – Violação à regra de realização de concurso público para cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate a endemias

Conforme apurado na Instrução Técnica Conclusiva 02706/2025-7, a contratação temporária para cargos permanentes como ACS e ACE, sem a devida justificativa e sem comprovação de situação excepcional, contraria expressamente o disposto nos arts. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006. Esses dispositivos vedam a contratação temporária,

¹ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

§ 1º A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

I - a narrativa dos fatos;

II - os indícios de irregularidades, se existentes, apontados no relatório e na instrução técnica inicial;

III - a análise devidamente fundamentada, com o exame das questões de fato e de direito;

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



exceto em casos de surtos epidêmicos, o que não foi devidamente demonstrado nos autos.

Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável

Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 37, II², estabelece como regra o preenchimento de cargos permanentes por meio de concurso público, exigência reiterada pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 00656/2023-2 e 01560/2017-3), que reforçam a necessidade de comprovação formal e documental da excepcionalidade para afastar a obrigatoriedade do concurso público.

Os cargos de **Agente Comunitário de Saúde (ACS)** e **Agente de Combate às Endemias (ACE)** desempenham funções essenciais para a saúde pública, atuando diretamente na promoção da saúde, prevenção de doenças e controle de surtos epidemiológicos, em especial em comunidades vulneráveis. Esses profissionais são responsáveis por estabelecer o elo entre o sistema de saúde e a população, identificando riscos sanitários, promovendo educação em saúde e desenvolvendo ações de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental. Tais atribuições são permanentes e contínuas, exigindo qualificação técnica e conhecimento específico que

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

não podem ser garantidos em contratações temporárias sem o devido processo seletivo público.

A **exigência de concurso público** para esses cargos, conforme os arts. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006, bem como o art. 37, II, da Constituição Federal, **visa assegurar a qualidade do serviço prestado, a estabilidade do vínculo empregatício e a impessoalidade nas nomeações, evitando a precarização das relações de trabalho e a vulnerabilidade dos serviços de saúde.** Além disso, a seleção por concurso público assegura a transparência, a igualdade de oportunidades e a profissionalização do serviço público, garantindo que os profissionais escolhidos tenham a capacitação necessária para enfrentar crises sanitárias e proteger a saúde da população de forma contínua e eficiente.

A contratação temporária para cargos permanentes sem comprovação formal da excepcionalidade não se presume, devendo ser formal e objetivamente demonstrada. A mera alegação de 'aumento de casos' não é suficiente para suprir a exigência constitucional de comprovação do excepcional interesse público. Ocorre que, no presente caso, a omissão em apresentar qualquer documento técnico comprobatório inviabiliza o reconhecimento da legalidade da contratação e mantém a irregularidade anteriormente apontada.

Aplicando os princípios da LINDB (Lei n. 13.655/2018), destaca-se que o administrador público deve fundamentar suas decisões com base em elementos concretos e verificáveis, observando a segurança jurídica e a previsibilidade dos atos administrativos (art. 22 da LINDB). A ausência de documentos como boletins epidemiológicos ou declarações de emergência sanitária impede o reconhecimento da excepcionalidade e caracteriza conduta negligente, que ultrapassa a mera falta de diligência, configurando erro grosseiro.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

4 – ANÁLISE DE CONDOTA

4.1 – Sra. Cristiane França de Souza Ribeiro (Secretária Municipal de Saúde)

A responsabilidade da gestora, Sra. Cristiane França de Souza Ribeiro, Secretária Municipal de Saúde, foi apontada em Instrução Técnica Conclusiva 02706/2025-7, pela autorização do prosseguimento do edital para contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) sem a devida justificativa para a excepcionalidade.

Destaca-se em ITC que a responsabilidade é manifesta, uma vez que não apenas desconsiderou parecer jurídico prévio que apontava a ilegalidade do edital, mas também deu prosseguimento ao processo seletivo simplificado sem atender aos requisitos mínimos de excepcionalidade.

Observa-se que a redação atual do art. 16 da Lei n. 11.350/06, que veda a contratação temporária de ACS e ACE (salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos), encontra-se em vigência desde 2014 (redação dada pela Lei n. 12.994/14). Em outras palavras, não é uma novidade para a Administração Pública. E tal proibição foi expressamente mencionada no parecer jurídico dispensado pela Sra. Secretária de Saúde.

A ausência de documentos como boletins epidemiológicos ou declarações de emergência sanitária impede o reconhecimento da excepcionalidade e caracteriza conduta negligente, que ultrapassa a mera falta de diligência, configurando erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, que exige avaliação criteriosa para afastar a responsabilidade em casos de erro administrativo.

A aplicação da multa à Sra. Cristiane França de Souza Ribeiro, Secretária Municipal de Saúde, se justifica pela gravidade da conduta, que ultrapassa a mera falta de diligência e caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. Ao desconsiderar parecer



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

jurídico que alertava para a ilegalidade da contratação temporária e prosseguir com o processo seletivo simplificado sem a devida comprovação documental da excepcionalidade, a gestora demonstrou desprezo pelos princípios da legalidade e eficiência que regem a administração pública. Esta conduta, aliada à ausência de documentos que comprovem a excepcionalidade alegada, compromete a legitimidade do ato administrativo e justifica a sanção pecuniária prevista no art. 135, inciso II, da Lei 261/2012 (Lei Orgânica do TCE-ES), no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), como medida necessária para assegurar a observância dos princípios constitucionais e a adequada prestação dos serviços públicos.

5 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **acompanhando integralmente o entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **CONHECER** a presente denúncia, considerando que preenche os requisitos de admissibilidade;
2. **JULGAR PROCEDENTE** a denúncia, diante da constatação da irregularidade consistente na contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde (ACS)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

e Agentes de Combate às Endemias (ACE), sem a devida comprovação da excepcionalidade, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal e aos arts. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006, conforme fundamentação exposta;

3. **APLICAR MULTA** no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) à Sra. Cristiane França de Souza Ribeiro, Secretária Municipal de Saúde, pela prática de erro grosseiro, nos termos do art. 135, inciso II, da Lei 261/2012 (Lei Orgânica do TCE-ES), em virtude da ausência de comprovação documental da situação excepcional que justificasse a contratação temporária;
4. **DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Marataízes que, em observância ao princípio da legalidade e à regra do concurso público, se abstenha de realizar novas contratações temporárias para os cargos de ACS e ACE, exceto nas hipóteses expressamente previstas em lei, com a devida comprovação documental;
5. **DAR CIÊNCIA** aos interessados;
6. **ARQUIVAR** os autos, após trânsito em julgado;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913