



## Acórdão 00286/2026 - Plenário

**Processo:** 06259/2025

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

**UG:** PMS - Prefeitura Municipal de Serra

**Relator:** Marco Antônio da Silva

**Denunciante:** Identidade preservada

**Responsável:** FERNANDA COIMBRA MOTA DA SILVA

**CONTROLE EXTERNO – DENÚNCIA – PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO SESA – EDITAL PSS 4/2025 – PROCEDÊNCIA PARCIAL – AUSÊNCIA DE DANO – ACOLHER PARCIALMENTE AS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA – AFASTAR EVENTUAL RESPONSABILIZAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

1. Em que pese a procedência da Denúncia quanto à ocorrência de irregularidade na condução de Processo Seletivo Simplificado, acolhe-se, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas pela gestora responsável, afastando-se eventual responsabilização proveniente da irregularidade tratada no subitem 2.1 da ITI 00134/2025-9, tendo em vista a ausência de danos ao erário, eis que cumprida, de imediato, a determinação exarada por esta Corte.

**O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:**

Tratam os presentes autos de **DENÚNCIA COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, formulada por cidadão, perante este Egrégio Tribunal de Contas, em face do Poder Executivo Municipal da Serra, aduzindo supostas irregularidades na condução de Processo Seletivo Simplificado conduzido por sua pasta Municipal de Saúde – SESA, especificamente, quanto ao Edital de Convocação 4/2025, proveniente do Processo Seletivo Simplificado - Edital nº 2/2025.

Do compulsar os termos do Edital de Convocação nº 4/2025 – SESA, vê-se que o sobredito certame tem por escopo *“a contratação temporária de profissionais para estruturação das equipes e-Multi, autorizada em Processo Administrativo nº 33634/2024”*.

Em apertada síntese, alega o Denunciante violação ao princípio constitucional do concurso público (art. 37, II e IX da CF/88), por parte da Secretaria Municipal de Saúde - SESA, que *“está promovendo contratação temporária de profissionais justamente para a mesma função/cargo/área do concurso homologado e vigente”*.

Após a efetiva instrução do feito, a área técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal – NPESSEAL, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 00908/2026-6 (*Evento 44*), opinou pela **improcedência** da presente Denúncia.

O Ministério Público Especial de Contas, representado pelo Eminentíssimo Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, nos termos do Parecer 01008/2026 (*Evento 45*), divergindo do posicionamento adotado pela área técnica, pugnou pela **procedência** da Denúncia.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este Relator para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, nos termos do art. 29, do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

**É o sucinto relatório.**

**V O T O**

Cuida, pois, a presente Denúncia de pretensas irregularidades na condução de Processo Seletivo Simplificado, promovido pelo Poder Executivo do Município da Serra, conduzido pela Secretaria Municipal da Saúde / SESA, sendo juntado aos presentes autos documentos que devem ser analisados, a fim de firmar convicção.

## 1. DO JUÍZO POSITIVO DE ADMISSIBILIDADE JÁ EXERCIDO.

O juízo de admissibilidade da presente Denúncia jaz realizado, por este Colegiado, mediante a r. **Decisão 04268/2025 (Evento 24)**.

Assim, passa-se à análise do feito.

## 2. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Tal qual já registrado, anteriormente, cuidam os presentes autos da Denúncia formalizada em face do Poder Executivo do Município da Serra, questionando-se a legalidade do Processo Seletivo Simplificado conduzido por sua pasta Municipal de Saúde – SESA, **especificamente**, quanto ao **Edital de Convocação SESA 4/2025**, proveniente do PSS Edital nº 2/2025, no que se destacam os seguintes trechos, *ipsis litteris*:

[...]

1. O Requerente participou do Concurso Público regido pelo **Edital nº 05/2024**, para o cargo de Educador Físico, tendo sido aprovado e aguardando nomeação.
2. O concurso foi devidamente **homologado** em **04/08/2025**, permanecendo vigente, apto a gerar nomeações conforme a necessidade da Administração.
3. Contudo, **o Réu publicou o Edital nº 324/2025 no dia 02/07/2025**, visando a **contratação temporária** de profissionais justamente **para a mesma função/cargo/área do concurso homologado**.
4. No **dia 25/07/2025 a PMS convocou 40 (quarenta) Educadores físicos do edital 324/2025 conduta essa que gera indignação e incredulidade, visto que há aprovados no Concurso 05/2024** que ofertou 10 vagas para o mesmo cargo, inclusive com atribuições específicas para atender a SESA. Nas atribuições para provimento temporário são feitas pouquíssimas exigências além da graduação e conhecimento de pacote office.
5. O edital 324/2025 reforça o que vemos de funcionários temporários tendo contratos renovados repetidamente, **sendo favorecidos em detrimento de candidatos aprovados em concurso**. Sendo inclusive a primeira classificada na função de educador físico, iniciando mais um contrato temporário esse ano.
6. Tal conduta viola frontalmente os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e, sobretudo, o **princípio do concurso** público (art. 37, II, CF/88), além de desrespeitar a expectativa legítima dos candidatos aprovados. (...) – g.n.

Superada a fase de apreciação da medida cautelar pleiteada, deferida mediante a Decisão Monocrática 00887/2025 (**Evento 19**), ratificada pela r. Decisão

04268/2025-8 (*Evento 24*), o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal – NPESSEAL, sugeriu a **citação** da gestora responsável, a fim de que apresentasse a irregularidade tratada no **subitem 2.1**, da **Instrução Técnica Inicial 00234/2025** (*Evento 30*).

Assim, transcreve-se as ponderações colacionadas na Instrução Técnica Inicial 00234/2025, *in verbis*:

[...]

Nos termos da denúncia, **o Município de Serra, por meio da Secretaria de Saúde, publicou o Edital de Processo Seletivo SESA nº 004/2025 para a contratação temporária de Educadores Físicos**, sem justificativa emergencial, **mesmo com a existência de concurso público homologado (Edital nº 05/2024) com candidatos aprovados para o cargo**.

[...]

Com efeito, **consta dos autos o Edital nº 004/2025, de 02/07/2025, deflagrando Processo Seletivo Simplificado para Contratação Temporária – Equipe e-Multi** para os seguintes profissionais: Assistente Social, Educador Físico, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Médico Cardiologista, Médico Dermatologista, Médico Endocrinologista, Médico Psiquiatra, Nutricionista e Psicólogo.

Contudo, **conforme já explicitado, a Prefeitura Municipal da Serra realizou concursos públicos para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva atinente aos cargos contemplados no referido processo seletivo (Edital nº 002/2024, de 26 de junho de 2024; e Edital nº 005/2024, de 08 de julho de 2024)**.

Ambos os certames possuem o prazo de validade de 02 (dois) anos, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração, a partir da data da publicação da homologação do resultado final. **O Edital nº 002/2024 teve a primeira convocação para efetivação dos procedimentos de posse em 21/07/2025** (embora não tenha sido encontrado o ato formal de homologação), **e o Edital nº 005/2024 foi homologado em 01/08/2025, com publicação** às fls. 57 e 58 do Diário Oficial do Município da Serra **em 04/08/2025**.

Portanto, verifica-se, no caso em apreço, **a pretensão de admitir servidores temporários apesar da existência de profissionais devidamente habilitados por concurso público vigente no município**. – g.n.

A gestora responsável, mediante a Defesa/Justificativa 00149/2026 e Peças Complementares (*Eventos 36/40*), sustentou a inexistência de irregularidade argumentando, em síntese, o seguinte:

[...]

- A homologação do Edital de Concurso nº 005/2024 ocorreu posteriormente a abertura do Processo Seletivo questionado;
- Quando da abertura do Processo Seletivo Edital nº 004/2025, de 02/07/2025, não havia expectativa de homologação do Edital de Concurso nº 005/2024 para os cargos ali previstos, com vistas a atender necessidade pública de caráter emergencial, no que refere a implantação de política nacional de saúde e ao cumprimento de metas pactuadas junto ao Ministério da Saúde;
- O Edital do Concurso nº 002/2024 teve a primeira convocação para efetivação dos procedimentos de posse em 21/07/2025 e o Edital nº 005/2024 foi homologado apenas em

01/08/2025, com publicação às fls. 57 e 58 do Diário Oficial do Município da Serra em 04/08/2025;

- O Edital do Concurso Público nº 005/2024 não foi submetido à homologação do Prefeito Municipal em razão de pendências técnicas suscitadas pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Processo TC nº 08250/2024-2, gerando um cenário de incerteza jurídica relevante, marcado pelo risco real de invalidação total do certame por esta Corte de Contas, à vista das recomendações constantes da Instrução Técnica Conclusiva então vigente;
- Ainda que tenha sido publicado edital para eventual contratação temporária, cumpre destacar que nenhuma admissão de quaisquer profissionais temporários classificados foi efetivamente realizada, inexistindo, portanto, qualquer repercussão concreta na esfera jurídica ou financeira da Administração Pública;
- A simples publicação de edital, desacompanhada da efetiva celebração de contratos, não configura irregularidade punível, por não gerar vínculo jurídico, dispêndio de recursos públicos ou prejuízo aos candidatos aprovados em concurso público regularmente homologado;
- Constata-se, ainda, a inexistência de prejuízo ao erário ou à ordem jurídica, uma vez que não houve contratação temporária efetivada em decorrência do Edital 004/2005, tratando-se, quando muito, de ato administrativo de natureza preparatória;
- A situação fática que deu ensejo à presente representação foi integralmente superada por atos administrativos posteriores, regulares e legítimos, circunstância que conduz ao reconhecimento da perda superveniente do objeto;
- Verifica-se que não subsiste o objeto da presente representação, uma vez que o concurso público foi regularmente homologado e a Administração Municipal deu efetivo cumprimento ao seu resultado, promovendo a convocação dos aprovados, afastando qualquer alegação de preterição ou de substituição indevida de servidores efetivos por contratações temporárias, eliminando por completo a situação que motivou a instauração deste processo, consolidando a supremacia do concurso público e confirmando o caráter transitório do Processo Seletivo;
- No caso em exame, a contratação temporária não se destinou à manutenção rotineira do serviço público de saúde, tampouco à substituição estrutural do concurso público, mas sim à implantação emergencial de política pública federal superveniente, condicionada a prazos, metas e requisitos técnicos específicos, cuja inobservância implicaria perda de financiamento federal e descontinuidade de serviço essencial;
- A implantação das equipes e-Multi, instituídas pela Portaria GM/MS nº 635/2023, não representa mera ampliação quantitativa das atividades já existentes, mas sim a criação de modelo assistencial distinto, com atuação multiprofissional integrada, caráter itinerante e remoto, utilização de teleatendimento e cumprimento de metas pactuadas junto ao Ministério da Saúde, sob pena de suspensão de repasses federais.

Ato contínuo, assegurados os direitos à ampla defesa e ao contraditório, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal – NPESSOAL, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 00908/2026 (*Evento 44*), manifestou-se pelo acolhimento das razões de justificativas/defesas coligidas pela gestora responsável e, conseqüentemente, pelo afastamento do indicativo de irregularidade tratado no subitem 2.1 da retromencionada ITI, veja-se:

[...]

#### **4. DA ANÁLISE CONCLUSIVA**

***A incerteza da gestora quanto ao momento de homologação do concurso público, que levou à opção por uma contratação temporária, parece pertinente.*** Não proceder às contratações temporárias poderia provocar a perda do momento para iniciar o trabalho da

equipe e-Multi (as razões de justificativas não esclarecem se a equipe chegou a ser montada). A jurisprudência desta Corte entende que a contratação temporária não poderia ocorrer durante o prazo de validade de concurso, mas não era o caso porque ainda não havia um concurso. A teor dos enunciados extraídos do Acórdão 719/2025:

[...]

**Quanto à alegação de que não houve prejuízos ao erário, temos que a atuação rápida desta Corte, por ocasião da cautelar, impediu que ocorressem as contratações. Desse modo, ainda que o edital para contratações temporárias venha a ser considerado irregular pelo Plenário, não há ato ilegal que se repute consumado.**

**O fato de o concurso público ter sido homologado e os aprovados terem sido nomeados não extingue o objeto deste processo, pois ainda se discute a legalidade do edital para contratações temporárias.**

Neste caso, tem-se uma intenção de contratar temporariamente (doze meses prorrogáveis por um período), por excepcional (participar do programa e-Multi) interesse público (prestar serviços à população). **A nosso sentir, o único ponto que suscita certa dúvida é a excepcionalidade do programa e-Multi.** A Instrução Técnica Inicial o comparou ao Programa de Saúde da Família, que se tornou uma estratégia de longo prazo. A comparação faz sentido, mas não é realmente seguro, neste momento, que se perpetuará no tempo. Pelo que se tem até este momento, faz sentido que seja considerado de um interesse público excepcional. Sensibiliza-nos, particularmente, o risco de que a demora levasse à perda do financiamento federal e a possibilidade de deixar a população desassistida.

Quanto à mencionada existência de 50% de profissionais de educação física temporários nos quadros da administração, é possível que o número esteja inflado e que seja necessário realizar concurso público, mas não é o objeto específico deste processo.

Nesse sentido, parece-nos precipitado asseverar que as contratações temporárias para o e-Multi sejam contrárias à regra constitucional do concurso público. Ou, em outro giro, não podemos afirmar, com certeza, que os profissionais devem ser admitidos por concurso público. Ainda há uma penumbra sobre o porvir do programa e, por agora, é demasiado incerto afirmar que vai ser levado adiante pela União. Se as admissões forem feitas por concurso e, após, a União encerrar o programa e o financiamento, a municipalidade pode não ter condições de manter os novos servidores.

**Desse modo, opinamos por afastar a irregularidade.**

Por oportuno e corolário desse entendimento, cabe revogar a medida cautelar concedida pela Decisão Monocrática 887/2025 e ratificada pela Decisão TC 4268/2025.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Em razão do exposto, considerando-se as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, nos termos do art. 3198 do Regimento Interno deste Tribunal, sugere-se ao relator que submeta ao Plenário a seguinte proposta de encaminhamento:

**5.1 Preliminarmente, revogar a medida cautelar concedida pela Decisão Monocrática 887/2025 e ratificada pela Decisão TC 4268/2025;**

**5.2 No mérito, acolher as razões de justificativas** apresentadas pela Secretária Municipal de Saúde da Serra, afastando o indício de irregularidade apontado no item 2.1 da Instrução Técnica Inicial (também item 2.1 desta ITC);

**5.3 Considerar improcedente** a denúncia, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei Orgânica do TCEES;

**5.4 Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, c/c art. 427, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal. – g.n.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do Parecer 01008/2026 (*Evento 45*), de lavra do Eminentíssimo Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira,

divergindo do posicionamento da área técnica, pugnou pela procedência da Denúncia, no que se destacam as seguintes ponderações, *ipsis litteris*:

[...]

No caso examinado, verifica-se que a **Prefeitura da Serra realizou recentemente dois Concursos Públicos — regidos pelos Editais nº 002/2024 e nº 005/2024 — destinados ao provimento de cargos que coincidem substancialmente com aqueles previstos no Processo Seletivo Simplificado nº 004/2025.**

[...]

**Esse dado altera significativamente a análise jurídica do caso.**

A existência de Concursos Públicos válidos e vigentes para os mesmos cargos revela que a Administração já reconheceu a necessidade permanente desses profissionais em sua estrutura administrativa. Em outras palavras, ao realizar Concursos para provimento efetivo dessas funções, o próprio Município reconheceu que tais atividades não possuem natureza transitória, mas integram de forma estável a organização da rede municipal de saúde.

Nessa perspectiva, a deflagração posterior de Processo Seletivo Simplificado para Contratação Temporária dos mesmos profissionais suscita a substituição indevida do Concurso Público, especialmente quando os certames efetivos ainda se encontram dentro do prazo de validade.

[...]

Outro aspecto relevante refere-se à própria natureza das atividades desempenhadas pelos profissionais contemplados no Edital questionado.

[...]

Assim, mesmo que a implantação das equipes eMulti represente uma ampliação ou reorganização da rede municipal de saúde, a execução dessas atividades não se caracteriza, em regra, como necessidade temporária. Ao contrário, a tendência institucional do SUS é a progressiva consolidação da atuação multiprofissional na Atenção Primária, o que reforça o caráter estrutural dessas funções.

Diante desses elementos, **a Contratação Temporária promovida pelo Edital nº 004/2025 apresenta fragilidades sob a ótica constitucional. A coincidência entre os cargos contemplados no Processo Seletivo Simplificado e aqueles já previstos em Concursos Públicos vigentes indica claramente que a Administração Pública Municipal da Serra possuía meios ordinários para suprir a necessidade de pessoal, por meio da convocação de candidatos aprovados.** Nessas circunstâncias, a utilização da Contratação Temporária constitui violação ao Princípio do Concurso Público e como desvio da finalidade excepcional prevista no art. 37, IX, da Constituição.

[...]

Nessa esteira, **ainda que esse Processo Seletivo se insira formalmente na hipótese constitucional de Contratação Temporária prevista no art. 37, IX, da CF/88, a análise do contexto administrativo revela que ele integra uma prática mais ampla de utilização de vínculos precários para suprir demandas permanentes da Prefeitura da Serra.**

No caso específico da Secretaria Municipal de Saúde, as equipes multiprofissionais vinculadas ao programa eMulti, embora se trate de política pública estruturada em programas federais, **as atividades desenvolvidas não possuem natureza episódica ou emergencial. Ao contrário, elas se inserem no núcleo permanente das ações de Atenção Primária à Saúde (APS), envolvendo a atuação continuada de profissionais** como Assistentes Sociais, Fisioterapeutas, Nutricionistas, Psicólogos, Educadores Físicos e Farmacêuticos.

**E é justamente nesse ponto que se evidencia a questão central da análise.**

**Os cargos previstos no Concurso Público da área da saúde — notadamente aqueles de nível superior vinculados à atuação multiprofissional — correspondem, em grande medida, às mesmas áreas profissionais mobilizadas para a composição das equipes eMulti (...)**

**Tal identidade manifesta-se sob três perspectivas principais.**

Em primeiro lugar, **há identidade material de atribuições** (...)

Não se trata, portanto, de atividades extraordinárias ou desvinculadas da estrutura regular do sistema municipal de saúde, mas de funções que compõem o funcionamento ordinário da rede pública.

Em segundo lugar, **verifica-se identidade institucional de área de atuação** (...)

A distinção entre cargos efetivos e contratados temporários não decorre, portanto, de diferenças estruturais de função ou de programa, mas apenas da natureza jurídica do vínculo estabelecido com a Administração Pública.

Em terceiro lugar, **há identidade de requisitos de qualificação profissional.**

O Processo Seletivo Simplificado exige, em regra, formação acadêmica específica e registro nos respectivos conselhos profissionais, requisitos idênticos ou muito semelhantes aos estabelecidos nos Concursos Públicos para provimento de cargos efetivos. **Tal circunstância reforça a conclusão de que as funções desempenhadas são substancialmente equivalentes.**

**A coexistência de Concurso Público vigente com contratações temporárias para o exercício de funções equivalentes, portanto, configura flagrante violação ao art. 37, II, da CF/88.**

### **3 PEDIDOS**

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de sua missão constitucional de guarda da lei e fiscal do interesse público, **diverge** da proposta de encaminhamento contida na **Instrução Técnica Conclusiva 00908/2026** (evento 44) e pugna:

**3.1 Preliminarmente**, manter a **Medida Cautelar** concedida pela **Decisão Monocrática 887/2025** e ratificada pela **Decisão TC 4268/2025**, até o trânsito em julgado da presente **Denúncia**, a fim de se evitar nomeações em caráter precário;

**3.2 No Mérito**, rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela **Secretária Municipal de Saúde da Serra**, reconhecendo a irregularidade consubstanciada **na violação ao Princípio Constitucional do Concurso Público**;

**3.3 Considerar procedente** a presente **Denúncia**, nos termos do art. 95, inciso II, da Lei Orgânica do TCEES;

**3.4 Determinar a anulação Processo Seletivo Simplificado – Edital nº 004/2025** da Secretaria Municipal de Saúde da Serra. – g.n.

Desta feita, passa-se ao exame da preliminar suscitada.

### **3. DA PRELIMINAR SUSCITADA – PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO.**

Do compulsar o teor da defesa apresentada pela Sra. **Fernanda Coimbra Mota da Silva - Defesa/Justificativa 00149/2026 e Peças Complementares (Eventos 36/40)** -, vê-se a arguição de questão prejudicial à resolução de mérito, tendo sido suscitada a ocorrência de **perda superveniente do objeto** da presente Denúncia.

Para tanto, sustenta que a Denúncia em voga provocou a atuação desta Corte como forma de impedir que as supostas irregularidades narradas fossem mantidas,

com a manutenção e convocações de servidores em regime de contrato temporário, em detrimento aos servidores aprovados no Concurso Público vigente.

Assim, considerando a homologação do Concurso Público, bem como o fato de que as contratações temporárias pretendidas não foram realizadas, **“eliminando por completo a situação que motivou a instauração do PSS”, pugnou pelo acolhimento da preliminar suscitada, com a conseqüente extinção do feito**, sem resolução de mérito.

Contudo, tal qual abalizado pelo corpo técnico, após instaurada a ação de controle externo, **a perda de objeto ocorre quando evento superveniente torna a prestação jurisdicional inútil ou desnecessária**, extinguindo-se o feito por ausência de interesse de agir, **ressalvando-se a hipótese de identificação de indícios de irregularidade grave**, na forma do art. 307, § 7º do Regimento Interno.

Desta forma, anuindo ao posicionamento da área técnica e do *Parquet* de Contas, no sentido de que a homologação do concurso público e os aprovados terem sido nomeados não extingue o objeto deste processo, **pois ainda se discute a legalidade do edital para contratações temporárias**, entendo que deva ser rejeitada a preliminar suscitada.

Superado o exame da referida preliminar suscitada, passa-se à análise meritória do feito.

#### **4. DO MÉRITO.**

Observado o direito à ampla defesa e ao contraditório, tendo a gestora responsável colacionado aos autos suas razões de defesa/justificativas, verifica-se a divergência de entendimento entre a área técnica e o *Parquet* de Contas.

Assim, cumpre a este Relator o enfrentamento de mérito do indicativo de irregularidade, à luz da documentação constante dos autos, das razões técnicas e de justificativas, bem como da legislação aplicável, a saber:

##### **4.1. DA IMPUTAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO (subitem 2.1 da ITI 00234/2025, tópico 4 da ITC 00908/2026).**

**Responsável:** Sra. Fernanda Coimbra Mota da Silva - Secretária Municipal de Saúde da Serra.

De acordo com o posicionamento da área técnica, as razões de justificativas/defesas coligidas pela gestora responsável merecem provimento, tendo ponderado que *in casu* “*tem-se uma intenção de contratar temporariamente (doze meses prorrogáveis por um período), por excepcional (participar do programa e-Multi) interesse público (prestar serviços à população)*”.

Concluindo, neste sentido, aparente “*precipitação asseverar que as contratações temporárias para o e-Multi sejam contrárias à regra constitucional do concurso público. Ou, em outro giro, não podemos afirmar, com certeza, que os profissionais devem ser admitidos por concurso público. Ainda há uma penumbra sobre o porvir do programa e, por agora, é demasiado incerto afirmar que vai ser levado adiante pela União. Se as admissões forem feitas por concurso e, após, a União encerrar o programa e o financiamento, a municipalidade pode não ter condições de manter os novos servidores*”.

Do confrontar as manifestações coligidas e documentos de suporte constantes destes autos, anuo ao posicionamento externado pelo *Parquet* de Contas ao asseverar que o caso em voga dispõe de elemento decisivo e definidor, qual seja, a existência de Concursos Públicos vigentes para os mesmos cargos ofertados no PSS.

Tal qual bem abalizado, o argumento de excepcionalidade resta rechaçado ante a similaridade entre os cargos contemplados no Processo Seletivo Simplificado e aqueles já previstos em Concursos Públicos vigentes, quais sejam, Concurso Público – Edital nº 002/2024 e o Concurso Público – Edital nº 005/2024.

Neste peculiar, reiterando o entendimento firmado na fase cautelar do feito, tem-se que a existência de programas instituídos pela União, Estado ou pelo próprio Município - *in casu* o **e-Multi** - não é suficiente, por si só, **para justificar a admissão de servidor através de contrato administrativo por prazo determinado**, uma vez que o princípio do concurso público indica que *a regra geral deve ser o provimento de cargos de forma permanente*.

Sob tal prisma, concordo com o posicionamento ministerial assentando que as atividades desenvolvidas pelas equipes multiprofissionais vinculadas ao programa *e-Multi*, embora se trate de política pública estruturada em programas federais, não possuem natureza episódica ou emergencial, mas, sim, se inserem no núcleo permanente das ações de Atenção Primária à Saúde (APS).

Neste cotejo, não há dúvidas de que as atividades desempenhadas pelos profissionais contratados temporariamente apresentam convergência funcional com aquelas atribuídas aos cargos efetivos previstos no Quadro Permanente da Administração Municipal.

Seguindo a mesma lógica do entendimento externado nos autos do Processo TC 04019/2025, guardadas as peculiaridades de cada caso, vislumbra-se que a deflagração do ato de contratação - **Edital de Convocação SESA nº 4/2025** -, ao mesmo tempo em que ***vigente os Concursos Públicos regidos pelos Edital PMS 2/2024 e Edital PMS 5/2024 contraria o senso comum, dando azo à configuração da preterição dos candidatos aprovados.***

Destarte, não vislumbro justificativa plausível quanto à escolha da Administração, em promover as contratações temporárias mesmo com a existência de concurso público vigente, aliás, cujo edital foi homologado poucos dias após a publicação do referido Edital de Convocação.

Com efeito, se não fosse a conduta da gestora responsável em acatar, de imediato, a determinação exarada por esta Egrégia Corte de suspender o Edital de Convocação SESA 4/2025, ter-se-ia configurada a violação do princípio constitucional do concurso público.

Aliás, neste ponto, anuo com o entendimento técnico pelo acolhimento das justificativas apresentadas pela gestora responsável, justamente por considerar a sua postura em cumprir, de imediato, a determinação de suspensão do PSS / Edital de Convocação SESA 4/2025, com isto evitando a concretização de danos ao erário e a violação do princípio constitucional do concurso público, dado que não houve a preterição dos candidatos aprovados ou de substituição indevida de servidores efetivos por contratações temporárias.

Desta feita, em que pese a procedência da irregularidade quanto à escolha da Administração Municipal em deflagrar Edital de Convocação para contratação de temporários concomitantemente à vigência de concursos abarcando os mesmos cargos pretendidos, tem-se que **a ausência das efetivas contratações afasta a materialização de danos ao erário.**

À luz dos ditames do art. 28, da LINDB “**O agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro**”, ao tempo em que, os artigos 20 e 21 do mesmo diploma, preconizam que as decisões administrativas ou judiciais devem considerar as consequências práticas, **proibindo a responsabilização baseada apenas em valores abstratos** sem análise da realidade, conforme jurisprudência, veja-se:

[...]

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. **APELAÇÃO CÍVEL. APOSENTADORIA. SUPRESSÃO DE VANTAGEM "OPÇÃO DE FUNÇÃO" ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ADMINISTRATIVO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA DE NOVA INTERPRETAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.** I. CASO EM EXAME 1. Apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente o pedido de anulação do Acórdão TCU nº 4078/2021, que determinava a exclusão da vantagem "opção de função" dos proventos e decidiu pela recusa do registro da aposentadoria concedida pelo órgão de origem com base no entendimento firmado no Acórdão 1599/2019 TCU/Plenário. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a mudança de entendimento do TCU, firmada no Acórdão 1599/2019, pode ser aplicada retroativamente para suprimir a vantagem "opção de função" da aposentadoria do autor; (ii) se a exclusão da vantagem "opção" viola o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança, bem como o disposto nos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB). III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **A alteração superveniente de entendimento administrativo, sem a instituição de regime de transição, afronta o princípio da segurança jurídica, previsto no art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784/1999, e nos arts. 23 e 24 da LINDB.** 4. O Acórdão TCU nº 1599/2019 não pode retroagir para invalidar situações constituídas sob entendimento anterior, consolidado pelo Acórdão nº 2076/2005, durante 14 anos, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação. 5. A decisão administrativa impugnada desrespeitou o direito da parte autora, legitimamente reconhecido sob entendimento anterior, e não observou as exigências de proporcionalidade e equidade na revisão de atos administrativos 6. A alteração superveniente de entendimento do Acórdão 2076/2005, para aposentadorias concedidas durante sua vigência e nele embasados, viola o princípio constitucional da segurança jurídica, previsto no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999, que proíbe a aplicação retroativa de nova interpretação administrativa. 7. A retroatividade da nova interpretação contraria os artigos 23 e 24 do LINDB, que impõem a observância das orientações vigentes à época dos atos administrativos e exclui o regime de transição para mitigar os impactos de mudanças interpretativas. IV. DISPOSITIVO E TESE 8. Recurso desprovido. Tese de julgamento: **"1. A mudança de entendimento administrativo que restringe direitos não pode ser aplicada retroativamente para desconstituir situações consolidadas sob a égide de entendimento anterior. 2. A aplicação retroativa de nova interpretação administrativa sem a adoção de regime de transição viola o princípio da segurança jurídica e os artigos 23 e 24 da LINDB.** 3. O Tribunal de Contas da União não pode recusar o registro de aposentadoria com base em nova interpretação jurídica posterior à concessão do ato, quando este tiver sido praticado em conformidade com o entendimento vigente à época de concessão do benefício." \_\_\_\_\_ Dispositivos

relevantes citados LINDB, arts. 23 e 24; Lei nº 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, XIII; Decreto nº 20.910/1932, art. 1º; CF/1988, art. 37, cap., Jurisprudência relevante relevante: STF, RE 636.553 (Tema 445); TRF4, AC 5030786-41 .2020.4.04.7000, Rel. Vânia Hack de Almeida, j. 06/07/2022; TRF4, AC 5025958-81.2020.4 .04.7200, Rel. Marcos Roberto Araújo dos Santos, j. 23/10/2024; TRF4, AC 5004833-23 .2021.4.04.7200, Rel. Marcos Roberto Araújo dos Santos, j. 09/11/2024. (TRF-4 - AC: 50429994520214047000 PR, Relator.: ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK, Data de Julgamento: 23/04/2025, 12ª Turma, Data de Publicação: 29/04/2025) – g.n.

Posto isto, não se vislumbra fundamentação suficiente para afastar a irregularidade em voga, porém, também não se vislumbra pertinência em penalizar/responsabilizar a gestora responsável - aplicação do Princípio da segurança jurídica -, dada a ausência de efetivo prejuízo, conforme razões colacionadas.

## 5. DO DISPOSITIVO.

Ante o exposto, divergindo parcialmente do posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove o seguinte teor de **Acórdão** que submeto à sua consideração.

### MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

#### 1. ACÓRDÃO TC-0286/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

**1.1 REJEITAR** a preliminar suscitada quanto à ocorrência de **perda superveniente do objeto** da presente Denúncia, conforme as razões coligidas no tópico 3 desta Decisão;

**1.2 CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Denúncia formulada quanto à ocorrência de irregularidade na condução do **Edital de Convocação SESA 4/2025**, conforme as razões antes despendidas;

**1.3 ACOLHER** parcialmente, **no mérito**, as razões de justificativas apresentadas pela Sra. **Fernanda Coimbra Mota da Silva** - Secretária Municipal da Saúde, afastando-se eventual responsabilização proveniente da irregularidade tratada no **subitem 2.1**

da ITI 00234/2025 (tópico 4 da ITC), conforme razões coligidas;

**1.4 DAR CIÊNCIA** aos interessados e **ARQUIVAR** os presentes autos, após o respectivo trânsito em julgado.

**2. Por maioria**, nos termos da proposta de voto do relator, conselheiro substituto Marco Antonio da Silva. Vencido o conselheiro Davi Diniz de Carvalho, que divergiu, acompanhando o parecer técnico.

**3.** Data da Sessão: 16/4/2026 - 16ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

**4.2.** Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (relator)

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Presidente**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**