

- a) garantir a correta classificação contábil e orçamentária das receitas e despesas vinculadas às respectivas emendas;
- b) assegurar a segregação das informações contábeis, permitindo o rastreamento integral da execução;
- c) manter compatibilidade entre os registros contábeis, os demonstrativos fiscais e as prestações de contas.

IV – DO PAPEL DO CONTROLE INTERNO

Ressalta-se que, à luz da Resolução nº 010/2025 do TCE/CE, a ausência ou fragilidade da atuação do controle interno não exime responsabilidade, podendo, inclusive, ensejar responsabilização solidária dos agentes públicos envolvidos.

Assim, esta Controladoria reforça que sua atuação deve ser compreendida como instrumento de apoio à boa gestão, à prevenção de irregularidades e à proteção do gestor público diligente.

V – CONCLUSÃO

A presente Recomendação tem caráter orientativo, preventivo e pedagógico, objetivando alinhar a atuação dos diversos órgãos e unidades do Município de Barbalha às exigências normativas vigentes, às decisões do STF e às boas práticas de governança pública.

O atendimento às orientações aqui consignadas contribuirá para a regularidade da execução das emendas parlamentares, a transparência da gestão pública e a mitigação de riscos de responsabilização administrativa, financeira e jurídica.

Encaminhe-se a presente Recomendação aos destinatários, para ciência, adoção das providências cabíveis e registro nos autos administrativos pertinentes.

Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação e deverá ser amplamente divulgada aos setores administrativos e financeiros da Administração Municipal.

Centro Administrativo José de Sá Barreto, Barbalha/CE, em 03 de fevereiro de 2026.

DANIEL BRUNO FERREIRA ROLIM

Controlador Geral do Município de Barbalha

Publicado por:

Romeu Alencar Dos Santos

Código Identificador:87A7BAC7

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO RECOMENDAÇÃO Nº 02/2026 - CGM

RECOMENDAÇÃO Nº 02/2026 - CGM

Assunto: Terceirização de mão de obra na Administração Pública Municipal – distinção entre atividade-meio e atividade-fim, execução indireta de serviços, limites constitucionais e impactos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE BARBALHA, Estado do Ceará, no uso de suas atribuições consoantes com a Lei Municipal nº 2.856/2024, na Instrução Normativa nº 001/2017 do extinto Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/CE e nos artigos 30, 31 e 74 da Constituição Federal, visando evitar/prevenir eventual responsabilidade pública-administrativa, e salvaguardar o patrimônio público e social, promovendo a transparência pública e considerando o dever de zelar pela regularidade dos atos administrativos, pelo cumprimento das normas legais e pela implementação de boas práticas de governança pública,

CONSIDERANDO que o controle interno deve atuar de forma orientativa, pedagógica e preventiva, antecipando riscos e promovendo a boa governança;

CONSIDERANDO que a terceirização de mão de obra é tema sensível, diretamente relacionado ao princípio do concurso público, à organização administrativa e ao equilíbrio fiscal;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do Acórdão nº 10.239/2025, consolidou entendimento com efeito normativo para os Municípios cearenses;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 684.612, delimitou as hipóteses constitucionais de execução indireta de ações e serviços de saúde;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF impõe critérios objetivos para o enquadramento da despesa com pessoal.

RECOMENDA aos **Secretários Municipais, Ordenadores de Despesas, à Procuradoria Geral do Município e ao Departamento de Contabilidade**, a observância rigorosa das diretrizes a seguir:

I – DA REGRA GERAL DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E DA VEDAÇÃO À SUBSTITUIÇÃO SISTEMÁTICA

• A regra constitucional de ingresso no serviço público é o concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, constituindo-se como garantia institucional da impessoalidade, moralidade, eficiência e igualdade de acesso aos cargos públicos.

• É vedada a substituição sistemática e permanente de servidores públicos efetivos por mão de obra terceirizada, ainda que por intermédio de contratos formalmente regulares, quando tal prática:

o descaracterize a estrutura administrativa prevista em lei;
o implique burla ao dever de realização de concurso público;
o ou resulte em precarização da força de trabalho permanente do Município.

• A terceirização não pode ser utilizada como mecanismo ordinário de provimento de pessoal, devendo restringir-se às hipóteses constitucional e legalmente admitidas, sob pena de irregularidade administrativa, fiscal e trabalhista.

II – DA TERCEIRIZAÇÃO NA ATIVIDADE-MEIO: CONCEITO, LIMITES E CONSEQUÊNCIAS CONTÁBEIS

• Considera-se atividade-meio aquela que:

o não integra o núcleo finalístico das políticas públicas;
o possui natureza acessória, instrumental ou complementar;
o serve de suporte operacional ou administrativo à consecução das atividades finalísticas do órgão ou entidade.

• Enquadram-se, exemplificativamente, como atividades-meio:

o serviços de limpeza, conservação e higienização;
o vigilância patrimonial e controle de acesso;
o apoio administrativo, serviços gerais e operacionais;
o manutenção predial, elétrica e hidráulica de rotina;
o serviços de tecnologia da informação de apoio, quando não estruturantes do órgão.

6. A terceirização de mão de obra na atividade-meio da Administração Pública é admitida, desde que cumulativamente:

a) destinada à execução indireta de serviços acessórios, instrumentais ou complementares;
b) não conste da estrutura e plano de cargos, carreiras e salários do órgão ou entidade pública;
c) seja precedida de regular procedimento licitatório ou contratação direta legalmente justificada;
d) não configure subordinação direta típica de vínculo empregatício com a Administração.

• Efeito contábil essencial (ponto de máxima relevância):

o Nos termos do Acórdão nº 10.239/2025 do TCE/CE, o gasto decorrente da terceirização de atividade-meio NÃO deverá ser