PROCESSO: TC/000308/2017
ORIGEM: Empresa Municipal de Obras e Urbanização
ASSUNTO: Representação
INTERESSADOS: Ministério Público de Contas - TCE/SE (representante);
Pedro Cláudio Santos Leite (Denunciante);
Paulo Roberto Melo Costa (representado);
Osvaldo A. do Nascimento Filho (representado);
Antônio Sérgio Ferrari Vargas (representado);
Luiz Durval Machado Tavares (representado);
Maria do Socorro Barros Andrade de Cacho (representada).
ADVOGADOS: Emanuel Messias Oliveira Cacho (OAB/SE 207-B);
Nadson Costa Cerqueira (OAB/SE 5.424);
Ana Cecília Andrade Cacho (OAB/SE 6.237).
PROCURADOR: Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 2169/2023
RELATOR: Conselheiro José Carlos Felizola Soares Filho

DECISÃO TC 25969 PLENO

EMENTA: Empresa Municipal de Obras e Urbanização. Representação 1) Ilegitimidade passiva de Antônio Sérgio Ferrari Vargas, Prescrição. Improcedência da representação. 2) Decisão unânime.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em sessão plenária realizada no dia 17 de julho de 2025, sob a Presidência em exercício do Senhor Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto pelo acolhimento da decisão, por unanimidade de votos, pela **EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, face Antônio Sérgio Ferrari Vargas em razão do reconhecimento da sua ilegitimidade passiva, e em face dos outros gestores, pelo **RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO PUNITIVA**, e no mérito, pela **IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO** dessa forma, pelo consequente **ARQUIVAMENTO** nos termos do voto do eminente Conselheiro (Relator) José Carlos Felizola Soares Filho.

Aracaju, 17 de julho de 2025.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

Participaram do julgamento: o Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto (Presidente em exercício), Conselheiro Ulices de Andrade Filho, Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Conselheiro Luis Alberto Meneses, Conselheiro substituto Francisco Evanildo de Carvalho, com a presença do João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello.

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE em 31 de julho de 2025.

PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

José Carlos Felizola Soares Filho
Conselheiro Relator

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Presidente

Fui presente:

Eduardo Santos Rolemberg Côrtes
Procurador Geral do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

RELATÓRIO

Trata os autos, de Representação ofertada pelo Ministério Público de Contas do TCE/SE (fl. 4), em razão de achados em auditoria realizada nos contratos nº's 40/2011, 99013/2013, celebrados pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização de Aracaju, a saber:

- Contrato nº 40/2011 celebrado com a empresa Classe A Engenharia Ltda., com vigência de 01/02/2011 até 04/02/2016 e objeto a prestação de serviços de gerenciamento e controle operacional, infraestrutura, pavimentação e produção na cidade de Aracaju/SE;

- Contrato nº 99013/2013 celebrado com a empresa ATP Engenharia Ltda., com vigência de 03/06/2013 até 10/11/2015 e objeto prestação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura para acompanhamento de obras, projetos, orçamentos e processos administrativos;

Nesse norte, as Informações técnicas n°. 33/2015 da Coordenadoria de Engenharia (fls. 1776/1780), n°. 18/2015 da DECEOS (fls. 1783/1792), n°. 32/2015 da 5ª CCI (fls. 1795/1797), foram todas pela autuação, que foi realizada após decisão em sessão plenária do dia 20 de abril de 2017 (fl.1806).

Diante da Autuação, houve expedição das citações aos interessados, e estes apresentaram defesas com documentos anexos, em suma, com a seguintes alegações:

- Paulo Roberto Mello Costa (fls. 1843/1845), com teses de ilegitimidade passiva, e no mérito, defesa da legalidade dos atos praticados;

- Luiz Durval Machado (fls. 1899/1905), com justificativas que demostrariam a legalidade dos atos;
- Maria do Socorro Andrade Cacho (fls. 1918/2095), através de seus advogados, com justificativas que demostrariam a legalidade dos atos;

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

- Osvaldo Alves do Nascimento Filho (fls. 2098/2102), alegando que fez os pagamentos devidos durante sua gestão, que os contratos eram necessários a prestação do serviço e que a realização de concurso não dependia de sua decisão e sim da administração direta;

- Antônio Sérgio Ferrari Vargas (fls. 3261/3268), com teses de ilegitimidade passiva, subsidiariamente delimitação de responsabilidade pelo lapso temporal referente ao seu período de gestão, e no mérito, defesa da legalidade dos atos praticados;

Sobre as defesas, cabe destaque as manifestações técnicas:

- Parecer Técnico nº. 121/2019 – 4ª CCI, "havendo, inclusive, anterior manifestação técnica realizada pela 5ª CCI acerca das defesas colacionados pelos interessados naquela oportunidade, tendo em vista a identidade da matéria de fato e de direito da demanda aqui submetida à análise, e não sendo deslocada a competência para esta jurisdição, sugerimos que o presente Processo TC 094642/2016 seja apensado ao Processo TC 000308/2017, cuja origem se deu no Protocolo n° 2014/165089. "

- Informação Técnica nº. 21/2022 – 5ª CCI, "aplicação de multa aos gestores citados, [...] à avaliação superior, o decidir pela expedição de Medida Cautelar *inaudita altera pars* com fulcro no artigo 131 do Regimento Interno, para que a EMURB e o Município de Aracaju apresentem um plano de estruturação do quadro de pessoal da empresa, com a realização do devido concurso público. "

Manifestações do Ministério Público de Contas através dos pareceres nº's 900/2022, 1978/2022, 178/2023, com conclusões:

- Pelo apensamento dos autos TC/000308/2017 e TC/094642/2016, em razão do reconhecimento da litispendência;

- Irregularidades dos contratos e responsabilidade dos ex-gestores

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

Osvaldo Alves do Nascimento Filho, Luiz Durval Machado Tavares e Maria de Socorro Barros Andrade Cacho;

- Aplicação de multa administrativa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos ex-gestores Luiz Durval Machado Tavares e Maria do Socorro Barros Andrade;

- Afastamento da multa aos gestores ex-gestores Paulo Roberto Melo Costa e Osvaldo Alves do Nascimento Filho em função da regra prescricional quinquenal;

- Envio a Procuradoria Geral do Estado para execução da multa.

Conclusos a este Gabinete em 16/05/2023, decisão por meio de Despacho nº 117/2023 em 24/05/2023 (fl. 2160) no sentido de:

> "Ocorre que, por uma análise perfunctória dos autos, surge dúvida relacionada ao prazo prescricional, dessa forma entendo que faz necessário apuração quanto esse aspecto.
>
> Outro ponto, no TC 094642/2016, agora parte integrante do TC/000308/2017, tem como partes interessadas, além dos listados, o gestor Antônio Sérgio Ferrari Vargas que inclusive apresentou defesa (página 3232/3239 da peça unificada) com alegação de ilegitimidade passiva, fato não apreciado pelo Douto Representante do Ministério Público de Contas.
>
> **Encaminhe-se, à Coordenadoria Jurídica para manifestação quanto a ocorrência de prescrição e especificamente sobre a ilegitimidade passiva de Antônio Sérgio Ferrari Vargas.**
> **Após, ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, inclusive referente a defesa de Antônio Sérgio Ferrari Vargas." (g.n.)**

Encaminhado a Coordenadoria Jurídica (fls. 2161/2177), apresentou como entendimento por meio do Parecer Técnico nº 162/2023 pela prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal e pelo Acolhimento da Ilegitimidade Passiva de

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

Antônio Sérgio Ferrari Vargas. Ao MPCSE por força da determinação contida art. 34, § 4º do RITCE, que em Parecer nº 2169/2023 opina:

> "a) pela ilegitimidade de parte do Sr. Antônio Sérgio Ferrari Vargas;
>
> b) pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no presente caso, em relação aos ex-gestores PAULO ROBERTO MELO COSTA, OSVALDO ALVES DO NASCIMENTO FILHO, LUIZ DURVAL MACHADO TAVARES e MARIA DO SOCORRO BARROS ANDRADE CACHO;
>
> c) pela IRREGULARIDADE DOS CONTRATOS nº 40/2011 E 99013/2013, de responsabilidade dos ex-gestores OSVALDO ALVES DO NASCIMENTO FILHO, LUIZ DURVAL MACHADO TAVARES e MARIA DO SOCORRO BARROS ANDRADE CACHO, sem aplicação de multa.
>
> d) tendo em vista o que consta no Tema 897, de repercussão geral do STF, acima transcrito, necessária a remessa do feito ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista a imprescritibilidade das respectivas ações de ressarcimento. "

Registra-se a título informativo que houve apensamento da totalidade dos autos TC/094642/2016 em razão de decisão à fl. 3642.

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de Representação por apuração de irregularidades nos contratos nº 40/2011 e contrato nº 99013/2013, com detalhes explicitados na parte do relatório, que em uma análise perfunctória, nota-se a tramitação regular e devida instrução, dessa forma, saneado, apto a julgamento.

Entretanto, antes do mérito, passa ao julgamento da preliminar levantada de ilegitimidade passiva do interessado Antônio Sérgio Ferrari Vargas e de Paulo Roberto Melo Costa.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

Nesse aspecto, vê-se que assiste razão ao interessado Antônio Sérgio Ferrari Vargas. Para que seja parte legitima a figurar no polo passivo da demanda deve integrar a relação jurídica de direito material invocada, o que não é o caso.

Explico!

Deve haver contribuição efetiva, seja com ação ou omissão para ocorrência de falha e/ou dano, de fatos pretéritos a sua gestão ou ainda de fatos pelos quais ele se tornou obrigado por determinação desta Corte de Contas. Não existe assim outra conclusão que não seja a exclusão do Sr. Antônio Sérgio Ferrari Vargas face não ter nenhuma conduta ativa ou passiva na realização dos atos administrativos aqui apurados tendo em vista que como bem coloca o Representante do *Parquet* de Contas, fazendo link ao Parecer Técnico da CORJUR:

> “Em consulta ao SAGRES, a Coordenadoria constatou que o referido gestor somente assumiu na data indicada (02/01/2017), quando os contratos objeto do presente feito já não estavam mais vigentes. ”

Ademais, sobre Paulo Roberto Melo Costa, não lhe assiste razão, pois houve participação na contratação, ou seja, conduta ativa.

Noutro giro, no tocante a matéria da prescrição, vê-se com clareza solar que se encontra prescrito eventual pretensão de ressarcimento ao erário de multas ou valores estabelecidos pelos Tribunais de Contas, em face de todos os gestores, pois da citação até então já se passaram mais de 5 (cinco) anos.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 501/2011 em seu art. 69 e ss. dispõe acerca da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, inclusive quanto a possibilidade do seu reconhecimento de ofício, *in verbis:*

> Art. 69. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

> § 1º A prescrição deve ser decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:
> I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;
>
> II – da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo;
>
> III – da ocorrência do fato, nos demais casos.
>
> § 2º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma esteja cumprida.
>
> § 3º Interrompem a prescrição:
>
> I – a notificação válida do responsável;
>
> II – a interposição de recurso.

No entanto, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, não é fato impeditivo para análise do mérito quanto à legalidade e regularidade dos contratos em questão, pois a atuação do Tribunal de Contas, em sua função de controle externo, não se limita à aplicação de penalidades, mas também visa à preservação do interesse público e à boa gestão dos recursos públicos, razão pela qual é imprescindível a emissão de juízo de valor quanto às condutas praticadas e à conformidade dos atos administrativos com os princípios constitucionais.

Neste norte, das análises técnicas constantes nos autos, especialmente os Pareceres Técnicos nº 33/2015 da Coordenadoria de Engenharia (fls. 1776 – 1780), nº 18/2015 da DCEOS (fls. 1783/1792), nº 21/2022 da 5ª CCI (fls. 2131/2134), aponta de forma clara a existência de vícios substanciais nos Contratos nº 40/2011 e 99013/2013, e que como bem coloca a 5ª CCI:

> “Restou claro nas manifestações técnicas desta Casa que a questão principal repousa na contratação excessiva de mão de obra, através de contratos, para o cumprimento de ações que são pertinentes à

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

> própria empresa e cujos desempenhos deveriam estar à cargo de seus próprios servidores. ”

Assim, as questões para saber se é ou não procedente a representação gira, em um primeiro momento, em torno da resposta aos seguintes questionamentos, se houve ilegalidade na terceirização de mão de obra? Houve excesso injustificado na contratação? Esses pontos são fundamentais para definir se os contratos analisados violaram normas legais ou princípios da administração pública.

Em seguida, deve-se considerar a extensão das falhas formais apontadas pela Coordenadoria de Auditoria Operacional, a saber: ausência de autorização da autoridade competente para as alterações contratuais promovidas pelos termos aditivos, contrariando o art. 57, §2º da Lei nº 8.666/93; ausência de justificativa plausível para prorrogação dos contratos por mais de 12 (doze) meses, conforme o art. 57, II da mesma lei; e a ausência de comprovação acerca da real necessidade de aumento do quantitativo de funcionários, bem como da sua adequação à demanda dos serviços objeto do contrato.

Sobre os primeiros pontos, analisando detidamente os autos, chama atenção a existência dos Convênios firmados entre a EMURB e a SEMINFRA - SECRETARIA MUNICIPAL DA INFRAESTRUTURA, que tem papel relevante na contextualização das contratações e na compreensão da dinâmica administrativa adotada à época.

Os referidos convênios tiveram por finalidade delegar à EMURB a **“Prestação de Serviços de Gerenciamento e Controle Operacional, Infraestrutura, Pavimentação e Produção na Cidade de Aracaju/SE” e “Serviços Técnicos de Engenharia e Arquitetura para acompanhamento de obras, orçamentos e processos administrativos sob a responsabilidade da EMURB, respectivamente. ”**

Ou seja, os convênios, visaram delegar por meio de execução de obras e serviços de engenharia de interesse do Município, em regime de cooperação

Arquivo assinado digitalmente por JOSE CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

administrativa, conforme cláusulas expressas do ajuste, para a EMURB, que detinha *expertise* administrativa.

Dessa forma, os contratos objeto da presente representação foram formalizados com o objetivo de viabilizar, em tempo hábil, a execução de projetos previstos no plano de trabalho pactuado entre os entes, nos termos previstos no art. 116 da Lei 8.666/1993, vigente a época.

Neste cenário, as contratações de empresas especializadas foram orientadas pela necessidade de cumprimento das obrigações assumidas no referido convênio, diante da incapacidade operacional da EMURB à época para execução direta de todas as frentes técnicas demandadas, verdadeiramente terceirizado o serviço, para terceiros, e especificamente sobre esse tema o STF orientando sobre a constitucionalidade da terceirização da atividade fim, enfatizando as empresas, decidiu por meio do Tema 725 da repercussão geral o seguinte:

> "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante"

Veja-se inclusive, a título exemplificativo, o art. 10, §7º do Decreto-lei 200/67, que diz:

> “Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”

À luz desses elementos, entende-se, concedida vênia, que a formalização dos contratos visava dar eficácia aos convênios celebrados, ainda, não se tratavam

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16

de atividades típicas de estado, não havendo nos autos prova robusta de irregularidade material que justifique o entendimento pela ilegalidade da terceirização e por isso a procedência da representação.

Lado outro, merece observação sobre as condutas dos gestores, sobre a ocorrência de excesso injustificado da contratação e da falta de justificativa para prorrogação, para inclusive dar efetividade a disciplina legal estabelecida pelo Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), especialmente em seu art. 28.

Nesse giro, de igual sorte entendo que não está cabalmente demostrado a irregularidade, especialmente quando se observa a defesa apresentada por Maria do Socorro Andrade Cacho, anexo 5 (fls.2021/2043), posto que haviam tratativas para realização de concurso. Dessa forma, como exigir conduta diversa para melhor atender o interesse público, especialmente ao princípio da continuidade ou da permanência, ou seria razoável aceitar, que por exemplo, as operações de recapeamento parassem, deveras que essa não seria a melhor conduta.

Ademais, as eventuais falhas formais apontadas não superam o conjunto probatório favorável à regularidade substancial das contratações, não havendo como isso, ao meu sentir, gerar entendimento pela irregularidade. Ou seja, não há outro caminho a improcedência, tendo em vista tratar de feito autuado, com posterior determinação de arquivamento.

Por tudo exposto, em concordância com as unidades técnicas, especialmente a COJUR e com *Parquet* de Contas, julgo pela extinção sem resolução do mérito face Antônio Sérgio Ferrari Vargas tendo em vista o reconhecimento da ilegitimidade passiva, em relação aos outros gestores, pelo reconhecimento da Prescrição, e no mérito, discordando parcialmente das unidades técnicas e do MPC, pela IMPROCEDÊNCIA da presente representação.

José Carlos Felizola Soares Filho

Conselheiro relator

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 30/07/2025 11:32:55
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 31/07/2025 09:49:30
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 01/08/2025 12:21:16