PROCESSO TC N.	**:**	008473/2021
UNIDADE JURISDICIONADA	**:**	Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB
ESPÉCIE	**:**	Representação
INTERESSADOS	**:**	Antônio Sérgio Ferrari Vargas José Ricardo Marques dos Santos
ADVOGADOS	**:**	Saulo Ismerim Medina Gomes OAB/SE Nº 740-A José Edmilson da Silva Junior OAB/SE Nº 5060
ÓRGÃOS DE AUDITORIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL	**:**	COENGE – José de Sousa Ribeiro Filho; Gerson de Araújo e Oliveira – Analistas de Controle Externo I – Área Jurídica – Parecer Técnico n. 67/2023
PROCURADOR DO MPC OFICIANTE	**:**	Eduardo Santos Rolemberg Cortês – Parecer n. 714/2024
RELATOR	**:**	Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

DECISÃO TC N.26189 – PLENO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANIZAÇÃO - EMURB. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA OBRA DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) NICEU DANTAS. CCI OPINA PELO ARQUIVAMENTO. MPCSE OPINA PELO ARQUIVAMENTO. **DECISÃO**: IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO. RECOMENDAÇÕES. UNÂNIME.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do **Processo TC – 008473/2021**, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sessão do **Pleno de 02 de outubro de 2025**, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade dos votos, julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação, com o seu consequente **ARQUIVAMENTO**, nos termos dos arts. 145 e 152 do Regimento Interno do TCE/SE – RITCESE e ainda pela **RECOMENDAÇÃO** à EMURB para que,

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

em futuras obras: (I) observe rigorosamente os prazos de execução, evitando paralisações prolongadas; (II) atenda integralmente às exigências legais quanto às informações nas placas de obra; (III) aprimore o planejamento prévio das obras, visando reduzir a necessidade de aditivos contratuais, nos termos do voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Ulices de Andrade Filho, Luis Alberto Meneses, José Carlos Felizola Soares Filho e os Conselheiros Substitutos Francisco Evanildo de Carvalho e Rafael Sousa Fonsêca, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Eduardo Santos Rolemberg Côrtes.

Aracaju, publicado na **Sessão Plenária** de 23 de outubro de 2025.

PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Presidente

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Relator

Fui presente:

João Augusto do Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral do MPCSE em exercício

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

RELATÓRIO

Trata-se de Representação encaminhada pelo Vereador José Ricardo Marques dos Santos, acerca de supostas irregularidades na construção da sede da Unidade Básica de Saúde (UBS) Niceu Dantas, situada no Povoado Mosqueiro, Município de Aracaju.

Após autuação, a COENGE foi instada a se pronunciar, tendo emitido o Parecer Técnico n. 67/2023 (fls. 121/122), subscrito por – José de Sousa Ribeiro Filho e Gerson de Araújo e Oliveira – Analistas de Controle Externo I – Área de Auditoria Governamental, com fecho opinativo pelo **ARQUIVAMENTO** da Representação.

Com autos, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Cortês lavrou o Parecer n. 714/2024 (fls. 196/203), opinando pelo **ARQUIVAMENTO** da Representação, conforme Parecer Técnico da COENGE.

Foi expedido o Mandado de Intimação dando ciência aos interessados da inclusão dos autos em Pauta de Julgamento (fls. 206/207).

Eis, pois, o que se reputou relevante ao relato.

VOTO

Compulsando os autos, verifica-se que o processo está maduro para julgamento, já que obedeceu a ritualística processual, com a emissão dos pareceres técnicos e do Ministério Público Especial, tendo havido a oportunidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, cumprindo, assim, ao disposto no artigo 1º, § 3º, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

De início, merece o registro de que o responsável processual, O Sr. Antônio Sérgio Ferrari Vargas, trouxe documentos que comprovaram a atuação da Administração Pública em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade, demonstrando que a obra da Unidade Básica de Saúde (UBS) Niceu Dantas foi concluída com valores compatíveis aos praticados no mercado.

Ato contínuo, a COENGE, por meio do Parecer Técnico n. 67/2023 (fls. 121/122), subscrito por – José de Sousa Ribeiro Filho e Gerson de Araújo e Oliveira – Analistas de Controle Externo I – Área de Auditoria Governamental, teceu seus comentários sobre o tema, concluindo:

> (...)
>
> **CONCLUSÃO**
>
> Diante do exposto, no que tange à competência desta Coordenadoria de Engenharia, entendemos que a obra foi concluída, os preços estão compatíveis ao praticado no mercado, Pedimos o arquivamento da denuncia no que se refere ao contrato 210/20 em relação a obra de engenharia.
>
> Quanto aos demais termos da denúncia, sugerimos o encaminhamento ao setor competente deste Tribunal.
>
> Este é o nosso entendimento, o qual submetemos à apreciação superior.

Trilhando a mesma senda, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, no Parecer Ministerial n. 714/2024 (fls. 196/203), manifestou sua aquiescência com o opinativo da COENGE:

> (...)
>
> Quanto ao funcionamento da UBS em imóvel alugado, este ponto não foi objeto de análise específica pela equipe técnica de engenharia, por não se tratar de questão estritamente relacionada à obra.
>
> No que se refere à utilização da verba de construção, a equipe técnica não se manifestou especificamente sobre o atraso entre o recebimento da verba (2019) e o início da obra (2020). Contudo, é importante notar que atrasos na

Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA MENEZES AZEVEDO PRETTAS:24190756868 em 23/10/2025 10:42:28
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

execução de obras públicas podem configurar violação ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

A questão do atraso entre o recebimento da verba em 2019 e o início da obra em 2020 merece uma análise mais aprofundada sob a ótica do direito público, especialmente no que tange aos princípios constitucionais da Administração Pública e às normas de gestão fiscal responsável.

O princípio da eficiência, introduzido expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, impõe à Administração Pública o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

No caso em tela, o atraso de aproximadamente um ano entre o recebimento dos recursos e o início da obra pode indicar uma violação deste princípio, uma vez que a celeridade na aplicação dos recursos públicos é um aspecto fundamental da eficiência administrativa.

Não se pode olvidar, ainda, do dever de planejamento, estabelecido no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967 como um dos princípios fundamentais da Administração Federal. A demora entre o recebimento dos recursos e o início da obra pode indicar falhas no planejamento da administração municipal, contrariando este princípio basilar da gestão pública.

Ademais, o atraso na execução de obras públicas também pode comprometer a efetividade do controle social e a transparência da gestão pública, princípios estes consagrados na Constituição Federal (art. 37, §3º) e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Quanto a paralisação da obra, o Parecer Técnico Final confirmou a ocorrência de duas paralisações, totalizando 235 dias, com justificativas apresentadas pela EMURB. Houve aditivo contratual de 480 dias. Embora as paralisações tenham sido justificadas, é necessário avaliar se as razões apresentadas são suficientes para afastar eventual responsabilização por atraso injustificado, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, toda a fundamentação exposta em relação ao atraso dos recebimentos dos recursos e o início da obra também se aplicam aqui.

A ocorrência de duas paralisações na obra da Unidade Básica de Saúde (UBS) Niceu Dantas, totalizando 235 dias, seguidas de um aditivo contratual de 480 dias, suscitou inicialmente questionamentos significativos sobre a eficácia do planejamento inicial.

No contexto das obras públicas, o planejamento adequado é crucial para evitar paralisações e atrasos injustificados. A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 7º, § 2º, inciso IV, exige que, para a realização de licitações para execução de obras, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes

Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

As justificativas apresentadas pela EMURB para as paralisações, embora inicialmente questionáveis, foram analisadas com rigor pela equipe técnica. A necessidade de elaboração de projetos complementares e a falta de definição de liberação de recursos financeiros, apesar de potencialmente indicarem falhas no planejamento inicial do projeto, foram consideradas justificáveis no contexto específico desta obra.

Após minuciosa análise técnica realizada pela equipe de engenharia, concluiu-se que, apesar das paralisações e do aditivo contratual, a obra foi concluída satisfatoriamente, com os preços praticados compatíveis com os de mercado.

O termo de recebimento provisório foi entregue em 06 de novembro de 2023, e o valor final pago (R$ 639.457,86) foi inferior ao inicialmente contratado (R$ 697.932,69).

Essas constatações, aliadas às justificativas aceitas para as paralisações, sugerem que, embora tenham ocorrido desafios na execução do projeto, não houve prejuízo significativo ao erário ou à qualidade da obra entregue.

Portanto, alinhando-se à conclusão da equipe técnica de engenharia, entende-se que as circunstâncias específicas deste caso não configuram violação grave ao dever de planejamento que justifique responsabilização adicional, sendo razoável o arquivamento da representação no que se refere ao contrato 210/20 em relação à obra de engenharia.

Na representação, também foi mencionada a não conformidade da placa da obra. Em relação a este ponto, o Relatório de Admissibilidade Denunciativa - 2022 confirmou a não conformidade da placa com a Lei Municipal nº 3.711/2009 e a Lei Estadual 8.690/2020. O Parecer Técnico Final não mencionou se houve regularização posterior. A não conformidade pode configurar violação ao princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Quanto à execução e conclusão da obra, o Parecer Técnico Final informou que a obra foi concluída, com termo de recebimento provisório entregue em 06 de novembro de 2023. O valor inicial do contrato era de R$ 697.932,69, tendo sido pago R$ 639.457,86, com cancelamento de R$ 60.386,31 do contrato inicial.

E, por fim, no que tange à compatibilidade dos preços, a equipe técnica afirmou que os preços estão compatíveis com os praticados no mercado, em conformidade com o art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

A análise da compatibilidade dos preços em obras públicas é um aspecto crucial para garantir a legalidade e a economicidade das contratações realizadas pela Administração Pública.

No caso em tela, a afirmação da equipe técnica de que os preços estão compatíveis com os praticados no mercado é de suma importância, e encontra respaldo legal no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, que estabelece

Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA ADEODATO DE VILO FREIRAS:94293075868 em 23/10/2025 10:52:03
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

como uma das etapas do procedimento licitatório a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado.

Esta verificação de compatibilidade de preços não é uma mera formalidade, mas um imperativo legal que visa proteger o erário e garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A jurisprudência dos tribunais de contas tem reiteradamente enfatizado a importância desta análise, destacando que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

Além disso, é entendimento consolidado que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis e pesquisas em sites especializados.

No contexto específico de obras públicas, a compatibilidade dos preços ganha ainda mais relevância devido à complexidade e ao volume de recursos geralmente envolvidos. A Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, § 2º, II, exige que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Esta exigência, combinada com a verificação de compatibilidade prevista no art. 43, IV, forma um arcabouço legal robusto para assegurar que os preços contratados estejam alinhados com a realidade do mercado.

A constatação da equipe técnica de que os preços da obra em questão estão compatíveis com os praticados no mercado, aliada aos demais aspectos analisados, como a conclusão satisfatória da obra e a economia em relação ao valor inicialmente contratado, reforça a percepção de que, apesar dos desafios enfrentados durante a execução do projeto, não houve prejuízo ao erário.

Tal cenário corrobora a recomendação de arquivamento da representação no que se refere aos aspectos financeiros e de precificação do contrato 210/20, demonstrando que, neste quesito, a Administração Pública agiu em conformidade com os princípios da economicidade e da eficiência, pilares fundamentais da gestão pública responsável.

Conclusão.

Ante o exposto, considerando as constatações da equipe técnica de engenharia e a documentação acostada aos autos, este Ministério Público de

Contas opina:

Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

a) Pelo ARQUIVAMENTO DA REPRESENTAÇÃO no que se refere ao contrato 210/20 em relação à obra de engenharia, acompanhando a conclusão da Coordenadoria de Engenharia;

b) Pela RECOMENDAÇÃO à EMURB para que, em futuras obras:

1. Observe rigorosamente os prazos de execução, evitando paralisações prolongadas;

2. Atenda integralmente às exigências legais quanto às informações nas placas de obra;

3. Aprimore o planejamento prévio das obras, visando reduzir a necessidade de aditivos contratuais.

É o parecer.

Nesse plano, esta Relatoria, acolhe, como razões do seu Voto, as argumentações lançadas pela COENGE e pelo MPCSE, como já citados, invocando, para tanto, a Fundamentação *Per Relationem*, amplamente albergada pela jurisprudência pátria[1], pelo motivos e fundamentos oportunamente deduzidos.

Com base no exposto, Voto no sentido de que o Egrégio Pleno do Tribunal de Contas julgue pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação, com o consequente **ARQUIVAMENTO**, nos termos dos arts. 145 e 152 do Regimento Interno do TCE/SE – RITCESE e ainda pela **RECOMENDAÇÃO** à EMURB para que, em futuras obras: (I) observe rigorosamente os prazos de execução, evitando paralisações prolongadas; (II) atenda integralmente às exigências legais quanto às informações nas placas de obra; (III) aprimore o planejamento prévio das obras, visando reduzir a necessidade de aditivos contratuais.

[1] **STF - Supremo Tribunal Federal**: ADI 416-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 03/11/2014;
STJ - Superior Tribunal de Justiça: AgInt no AREsp 1374326 RJ 2018/0256365-0, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Publicação DJe 16/05/2019, Julgamento 9 de Maio de 2019, Relator Ministro OG FERNANDES;
TCU - Tribunal de Contas da União: TCU Processo00536020103, Julgamento 10 de Março de 2015, Relator AUGUSTO NARDES.

Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:48998828453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02

É como Voto.

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Relator

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 22/10/2025 16:30:47
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/10/2025 10:12:23
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/10/2025 11:17:02