



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS MEMBROS DO
PLENÁRIO DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
– TCE/ES**

Assunto: Contratação integrada para elaboração de projetos e execução das obras de reforma e ampliação do Aeroporto Raimundo Andrade, em Cachoeiro de Itapemirim/ES, Contrato nº 2024.000007.35101.01

Decisão recorrida: **Acórdão 00248/2026** – PLENÁRIO (evento 97)

Processo referência: **04024/2025**

Processos relacionados: Processos TCE/ES **07174/2025** (Agravos); **00793/2025** (Auditoria).

Classificação: Representação

Unidade gestora: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI

Responsáveis: Fabio Ney Damascendo
Ketrin Kelly Alvarenga

Interessada: Conserva de Estradas Ltda
Celta Infraestrutura Ltda.

Representante: Unidade Técnica do TCE-ES (NCP)

Relator: Davi Diniz de Carvalho



PEDIDO DE REEXAME

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 55, IV¹, 152, II², 157³, 159⁴ e 166⁵ da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES), no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008⁶, bem como nos art. 408⁷ e 402, I⁸, da Resolução TC n.º 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem interpor o presente **PEDIDO DE REEXAME**, exprimindo irresignação com os termos assentados no **Acórdão 00248/2026 – PLENÁRIO (Processo TCE/ES 04024/2025, evento 97)**, em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC n.º 261/2013⁹.

¹ **Art. 55.** São etapas do processo: [...]

IV – os eventuais recursos;

² **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas: [...]

II – pedido de reexame;

³ **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

⁴ **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.

⁵ **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta.

⁶ *Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas [...]*

Art. 3º. Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

III – interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

⁷ **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em face da decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta.

⁸ **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:

I – Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;

⁹ **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete: [...]

XIII – deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;



SUMÁRIO

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE REEXAME	4
2 RELATÓRIO.....	5
3 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FATOS.....	13
4 DEMONSTRAÇÃO DE OMISSÕES E VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO ACÓRDÃO TC-0248/2026 FACE AO PARECER MPC 788/2026	19
5 DAS IRREGULARIDADES: SOBREPREGO E SUPERFATURAMENTO.....	21
5.1 CONTRADIÇÃO INSANÁVEL ENTRE A FORMA DE MEDIÇÃO E A SUBSTÂNCIA DO ORÇAMENTO.....	23
5.2 INEXISTÊNCIA FATO-TÉCNICA DE SOLOS MOLDES E CONFISSÃO DA CONTRATADA.....	24
6 DA CONEXÃO POR PREJUDICIALIDADE	27
7 CONCLUSÃO.....	28



1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE REEXAME

Preceitua o artigo 166 da Lei Complementar nº 621/2012 que “*Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta*”.

Por sua vez, prescreve o art. 408, §5º, do RITCEES que “*o prazo para interposição do pedido de reexame é de **trinta dias**, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal*”¹⁰, especificamente, em seu art. 67¹¹.

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº 621/2012 estabelece que “**o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso**”, iniciando-se a contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao Órgão Ministerial (art. 62, parágrafo único¹², LC 621/2012).

A interposição de **Pedido de Reexame**, pelo **Ministério Público de Contas**, em face de Decisão Definitiva do Plenário proferida em processo de fiscalização (**Representação**) preenche os pressupostos recursais do **cabimento**.

Depreende-se que os autos foram disponibilizados ao **MPC** no dia **22.04.2026**, **quarta-feira**. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste **Pedido de Reexame** iniciou-se no dia seguinte, **23.04.2026**, **quinta-feira**, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo **Ministério Público de Contas**.

¹⁰ **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em face da decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019). [...]

§ 5º. O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

¹¹ **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

¹² **Art. 62.** [...]

Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.



314 22/04/26 SGS Vanessa R Movimentou o processo 04024/2025 para GAPC - Heron de Oliveira.
09:17

Por sua vez, o **encerramento do prazo recursal** ocorrerá no dia **22.06.2026, segunda-feira**, nos termos do art. 67 da LOTCEES¹³. A validar o raciocínio acima expendido, confira o extrato destacado do sistema **eTCEES**:

Deliberação	Terminativa	Extrato	Voto vencedor	Resultado	Disponibilização	Prazo parte	Prazo MPC
Acórdão 00248/2026	Sim	Improcedência. Dar ciência. Arquivar.	Davi Diniz de Carvalho Unânime	CELTA INFRAESTRUTURA LTDA - Improcedência; Arquivar; Dar ciência CONSERVA DE ESTRADAS LTDA - Improcedência; Arquivar; Dar ciência FABIO NEY DAMASCENO - Improcedência; Arquivar; Dar ciência KETRIN KELLY ALVARENGA - Improcedência; Arquivar;	22/04/2026	25/05/2026 Q	22/06/2026 Q

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim como seu interesse na interposição deste **Pedido de Reexame**, porquanto a **decisão recorrida apresenta-se contrária** ao **Parecer do Ministério Público de Contas 00788/2026** (evento 95).

2 RELATÓRIO

O Processo TC **04024/2025** teve origem em **Representação** com pedido de medida cautelar, que apontou irregularidades no **Contrato nº 2024.000007.35101.01**, referente à

¹³ **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

Contratação Integrada para elaboração de projetos e execução das obras de reforma e ampliação do **Aeroporto Raimundo Andrade**, em Cachoeiro de Itapemirim.

Depreende-se da **Petição Inicial 00855/2025** (evento 2), protocolada em 15 de maio de 2025 pela Unidade Técnica deste Tribunal de Contas – **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP)** –, a notícia de indícios de **sobrepreço** e **superfaturamento**, especialmente em serviços de solos moles e empréstimo de material, na qual requereu-se a suspensão imediata dos pagamentos.

Em 22 de maio de 2025, o Conselheiro Relator proferiu **Decisão Monocrática 00361/2025** (evento 21), na qual conheceu a **Representação**, mas adiou a análise da cautelar para assegurar o contraditório prévio, conforme abaixo:

CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO – Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI) – Contrato nº 2024.000007.35101.01 – ADMISSIBILIDADE – pedido de concessão de medida cautelar – notificação – prazo de 5 (cinco) dias.

[...]

DECISÃO

Ante o exposto, em juízo monocrático de admissibilidade, **DECIDO**:

CONHECER a presente representação em face do Contrato n. 2024.000007.35101.01;

Determinar a **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, com o encaminhamento de cópia da petição inicial juntamente com o respectivo Termo de Notificação e ciência de que o conteúdo integral desta Decisão Monocrática se encontra disponível no portal do Tribunal na internet:

Do Sr. Fábio Ney Damasceno - Secretário de Estado da SEMOBI, da Sra. Ketrin Kelly Alvarenga – Gestora do Contrato n. 2024.000007.35101.01 e, na qualidade de **terceiros interessados**, das sociedades empresárias Celta Infraestrutura LTDA e Conserva de Estradas LTDA para que, **no prazo de 5 (cinco) dias**, se manifestem sobre as supostas ilegalidades apontadas nesta representação, apresentem cópia integral, em meio digital, do processo administrativo referente ao procedimento do Contrato n. 2024.000007.35101.01, e ofereçam mais informações sobre ele, inclusive:

Prestem esclarecimentos específicos quanto às razões que embasaram a adoção do critério de medição por etapa, em suposto afronte com os elementos constantes do orçamento detalhado e do projeto básico elaborado pelas contratadas; sobre a compatibilidade dos serviços previstos na planilha orçamentária com as efetivas demandas da obra, indicando, inclusive, as etapas já executadas e as pendentes; bem como acerca da existência de previsão, no projeto básico aprovado, dos serviços questionados na representação;



Quanto às potenciais consequências jurídicas, administrativas e as repercussões operacionais do eventual deferimento da medida cautelar pleiteada, com a finalidade de suspender os pagamentos do Contrato nº 2024.000007.35101.01;

Dar **CIÊNCIA** ao representante, conforme o art. 125, § 6º, da LC 621/2012; e

Remeter os autos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) para as providências necessárias;

Informo que as respostas dos notificados podem ser elaboradas individual ou conjuntamente, a critério dos mesmos;

Ressalto que o não atendimento desta solicitação poderá implicar em sanção de multa, conforme disposição dos arts. 135, §2º, da LC 621/12 e 391, do RITCEES desta Corte.

Cumpra-se com urgência, tendo em vista a natureza do pedido cautelar

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro Relator

Na sequência, em 2 de junho de 2025, os responsáveis **Fábio Ney Damasceno e Ketrin Kelly Alvarenga** apresentaram resposta, defendendo que o desconto global de 40% obtido na licitação afastava a tese de sobrepreço e que, no **Regime de Contratação Integrada**, os riscos geológicos e a responsabilidade pelos projetos cabiam à contratada. Argumentaram ainda que as medições seguiam fielmente o Edital.

Apesar da defesa, em 3 de julho de 2025, o **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP)**, por meio da **Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025** (evento 53), manteve o entendimento pela irregularidade, propondo a suspensão de pagamentos no valor de **R\$ 21.735.733,24**, por ausência de evidência de execução dos serviços. Confira:

4 CONCLUSÃO

No que tange ao pedido de cautelar, nos termos da Petição Inicial 00855/2025-1 (evento 2), entende-se que tal medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto nesta manifestação, sugere-se:

- O DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR pleiteada, com a **suspensão imediata do pagamento de R\$ 21.735.733,24** referentes aos serviços que constam na planilha orçamentária, mas para os quais não há evidências de execução conforme o projeto do próprio contratado.
- Alternativamente, **caso o pagamento do montante considerado irregular (R\$ 21.735.733,24), conforme itens apontados na petição inicial, já tenha sido efetuado**, que seja **subtraído esse valor do**

montante restante do contrato. Em qualquer cenário, sugerimos que a retenção ou dedução deve ser **limitada a 30% do valor contratual restante**, como forma de coibir futuros danos ao erário e garantir o ressarcimento de eventuais prejuízos, até que a situação seja devidamente esclarecida e regularizada.

- Essa medida tem como fundamento o art. 376 do RITCEES c/c art. 125 da Lei Complementar 621/2012, e visa resguardar o erário diante da probabilidade de direito e do risco de ineficácia da decisão de mérito.
- **PROMOVER A OITIVA** da parte, por meio dos senhores FABIO NEY DAMASCENO, KETRIN KELLY ALVARENGA ao início desta peça, nos termos do art. 307, §3º¹⁴ do RITCEES, para que cumpram a determinação de cautelar e se pronunciem sobre o conteúdo da representação e dos pontos abordados nesta manifestação, bem como apresentem outros esclarecimentos que julguem necessários;
- **DAR CIÊNCIA** à autoridade competente de que o não atendimento de decisão deste Tribunal é passível da aplicação das seguintes sanções:
 - Em atenção ao artigo 389, inciso IV do RITCEES, a aplicação de multa nos termos do artigo 135, § 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;
 - A aplicação de multa conforme artigo 391 do RITCEES;

Contudo, em **Voto do Relator 04298/2025** (evento 57) proferido em 6 de agosto de 2025, o Conselheiro Relator divergiu da Unidade Técnica, sustentando que a metodologia de comparação de quantitativos unitários era incompatível com o **Regime de Contratação Integrada**, no qual prevalece o preço global e a alocação de riscos. Concluiu pela inexistência de *fumus boni iuris* e pela presença de *periculum in mora reverso*. Em 14 de agosto de 2025, o Plenário, de forma unânime, indeferiu a cautelar e determinou a conversão do processo para rito ordinário, conforme **Decisão 03171/2025** (evento 58), *in verbis*:

REPRESENTAÇÃO – SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA – PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR – CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS E EXECUTIVOS DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO RAIMUNDO ANDRADE – AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR – *PERICULUM*

¹⁴ **Art. 307.** Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente ao Relator, ou ao Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII, deste Regimento, com absoluta prioridade, para análise. [...] § 3º A decisão que deferir ou indeferir a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias.



**IN MORA REVERSO – INDEFERIR – NOTIFICAR –
CONVERTER PARA O RITO ORDINÁRIO.**

No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto no RITCEES, que presentes os seguintes requisitos: I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e II - risco de ineficácia da decisão de mérito.

[...]

1. DECISÃO TC-3171/2025:

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

1.1. INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES, porquanto não demonstrados os requisitos autorizadores para a sua concessão, bem como pela identificação do *periculum in mora* reverso;

1.2. NOTIFICAR os responsáveis para que nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES, prestem as informações quanto aos itens questionados na representação, no prazo de 10 (dez) dias;

1.3. DETERMINAR a tramitação do feito sob o rito ordinário, na forma do art. 306, parágrafo único, do RITCEES, assim que escoado o prazo de 10 (dez) dias para a prestação de informações pelos responsáveis, a fim de que esta Corte de Contas proceda à devida análise de mérito;

1.4. DAR CIÊNCIA à representante e aos interessados acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais.

2. Unânime

3. Data da sessão: 14/8/2025 – 40ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

5. Membro do Ministério Público de Contas: Luciano Vieira, procurador-geral.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

Na fase de mérito, em 19 de janeiro de 2026, o **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP)**, insolitamente, agora de modo contrário ao posicionamento até então assumido, apresentou **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026** (evento 90), sugerindo a **IMPROCEDÊNCIA** de sua própria **Representação**. Argumentou que a não execução de itens isolados da Planilha não configuraria



superfaturamento, devendo prevalecer a análise do equilíbrio econômico-financeiro global.
Veja:

6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se:

- **JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação, no que se refere às **alegações de sobrepreço ou superfaturamento vinculadas à não execução de itens específicos da planilha orçamentária**, por não se evidenciarem irregularidades na sistemática de pagamento por etapas e resultados adotada no contrato regido pela contratação integrada, conforme fundamentos expostos nesta instrução.
- **DAR CIÊNCIA** às partes interessadas acerca das conclusões desta instrução, especialmente quanto à **inexistência de irregularidade material relacionada à execução do contrato sob o regime de contratação integrada**, bem como à **impropriedade de eventual supressão ou retenção de valores fundada exclusivamente na não execução isolada de itens**, devendo prevalecer a análise do equilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do contrato como um todo, em consonância com a lógica do preço global e da alocação de riscos própria desse regime.
- **DETERMINAR o ARQUIVAMENTO** dos autos após o trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida, nos termos regimentais.

O Ministério Público de Contas, entretanto, em **Parecer do Ministério Público de Contas 00788/2026** (evento 95) de 3 de março de 2026, pugnou pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, defendendo a **necessidade de revisão de preços e imputação de débito de R\$ 36.860.984,58**. Segue o teor dos pedidos formulados pelo *Parquet* de Contas:

3 PEDIDOS

Ante o exposto, *devida venia* a mudança de posicionamento do **NPC** nesta Representação, que, inclusive, foi deflagrada por iniciativa do próprio **NCP**, o **Ministério Público de Contas**, guiado pela interpretação que melhor atende ao interesse público, dimensão pública dos interesses individuais e sociais, em sintonia com as recentes manifestações do **NCP** na **Auditoria de Conformidade** do **Processo TCE/ES 793/2025** (envolvendo a mesma contratação, mesma obra pública e o mesmo regime jurídico de contratação integrada) – [67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#) e a [80 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00002/2026-4](#) –, pugna:

3.1 NO MÉRITO, seja julgada **PROCEDENTE** a presente Representação, nos termos do art. 95, II, da Lei Orgânica do TCE/ES¹⁵, com o reconhecimento do **prejuízo aos cofres públicos de R\$ 36.860.984,58 (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24)**, **diante da manutenção das seguintes irregularidades:**

¹⁵ **Art. 95.** Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá: [...] II – pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

3.1.1 SUPERFATURAMENTO DE R\$ 15.125.251,34: decorrente da diferença entre a Planilha de Serviços e Preços – Orçamento¹⁶ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#)), no valor de **R\$ 61.400.390,58**, e a Planilha intitulada *Critério de Medição por Etapa* ([7 - Anexo 02504/2025-2](#))¹⁷, cujos itens somados resultam na quantia de **R\$ 76.525.641,92**;

3.1.2 SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS, COM POSSIBILIDADE PREJUÍZO DO ERÁRIO DE R\$ 21.735.733,24: há 2 (dois) serviços previstos na Planilha Orçamentária sem evidência de que foram ou serão realizados¹⁸ (de acordo com o Projeto do próprio contratado), devido à não ocorrência de “**solos moles**”¹⁹ originalmente apontados pela **SEMOBI**. São eles: o “**empréstimo de material de jazida para aterro**”²⁰ e a “**sub-base granular de rachão**”²¹.

3.2 No exercício da FUNÇÃO SANCIONATÓRIA desta Corte de Contas, ante a gravidade dos fatos, propõe-se a aplicação da **MULTA proporcional ao dano ao erário**, prescrita no art. 386 do Regimento Interno do TCEES²² e no 71, VIII, da CF/88²³;

3.3 No exercício da função corretiva, a expedição de Determinações e Recomendações correspondentes às irregularidades constatadas, para o exato cumprimento da lei, com o fito de se prevenir a reincidência, bem como com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas, com fulcro no artigo 206, §2º²⁴ e no art. 329, § 7º²⁵, do Regimento Interno do TCE/ES.

¹⁶ **A Planilha de Serviços e Preços – Orçamento** (arquivo 2025-G1TTML do Processo 2024-26CVR do E-Docs), elaborada pelo próprio consórcio contratado após a definição dos projetos para a execução da obra, **apresenta um valor significativamente inferior ao do Contrato**. Embora o total do orçamento disponibilizado ao final desta planilha apresente o valor de **R\$ 61.400.390,58**, ao se realizar a simples soma dos subtotais presentes ao longo do referido orçamento, obtém-se um valor igual a **R\$ 60.850.309,03**, montante que, de acordo com o próprio contratado, corresponde ao custo dos serviços a serem executados.

¹⁷ Consoante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A *Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi)*, sob a responsabilidade do Secretário de Estado, **permitiu que a planilha de medição não fosse ajustada**, resultando em pagamentos indevidos que comprometem os cofres públicos”.

¹⁸ De acordo com a [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A *Semobi*, ao autorizar a execução e medição desses serviços, **teria falhado em sua função de fiscalização**, permitindo que pagamentos fossem realizados sem a devida comprovação da execução.”

¹⁹ Segundo o próprio Consórcio Cachoeiro – RA, “*Conforme demonstrado nos estudos técnicos realizados, analisamos as condições de suporte do terreno do sítio aeroportuário, concluindo pela inexistência de solos moles nas faixas de pista do projeto em implantação.*”. (Ofício nº 018/2024/SNKI (Arquivo 2024-P8J42N do Processo 2024-26CVR do E-Docs – [13 - Anexo 02510/2025-8](#))

²⁰ Código 02.01.02.00.011, no valor de R\$ 4.828.626,83, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

²¹ Código 02.01.02.00.012, no valor de R\$ 16.907.106,41, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

²² **Art. 386.** Quando o responsável for julgado em débito, **além do ressarcimento a que está obrigado, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa proporcional de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.**

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se ao terceiro que concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a prática do ato que resulte em lesão ao erário.

²³ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] **VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;**

²⁴ **Art. 206.** Ao fiscalizar a execução das contratações públicas o Tribunal verificará, ainda, os aspectos formais, a natureza do objeto em face da legislação aplicável e o interesse público na contratação, bem como a conformidade dos valores estipulados com aqueles praticados no mercado, considerando, inclusive, os aspectos de qualidade e quantidade.

§ 1º. No exame de economicidade e de legitimidade, o Tribunal determinará, mediante fixação de prazo razoável, que o fiscalizado cumpra as exigências estabelecidas com vistas à regularização dos procedimentos.

§ 2º. O Tribunal, além de determinações, poderá fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas, no âmbito do exercício do controle externo, objetivando o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

²⁵ **Art. 329.** A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º. Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



3.4 seja dada ciência do teor da decisão final a ser proferida ao **Controle Interno do Município de Cachoeiro de Itapemirim** e ao **Poder Legislativo municipal**, bem como à **Promotoria de Justiça** responsável pelo referido ente, para fins apuração de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 71, XI, da Constituição Federal;

3.5 Considerando a relevância do caso em comento, a imprescindibilidade do debate e visando dar máxima transparência às “**não conformidades**” apontadas no [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), de inequívoca natureza grave, que o presente processo seja apreciado em **SESSÃO PLENÁRIA PRESENCIAL**;

3.6 Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, este Órgão ministerial reserva-se o direito de manifestar-se oralmente por ocasião da sessão de julgamento/apreciação em defesa da ordem jurídica.

O Conselheiro Relator, em **Voto do Relator 01306/2026** (evento 96), de 13 de março de 2026, acompanhou a **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026** (evento 90) e divergiu do **MPC**, destacando a necessidade de uniformização com precedente da Corte de Contas (Acórdão TC 163/2026), que tratou da mesma matéria e reconheceu apenas impropriedades formais. Por fim, em 9 de abril de 2026, o Plenário proferiu o **Acórdão 00248/2026** (evento 97), julgando **IMPROCEDENTE** a **Representação**. **A decisão fundamentou-se no reconhecimento de que a variação de quantitativos é risco inerente ao contratado em Regime de Contratação Integrada, sendo o preço global a baliza do equilíbrio contratual.** Ressaltou-se ainda que **o desconto expressivo obtido na licitação mitiga riscos de superfaturamento e indica economia para a Administração Pública.** Veja:

REPRESENTAÇÃO – SECRETARIA DE ESTADO DE
MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA – CONTRATAÇÃO
INTEGRADA DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DOS
SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS
BÁSICOS E EXECUTIVOS DE ENGENHARIA E
EXECUÇÃO DAS OBRAS DE REFORMA E
AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO RAIMUNDO ANDRADE
– JULGAR IMPROCEDENTE – DAR CIÊNCIA –
ARQUIVAR

[...]

1. ACÓRDÃO TC-0248/2026:

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 JULGAR IMPROCEDENTE a presente representação, nos termos do art. 95, inciso I, da LC 621/2012 c/c art. 178, inciso I, da Resolução TC 261/2013;

1.2 DAR CIÊNCIA aos interessados, aos responsáveis e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca do teor da ITC 147/2026 e desta decisão, nos termos regimentais;

1.3 ARQUIVAR os presentes autos após o trânsito em julgado da decisão.



2. Unânime.

3. Data da Sessão: 9/4/2026 - 15ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

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

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR
Secretário-geral das Sessões

É o que cumpre relatar.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FATOS

O presente feito originou-se de **Representação** formulada pela Equipe de fiscalização do **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e Mobilidade (NCP)** deste egrégio Tribunal de Contas, em face da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI). A fiscalização foi motivada por análise promovida no âmbito de processo de **Auditoria de Conformidade (Processo TC 793/2025-8)**, cujo escopo consistiu na análise da regularidade da licitação sob o regime de **Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC Eletrônico nº 001/2023**, que culminou no **Contrato nº 2024.000007.35101.01**.

Sobre tal aspecto, imprescindível trazer elementos extremamente importantes para elucidação dos fatos.

A **Auditoria (TC 793/2025)** foi autuada em **31 de janeiro de 2025**; a **Representação (TC 4024/2025)** foi protocolada em **15 de maio de 2025**. Embora instauradas em momentos



distintos e por instrumentos processuais distintos, ambas versam sobre o mesmo contrato e mesma irregularidade consubstanciada no **sobrepço/superfaturamento** de **R\$38.643.059,34**.

A cronologia das instruções técnicas conclusivas evidencia o problema:

Marco	Processo 793/2025 (Auditoria)	Processo 4024/2025 (Representação)
Autuação	31/01/2025	15/05/2025
Relatório de Auditoria	28/03/2025 (NCP)	—
ITC conclusiva	26/08/2025 (NCP)	19/01/2026 (NCP)
Sentido da conclusão	Confirma Sobrepço/superfaturamento de R\$ 38.643.059,34	Afasta Sobrepço/superfaturamento de R\$ 38.643.059,34

Embora a mesma Unidade Técnica tenha instruído ambos os processos, há clara divergência entre os pronunciamentos conclusivos.

Ora, como poderia?

A **Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025 (evento 67)** emitida em **26 de agosto de 2025** nos autos da Auditoria TC 793/2025-8, de lavra do **NCP – Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade** **confirmou** a ocorrência do **sobrepço/superfaturamento**, além das demais irregularidades, e propôs a imputação de débitos e aplicação de multa nos seguintes termos. Confira novamente:

4 CONCLUSÃO

[...]

Por fim, pontua-se o primeiro achado discutido nesta peça para o qual foram apresentados novos elementos que não comprovam a ausência do sobrepreço/superfaturamento, sugerindo a manutenção da irregularidade.

Diante do exposto, entende-se que os seguintes achados devem ser mantidos:

- **A1 - Sobrepço/superfaturamento no valor de R\$ 38.643.059,34, com pagamentos indevidos, causado: a) Pela incompatibilidade entre o Critério de Medição por Etapa, adotado pela Semobi, e o Orçamento Detalhado e o Projeto Básico elaborados pelo Contratado; b) Por serviços previstos em**

planilha orçamentária e que não há evidências, de acordo com o projeto do próprio contratado, de que serão executados.

- A2 - Ausência de evidências de que a Semobi analisou o Projeto Básico de forma completa e regular, emitindo a Ordem de Serviço para a execução das obras sem documentos que compõem o Projeto Básico.
- A3 – A fiscalização é deficiente, não realiza o acompanhamento “in loco” da obra, não garante que todos os serviços executados e os materiais empregados atendam às especificações técnicas, bem como não se certifica de que os valores pagos em cada medição correspondam aos serviços executados.
- A4 – A fiscalização do contrato não se certifica, a cada medição, de que: a) a qualidade dos serviços e dos materiais utilizados está de acordo com os projetos e as especificações técnicas; b) o cronograma físico-financeiro está sendo cumprido; e c) a quantidade dos serviços executados corresponde aos valores medidos em cada etapa.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Com base no exposto, levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), sugere-se:

5.1 REFUTAR as razões de justificativas e alegações de defesa dos responsáveis MANTENDO a responsabilidade em face das irregularidades apontadas nesta ITC,

5.2 IMPUTAR OS DÉBITOS (até o Boletim de Medição nº 10) aos seguintes responsáveis, de forma solidária, conforme sugerido no [Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#):

- i. Consórcio Cachoeiro - RA no valor de R\$ 23.013.852,82 pelo recebimento de valores incompatíveis com os serviços executados;
- ii. Fábio Ney Damasceno no valor de R\$ 23.013.852,82 por não prover os meios necessários para que a fiscalização do contrato fosse efetiva, bem como pela autorização de pagamento de valores incompatíveis com os serviços executados;
- iii. Sebastião Encarnação e Ketrin Kelly Alvarenga no valor de R\$ 2.759.070,00 pelo ateste do BM02;
- iv. Alexandre Silva Curitiba no valor de R\$ 20.254.782,82 pelo ateste do BM09 e do BM10.

5.3 IMPUTAR MULTA aos responsáveis de forma individual a ser dosada pelo relator;

[...]

Em sentido diametralmente oposto, a **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026** (evento 90), emitida em **19 de janeiro de 2026** nos autos da **Representação TC 4024/2025-5** — também produzida pela mesma estrutura técnica (**NCP – Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade**), porém subscrita por auditor distinto —, concluiu pelo **afastamento** do **sobrepreço/superfaturamento**. Veja:

5. CONCLUSÃO

À luz de todo o arcabouço normativo, jurisprudencial e técnico analisado, verifica-se que o regime de contratação integrada pressupõe a transferência de riscos ao contratado, especialmente aqueles relacionados às imprecisões do anteprojeto, à definição dos quantitativos e ao desenvolvimento das soluções técnicas. Nesse contexto, **eventuais diferenças entre o estimado e o efetivamente executado, inclusive em serviços relevantes como a movimentação de terra, inserem-se, como regra, no risco ordinário do ajuste, não configurando, por si sós, irregularidade ou fundamento automático para revisão contratual.**

Observa-se, ainda, que a constatação de fragilidades ou inadequações no anteprojeto – inclusive a adoção de soluções potencialmente antieconômicas – pode, em tese, justificar análises específicas quanto à fase de planejamento e à escolha do regime de contratação. **Todavia, tais impropriedades não conduzem necessariamente à conclusão de que o contrato celebrado resulte em preço injusto ou dano ao erário**, sobretudo quando o certame foi marcado por elevada competitividade e desconto significativo em relação ao orçamento estimado, circunstância que tende a mitigar riscos de sobrepreço ou superfaturamento.

Nesse mesmo sentido, **a simples verificação de que determinados quantitativos previstos no anteprojeto não se materializaram na execução não autoriza, automaticamente, a redução do valor contratual**. Na contratação integrada, o preço global contratado incorpora, além dos custos diretos, a precificação dos riscos assumidos pelo particular. A supressão de valores desconsiderando essa lógica pode, inclusive, gerar distorções econômicas relevantes, transferindo indevidamente à Administração benefícios decorrentes da não materialização de riscos que foram legitimamente internalizados pela contratada na fase licitatória.

[...]

Dessa forma, o conjunto dos elementos examinados aponta para a **inexistência de irregularidade material associada à execução contratual nos moldes observados, tampouco para a caracterização automática de superfaturamento**. A análise realizada indica que as variações constatadas se inserem no desenho jurídico e econômico próprio da contratação integrada, **exigindo cautela na adoção de medidas corretivas que possam desconsiderar a lógica estrutural desse regime**.

Por fim, o entendimento que se revela mais seguro é o de que **o aditivo proposto para supressão/retenção de valores pode ser considerado irregular à luz do regime de contratação integrada adotado**. Registre-se, contudo, que tal conclusão não esgota todas as irregularidades inicialmente apontadas no relatório de auditoria, especialmente aquelas relacionadas à fase de planejamento entre outras na execução contratual. Nesse cenário, evidencia-se a necessidade de aprofundamento dos estudos e do contínuo aprimoramento institucional quanto à utilização da contratação integrada, de modo a reduzir riscos, aumentar a previsibilidade e conferir maior segurança jurídica às futuras contratações.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se:

- **JULGAR IMPROCEDENTE a Representação, no que se refere às alegações de sobrepreço ou superfaturamento vinculadas à não execução de itens específicos da planilha orçamentária, por não se evidenciarem irregularidades na sistemática de pagamento por etapas e resultados adotada no contrato regido pela contratação integrada, conforme fundamentos expostos nesta instrução.**



- **DAR CIÊNCIA** às partes interessadas acerca das conclusões desta instrução, especialmente quanto à **inexistência de irregularidade material relacionada à execução do contrato sob o regime de contratação integrada**, bem como à **impropriedade de eventual supressão ou retenção de valores fundada exclusivamente na não execução isolada de itens**, devendo prevalecer a análise do equilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do contrato como um todo, em consonância com a lógica do preço global e da alocação de riscos própria desse regime.
- **DETERMINAR o ARQUIVAMENTO** dos autos após o trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida, nos termos regimentais

O reflexo dessa incoerência interna desaguou no **Acórdão 00163/2026 (evento 85)**, prolatado na **Auditoria TC 0793/2025**: o *decisum* não se fundou na ITC que lhe era própria — aquela que confirmava a irregularidade —, mas sim nos fundamentos extraídos da ITC produzida na **Representação TC 4024/2025-5**, que a afastava. De igual modo, a decisão exarada na **Representação (Acórdão 00248/2026 – evento 97)** valeu-se dos mesmos argumentos, próprios agora, para julgá-la improcedente ao concluir no mesmo sentido do afastamento da irregularidade.

Em outras palavras: em ambos os processos, os Acórdãos adotaram como razão de decidir os fundamentos da **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026 (evento 90 – Representação TC 4024/2025-5)**, — que concluíra pelo afastamento da irregularidade de **sobrepreço/superfaturamento** —, independentemente de qual processo cada instrução técnica integrava formalmente.

Esse quadro merece reflexão cuidadosa.

Não se trata, aqui, de imputar má-fé a qualquer dos agentes envolvidos — até porque a boa-fé se presume.

O que chama atenção, contudo, é a **sequência de eventos**: a mesma Unidade Técnica – **NCP – Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade** – que identificou a irregularidade na **Auditoria TC 0793/2025** e a levou formalmente ao Tribunal de Contas por meio de **Representação TC 4024/2025-5**, até mesmo por conta da dimensão da ocorrência sinistra que constataria, as viu afastadas por uma instrução posterior, produzida internamente, sem que a mudança de posição tenha sido acompanhada de qualquer cotejo analítico e explícito com os fundamentos anteriores.

Em casos assim, a ausência de justificativa para a virada de entendimento não é detalhe secundário — é, ela própria, um dado relevante para a compreensão do processo decisório.

Agrava essa percepção o fato de que a **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026 (evento 90 – Representação TC 4024/2025-5)** — aquela que afastara o **sobrepreço/superfaturamento** — não apenas influenciou a decisão do processo ao qual formalmente pertencia (**Representação**), mas foi transplantada, como razão de decidir, para o processo de **Auditoria TC 0793/2025**, cujo instrumento próprio, a **Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025 (evento 67)**, apontava em sentido oposto.

Há, nesse movimento, uma sobreposição que vai além da mera convergência de entendimentos: **a instrução que confirmava a irregularidade foi, na prática, substituída por outra que a negava, sem que essa substituição tenha sido explicitamente reconhecida como tal.**

O resultado é que, ao final, ambos foram decididos com base na mesma **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026 (evento 90)**, aquela favorável ao afastamento do **sobrepreço/superfaturamento e à imputação de débitos e multas.**

Diante desse cenário, é inevitável que um observador atento se questione se o que se tem, no plano dos fatos, é uma coincidência de conclusões técnicas ou algo que se assemelha a **um esforço institucional coordenado — ainda que não deliberado — no sentido de produzir um desfecho determinado.**

A resposta a essa pergunta exige dialeticidade. E dialeticidade, neste contexto, significa que a divergência entre as duas instruções conclusivas seja enfrentada de frente, com a explicitação das razões pelas quais os fundamentos de uma prevalecem sobre os da outra — e não apenas com a adoção silenciosa daquela que conduz ao resultado mais favorável. O Tribunal de Contas não se legitima apenas pela correção de suas conclusões, mas igualmente pela qualidade do caminho percorrido para alcançá-las.



4 DEMONSTRAÇÃO DE OMISSÕES E VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO ACÓRDÃO TC-0248/2026 FACE AO PARECER MPC 788/2026

O **Acórdão 00248/2026** (evento 97) incorreu em grave vício de fundamentação ao simplesmente ignorar as percuientes considerações exaradas pelo Órgão Ministerial na peça opinativa. O dever de motivação das decisões, corolário do devido processo legal e previsto expressamente no art. 93, IX, da Constituição Federal, exige que o julgador enfrente os argumentos relevantes deduzidos pelas partes e órgãos de controle.

Ao omitir-se sobre a manifestação expressa do *Parquet* de Contas acerca da impossibilidade de **compensação de superfaturamento real com deságio licitatório**, o julgado restou eivado de nulidade por carência de fundamentação.

O **Ministério Público de Contas** demonstrou claramente no **Parecer do Ministério Público de Contas 00788/2026** (evento 95) que, não obstante o expressivo deságio obtido na licitação **RDC Eletrônico nº 001/2023** (onde o valor estimado passou de **R\$ 127.542.736,54** para um valor contratado de **R\$ 76.525.641,92**, representando um desconto nominal de cerca de **40%**), tal circunstância não tem o condão de sepultar ou compensar as graves irregularidades materiais apuradas na execução contratual. Ao contrário, as evidencia ainda mais, seja por conta de um planejamento de obra inadequadamente formulado de modo involuntário, ou ainda pior, adrede.

Especificamente, o Acórdão recorrido silenciou sobre o superfaturamento de **R\$ 15.125.251,34**, decorrente da flagrante incompatibilidade entre a **Planilha de Serviços e Preços** (Orçamento no valor de **R\$ 61.400.390,58**) e a **Planilha de Critério de Medição por Etapa** (que elevou artificialmente os itens para o teto de **R\$ 76.525.641,92**). Da mesma forma, o Colegiado ignorou o potencial prejuízo ao erário de **R\$ 21.735.733,24** referente a serviços de engenharia (empréstimo de material de jazida para aterro e sub-base granular de rachão) incluídos na Planilha Orçamentária sem que houvesse qualquer evidência de que seriam de fato executados, haja vista a **não ocorrência de solos moles** inicialmente apontados pela SEMOBI. Ao todo, as irregularidades somam **R\$ 36.860.984,58**, o que equivale a quase **50% do valor total do contrato** (Contrato nº 2024.000007.35101.01).

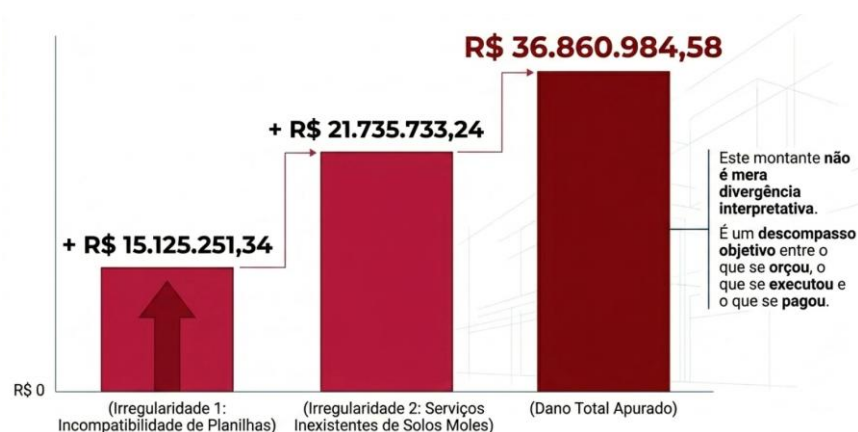
O **Acórdão 00248/2026** (evento 97) padece de insanável vício de motivação, maculando frontalmente o postulado constitucional do devido processo legal e o dever de fundamentação das decisões judiciais e administrativas, inscrito no artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal. **Ao compulsar os termos do Voto que conduziu o julgado, verifica-se que o Colegiado Plenário se limitou a promover uma adesão embotada e meramente formalística às conclusões vertidas na Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026** (evento 90).

Ao proceder dessa maneira, o Tribunal de Contas abdicou de seu múnus constitucional de examinar, sopesar e refutar de forma analítica e individualizada os sólidos elementos de convicção produzidos ao longo da instrução técnica, notadamente aqueles encartados também no bojo do processo de **Auditoria de Conformidade (TC 793/2025-8)**, que constitui a fiscalização originária destes autos.

A motivação das decisões das Cortes de Contas não pode se resumir à mera transcrição ou encampação de relatórios confeccionados por órgãos de instrução, sobretudo quando há nos autos manifesta colisão entre pareceres técnicos sucessivos. **O julgado recorrido ignorou completamente que a peça que detinha a maior profundidade cognitiva pós-contraditório era a Instrução Técnica Conclusiva 4766/2025-2 (e a subsequente Manifestação Técnica de Defesa Oral nº 00002/2026-4), exaradas no processo de Auditoria.**

Referido pronunciamento técnico do **NCP – Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade** havia operado uma exaustiva filtragem de todas as justificativas apresentadas pelos gestores da SEMOBI e pelos representantes do consórcio privado, demonstrando com meridiana clareza que os indícios de superfaturamento e desvio de finalidade permaneciam incólumes, culminando na proposta de imputação de débito solidário superior a **R\$ 23 milhões**. Ao silenciar sobre os achados de Auditoria e omitir-se no enfrentamento analítico dos densos argumentos do **Parquet** e da Equipe de fiscalização originária, o Acórdão recorrido incorreu em indisfarçável nulidade por carência de fundamentação real. Abaixo segue a tabela com o resumo das irregularidades não enfrentadas no Acórdão ora recorrido:

<i>Irregularidade / Item Omitido</i>	<i>Valor Envolvido (R\$)</i>	<i>Fundamento / Origem Técnica</i>
<i>Superfaturamento por incompatibilidade de planilhas (Medição por Etapa vs. Orçamento Real)</i>	R\$ 15.125.251,34	Parecer MPC 788/2026 e ITC 4766/2025-2 (NCP)
<i>Serviços previstos sem evidência de execução/necessidade (Empréstimo de jazida e rachão devido à ausência de solos moles)</i>	R\$ 21.735.733,24	Parecer MPC 788/2026 e Auditoria de Conformidade TC 793/2025-8
<i>Total de Irregularidades Materializadas Omitidas pelo Acórdão</i>	R\$ 36.860.984,58	Aproximadamente 50% do valor total contratado (R\$ 76.525.641,92)



5 DAS IRREGULARIDADES: SOBREPREGO E SUPERFATURAMENTO

O sobrepreço no Anteprojeto decorre da superestimação de quantitativos ou da adoção de soluções técnicas antieconômicas na fase de planejamento, que resultam em um orçamento de referência inflado em relação ao custo real da obra.

Essa é uma patologia que afeta a **fase pré-contratual**. O orçamento de referência da administração contém itens superdimensionados, o que pode, em tese, resultar em preço contratado superior ao que seria obtido com um orçamento mais preciso.

O **superfaturamento nos pagamentos** é uma categoria radicalmente distinta. Ele não decorre de imprecisão estimativa nem de escolha técnica antieconômica na fase de

planejamento. Ele decorre de uma única e simples situação: **valores foram pagos por serviços que não foram executados**.

Essa categoria não tem nenhuma relação com a precisão do Anteprojeto, com o desconto obtido na licitação, ou com a análise global do equilíbrio econômico-financeiro. Ela diz respeito a um fato concreto e verificável: o Boletim de Medição registrou a execução de determinados serviços, o pagamento foi efetuado com base nesse registro, e os serviços não foram realizados.

Do ponto de vista jurídico, o superfaturamento por inexecução configura **pagamento sem causa**. Constitui, simultaneamente, enriquecimento sem causa do contratado e dano ao erário — independentemente de qualquer análise sobre o preço global do contrato ou sobre o desconto obtido na licitação.

Um contrato com desconto de 40% sobre o orçamento de referência não autoriza o pagamento por serviços não executados, assim como um contrato de compra e venda com desconto não autoriza a entrega de menos mercadoria do que foi paga.

A distinção, portanto, é estrutural:

<i>Dimensão</i>	<i>Sobrepço no Anteprojeto</i>	<i>Superfaturamento nos pagamentos</i>
<i>Fase em que ocorre</i>	Pré-contratual (planejamento)	Contratual (execução)
<i>Natureza do vício</i>	Imprecisão estimativa	Pagamento sem execução
<i>Relação com o desconto global</i>	Relevante (mitiga o risco)	Irrelevante (não justifica inexecução)
<i>Relação com a margem OT-IBR</i>	Pertinente (absorve variações)	Impertinente (não cobre serviços não executados)
<i>Relação com o equilíbrio global</i>	Central (análise integrativa)	Secundária (o global não justifica o parcial inexecutado)
<i>Consequência jurídica</i>	Eventual irregularidade na fase de planejamento	Dano ao erário concreto e verificável

Não obstante a robustez técnica dos achados e o Parecer detalhado exarado por este **Ministério Público de Contas**, que pugnou firmemente pela procedência integral da

Representação, imputação de débitos e aplicação de multas, o colendo Plenário, acolhendo o Voto do Conselheiro Relator, proferiu o **Acórdão 00248/2026 – evento 97**, julgando totalmente improcedente a demanda sob o argumento de que, por se tratar de **Regime de Contratação Integrada**, o deságio obtido na licitação (da ordem de 40%) absorveria os desequilíbrios, e de que as modificações de projeto sem alteração do valor global estariam amparadas pela álea extraordinária e pela natureza de escopo fechado do contrato. Tal decisão, contudo, padece de profundos vícios conceituais e jurídicos, impondo-se sua reforma integral.

5.1 CONTRADIÇÃO INSANÁVEL ENTRE A FORMA DE MEDIÇÃO E A SUBSTÂNCIA DO ORÇAMENTO

O primeiro grande pilar que sustenta este **Pedido de Reexame** reside na **artificialidade criada pela SEMOBI ao desvincular o Critério de Medição por Etapa da realidade física e econômica da obra**. A Unidade Técnica demonstrou que a soma estrita da **Planilha de Serviços e Preços – Orçamento** que subsidiou a proposta da empresa totaliza o montante de **R\$ 61.400.390,58**.

Contudo, inexplicavelmente, a Planilha denominada **Critério de Medição por Etapa** foi fixada exatamente no teto do contrato, qual seja, **R\$ 76.525.641,92**. **Há, portanto, uma diferença matemática direta e incontestável de R\$ 15.125.251,34**.



Esta distorção significa que a Administração Pública concordou em pagar valores majorados a cada etapa cumprida, sob a alegação de '**simplificação de desembolso**'. Ocorre que o critério de pagamento por etapa não confere licença para inflar os valores unitários das parcelas em relação aos custos reais de insumos e serviços que as compõem.

Ao cancelar esse procedimento, o Acórdão recorrido permitiu o pagamento antecipado e desproporcional por frações de obra, gerando um enriquecimento sem causa do contratado e severo risco de inadimplemento com saldo contratual a descoberto.

5.2 INEXISTÊNCIA FATO-TÉCNICA DE SOLOS MOLDES E CONFISSÃO DA CONTRATADA

A segunda e mais alarmante irregularidade envolve o montante de **R\$ 21.735.733,24** previstos para o tratamento de supostos e enganosos solos moles na pista do aeródromo.



O reequilíbrio econômico-financeiro é via de mão dupla. O Estado não pode pagar por serviços declaradamente não executados sob o manto da Contratação Integrada.

O anteprojeto da SEMOBI estipulou de maneira genérica a necessidade de substituição profunda de solo, com vultosos quantitativos de '**empréstimo de material de jazida para aterro**' e '**sub-base granular de rachão**'.

Ocorre que, ao elaborar os sondagens e ensaios definitivos para o Projeto Básico e Executivo, o próprio Consórcio contratado constatou a excelente capacidade de suporte do solo local, atestando a completa desnecessidade de execução de tais intervenções.



Houve, portanto, uma confissão técnica expressa por parte da empreiteira de que os serviços não seriam e, por óbvio, não foram executados.

No entanto, o pagamento por essas etapas fictícias permaneceu mantido no fluxo financeiro das medições sob a rubrica global do contrato. A manutenção de pagamento por serviço comprovadamente inexistente agride frontalmente o princípio da verdade material e caracteriza flagrante enriquecimento ilícito do consórcio privado à custa do patrimônio público.

O argumento condutor do Voto condutor do **Acórdão 00248/2026 – evento 97** defende que na **Contratação Integrada** os riscos do projeto correm por conta e risco do contratado, de sorte que se o solo era melhor do que o esperado, a 'economia' obtida na não execução do serviço reverteria em benefício do particular como prêmio pelo risco assumido.

Essa premissa denota profunda incompreensão do instituto da **Matriz de Riscos** no **Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC** e na [Lei Federal nº 12.462/2011](#).

A **Matriz de Riscos** visa alocar eventos futuros e incertos, e não acobertar erros grosseiros de dimensionamento ou subsidiar pagamentos por serviços que se sabe, de antemão ou logo no início das obras, que não serão realizados. Se o serviço foi integralmente suprimido do projeto definitivo por incompatibilidade com a realidade do terreno, a manutenção do pagamento viola a comutatividade dos contratos administrativos.

O lucro legítimo da empresa decorre da eficiência operacional, e não da apropriação indébita de recursos destinados a obras não realizadas.

Ademais, a premissa adotada de que o deságio de **40%** purga qualquer superfaturamento posterior representa uma afronta direta aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e eficiência (art. 37, caput, da [CF/88](#)).



Imprecisão de Anteprojeto	Pagamento por Inexecução
(Permitido)	(Crime/Dano)
Exemplo: Errar em 10% o volume de asfalto necessário. Absorvido pelo risco do negócio e desconto global.	Exemplo: Orçar tratamento de solo mole, descobrir que é rocha, não fazer nada, e cobrar R\$ 21,7 Milhões. (O Caso Real).
Desconto de 40% na licitação não converte pagamento por inexecução em pagamento regular; apenas reduz o valor do pagamento indevido. Inexecução parcial com manutenção integral do pagamento é roubo, não equilíbrio.	

O deságio obtido em sede de certame público pertence à Administração Pública, configurando conquista da competitividade e eficiência do processo licitatório.

Caso esse saldo seja consumido por serviços fictícios ou superestimados equivale a anular o benefício econômico da licitação, transferindo a vantagem pública diretamente para a margem de lucro ilícita do particular.

Dessa forma, resta evidente que o **Regime de Contratação Integrada** e a dita **alocação de riscos geológicos** não operam em um vácuo jurídico, tampouco conferem uma carta branca para cancelar o pagamento por serviços fictícios ou sabidamente desnecessários. A autonomia técnica e a modelagem de riscos inerentes a esse regime encontram um limite intransponível nos postulados constitucionais da moralidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e na vedação absoluta ao enriquecimento sem causa.

Transferir o risco geológico para a contratada pressupõe a incerteza do cenário fático; constatada, porém, a inexistência cabal do elemento desestabilizador (**solos moles**) e a supressão material do serviço correspondente, a manutenção do pagamento integral transmuta a equação econômico-financeira do contrato em manifesto desvio de finalidade, legitimando um superfaturamento real sob o falso manto da imutabilidade do preço global. Não se confunde a álea contratual com o enriquecimento ilícito às custas do erário.



6 DA CONEXÃO POR PREJUDICIALIDADE

No caso em tela, a relação entre a **Representação (TC 4024/2025)** e a **Auditoria de Conformidade (TC 793/2025-8)** configura uma conexão por prejudicialidade, isto é, dependência instrutória (inteligência do art. 55, § 3º, do CPC, aplicado subsidiariamente²⁶).

Como a **Auditoria** é o processo-matriz onde se operou a filtragem exaustiva do contraditório (gerando a **Instrução Técnica Conclusiva 4766/2025-2**), **o julgamento isolado da Representação sem considerar os achados atualizados daquela instrução gerou uma cisão cognitiva**. O julgamento conjunto não é mera faculdade, mas dever do julgador para evitar decisões conflitantes e garantir a verdade material.

Compulsando-se os presentes autos, verifica-se que o **Acórdão 00248/2026 – evento 97** padece de grave vício de nulidade por *error in procedendo*, consubstanciado na **indevida separação de julgamento de processos manifestamente conexos e interdependentes**.

O presente feito (**Representação, TC 4024/2025**) caminha lado a lado com o processo de **Auditoria de Conformidade (TC 793/2025-8)**, que atua como a fiscalização originária e o verdadeiro coração instrutório dos indícios de irregularidades que recaem sobre o **Contrato nº 2024.000007.35101.01** (obras do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim). **Trata-se de hipótese cristalina de conexão por prejudicialidade, regulada pelo artigo 55, § 3º, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente à processualística desta Corte de Contas, o qual impõe a reunião de processos que corram o risco de gerar decisões conflitantes ou contraditórias caso julgados separadamente**.

O risco de decisões conflitantes transmutou-se em erro palpável: ao julgar a **Representação** de forma isolada, o Plenário deste Tribunal promoveu uma adesão cega e extemporânea à **Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026** (evento 90). Ao fazê-lo, ignorou por completo que a peça de maior profundidade cognitiva pós-contraditório — a

²⁶ **Art. 55.** Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. (...) **§ 3º** Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

Instrução Técnica Conclusiva nº 4766/2025-2 e a superveniente **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00002/2026-4** — encontrava-se encartada nos autos da Auditoria conexa.

O formalismo processual não pode se sobrepor ao Princípio da Verdade Material e da Segurança Jurídica. **A tramitação em apartado de feitos que compartilham a mesma causa de pedir remota** (a execução físico-financeira do mesmo contrato administrativo) e o mesmo substrato fático (o superfaturamento real de **R\$ 15.125.251,34** e o prejuízo potencial de **R\$ 21.735.733,24**) **exige a imediata reunião dos feitos e dos eventuais recursos interpostos pelo Parquet de Contas e pelos responsáveis.**

A não reunião dos processos para julgamento simultâneo fragmentou a cognição do Tribunal de Contas, impedindo o Colegiado de sopesar a robusta filtragem de justificativas realizada pelo **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP)**. Imperiosa se faz, portanto, a cassação do julgado e a determinação de apensamento definitivo para julgamento em bloco, garantindo-se a coerência sistêmica das decisões deste Tribunal.

7 CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com a devida vênia ao posicionamento adotado pelo **Colegiado Plenário**, o **Ministério Público de Contas** pugna:

7.1 Pelo **CONHECIMENTO** do presente **PEDIDO DE REEXAME**, porquanto preenchidos todos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, com a consequente suspensão dos efeitos da decisão recorrida;

7.2 Pelo **PROVIMENTO** do presente recurso para, preliminarmente, declarar a **NULIDADE** do **Acórdão 00248/2026 – evento 97**, ante o manifesto **vício de fundamentação** (art. 93, IX, da CF) e o **cerceamento da análise da verdade material decorrente da fragmentação do julgamento**;

7.3 O **RECONHECIMENTO DA CONEXÃO POR PREJUDICIALIDADE** entre esta **Representação (TC 4024/2025)** e a **Auditoria de Conformidade (TC 793/2025-8)**,

determinando-se a **REUNIÃO DEFINITIVA** de ambos os processos, bem como de todos os recursos a eles inerentes;

7.4 O JULGAMENTO CONJUNTO E SIMULTÂNEO dos feitos em Sessão Plenária Presencial, com a inevitabilidade de enfrentamento analítico e individualizado das conclusões exaradas na **Instrução Técnica Conclusiva 4766/2025-2** e no **Parecer do Ministério Público de Contas 00788/2026** (evento 95), sob pena de renovação da nulidade ora apontada.

Vitória, 22 de junho de 2026.

Procurador Especial de Contas