Acórdão 00716/2026 - Plenário

Processos: 01443/2026, 02855/2025, 01143/2024
Classificação: Embargos de Declaração
UG: CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Interessado: MUNIR ABUD DE OLIVEIRA
Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOMPANHAMENTO CONCOMITANTE. LICITAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. LIMITES OBJETIVOS DA FISCALIZAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO POR REFERÊNCIA. CIENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Embargos de declaração, com pedido de efeitos infringentes, opostos pelo Ministério Público de Contas contra o Acórdão TC 00194/2026-1 – Plenário, que julgou Pedido de Reexame interposto no âmbito de Acompanhamento concomitante da licitação de parceria público-privada conduzida pela Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan), destinada à ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário e à prestação de serviços de apoio à gestão comercial em 43 municípios do Estado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 30/09/2026 20:35
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 30/09/2026 17:37
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 30/09/2026 16:34
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 30/09/2026 15:20
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 30/09/2026 15:15
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 30/09/2026 14:26
Assinado por LUCIANO VIEIRA 30/09/2026 13:10
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 30/09/2026 12:52
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 30/09/2026 11:52

2. Discute-se se o acórdão embargado incorreu em omissão, contradição ou obscuridade ao: (i) não realizar pronunciamento definitivo sobre a classificação da Cesan como empresa estatal dependente ou independente e sobre a natureza dos aportes estaduais; (ii) afastar a necessidade de cientificação individual dos 43 municípios; (iii) remeter ao Monitoramento a verificação do cumprimento das determinações e a eventual responsabilização; e (iv) adotar, por referência, as razões técnicas relativas aos achados A1, A4, A5, A7 e A8.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Os embargos de declaração destinam-se a sanar vício interno da decisão, não constituindo via adequada para renovar o julgamento do mérito ou ampliar o objeto do processo. Somente há omissão quando deixa de ser apreciado ponto que o órgão julgador deveria decidir dentro dos limites da controvérsia.

4. O Acompanhamento foi instaurado, de forma seletiva e concomitante, para examinar o procedimento licitatório da PPP. O achado A2(Q1) abordou a incidência das exigências fiscais sobre a licitação e o acórdão recorrido enfrentou essa matéria. A pretensão de obter, nestes autos, pronunciamento geral e definitivo sobre a natureza de todos os aportes estaduais e sobre o enquadramento contábil-fiscal da companhia ultrapassa o alcance instrumental com que o tema foi examinado e exigiria fiscalização autônoma, instrução específica e contraditório próprio. A ausência desse pronunciamento ampliativo não caracteriza omissão.

5. A cientificação dos 43 municípios foi expressamente analisada no voto condutor. A licitação já havia sido concluída e homologada; a Cesan era a responsável pelo procedimento fiscalizado; e a participação interfederativa foi considerada no achado A1, que exigiu a submissão do projeto à instância regional competente. Não há omissão quando a decisão enfrenta o pedido e o rejeita de forma fundamentada.

6. A motivação do acórdão abrange a Manifestação Técnica 02495/2025-7, expressamente adotada como razão de decidir. Os achados A1, A4, A5, A7 e A8 foram individualmente examinados, seja porque as determinações pretendidas já constavam do acórdão originário, seja porque a irregularidade havia sido corrigida, seja porque houve afastamento fundamentado do achado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

A fundamentação por referência não obriga à reprodução literal de todas as razões incorporadas.

7. A Manifestação Técnica incorporada ao acórdão registrou a ocorrência de descumprimento de parte das determinações relativas ao achado A8 e indicou a providência processual correspondente. Nos termos do art. 194 do RITCEES e da Resolução TC 278/2014, cabe ao Monitoramento verificar o cumprimento das deliberações e, mediante instrução própria, subsidiar a adoção de medidas corretivas ou punitivas.

8. A invocação da natureza revisional do Pedido de Reexame não altera essa conclusão. O efeito devolutivo permite reexaminar a matéria impugnada, mas não converte o recurso em nova fiscalização nem desloca para ele atribuições próprias do Monitoramento. A pretensão de rediscutir o mérito sob a forma de integração do julgado excede os limites dos embargos de declaração.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Embargos de declaração conhecidos e desprovidos, sem atribuição de efeitos infringentes.

Teses de julgamento: “1. Não há omissão quando o órgão julgador deixa de emitir pronunciamento autônomo sobre matéria que, no alcance pretendido pela parte, extrapola os limites objetivos da fiscalização e demanda instrução própria. 2. A adoção expressa de manifestação técnica como razão de decidir integra seu conteúdo à motivação do julgado, sendo desnecessária a reprodução literal de todos os fundamentos incorporados. 3. No Acompanhamento concomitante, a verificação do cumprimento das determinações, a adoção de medidas corretivas e a eventual apuração de responsabilidade devem ocorrer em sede de Monitoramento. 4. Fatos supervenientes podem ser considerados no julgamento recursal quando pertinentes à matéria devolvida, mas não ampliam o objeto do processo nem alteram a função do instrumento de fiscalização.”

*Teses de julgamento***:** “1. Os embargos de declaração não constituem instrumento adequado para rediscussão do mérito da decisão, devendo ser desprovidos quando evidenciado mero inconformismo da parte com a solução jurídica adotada pelo Tribunal.”

*Dispositivos relevantes citados***:** arts. 10, 15, 141, 489, § 1º,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

IV, 492, 1.013 e 1.022 do Código de Processo Civil; arts. 51, IV e V, e 167, § 1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012; arts. 192, 193, 194 e 411 do Regimento Interno do TCEES; art. 2º, § 3º, do Decreto Federal 9.830/2019.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração com pedido de concessão de efeitos infringentes propostos pelo Ministério Público de Contas em face do **Acórdão 194/2026 – Plenário**. Em seu conteúdo, a **Petição Recurso 51/2026**, (peça 02) sustenta, em síntese, a existência de omissão, contradição e obscuridade no acórdão, sob os seguintes fundamentos:

a) ausência de análise dos documentos e dados contábeis juntados com a finalidade de definir se a Cesan é empresa estatal dependente ou independente do Estado do Espírito Santo, bem como de examinar a natureza dos aportes estaduais e suas consequências fiscais;

b) ausência de enfrentamento da necessidade de cientificar os 43 municípios impactados pela licitação acerca do Monitoramento;

c) ausência de providências diante do descumprimento, pela Cesan, de determinações expedidas no **Acórdão TC 01346/2024-1**;

d) ausência de exame do pedido de conversão em determinações das recomendações relativas aos achados A1, A4, A5, A7 e A8; e

e) contradição decorrente do reconhecimento do descumprimento das regras de lances relativas ao achado A8, seguido da remessa da matéria ao Monitoramento, apesar da natureza revisional do Pedido de Reexame e da possibilidade de consideração de fatos supervenientes.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

Ao final, requer o provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para que sejam examinados: (i) a natureza dos aportes realizados pelo Estado à Cesan, no montante aproximado de R$ 1,7 bilhão, inclusive quanto à contrapartida acionária, ao enquadramento previsto no art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal e à orientação do Acórdão TCU 937/2019 – Plenário; (ii) a titularidade dos serviços de saneamento e a participação dos 43 municípios; e (iii) o efetivo cumprimento das determinações expedidas no **Acórdão TC 01346/2024-1**.

A **Instrução Técnica de Recurso 67/2026** (peça 7) concluiu pelo conhecimento dos Embargos de Declaração, bem como pela notificação do Sr. Munir Abud de Oliveira a fim de que apresentasse suas contrarrazões.

Ato contínuo, acolhi os argumentos técnicos na **Decisão Monocrática 421/2026** (peça 8), **conheci** do recurso bem como determinei a notificação do Sr. Munir Abud de Oliveira, Diretor-Presidente da Cesan.

Notificado, o Sr. Munir Abud de Oliveira, Diretor-Presidente da Cesan não apresentou contrarrazões, conforme exposto na **Comunicação sem Resposta**, de 26/05/2026, da Secretaria Geral das Sessões.

Na sequência, a **Instrução Técnica de Recurso 99/2026** (peça 15) opinou pelo desprovimento dos embargos de declaração por não constatar os vícios alegados.

Por sua vez, o **Parecer do Ministério Público de Contas 4051/2026** (peça 17) reiterou os pedidos formulados na inicial.

Por fim, tendo relatado o necessário, passo à fundamentação.

II FUNDAMENTAÇÃO

Como ponto de partida, registro minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada pelo Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) nos termos da **Instrução Técnica de Recurso 99/2026** (peça 15) pelo desprovimento dos presentes Embargos de Declaração. Acrescento as razões a seguir para enfrentar, de forma individualizada, todos os pontos suscitados pelo embargante.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

II.1 LIMITES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Nos termos do art. 167, caputº[1], da Lei Complementar Estadual 621/2012, do art. 411[2] do RITCEES e do art. 1.022 do Código de Processo Civil, os Embargos de Declaração destinam-se a eliminar obscuridade, contradição, omissão ou erro material existente na própria decisão.

Os Embargos de Declaração, como recurso integrativo, não se prestam à renovação do julgamento, à substituição do entendimento adotado por aquele defendido pela parte ou à inauguração de nova frente de fiscalização. A eventual modificação do resultado é excepcional e somente se justifica quando decorrer, de modo necessário, da correção de um dos vícios legalmente previstos.

A omissão relevante consiste na ausência de pronunciamento sobre ponto ou questão que deveria ter sido decidido. Não se confunde com a rejeição fundamentada da tese da parte, nem com a ausência de resposta individualizada a argumentos incapazes de infirmar a conclusão adotada. O art. 489, § 1º, IV[3], do CPC exige o enfrentamento dos argumentos capazes, em tese, de infirmar a conclusão, mas esse dever atua dentro dos limites objetivos do processo, definidos, entre outros, pelos arts. 141[4] e 492[5] do mesmo Código.

---

[1] Art. 167. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. § 1º Os embargos de declaração serão opostos por escrito pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em petição dirigida ao Relator com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omisso, dentro do prazo improrrogável de cinco dias, vedada a juntada de qualquer documento

[2] Art. 411. Caberão embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal.

[3] Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;
II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;
III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.
§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou (...)
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

[4] Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

[5] Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

Por isso, **não há omissão quando o julgador deixa de examinar matéria estranha ao objeto submetido à sua apreciação, ou quando a pretensão, no alcance proposto, exige instrução autônoma incompatível com o processo em julgamento**. Nessa hipótese, o não exame não representa deficiência da decisão; representa observância ao devido processo legal, ao contraditório e à congruência.

Também a contradição sanável por embargos é aquela interna ao julgado, verificada entre suas premissas, fundamentos ou conclusão. A discordância da parte com a valoração jurídica dos fatos ou com a solução adotada constitui inconformismo de mérito e não vício integrativo passível de correção por meio de Embargos Declaratórios.

Fixadas essas premissas, passo ao exame das alegações do embargante.

II.2 CLASSIFICAÇÃO DA CESAN E NATUREZA DOS APORTES ESTADUAIS

O Acompanhamento foi instaurado com a finalidade específica de analisar, de forma seletiva e concomitante, o procedimento licitatório conduzido pela Cesan para a concessão administrativa, na modalidade parceria público-privada, destinada à ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário e à prestação de serviços de apoio à gestão comercial em 43 municípios do Estado, divididos em dois lotes.

Conforme a Matriz de Planejamento constante do **Apêndice 108/2024** (peça 326, Proc. 1143/2024), foram selecionadas 10 (dez) questões de fiscalização: (Q1) cumprimento dos requisitos legais para autorização de abertura do processo licitatório; (Q2) aderência da minuta do edital aos requisitos legais e à melhor técnica; (Q3) aderência da minuta contratual; (Q4) alocação de riscos; (Q5) sistema de remuneração; (Q6) suficiência do caderno de encargos; (Q7) adequação do plano de negócios; (Q8) suficiência do estudo ambiental; (Q9) suficiência do estudo técnico-operacional; e (Q10) suficiência do anteprojeto dos investimentos.

O **Relatório de Acompanhamento 11/2024** (peça 325, Proc. 1143/2024) registrou, de modo expresso, que houve limitação de escopo com base na avaliação de risco

realizada no planejamento e que apenas os temas convertidos em achados foram examinados. Essa delimitação é inerente ao instrumento, afinal, o inciso I do art. 192[6] do RITCEES prevê sua realização ao longo de período predeterminado, e o art. 193[7] estabelece que as atividades jurisdicionadas podem ser acompanhadas de forma **seletiva e concomitante**.

É necessário, contudo, entender o alcance da questão suscitada pelo embargante. De fato, verifico que o tema da incidência das exigências fiscais foi mencionado no achado **A2(Q1) – Descumprimento de condicionantes para abertura do processo licitatório** mencionou que embora a Cesan seja formalmente enquadrada como estatal não dependente, na prática, os aportes do Governo do Estado não foram utilizados para aumentar sua participação acionária, o que indica que os aportes governamentais foram utilizados para suprirem despesas de capital. Nesse caso, faz-se necessário observar as regras do art. 2º, III, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal e os **Acórdãos TCU 937/2019 – Plenário** e **15653/2018 – Primeira Câmara**. A partir disso, a equipe técnica concluiu que não se poderia afastar, para a PPP examinada, a observância dos requisitos fiscais e orçamentários previstos no art. 10[8] da Lei

---

[6] Art. 192. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

[7] Art. 193. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal poderão ser acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas: (...)

[8] Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)
I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:
a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;
b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

11.079/2004 para a abertura da licitação de PPP. Nesse sentido observa-se o **Relatório 11/2024** (peça 325, Proc. 1143/2024) cujo trecho segue abaixo copiado:

> Apesar de formalmente a Cesan estar enquadrada como estatal não dependente, não figurando no orçamento fiscal do Estado do Espírito Santo, mas apenas no orçamento de investimentos, na prática não é possível afastar a aplicação da LRF, especialmente dos requisitos de responsabilidade fiscal previstos nas alíneas "b" e "c" do inciso I, e incisos II e IV do artigo 10 da Lei 11.079/2004, uma vez que os recursos financeiros a ela repassados pelo Estado para pagamento de despesas de capital não se destinam ao aumento de sua participação acionária na Companhia[9].
>
> O TCU já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o assunto no Acórdão Plenário 937/2019 e no Acórdão 15.653/2018, da Primeira Câmara, entendendo que aumentos de capital social não se enquadram na exceção de aumento de participação acionária prevista no inciso III do artigo 2º da LRF.
>
> Tal questão já foi discutida no âmbito do Processo TC 9663/2018-8 – que tratou da análise concomitante do processo licitatório da PPP de esgotamento sanitário de Cariacica – tendo o Acórdão TC-Plenário 242/2020-5 mantido o achado de mesmo teor.
>
> Assim, não é possível verificar na documentação trazida pela Cesan se as despesas da PPP afetarão ou não as metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, em valores correntes e constantes e se o fluxo de recursos públicos estimado é suficiente para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública.
>
> Importante destacar que segundo informação do Caderno de Justificativas - Premissas dos estudos jurídicos-institucionais para a parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, dos serviços de esgotamento sanitário em 43 municípios capixabas (evento 3, fl. 74) a Cesan tem 55% de suas receitas comprometidas com serviço da dívida e garantias nos outros três contratos de PPP já firmados, o que representa um alto risco de necessitar de aportes de recursos do Estado para cumprir suas despesas de capital e talvez até para as despesas de pessoal e custeio em geral, conforme se vê a seguir:

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;
V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
(...)

[9] O aumento de participação acionária é caracterizado pelo aumento percentual de ações do sócio, não se confundindo com o aumento do capital social da empresa.

Conforme informado pela CESAN, atualmente 55% dos recebíveis referentes às tarifas de água e esgoto estão comprometidos com o serviço de dívida dos financiamentos contraídos e com as garantias públicas.

De outro norte, o Parecer 4/2023/SUAPI/GEPOF (evento 201, fls. 410-414) – apesar de ter considerado que a operação da PPP ora em análise, isoladamente, não representa risco relevante para o erário do Estado – salienta que **a Cesan possui em curso, com execução continuada que ultrapassa a data de assinatura do contrato, obras de implantação e/ou ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário em diversos municípios, contempladas no Plano Plurianual de Investimentos (PPI), seja por custeio próprio ou por recursos consignados no Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA 2023) e PLOA 2024**.

Destaca-se que o Parecer 4/2023/SUAPI/GEPOF não se balizou em um fluxo estimado de recursos/despesas da Cesan para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações por ela contraídas, o que torna a conclusão do Parecer questionável, haja vista que 55% das receitas da Companhia já estão comprometidas com serviço da dívida e garantias contratuais, restando apenas 45% para custeio de despesas gerais e com pessoal, o que traz preocupação quanto à capacidade da Cesan de honrar seus compromissos de longo prazo sem a ajuda financeira do Estado.

Portanto, ***(I)*** a compatibilidade das despesas da PPP com as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO carece ser demonstrada, conforme ditames do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), antes do prosseguimento da licitação, sendo ela, inclusive, uma condição para a autorização de abertura do processo licitatório, conforme dispõe o art. 10 da Lei 11.079/2004 e/ou a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, ***(II)*** deve ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, em cumprimento ao inciso II do art. 10 da Lei 11.079/2004 e ***(III)*** deve ser comprovado que o fluxo de recursos públicos estimado é suficiente para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, em cumprimento ao inciso IV do art. 10 da Lei 11.079/2004.

Diante do exposto, **sugere-se notificar** Cesan, na pessoa do Sr. Diretor-Presidente, para prestar esclarecimentos, bem como ao final, mantendo-se o achado, **expedir determinação** a fim de que comprove nos autos, antes da publicação do edital ***(I)*** fundamentadamente, com base em dados e premissas, que as despesas da PPP não afetarão as metas Anexo de Metas Fiscais da LDO, em valores correntes e constantes, em relação a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes **e/ou** a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, em cumprimento às alíneas “b” e “c” do inciso I do *caput* c/c o § 1º do art. 10 da Lei 11.079/2004; ***(II)*** a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, em cumprimento ao inciso II do art. 10 da Lei 11.079/2004; e ***(III)*** a apresentação de estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

> contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, em cumprimento ao inciso IV do art. 10 da Lei 11.079/2004.

Observa-se que a equipe técnica, analisa a questão sob o ângulo do processo licitatório, que é o objeto do Acompanhamento. Com base nos documentos e argumentos analisados, o Relatório sugere que a Cesan cumpra os requisitos do artigo 10[10] da Lei 11.079/2004.

Após a análise dos documentos e fundamentos apresentados pela Cesan o **Voto do Relator 6829/2024** (peça 357, Proc. 1143;2024) adotado pelo **Acórdão 1346/2024** (peça 358, Proc. 1143/2024) acolheu os argumentos da **Instrução Técnica Conclusiva 3543/2024** (peça 353, Proc. 1143/2024) e limitou o exame aos reflexos necessários para a licitação, reconheceu a submissão da Cesan à LRF no caso concreto e afastou a instauração do incidente de prejulgado por ausência de utilidade prática:

> O Parquet de Contas, em relação ao presente achado, por entender que a Cesan submete-se às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, sugere a instauração de incidente de prejulgado, nos termos dos artigos 348 a 355 do Regimento Interno do TCEES, a fim de, em linhas gerais e basicamente, dirimir a questão em relação ao fato de se os repasses do ente para a cobertura de despesas de capital, se não se referirem a

[10] Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)
I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:
a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;
b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;
II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;
V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
(...)

> aumento de participação acionária, desvirtuaria a classificação da estatal como não dependente.
>
> Em relação a esse ponto, sempre penso que o estudo detido em relação à correta interpretação da lei é medida salutar, capaz de garantir maior segurança jurídica aos atos de gestão. Entretanto, no presente caso, tanto a Área Técnica quanto o Ministério Público de Contas entendem pela submissão da Cesan à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo a Área Técnica, inclusive, sugerido a emissão de recomendações à Cesan no sentido de comprovar a sua aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal, posicionamento esse ao qual expresso anuência.
>
> Assim, considerando ainda que os presentes autos se referem a uma análise concomitante de edital, e que a abertura de incidente poderia deixá-lo em suspenso por tempo indeterminado, prejudicando a política pública intentada, divirjo da proposta de se instaurar incidente de prejulgado e acompanho o entendimento técnico em relação ao presente achado, por seus próprios fundamentos, e o adoto como razões de decidir.
>
> Na oportunidade, ressalte-se também que, por se tratar de cumprimento de lei, a expedição de recomendação atende ao interesse público, não sendo uma facultatividade o seu cumprimento ou não. Assim, deve a Cesan providenciar as medidas sugeridas pela Área Técnica no presente item, no sentido de se demonstrar a aderência do certame à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, a matéria foi analisada **de forma instrumental e vinculada à questão Q1**, ou seja, verificou-se se estavam presentes as condições fiscais definidas no 10[11] da Lei 11.079/2004 para a abertura daquela licitação. O Acompanhamento não foi estruturado como auditoria contábil autônoma destinada a examinar todos os

---

[11] Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)
I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:
a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;
b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;
II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;
V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
(...)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

aportes realizados pelo acionista controlador, apurar a existência de contrapartida acionária proporcional e declarar, em caráter geral e definitivo, a classificação fiscal da companhia.

Essa distinção é central. **A relevância da classificação da Cesan não se confunde com sua pertinência, em toda a extensão pretendida, ao objeto fiscalizado.** A delimitação do objeto constitui limite à atuação decisória e, ao mesmo tempo, garantia de que qualquer conclusão seja precedida de instrução suficiente e de efetivo contraditório.

O **Acórdão 00194/2026-1** (peça 22, Proc. 2855/2025), por meio do **Voto do Relator 00996/2026** (peça 21, Proc. 2855/2025), de minha autoria, enfrentou a parcela da controvérsia pertinente ao processo. Na ocasião, adotei as razões da **Manifestação Técnica 2495/2025 e da Instrução Técnica de Recurso 201/2025** e consignei que o acórdão então recorrido havia reconhecido a submissão da Cesan às exigências da LRF no caso concreto e expedido recomendação para a comprovação de sua aderência, portanto, não vislumbrei controvérsia suficiente que justificasse a instauração de prejulgado. Nesse sentido, destaco o trecho abaixo:

> Quanto à necessidade de instauração de incidente de prejulgado, corroboro o entendimento expressado na ITR 201/2025-7 (peça 12), no sentido de que:
>
> > [...]
> >
> > Diante deste cenário, e em que pesem os argumentos do recorrente, não vislumbramos a controvérsia alegada. Com efeito, o acórdão recorrido deixa claro que o entendimento adotado foi no sentido de submissão da CESAN à LRF, conforme defendido pela Área Técnica e pelo próprio MPC, culminando com a expedição de recomendação para que a CESAN comprove sua aderência à LRF, medida que, conforme destacado, atende ao interesse público, por se tratar de cumprimento de lei, não sendo uma mera faculdade.
> >
> > Ou seja, o Plenário do TCEES, assim como a Área Técnica e o MPC, entendeu, no caso concreto, e por unanimidade, que a CESAN se submete à LRF, constituindo um importante precedente. E assim sendo, não vislumbramos, por ora, utilidade prática na instauração do incidente de prejulgado, de sorte que sugerimos o não acolhimento das razões recursais referentes a ente ponto.
> >
> > [...]

Como acima demonstrado, destaquei a ausência de utilidade prática para a instauração de incidente de prejulgado considerando o objeto do Acompanhamento e incorporei as razões expressas na **Instrução Técnica de Recurso 201/2025** e na **Manifestação Técnica 2495/2025-7** que por sua vez, manteve a solução adotada pelo **Acórdão 1346/2024** (peça 358, Proc. 1143/2024) que, em verdade, está em coerência com os precedentes desta Corte em situações semelhantes, tal qual se confere nos **Acórdãos TC 00756/2021-1** e **00786/2024-7**, nos quais expediu-se recomendação, e não nova determinação, quanto à comprovação dos requisitos do art. 10 da Lei 11.079/2004.

Não houve, portanto, silêncio sobre o ponto que cabia a esta Corte decidir. Houve solução expressa acerca da incidência das exigências fiscais sobre a licitação e acerca das providências postuladas no Pedido de Reexame.

Para fins dialéticos, descrevo que, nos termos do art. 174 da Lei Complementar 621/2012, o incidente de prejulgado visa construir um entendimento deste Tribunal sobre determinada matéria incidental a que se reconheça relevância jurídica. Portanto, a finalidade é solidificar um entendimento jurídico interno acerca da interpretação de determinada norma jurídica ou procedimento da Administração.

No caso, esta Corte examinou os elementos dos autos e a definição da Cesan como empresa dependente ou não, não modificaria a resolução dada, diante dos limites do objeto do Acompanhamento, que é o procedimento licitatório. O cumprimento do artigo 10 da Lei 11.079/2004 aplicável a estatais dependentes foi exigido da Cesan desde o **Acórdão 1346/2024** (peça 358, Proc. 1143/2024).

O que o embargante pretende agora é que a decisão avance para um pronunciamento mais amplo e fora do escopo do Acompanhamento. O embargante deseja que se defina a natureza jurídica de aportes do Governo do Estado de

12 Art. 174. Por iniciativa de Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Plenário, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecida a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, observada a forma estabelecida no Regimento Interno. Parágrafo único. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro ou Auditor que suscitar a matéria.

maneira que se verifique sua correspondência com aumento de participação acionária, classifique definitivamente a Cesan como dependente ou independente e extraia todas as consequências contábeis, orçamentárias e fiscais desse enquadramento para os mais diversos fins. Essa apuração exige objeto próprio, exame individualizado dos registros contábeis e dos atos societários, delimitação do período, identificação dos responsáveis e prévia manifestação dos interessados.

Tal aprofundamento não constitui simples integração do acórdão. Representaria ampliação qualitativa da fiscalização originária. Os arts. 141[13] e 492[14] do CPC, aplicáveis como parâmetros gerais por força do art. 70[15] da Lei Complementar 621/2012 e do art. 15[16], vedam a decisão sobre objeto diverso daquele submetido ao julgador e protegem as partes contra decisão-surpresa, em harmonia com o art. 10[17] do CPC.

Cheim define que "os recursos não devolvem ao órgão *ad quem* o conhecimento de matéria estranha ao âmbito do julgamento do juízo *a quo*. A extensão da matéria impugnada não pode ser maior do que a da decisão recorrida."[18] Ou seja, o limite do recurso está nos limites objetivos do processo de fiscalização.

O efeito devolutivo dos recursos tampouco autoriza essa ampliação. Conforme o art. 1.013[19] do CPC, devolve-se ao órgão julgador a matéria impugnada e as questões suscitadas e discutidas no processo. **O recurso permite reexaminar o que foi decidido no âmbito do objeto processual; não transforma a instância**

[13] Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.
[14] Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.
[15] Art. 70. Aplicam-se aos processos no âmbito do Tribunal de Contas, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.
[16] Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.
[17] Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.
[18] JORGE, Flávio Cheim. Teoria Geral dos Recursos Cíveis. 7 ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. P. 349.
[19] Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

revisora em nova unidade de fiscalização nem substitui a instrução necessária à apuração de objeto distinto.

Assim, a decisão embargada examinou a questão fiscal na extensão pertinente à licitação e não estava obrigada a emitir a declaração geral pretendida. **O não acolhimento desse aprofundamento decorre dos limites objetivos do Acompanhamento e dos limites processuais e não caracteriza omissão.**

Nesse sentido, o artigo 193[20] do RITCEES dispõe que o Acompanhamento é um procedimento fiscalizatório **seletivo** o que determina que que a matéria a ser analisada é apenas a matéria selecionada. No caso, a matéria selecionada foi o procedimento licitatório apenas.

Por efeito, a discussão acerca da a apuração autônoma, geral e definitiva da natureza dos repasses e da classificação fiscal da Cesan não integra o objeto deste Acompanhamento e extrapola a matéria selecionada.

De igual maneira, o dever de fundamentação não obriga o órgão julgador a examinar toda matéria mencionada pelas partes, independentemente de sua relação com o objeto do processo. Conforme o art. 489, § 1º, IV[21], do CPC, devem ser enfrentados os argumentos capazes, em tese, de afastar a conclusão adotada, desde que inseridos nos limites objetivos da controvérsia.

Esses limites são estabelecidos pelo art. 141[22] do CPC, segundo o qual o mérito deve ser decidido nos limites propostos, e pelo art. 492[23] do mesmo Código que veda decisão sobre objeto diverso daquele submetido ao julgador. Portanto, o dever de fundamentação não pode ser interpretado isoladamente, como se obrigasse o

---

[20] Art. 193. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal poderão ser acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:
[21] § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
(...)
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
[22] Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.
[23] Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

Tribunal a examinar qualquer questão suscitada pela parte, ainda que estranha ao objeto do processo.

Ao analisar o caso, observa-se que essa matéria está fora dos limites dos autos. Isso não retira a matéria da competência deste Tribunal. Havendo elementos que justifiquem exame específico da natureza dos aportes e da classificação da Cesan, a questão poderá ser submetida a procedimento fiscalizatório próprio, inclusive mediante Representação, com escopo, instrução e contraditório adequados.

II.3 CIENTIFICAÇÃO DOS 43 (QUARENTA E TRÊS) MUNICÍPIOS

Também não procede a alegação de omissão quanto à cientificação dos 43 municípios impactados pela PPP.

No **Voto do Relator 00996/2026** (peça 21, Proc. 2855/2025) tratei expressamente do pedido e adotei o entendimento da **Manifestação Técnica 02495/2025** (peça 17, Proc. 2855/2025) no sentido de que, por ter o Acompanhamento como objeto o procedimento licitatório e por já estar a licitação concluída e homologada, não se mostrava necessária a inclusão individual dos municípios na instrução processual, conforme abaixo reproduzo:

> [...]
>
> De outro norte, como a análise concomitante realizada no Processo TC 1143/2024 teve como objeto o processo licitatório, entende-se que não é necessária – depois de realizada a licitação, que já foi, inclusive, homologada – a notificação dos 43 municípios para acompanhamento da instrução processual, pois a decisão recorrida, após transitar em julgado, será monitorada para verificação do cumprimento das suas deliberações pela Cesan.
>
> Além disso, existindo evidências de prejuízo ao interesse público decorrente da licitação em questão, qualquer interessado poderá representar ao Tribunal e pleitear eventual suspensão ou anulação do certame ou anulação dos contratos, caso estes já tenham sido assinados.
>
> [...]

Naquela oportunidade, registrei, ainda, que o cumprimento das deliberações seria verificado em Monitoramento e que qualquer interessado, diante de evidências de prejuízo ao interesse público, poderia representar ao Tribunal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

Logo, a alegação de omissão do embargante parte de premissa que não se confirma, afinal, a questão foi devidamente enfrentada e decidida. O fato de o embargante discordar da solução não converte a decisão em omissa.

Há, ademais, fundamento material para a conclusão adotada. O saneamento básico pode envolver serviços de interesse local, mas também funções públicas de interesse comum. O art. 8º, II[24], da Lei 11.445/2007, com a redação dada pela Lei 14.026/2020, atribui a titularidade, no caso de interesse comum, ao Estado em conjunto com os Municípios que compartilhem efetivamente instalações operacionais integrantes de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião instituída por lei complementar estadual. A mesma lei adota a regionalização com vistas a ganhos de escala, universalização e viabilidade técnica e econômico-financeira.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1.842/RJ, assentou que a função pública de saneamento pode ultrapassar o interesse estritamente local e que, nas estruturas regionais, a titularidade deve ser exercida por colegiado formado pelo Estado e pelos Municípios, sem concentração absoluta do poder decisório em um único ente. Nesse sentido, transcrevo o trecho abaixo:

> (...) A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar

[24] Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)
I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

> estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. (...)

No Espírito Santo, a Lei Complementar Estadual 968/2021 instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto (MRAE) e atribuiu ao seu Colegiado Regional competências de apreciação e deliberação sobre projetos e matérias de interesse regional. Por essa razão, desde o início, a fiscalização avaliou a participação dos entes municipais: o achado **A1(Q1) – Ausência de deliberação do Colegiado Regional da Microrregião de Água e Esgoto do Espírito Santo** tratou justamente do fórum interfederativo adequado e resultou em determinação para que a Cesan submetesse o projeto de PPP à MRAE.

Para os fins e limites processuais do Acompanhamento, a Cesan era a responsável pela organização e condução da licitação e a destinatária das determinações necessárias ao aperfeiçoamento do certame. A cientificação individual dos 43 municípios, além de não ter sido considerada necessária pela equipe responsável, multiplicaria as intervenções processuais sem utilidade concreta para a atuação concomitante e comprometeria a celeridade exigida de uma fiscalização preventiva.

Encerrada e homologada a licitação, a providência tornou-se também extemporânea em relação ao Acompanhamento. Eventuais comunicações ou intervenções especificamente relacionadas ao processo de Monitoramento deverão ser avaliadas nos próprios autos desse instrumento, conforme seu objeto e o desenvolvimento de sua instrução. Não cabe aos presentes embargos redefinir, antecipadamente, o polo de processo distinto.

Concluo, portanto, que o acórdão embargado enfrentou a matéria de modo claro e coerente. Não há omissão a sanar.

II.4 ALEGADA AUSÊNCIA DE EXAME DOS ACHADOS A1, A4, A5, A7 E A8

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

O embargante sustenta que o acórdão não teria indicado quais achados foram convertidos em determinações nem as razões para afastar a conversão pretendida. Também nesse ponto não se verifica omissão ou obscuridade.

No **Voto do Relator 00996/2026** (peça 21, Proc. 2855/2025) declarei expressamente a minha concordância com a **Manifestação Técnica 02495/2025** (peça 17, Proc. 2855/2025) e a adotei como parte integrante das minhas razões de decidir, com fundamento no art. 2º, § 3º[25], do Decreto Federal 9.830/2019. O dispositivo expressamente citado autoriza que a motivação seja constituída por declaração de concordância com notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam o julgamento.

A fundamentação por referência não reduz a motivação quando o documento incorporado é identificado e contém as razões que permitem compreender a conclusão. Tampouco obriga o julgador a transcrever integralmente, no corpo do voto, cada passagem da manifestação adotada. A leitura conjunta do voto e da peça técnica traz com precisão o tratamento conferido a cada achado:

a) **A1(Q1) – Ausência de deliberação da MRAE:** o **Acórdão 1346/2024** (peça 358, Proc. 1143/2024) já havia mantido o achado e determinado à Cesan que submetesse o projeto de PPP à apreciação da MRAE e excluísse dos documentos da licitação as disposições que afastassem ou limitassem a atuação regulatória sobre as futuras concessionárias. Como a pretensão recursal reproduzia providência já concedida, o Pedido de Reexame não foi conhecido nessa parcela por ausência de necessidade e utilidade recursal;

b) **A4(Q2) – Falta de clareza na minuta do edital:** a análise foi dividida de acordo com o conteúdo das pretensões. Não se conheceu do pedido de expedição de determinação porque o acórdão originário já havia determinado à Cesan a juntada da versão atualizada da minuta, sem os erros de referência interna, e a disponibilização, no sítio eletrônico da licitação, de documentos correspondentes às versões mais recentes do processo licitatório. Quanto ao pedido de manutenção

[25] § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

do achado, o recurso foi desprovido porque a versão juntada na peça 336 já demonstrava a correção dos erros. Embora a cópia do processo licitatório encaminhada na peça 346 ainda contivesse versão desatualizada, remanescia apenas a necessidade de atualização documental, providência já abrangida pela determinação expedida;

c) **A5(Q2) – Restrição à adjudicação de mais de um lote:** o mérito foi expressamente examinado. O acórdão originário afastou o achado e reconheceu a possibilidade de a Cesan limitar a adjudicação de mais de um lote ao mesmo licitante, desde que não restringisse sua participação nos dois lotes e preservasse a proposta mais vantajosa. Para isso, a adjudicação do lote remanescente deveria ficar condicionada à aceitação, pelos licitantes subsequentes, do mesmo valor oferecido pelo vencedor desistente. A área técnica constatou que o edital posteriormente publicado observou essas condições e considerou, ainda, que a regra não precisou ser aplicada no caso concreto e que, até aquele momento, não havia notícia de ações contra as regras ou o resultado do certame. Por essas razões, foi mantida a solução recorrida;

d) **A7(Q2) – Qualificação econômico-financeira:** o **Acórdão 1346/2024** (peça 358, Proc. 1143/2024) já havia mantido o achado e determinado à Cesan que excluísse ou justificasse, mediante estudo fundamentado, o índice de alavancagem (IA) e o índice de cobertura de benefícios (ICB), juntasse ao processo licitatório a versão atualizada da minuta e assegurasse a correspondência entre os documentos do processo e aqueles disponibilizados no sítio eletrônico da licitação. Como o pedido recursal reproduzia essas providências, o recurso não foi conhecido nessa parcela por ausência de interesse recursal; e

e) **A8(Q2) – Regras de propostas e lances:** o acórdão originário também já havia mantido o achado e determinado à Cesan que eliminasse a limitação ao número de participantes na fase de lances, definisse no edital a diferença mínima entre os lances, adotasse os critérios regulamentares de desempate e atualizasse os documentos da licitação. A pretensão recursal reiterava os mesmos comandos e, por isso, não apresentava necessidade ou utilidade.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

A **Manifestação Técnica 2495/2025** (peça 17, Proc. 2855/2025) reconheceu que a Cesan posteriormente descumpriu parte das determinações relativas ao A8, ao restringir a participação na fase de lances e permitir que a diferença mínima entre os lances fosse definida durante a sessão, sem previsão no edital. Esse fato, contudo, não conferia interesse à reiteração, em grau recursal, de determinação já expedida. Segundo a manifestação técnica, a confirmação do descumprimento e a eventual responsabilização dos agentes deveriam ser examinadas no processo de Monitoramento.

O dispositivo do **Acórdão 00194/2026-1** (peça 22, Proc. 2855/2025) observou essa diferenciação. Não conheceu das parcelas relativas aos achados A1, A4, A7 e A8 nas quais as providências requeridas já haviam sido contempladas pelo acórdão originário. Quanto às pretensões que buscavam modificar as soluções de mérito, negou-lhes provimento, inclusive no que se refere à manutenção do achado A4 e às providências relativas ao A5.

A análise individualizada também demonstra que a alegação do embargante parte de premissa imprecisa. Nos achados A1, A7 e A8, as providências pretendidas já haviam sido expedidas como determinações. No A4, também já existia determinação, enquanto o pedido de manutenção do achado foi rejeitado porque a falha havia sido corrigida. Apenas o A5 envolvia propriamente a conversão de recomendação em determinação, pretensão que foi expressamente examinada e rejeitada no mérito.

Portanto, não houve recusa genérica ou imotivada de converter recomendações em determinações. A fundamentação incorporada ao voto permite identificar, em relação a cada achado, a natureza da providência adotada, a parcela recursal não conhecida e aquela examinada e desprovida. A discordância do embargante com essas conclusões não caracteriza omissão ou obscuridade.

II.5 DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES E REMESSA AO MONITORAMENTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

As alegações relativas à ausência de providências diante do descumprimento das determinações e à suposta contradição quanto ao achado A8 decorrem da mesma questão e podem ser examinadas em conjunto.

A Manifestação Técnica registrou a constatação de descumprimento de parte das determinações relativas ao A8, remetendo ao Monitoramento sua verificação definitiva e a apuração das consequências cabíveis.

O acórdão embargado não ignorou o fato superveniente. Ao contrário, no **Voto do Relator 00996/2026** (peça 21, Proc. 2855/2025), registrei expressamente que a Cesan havia descumprido as determinações relacionadas às regras de apresentação de propostas e lances. Em seguida, expliquei que essa circunstância não justificava conhecer ou prover a pretensão recursal, porque o Pedido de Reexame buscava a expedição do mesmo comando já contido no **Acórdão 1346/2024** (peça 358, Proc. 1143/2024).

Essa conclusão é lógica. Se a determinação já existia, sua reedição no julgamento recursal seria desnecessária. O descumprimento posterior não demonstra erro na decisão originária nem cria interesse para obter providência já concedida; inaugura questão distinta: verificar se a ordem foi efetivamente descumprida e, em caso positivo, definir as consequências cabíveis.

Para essa segunda etapa, a legislação especial desta Corte prevê instrumento específico. O art. 194[26] do RITCEES estabelece que o **Monitoramento** é utilizado para verificar o cumprimento das deliberações do Tribunal e os resultados delas advindos, sendo objeto de monitoramento toda decisão que contenha determinações a serem cumpridas pelo jurisdicionado. A Resolução TC 278, de 4

[26] Art. 194. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. § 1º São objetos de monitoramento toda e qualquer decisão do Tribunal que resulte em determinações a serem cumpridas pelo jurisdicionado. § 2º Para o exercício do monitoramento, o Tribunal poderá requisitar, periodicamente, informações e relatórios, bem como realizar inspeções.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

de novembro de 2014[27], por sua vez, disciplina a análise da documentação e a proposição de medidas corretivas ou punitivas no âmbito do Monitoramento.

Distingue-se o Acompanhamento do Monitoramento quanto às funções próprias de cada procedimento. O Acompanhamento concomitante atua preventivamente, durante período predeterminado, para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos e permitir o aperfeiçoamento tempestivo do objeto fiscalizado. O Monitoramento verifica, após a deliberação, se os comandos foram cumpridos e, quando necessário, subsidia a adoção de medidas corretivas ou a apuração de responsabilidade.

Essa separação não significa tolerância com o descumprimento nem afastamento da jurisdição desta Corte. Ao contrário, preserva a efetividade da decisão e o devido processo legal: a confirmação do inadimplemento, a individualização das condutas, o exame de justificativas e a eventual aplicação de sanção exigem instrução própria e oportunidade de defesa.

Também não há contradição entre reconhecer a informação superveniente e remeter suas consequências ao Monitoramento. Contradição existiria se o acórdão afirmasse, ao mesmo tempo, que a determinação foi cumprida e descumprida, ou que a responsabilização caberia e não caberia no mesmo instrumento. Não foi o que ocorreu. As premissas são compatíveis: havia notícia de descumprimento; a pretensão recursal repetia comando já expedido; e a verificação definitiva e as consequências do fato pertencem ao procedimento próprio.

A natureza revisional do Pedido de Reexame não modifica essa conclusão. Fatos supervenientes podem ser considerados quando repercutem sobre a matéria devolvida, mas não ampliam ilimitadamente o objeto do recurso nem alteram a finalidade própria de cada instrumento. O efeito devolutivo permite revisar a decisão impugnada; não transforma o recurso em Monitoramento.

---

[27] Disponível em: https://acessoidentificado.tcees.tc.br/Publica/VisualizadorDocumento/LerPdf?idDocumento=3466704&key=74501342892668436bd5219c7094f3add481995352b161c8a8dbb80ef554e66900b7d1eea1c9df96adc0dd63d51c27c7c905ef4edb2a22f786a69815ceb6fd62

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

Na mesma linha, os Embargos de Declaração não podem ser utilizados para substituir essa opção processual por outra de preferência do embargante. O acórdão indicou de forma expressa o fato, o instrumento cabível e a finalidade da futura apuração. Não há omissão, obscuridade ou contradição a sanar.

II.6 CONCLUSÃO

O exame conjunto do **Acórdão 00194/2026-1** (peça 22, Proc. 2855/2025) embargado, do **Voto do Relator 00996/2026** (peça 21, Proc. 2855/2025), da **Manifestação Técnica 2495/2025** (peça 17, Proc. 2855/2025), expressamente incorporada às razões de decidir, demonstra que todas as questões pertinentes ao objeto do Pedido de Reexame foram enfrentadas.

Quanto à classificação da Cesan, o acórdão apreciou a incidência das exigências fiscais na extensão necessária à licitação e não estava obrigado a converter os embargos em auditoria autônoma sobre a natureza de todos os aportes estaduais. Quanto aos municípios, houve rejeição expressa e fundamentada do pedido de cientificação individual. Quanto aos achados A1, A4, A5, A7 e A8, a peça técnica incorporada individualizou as soluções adotadas. E, quanto ao descumprimento das determinações, o julgado indicou corretamente o Monitoramento como instrumento destinado à sua verificação e à eventual adoção de medidas corretivas ou punitivas.

As alegações do embargante revelam inconformismo com o resultado e buscam novo julgamento de matérias já decididas ou a ampliação do objeto fiscalizatório. Essa finalidade não se compatibiliza com o art. 411[28] do RITCEES cumulado com

[28] Art. 411. Caberão embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal. § 1º Os embargos de declaração serão opostos por escrito pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em petição dirigida ao Relator. § 2º Os embargos de declaração serão interpostos dentro do prazo improrrogável de cinco dias, contados na forma da Lei Orgânica do Tribunal. § 3º Os embargos de declaração interrompem os prazos para cumprimento do acórdão e parecer prévio embargados, bem como para interposição dos demais recursos previstos na Lei Orgânica do Tribunal. § 4º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, os prazos recomeçam a contagem a partir da publicação do acórdão que julgou os embargos. § 5º Identificado e apontado pelo Conselheiro Relator argumento que possa resultar em efeito modificativo da decisão impugnada, os embargos de declaração serão remetidos à Secretaria de Controle Externo de Recursos para elaboração de instrução técnica.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

o art. 1.022[29] do CPC nem com as normas locais que regem os embargos de declaração.

Em verdade, os embargos de declaração não constituem instrumento adequado para rediscutir matéria já apreciada, tampouco para provocar novo julgamento do mérito da controvérsia. Nos termos do art. 167 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e do art. 1.022 do Código de Processo Civil, os embargos destinam-se exclusivamente ao saneamento de obscuridade, contradição, omissão ou erro material, não se prestando ao reexame das conclusões adotadas pelo órgão julgador.

A propósito, esta Corte já assentou, como por ocasião do **Acórdão TC-01043/2025**, que os embargos de declaração são incabíveis quando utilizados, sob o pretexto de sanar omissão, como sucedâneo recursal destinado à rediscussão do mérito do julgado.

> Acórdão 01043/2025
>
> Enunciado:
>
> **Os embargos de declaração têm natureza de recurso de fundamentação vinculada, de modo que não constituem via adequada para rediscutir o mérito da decisão, devendo restringir-se a sanar vícios formais de obscuridade, contradição, omissão ou erro material.**
>
> Teor:
>
> O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:
>
> I RELATÓRIO
>
> Trata-se de Embargos de Declaração, com pedido de efeitos infringentes, interpostos por (...), em face do Acórdão n° 00757/20254-6, proferido peça

[29] Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:
I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;
II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;
III - corrigir erro material.
Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:
I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;
II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º .

2ª Câmara no Processo TC n° 4615/2025-2 (Omissão de Folha de Pagamento referente a Abril/2025).

(...) II FUNDAMENTOS

(...) II.2 MÉRITO

O Acórdão nº 00757/2025-6, proferido pela 2ª Câmara, é objeto dos presentes Embargos de Declaração, nos quais o embargante suscita a existência de contradições e omissões, com base nos seguintes fundamentos:

(i) que a aplicação de multa por reincidência teria se baseado em erro de fato e contradição, uma vez que a autuação anterior fora sanada e reconhecida a ausência de dolo ou de culpa grave, não havendo, portanto, aplicação de penalidade;

(ii) que não teria sido considerada a peça defensiva, comprometendo a coerência do julgado, além de omissão quanto ao enfrentamento do conteúdo decisório daquele precedente imediato, uma vez que o voto embargado menciona a existência de linha interpretativa de relevação da sanção de multa imposta.

Confrontando essas alegações com o teor do Acórdão n° 00757/20254-6 – 2ª Câmara, não se verifica a ocorrência de erro de fato/contradição ou omissão, sanável pela via dos Embargos de Declaração.

Os Embargos de Declaração são classificados como recurso de fundamentação vinculada, de modo que, para seu provimento, é necessária a presença de vícios específicos: obscuridade, contradição ou omissão. Esta, no caso dos Embargos Declaratórios, é aquela que se refere a não apreciação de ponto crucial para o deslinde do caso, não se confundindo com a valoração de imputações, a análise de provas ou o exame de culpabilidade. O recurso visa, portanto, corrigir uma falha formal da decisão, não sua justiça.

É necessário, obrigatoriamente, que o recorrente aponte em sua petição recursal a ocorrência de omissão, obscuridade ou contradição presentes na decisão embargada. Nos dizeres de Humberto Theodoro Júnior,

“Trata-se de recurso com fundamentação vinculada, vale dizer, somente pode ser oposto nas hipóteses restritas previstas em lei. com relação à omissão, o parágrafo único explicitou o que deve ser considerado como decisão omissa, demonstrando a severa e minuciosa repulsa da legislação atual à tolerância com que os tribunais vinham compactuando com verdadeiros simulacros de fundamentação.”

Conforme bem observado pelo Conselheiro-Substituto Donato Volkers Moutinho no Acórdão 00832/2024-1, de sua relatoria, para entender o que é a omissão sanável, por intermédio de embargos de declaração - como a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal não se detêm na questão, - é necessário recorrer ao Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente aos processos no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (art. 70 da LC 621/2012):

No que interessa à análise do caso concreto, de acordo com o art. 1.022, inciso II e parágrafo único, c/c o art. 489, § 1º, do CPC, considera-se

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

> omissa a decisão que não trata de ponto ou questão sobre o qual deveria se pronunciar o julgador, de ofício ou a requerimento, e, especificamente, aquela que não enfrenta todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão por ele adotada.
>
> Além disso, não configura omissão sanável pela via dos Embargos Declaratórios, a ausência de menção a todos os pontos suscitados pelas partes. Esse é o entendimento dos Tribunais do país, bem como desta Corte, conforme se verifica do excerto do Acórdão 609/2018 (...).
>
> (...) Embargos de declaração são instrumentos processuais destinados exclusivamente a esclarecer obscuridades, contradições ou omissões em decisões judiciais. Eles não são ferramentas para reexame do mérito ou expressão de insatisfação com o resultado do julgamento.
>
> Os embargos de declaração, portanto, não se prestam ao reexame do mérito da decisão, mas tão somente à sua integração ou correção formal. No caso em exame, a leitura dos autos evidencia que o embargante pretende rediscutir o mérito do julgamento, especialmente quanto à aplicação da multa e à caracterização da reincidência, o que extrapola os limites da via eleita.
>
> As alegadas contradição e obscuridade restringem-se, na realidade, à divergência de interpretação entre o embargante e o entendimento firmado no acórdão, não configurando vício sanável. O acórdão recorrido apreciou de forma expressa o histórico de reincidência, a extemporaneidade da remessa e a jurisprudência aplicável, fundamentando de modo suficiente a manutenção da penalidade.
>
> (...) Não se configuram, portanto, as hipóteses legais autorizadoras dos Embargos de Declaração, uma vez que inexiste contradição, obscuridade ou omissão no Acórdão nº 00757/2025-6 – 2ª Câmara, mas apenas inconformismo do embargante diante das consequências desfavoráveis do julgado
>
> (...) 1. ACÓRDÃO TC-1043/2025:
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:
>
> 1.1. CONHECER os Embargos de Declaração interpostos e, no mérito, NEGARLHE PROVIMENTO, mantendo inalterado o Acórdão n° 00757/20254-6 – 2ª Câmara;
>
> (...) 2. Unânime.
>
> (TCE-ES. Controle Externo > Recurso > Embargos de Declaração. Acórdão 01043/2025. Processo 06049/2025. Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 07/11/2025, Data da Publicação no DO-TCES: 17/11/2025).

Desse modo, inexistindo omissão a ser suprida e evidenciando-se que a insurgência da embargante traduz mero inconformismo com o resultado do julgamento, os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, mas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

desprovidos, mantendo-se integralmente o **Acórdão 00194/2026-1** (peça 22, Proc. 2855/2025).

Diante do exposto, ratifico a **Decisão Monocrática 421/2026** quanto ao **conhecimento** dos presentes Embargos de Declaração e, sob o amparo do art.16 do RITCEES, no mérito, voto por seu **NÃO PROVIMENTO**, uma vez que o embargante não demonstrou a existência de omissão, obscuridade ou contradição na decisão recorrida, limitando-se a rediscutir questões de mérito já apreciadas por esta Corte de Contas.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, do Regimento Interno do TCEES aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, concordando com o entendimento técnico e discordando do posicionamento ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-0716/2026:

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, em:

1.1. RATIFICAR O CONHECIMENTO E NEGAR PROVIMENTO aos Embargos de Declaração interpostos, mantendo inalterado o **Acórdão 00194/2026-1** (peça 22, Proc. 2855/2025);

1.2. DAR CIÊNCIA ao embargante acerca da presente deliberação, na forma regimental;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

1.3. DETERMINAR O ARQUIVAMENTO dos autos**,** após certificado o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 24/9/2026 - 49ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3FF83-46428-5D496