



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

Assunto: Índícios de irregularidade nas obras de reforma e ampliação do Aeroporto Raimundo Andrade, localizado no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES (Contrato nº 2024.000007.35101.01)

Decisão recorrida: [58 - Decisão 03171/2025-5](#) – Plenário

Processo referência: [4024/2025](#)

Classificação: Controle Externo – Fiscalização – Representação

Unidade Gestora: **SEMOBI – Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura**

Interessada: Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

Conselheiro Relator: [Davi Diniz de Carvalho](#)¹

Representante: Unidade Técnica do TCEES (Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade – NCP)

Responsáveis: **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura) e **Ketrin Kelly Alvarenga** (Gestora do Contrato nº 2024.000007.35101.01)

Processo relacionado: [793/2025-8](#) (Auditoria de Conformidade)

AGRAVO
COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 55, IV², 152, IV³, 154⁴, 157⁵, 159⁶ e 169⁷ da Lei

¹ **Art. 154.** O Recurso não será distribuído ao Relator, nem àquele que tenha proferido voto vencedor na decisão recorrida, salvo nas hipóteses de embargos de declaração e agravo. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019](#))

Parágrafo único. O agravo interposto em face do deferimento ou não de medidas cautelares **não será distribuído ao Relator** nem àquele que proferiu voto vencedor na decisão recorrida.

² **Art. 55.** São etapas do processo: [...]



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 451/2008⁸, bem como nos artigos 381⁹ e 415¹⁰ da Resolução TC nº. 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem interpor o presente **AGRAVO**, exprimindo irresignação com os termos assentados na [58 - Decisão 03171/2025-5](#), proferida pelo Plenário nos autos do Processo TCE/ES 4024/2025, em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC nº 261/2013¹¹.

SUMÁRIO

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO AGRAVO	4
2 RELATÓRIO.....	5
3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO AGRAVO E DO PEDIDO DE REFORMA DA DECISÃO	25

IV – os eventuais recursos;

³ Art. 152. Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas: [...]

IV – agravo.

⁴ Art. 154. O Recurso não será distribuído ao Relator, nem àquele que tenha proferido voto vencedor na decisão recorrida, salvo nas hipóteses de embargos de declaração e agravo. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019](#))

Parágrafo único. O agravo interposto em face do deferimento ou não de medidas cautelares não será distribuído ao Relator nem àquele que proferiu voto vencedor na decisão recorrida.

⁵ Art. 157. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

⁶ Art. 159. Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.

⁷ Art. 169. Das decisões interlocutórias caberá agravo, formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias contados da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.

⁸ *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;

⁹ Art. 381. Da decisão que defere ou indefere a medida cautelar caberá agravo.

¹⁰ Art. 415. Das decisões interlocutórias caberá agravo formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias.

¹¹ 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;



<i>3.1 Vedação à combinação normativa (art. 191 da Lei 14.133/2021): inaplicabilidade da Nova Lei de Licitações e Contratos ao RDC Eletrônico nº 001/2023</i>	25
<i>3.2 Da possível existência de orçamento com valor superestimado</i>	29
<i>3.3 A apresentação do orçamento detalhado é obrigação do contratado e constitui parte indissociável do projeto básico completo, inclusive na modalidade contratação integrada</i>	31
<i>3.4 A hipótese aventada de “paralisação imediata das obras” configuraria represália indevida – verdadeira forma de chantagem contratual – e, portanto, juridicamente inadmissível: inviabilidade de invocação do “periculum in mora reverso” com base em uma possível retaliação ilícita do particular</i>	45
<i>3.5 A revisão do preço decorre da necessidade de equacionar direitos e obrigações contratuais e pode ser realizada tanto em benefício do contratante quanto do contratado</i>	49
<i>3.6 As prerrogativas e os mecanismos de controle internos da SEMOBI não afastam incidência da tutela do Controle Externo, tampouco possuem aptidão para descaracterizar o receio de ineficácia do provimento final – “periculum in mora”</i>	53
<i>3.7 O custo do cuidado (da cautela) é invariavelmente menor do que o custo do reparo</i>	57
4 DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR	60
<i>Incompatibilidade entre critério de medição e orçamento: manutenção de valores superiores ao custo efetivo e risco de superfaturamento de R\$ 15,6 milhões</i>	63
<i>Serviços de “solos moles” sem suporte geotécnico e sem previsão de execução (rachão e empréstimo de material para aterro), mas mantidos em planilha e medições, com possibilidade prejuízo do erário de R\$ 21.735.733,24</i>	64
5 DA ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO	73



6 CONCLUSÃO.....76

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO AGRAVO

Preceitua o artigo 381 do Regimento Interno que “***Da decisão que defere ou indefere a medida cautelar caberá agravo.***”.

Por sua vez, prescreve o art. 415 do mesmo diploma legal que “***Das decisões interlocutórias caberá agravo formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias***”, contados na forma prevista no art. 67¹² da Lei Orgânica do Tribunal¹³.

Aplicando os normativos referidos ao caso em tela, tem-se que a decisão proferida pelo Plenário (**Decisão 03171/2025-5**), que indeferiu a concessão da medida cautelar requerida pelo **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e Mobilidade (NCP) no bojo do Processo TCE/ES 4024/2025 (Representação)**, ostenta característica de incidente processual, **desafiador do recurso de Agravo, haja vista possuir natureza jurídica de decisão interlocutória**, a qual não põe termo ao feito.

Ademais, o Ministério Público de Contas, ora agravante, **é parte legítima**, nos termos do art. 396, III, do Regimento Interno¹⁴ e do art. 3º, I, III e VI da Lei Complementar 451/2008¹⁵, possuindo inegável interesse recursal em modificar o ato processual

¹² **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.

¹³ **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.

¹⁴ **Art. 396.** Poderão interpor recurso: [...]

III – o Ministério Público junto ao Tribunal.

¹⁵ **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

I – promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa; [...]

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

VI – prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;



guerreado, sendo o Agravo o instrumento necessário e adequado aos fins a que se propõe.

De seu turno, o art. 157¹⁶ da Lei Orgânica desta Corte 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 único¹⁷).

Depreende-se que os autos foram disponibilizados ao **MPC** no dia **29.09.2025, segunda-feira**. Assim, a contagem do prazo de **20 (vinte) dias** para a interposição deste **Agravo** iniciou-se em **30.09.2025, terça-feira**, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos. Por sua vez, o **encerramento do prazo recursal** ocorrerá no dia **20.10.2025, segunda-feira**, nos termos do art. 67 da LOTCEES¹⁸.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

2 RELATÓRIO

O processo objeto deste recurso versa sobre **Representação (2 - Petição Inicial 00855/2025-1)**, formulada pela equipe de fiscalização do **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e Mobilidade (NCP)** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), em face da **Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI)**, **com pedido de concessão de medida cautelar para suspensão de pagamentos do Contrato nº 2024.000007.35101.01 (6 - Anexo 02503/2025-8)**, que tem por objeto a **Contratação Integrada de empresa para elaboração de Projetos Básicos**

¹⁶ **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

e Executivos de engenharia e execução das obras de reforma e ampliação do Aeroporto Raimundo Andrade, situado em Cachoeiro de Itapemirim/ES.

A **Representação** teve origem na ação fiscalizatória realizada na [SEMOBI](#) – Fiscalização 008/2025-3, [Processo TCE/ES 793/2025-8](#) (Auditoria de Conformidade¹⁹) –, instaurada para apurar a regularidade da licitação **RDC Eletrônico nº 001/2023** ([5 - Anexo 02502/2025-3](#), Processo E-DOCS nº [2022-SPJXR](#)), cujo valor estimado foi de **R\$ 127.542.736,54**, resultando em contratação, em 22/03/2024, do **Consórcio Cachoeiro–RA** (formado pelas empresas **Celta Infraestrutura Ltda.** e **Conserva de Estradas Ltda.**) pelo montante de **R\$ 76.525.641,92**, após deságio de aproximadamente **40%**.

O regime adotado foi o de **Contratação Integrada**, mediante **Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)**, nos termos do art. 9º, § 1º²⁰, da [Lei nº 12.462/2011](#), que abrange a execução total do empreendimento – desde a elaboração dos Projetos até a entrega da obra concluída – transferindo ao contratado os riscos técnicos inerentes.

Mesmo após o desconto de 40% em relação ao orçamento paradigma, o que, em tese, a priori, representaria uma economia aos cofres públicos de R\$ 51.017.094,58, a equipe de auditoria apontou a existência de duas irregularidades que totalizam um prejuízo aos cofres públicos de R\$ 36.860.984,58 (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24), equivalente a quase 50% do valor do Contrato (R\$ 76.525.641,92).

Confira-as:

1 SUPERFATURAMENTO DE R\$ 15.125.251,34: decorrente da diferença entre a Planilha de Serviços e Preços – Orçamento²¹ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#)), no valor de **R\$**

¹⁹ De acordo com o **Manual de Auditoria de Conformidade** do TCE/ES ([RESOLUÇÃO TC Nº 350, DE 04 DE MAIO DE 2021](#)), “foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade fiscalizada. Essas normas – regras ou princípios que regem a gestão administrativa e financeira do setor público e a conduta de agentes públicos – podem decorrer da interpretação de textos de constituições federal e estaduais, tratados internacionais, leis, decretos, portarias, outros regulamentos, resoluções legislativas, políticas, códigos estabelecidos – inclusive de conduta –, termos acordados, atos normativos dos tribunais de contas, em especial do TCEES, etc. (NBASP 100/22).”

²⁰ Art. 9º (...)

§1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

²¹ **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**

61.400.390,58, e a Planilha intitulada *Critério de Medição por Etapa* ([7 - Anexo 02504/2025-2](#))²², cujos itens somados resultam na quantia de **R\$ 76.525.641,92**;

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 realizados²³ (de acordo com o Projeto do próprio contratado), devido à não ocorrência de “**solos moles**”²⁴ originalmente apontados pela SEMOBI. São eles: o “**empréstimo de material de jazida para aterro**”²⁵ e a “**sub-base granular de rachão**”²⁶.

Diante disso, o Representante pleiteou **cautelar inaudita altera pars**, para que esta Corte de Contas determine ao “**Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura se abstenha de realizar pagamentos, no Contrato nº 2024.000007.35101.01, até que se realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano, até a data determinada por este Tribunal, para recompor esses valores aos cofres públicos, nos termos do art. 379 do RITCEES,**”.

Confira todos os pedidos formulados pelo **NCP**:

7. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requer a este Colendo Tribunal:

7.1 O conhecimento, recebimento e processamento da presente Representação, na forma do artigo 99 da Lei Orgânica do TCCES c/c art. 181, art. 182, inciso VIII e art. 264, inciso V, do RITCEES;

7.2 Seja, no mérito, considerada procedente a representação, para **determinar** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), com base no art. 207, IV, c/c 329, § 7º do RITCEES, que no prazo estabelecido pelo Colegiado

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.

²² 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”.

²³ 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.”

²⁴ 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](#))

²⁵ Código 02.01.02.00.011, no valor de R\$ 4.828.626,83, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

²⁶ Código 02.01.02.00.012, no valor de R\$ 16.907.106,41, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).



adote as seguintes providências em relação ao Contrato nº 2024.000007.35101.01:

7.2.1 Promova o ajuste do Critério de Medição por Etapa, de modo a apresentar apenas os serviços projetados e que foram/serão executados e os seus preços correspondentes;

7.2.2 Realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano para recompor esses valores aos cofres públicos;

7.2.3 Determine que a empresa contratada entregue o Projeto Básico, incluindo a Planilha Orçamentária com todos os serviços que serão realizados, compatíveis com os projetos de engenharia apresentados;

7.2.4 Determine que, por ocasião da entrega do Projeto Básico pelo contratado, a fiscalização da Semobi realize todos as análises necessárias de modo a garantir que as etapas de pagamento sejam compatíveis com a quantidade e preços dos serviços executados.

7.3 Seja concedida **medida cautelar inaudita altera pars**, com fundamento no art. 124, *caput*, da LOTCEES c/c art. 377, III, do RITCEES, no sentido de expedir **determinação** para que o Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura **se abstenha de realizar pagamentos, no Contrato nº 2024.000007.35101.01, até que se realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano, até a data determinada por este Tribunal, para recompor esses valores aos cofres públicos**, nos termos do art. 379 do RITCEES;

7.4 Seja o feito submetido ao rito sumário, considerando o cumprimento dos requisitos necessários à tutela cautelar dispostos no art. 306 do RITCEES.

Em **27/05/2025**, o Conselheiro Relator, **Davi Diniz de Carvalho**, por meio da [21 - Decisão Monocrática 00361/2025-1](#), conheceu a **Representação**, ante o cumprimento de todos os requisitos de admissibilidade, **mas deixou de apreciar o pedido cautelar**.

Entendeu prudente, primeiro, dar ciência da **Representação** aos responsáveis e lhes oportunizar o contraditório, motivo por que **determinou a notificação** dos envolvidos – **Fábio Ney Damasceno** (Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura), **Ketrin Kelly Alvarenga** (gestora do Contrato) e o **Consórcio Cachoeiro–RA** (contratado) – para **manifestação no prazo de 5 (cinco) dias**. Veja:

II. 2 Da Tutela provisória

No presente caso, verifica-se que a representação em face do Contrato nº 2024.000007.35101.01 foi apresentada a este TCEES em 15/5/2025, já tendo sido o contrato firmado com as empresas CELTA INFRAESTRUTURA LTDA e CONSERVA DE ESTRADAS LTDA, desde 22 de março de 2024, estando atualmente em pleno vigor.

Em razão da gravidade das supostas ilegalidades narradas na petição inicial e a existência de pedido cautelar de concessão de suspensão dos pagamentos



acerca da prestação de serviços contidas no certame, entendo pertinente notificar os responsáveis para que tenham ciência desta representação e se pronunciem sobre o seu conteúdo, antes de me manifestar acerca do pedido de medida cautelar pleiteado, promovendo, inclusive, o exercício do contraditório.

Por tais razões, antes de apreciar a tutela cautelar requerida, nos moldes previstos no art. 125, § 3º, da LC 621/2012 e no art. 307, § 1º, do RITCEES c/c o art. 100 da LC 621/2012, é necessário notificar os responsáveis apontados pelas supostas irregularidades narradas, para que tenham ciência da presente representação, se pronunciem sobre o seu conteúdo, apresentem cópia integral, em meio digital, do processo administrativo referente aos fatos narrados e ofereçam mais informações sobre o procedimento, 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 pelos 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, e, por fim, quanto às potenciais consequências jurídicas e administrativas do eventual deferimento da medida cautelar pleiteada, com a finalidade de suspender o certame.

III DECISÃO

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

III. 1 CONHECER a presente representação em face do Contrato n. 2024.000007.35101.01;

III. 2 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:

III. 2.1 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:

III. 2.1.1 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 pelos 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;

III. 2.1.2 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;

III. 3 Dar **CIÊNCIA** ao representante, conforme o art. 125, § 6º, da LC 621/2012; e

III. 4 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

O Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, **Fábio Ney Damasceno**, por intermédio da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#), argumentou que o modelo de **Contratação Integrada** permite soluções mais modernas e baratas do que o projeto original. Acrescentou que essa escolha gerou uma economia de, aproximadamente, R\$ 51 milhões, bem como que o contratado possui liberdade para definir os métodos de execução, sendo relevante para a Administração Pública o resultado da obra. Veja o trecho pertinente:

O desconto global ofertado pela licitante vencedora alcançou 40% do orçamento de referência da administração, **o que representa uma economia aos cofres públicos de R\$51.017.094,60 (cinquenta e um milhões dezessete mil noventa e quatro reais e sessenta centavos).**

[...]

Pois bem, se tivesse a SEMOBI optado por desenvolver o projeto básico com sua equipe técnica, ou até mesmo contratado terceiros, seguindo a solução exata do anteprojeto, conforme orçamento de referência elaborado, a obra de reforma e ampliação do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim teria custado aos cofres públicos valores da ordem de R\$120 Milhões.

Tendo um contrato firmado no valor aproximado de R\$75 Milhões, não é concebível afirmar a existência de dano ao erário, ao contrário, alcançamos um desconto de extrema vantajosidade, possível apenas pela incorporação do conhecimento privado especializado à contratação. Esse deve ser o foco principal da análise.

Ademais, alegou que nesse tipo de contrato **não é exigido que a empresa contratada apresente todos os preços detalhados por item**, pois os pagamentos são feitos com base em etapas concluídas. Além disso, segundo informa, **o orçamento detalhado** apresentado na fase de Projeto Básico, entregue pelo contratado, **serve apenas como referência e não como base para pagamentos**. A esse respeito, confira:

Assim, **o legislador excluiu a entrega do orçamento detalhado da composição do projeto básico quando em contratações integradas e semi-integradas**, pois é perceptível a **inaplicabilidade** de um orçamento detalhado nesses regimes, visto que o valor contratual já está originalmente definido. Portanto, sequer é



obrigatória sua apresentação quando da entrega do projeto básico no novo regime geral de contratações públicas.

A análise da administração quando da aprovação do projeto básico deve se restringir ao conjunto de **desenhos, especificações, memoriais e cronograma, avaliando sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento.**

Estamos cientes que na Lei 12.462/2011 (RDC), **o orçamento detalhado ainda integrava a definição de projeto básico**, sem o excludente contido no art. 6º, inc. XXV, alínea f, da Lei 14.133/2024, demonstrado acima; porém, é preciso compreender a sua inaplicabilidade aos contratos sob o Regime de execução de Contratação Integrada, **visto que o valor contratual já fora definido quando do término do processo licitatório.**

A exigência de apresentação do orçamento detalhado na fase de projeto básico, incluindo quantitativos e composições analíticas de preços, foco de todos os supostos achados da equipe da presente auditoria, apenas contribui para interpretações equivocadas e conclusões inapropriadas sobre a gestão contratual, como a constante da presente Representação.

[...]

Em linha com esse dispositivo, inclusive, a Lei do RDC exige o orçamento detalhado em quantitativos apenas em caso de licitações de obras com projetos básicos já elaborados (art. 2º, parágrafo único, inciso VI, Lei nº 12.462/2011).

[...]

Ora, resta claro que as parcelas remuneratórias durante a execução de todo o contrato se darão a partir do cronograma físico-financeiro apresentado e aprovado no processo licitatório, não há qualquer outra interpretação possível.

Exigimos, excepcionalmente, que a contratada apresentasse um orçamento detalhado, na fase de projeto básico, adotando referenciais SICRO e SINAPI, **apenas para que pudéssemos absorver conhecimentos técnicos de produtividade e de elaboração de composições analíticas de preços unitários específicas de obras aeroportuárias**, agregando conhecimento à nossa equipe técnica quanto às novas metodologias executivas e forma de construção das composições analíticas.

[...]

Com a devida vênia, a equipe de auditoria utilizou-se do orçamento apresentado pela contratada na etapa de projeto básico como elemento balizador para seus achados. Afastou-se das particularidades do Regime Contratual firmado, determinando que a remuneração da contratada, especificamente para dois itens relacionados a terraplenagem, deveria ser realizada pela medição dos quantitativos unitários empregados e por preços unitários apresentados no projeto básico elaborado com base no SICRO/SINAPI, o que de plano é VEDADO nesse regime.

[...]

Como pode ser visto, não há quantitativos unitários, nem composições analíticas de preços definidos nos documentos editalícios publicitados, nem naqueles apresentados pelas licitantes, por força de lei.

[...]



Nota-se que não há até o presente ponto do relatório qualquer consideração por parte da equipe de auditoria quanto ao Regime de Execução por CONTRATAÇÃO INTEGRADA, limitando-se a informar que foram analisadas “as planilhas orçamentárias, “... de modo a verificar se os custos dos sérvios medidos e pagos refletiram os custos dos serviços executados”.

Tal análise, não encontra guarida no correspondente diploma legal, pois equivale-se a prática de fiscalização característica de contrato sob o regime de execução “por preço unitário”.

[...]

O orçamento detalhado, já esclarecido à equipe de auditoria nas respostas às diligências e reuniões realizadas, **não pode ser elemento de comparação de custos nesse regime.**

Não há no texto da lei ou qualquer jurisprudência do Tribunal de Contas da União que determine que o valor contratual deva ser ajustado após o projeto básico aprovado, nas Cl. **Caso contrário, toda Contratação Integrada teria um aditivo para readequação do seu valor e de seu cronograma físico-financeiro após a apresentação dos projetos.**

O valor pactuado está definido na fase de processo licitatório, bem como os pesos de cada etapa e o eventograma de remuneração. Trata-se de um contrato de preço certo e total. Se o projeto básico aprovado apresentou inovações, otimizações, reduções de impactos ambientais, mitigou riscos, garantiu todas os requisitos de finalidade, e ainda reduziu custos de execução, a contratada não pode ser penalizada por sua eficiência.

Sobre as suspeitas de sobrepreço ou superfaturamento, o gestor da **SEMOBI** afirmou que não faz sentido comparar os valores do orçamento com os valores contratados, porque o contrato é fechado e já inclui os riscos no preço total. Por isso, alguns itens podem parecer mais caros ou mais baratos isoladamente, mas isso não significa prejuízo. Veja:

Ora, é certo que um orçamento detalhado elaborado sobre um projeto básico desenvolvido pela contratada **não** será idêntico ao valor contratual firmado, pois este último foi alcançado a partir de um desconto global linear ofertado no processo licitatório, sem uma planilha de quantitativos e preços unitários publicitadas aos concorrentes. Destaca-se que a licitação poderia ainda ter sido realizada com preço sigiloso.

[...]

Portanto, os critérios de medição estão claros e vinculam-se a proposta comercial ofertada na licitação, o que não poderia ser diferente, por se tratar de um contrato por preço certo e total.

[...]

Assim, com a devida vênia administrativa, **o orçamento apresentado na fase de projeto básico não deve possuir qualquer relação com as remunerações contratuais,** sob pena de quebra da isonomia do processo licitatório, visto que as ETAPAS e EVENTOGRAMA foram estipulados naquela fase, com base na proposta comercial ofertada, **sendo ilegal a medição por quantitativos unitário ou preços unitários nesse regime.**



[...]

O superfaturamento suscitado pela unidade técnica baseia-se nos quantitativos unitários, bem como na relação entre a medição por etapa sobre o valor contratado, versus quantitativos e preços unitários do orçamento preliminar apresentado no projeto básico.

A referida metodologia encontra insegurança jurídica quando adotada em contratos sobre o regime de preço certo e total, como a Contratação Integrada, pois não há elementos que permitam a comparação efetiva.

[...]

Como dito alhures é preciso ainda sopesar o suposto superfaturamento ao desconto de vantajosidade ofertado.

[...]

Reforçamos que o orçamento elaborado na fase de projeto básico, a pedido da SEMOBI, utilizou-se de referenciais SICRO e SINAPI e BDI referencial do Anexo II da Resolução 366/2022-TCEES, e não representam os custos totais efetivamente empregados como afirma o consórcio construtor em seu Memorial de Justificativa do orçamento apresentado. É apenas uma referencial, sob o qual é possível avaliar a razoabilidade do cronograma licitado, através das produtividades constantes das composições analíticas e conhecer as particularidades de precificação dos serviços aeroportuários.

Acerca da inexistência de “**solos moles**”, mesmo que os riscos não se materializarem, sustenta que a supressão prévia dos valores relacionados a esse serviço contrariaria o **Edital** e o **Regime da Contratação Integrada**. Em oposição, evidencia que caso os “**solos moles**” se comprovarem, os custos adicionais serão absorvidos pelo **Consórcio Cachoeiro–RA**. Reitera que, nesse regime, o orçamento detalhado do Projeto Básico não vincula pagamentos e não pode servir de base para aferição por quantitativos/preços unitários; os pagamentos devem seguir o cronograma por etapas. Acrescenta que o orçamento sintético do Projeto Executivo indica redução de custos de terraplenagem compensada por outros itens, o que seria típico de contratos de preço certo e total. A título corroborativo, confira:

Os custos referentes ao subitem “Subbase granular de rachão”, que integram o item Terraplenagem, foram mantidos no orçamento apresentado pela contratada e justificado em sua memória de cálculo que ainda haveria incertezas geotécnicas/geológicas (RISCOS) da área denominada como “brejo” no anteprojeto da licitação. Por mais que os estudos de sondagem realizados pelo Consórcio Construtor e seu relatório geotécnico demonstrassem a inexistência de solos moles, esses ensaios são pontuais e não permitem garantir a certeza de sua inexistência em um terreno de grandes dimensões. Tal certeza só seria alcançada quando da execução efetiva dos serviços, o que de fato ainda não ocorreu.

[...]



Reforçando a condição já explicitada a sustentação da tese da equipe de auditoria está na análise das quantidades e preços unitários do orçamento apresentado pela contratada na etapa de projeto básico, novamente.

A afirmação pela utilização de rachão, conforme reportado por nossa equipe técnica, está no fato do RISCO ainda não ter sido superado. Risco inteiramente alocado à contratada na Matriz de Risco.

É fato que os relatórios de sondagem até então apresentados e os estudos pontuais realizados pelo consórcio construtor indicaram a inexistência de solos moles nos locais das sondagens do trecho classificado no anteprojeto como BREJO (SOLOS MOLES), bem como estão alocados integralmente como de responsabilidade da contratada: RISCO GEOLÓGICO / GEOTÉCNICO / TERRAPLENAGEM, conforme demonstrado no item 2.2 deste relatório.

Porém, essa etapa da obra ainda não foi iniciada, ou seja, os riscos ainda estão presentes, como alertou a contratada em sua memória de cálculo de quantidades. Ainda que os riscos não se materializem, conforme amplamente discutido no presente relatório, a supressão desses valores no contrato firmado não se demonstra alinhada com a regras editalícias e com o regime contratual. Em oposição, caso os solos moles fossem efetivamente comprovados e volumes ainda maiores de troca de solo fossem necessárias, os custos seriam integralmente absorvidos pelo consórcio construtor.

[...]

Ao contrário do que afirma, conforme fortemente refutado no presente relatório, o orçamento apresentado na fase de projeto básico, inexigível no novo regime geral de licitações, não tem o intuito de verificar sua compatibilidade ao preço contratado. No novo regime geral de licitações o orçamento detalhado nem é fornecido nas Contratações Integradas, pela empresa contratada.

O orçamento sintético agora apresentado com base no projeto executivo, permite observar a redução dos custos dos serviços de terraplenagem, que porém, são compensados nos demais itens da planilha contratual, como é comum em contratos de preço certo e total. O equilíbrio entre ganhos e perdas nas etapas torna o contrato viável em sua execução.

[...]

A contratada não deixou de cumprir o que dispõe os acórdãos citados pela equipe de auditoria, me mesmo os princípios das contratações públicas, pois os projetos foram apresentados e aprovados, **o que se verifica é que o orçamento na fase de projeto básico é ineficaz na relação contratual sobre o regime da CI, fato é que deixou de ser exigido na Lei 14.133/2021.**

Por fim, rejeitou as propostas de alteração das **regras de medição** e de **reavaliação/suspensão dos pagamentos**, reputando-as ilegais e incompatíveis com o **Regime de Contratação Integrada**. Sustentou que a suspensão cautelar de repasses seria **medida extrema, com potencial de paralisar a obra** (a despeito de 61% de execução física em abril de 2025), **deflagrar judicialização** e, como consequência, ainda produzir efeitos em cadeia sobre a operação aeroportuária e o entorno, tais como: perda de serviços de terraplenagem, erosões e carreamento de materiais para o Córrego dos



Monos, alagamentos, danos ambientais e possível responsabilização pelo IEMA com cassação da Licença de Instalação; impactos viários e aeroviários (inclusive notificações da ANAC, suspensão de operações e entraves ao PBZPA), e prejuízos às atividades do aeroclube e da ITU FLY Center, além de repercussão social adversa. Em síntese, afirma que a manutenção critérios de medição e dos pagamentos seria condição para resguardar o interesse público e que os achados de auditoria não teriam considerado as especificidades do Contrato. Confira:

A recomendação em caráter extremo de suspensão imediata dos pagamentos contratuais trará consequências além do presente contrato e precisa ser analisada de forma holística.

O empreendimento alcançou 61% de execução física, estando adiantado em relação ao planejamento original, assim, determinar a suspensão imediata dos repasses ao consórcio construtor poderá culminar, **como medida reativa à decisão e sob alegação de impossibilidade econômica de continuidade das obras, na paralisação imediata da execução do empreendimento.**

Ato seguinte, ocorrerá a judicialização da demanda pelo consórcio, arrastando a condição indesejada da lide por longos anos.

[...]

Nota-se que a suspensão de repasses ao consórcio é medida extrema, e configura prejuízo insuportável ao interesse público.

[...]

Portanto, a decisão de suspensão cautelar dos repasses ao consórcio construtor poderá culminar em:

- a) Elevado risco de paralisação imediata das obras com judicialização da demanda;
- b) Consequente notificação da Agência Nacional de Aviação Civil com suspensão imediata das operações do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim;
- c) Perda parcial dos serviços de terraplenagem executados e custos de refazimento;
- d) Erosões e carreamento de material de aterro para o Córrego dos Monos, gerando danos ambientais em área de preservação permanente;
- e) Alagamentos em áreas residenciais adjacentes ao sítio aeroportuário;
- f) Erosões e danos ambientais na área de empréstimo interna;
- g) Responsabilização por dano ambiental pelo IEMA e cassação da Licença de Instalação;
- h) Suspensão do tráfego de veículos pela atual Av. Constantino Negrelli, dificultando o acesso às comunidades vizinhas;

- i) Suspensão do processo de registro e homologação junto ao Comando da Aeronáutica das zonas de proteção às operações aéreas (PBZPA – Plano Básico de Zona de Proteção);
- j) Suspensão das operações do aeroclube de Cachoeiro de Itapemirim e das atividades da empresa ITU FLY Center (Hangar), incluindo eventuais ações de indenização e lucros cessantes;
- k) Forte repercussão social, contrária a administração pública municipal e estadual.
- l) Para contratação do remanescente da obra em consequência de rescisão contratual, nos termos do art. 69 do Decreto nº 7.581/2011, a administração observará a ordem de classificação dos licitantes e as condições por estes ofertadas, desde que não seja ultrapassado o orçamento estimado para a contratação. Alertamos que o próximo colocado possui proposta financeira ofertada de R\$89 Milhões. (destacou-se)

Por sua vez, o **Consórcio Cachoeiro–RA**, mediante [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#), enfatiza a lógica jurídica do Regime de **Contratação Integrada** do RDC Eletrônico nº 001/2023: **preço certo e total, alocação de riscos ao contratado (sem cabimento de aditivos por supressões ou acréscimos do escopo originalmente precificado) e vedação a reequilíbrios por imprecisões do anteprojeto.**

Também sustenta que a medição por etapas (eventograma) decorre diretamente do [Decreto 7.581/2011](#) e do próprio Edital/Contrato, de modo que as **parcelas desembolsadas devem seguir o cronograma físico-financeiro** aprovado, **não uma planilha de custos unitários**; o texto é expresso ao invocar o art. 40, § 3º²⁷ ([Decreto 7.581/2011](#)) e o art. 46, § 9º²⁸ ([Lei 14.133/2021](#)), frisando que é “*vedada a remuneração orientada por preços unitários*” nos Regimes de Preço Global.

O **Consórcio Cachoeiro–RA** ainda explica por que apresentou **orçamento detalhado** (por solicitação excepcional da Administração), mas sustenta que esse documento tem

²⁷ § 3º No caso da contratação integrada prevista no [art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011](#), o licitante que ofertou a melhor proposta deverá apresentar o valor do lance vencedor distribuído pelas etapas do cronograma físico, definido no ato de convocação e compatível com o critério de aceitabilidade por etapas previsto no § 5º do art. 42. ([Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013](#))

²⁸ Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

V – contratação integrada; [...]

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do **caput** deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

caráter **meramente referencial** e **não vincula as medições** (o RDC Eletrônico nº 001/2023 adotou o Regime de **Contratação Integrada** por menor preço global, sem divulgação de planilhas de quantitativos e preços unitários, e com desconto linear obrigatório sobre o orçamento de referência); daí sua crítica ao método da auditoria de **confrontar a proposta global com uma planilha de custos** elaborada já na fase de Projeto Básico.

Por derradeiro, descreve uma série de atos que resultarão da adoção da suspensão cautelar de repasses ao **Consórcio Cachoeiro–RA**. O principal deles: **paralisação imediata das obras, por quebra do equilíbrio econômico pactuado e insegurança jurídica**. Os demais seriam consequências dessa interrupção.

Especificamente neste caso concreto, a adoção da recomendação de suspensão cautelar dos repasses a este consórcio culminará em:

- **Paralisação imediata das obras, por quebra do equilíbrio econômico pactuado e insegurança jurídica;**
- Consequente notificação da Agência Nacional de Aviação Civil com suspensão imediata das operações do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim;
- Perda parcial dos serviços de terraplenagem executados e custos de refazimento;
- Erosões e carreamento de material de aterro para o Córrego dos Monos, gerando danos ambientais em área de preservação permanente (APP);
- Demissão imediata de cerca de 50 profissionais contratados;
- Inadimplência a fornecedores locais;
- Alagamentos em áreas residenciais adjacentes ao aeroporto;
- Erosões e danos ambientais na área de empréstimo interna;
- Perda do plantio de grama realizado;
- Responsabilização por dano ambiental pelo IEMA e cassação da Licença de Instalação;
- Suspensão do processo de registro e homologação junto ao Comando da Aeronáutica das zonas de proteção às operações aéreas (PBZPA – Plano Básico de Zona de Proteção e PZPANA – Plano de Zona de Proteção dos Auxílios à Navegação);
- Suspensão das operações do aeroclube de Cachoeiro de Itapemirim e das atividades da empresa ITU FLY Center (Hangar), incluindo eventuais ações de indenização e lucros cessantes contra o Estado;
- Suspensão do tráfego de veículos pela atual Av. Constantino Negrelli, dificultando o acesso às comunidades vizinhas;
- Forte repercussão social, contrária a administração pública; (destacou-se)



Constata-se que as semelhanças entre a [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#) (Consórcio Cachoeiro–RA) com a [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#) (SEMOBI) são inequívocas e reforçam uma **linha argumentativa convergente**. Ambas qualificam o objeto e o regime como **Contratação Integrada**, justificando a opção por eficiência, inovação e melhor relação custo-benefício; registram, ainda, o desconto global de 40% como sinal de vantajosidade econômica.

Tanto a **SEMOBI** quanto o **Consórcio Cachoeiro–RA** invocam a transferência integral de riscos ao particular como essência do modelo, chegando a afirmar que nas contratações integradas, cabe ao construtor o risco de eventuais supressões ou acréscimos de serviços, inviabilizando aditivos por essa razão – exatamente a mesma leitura reproduzida pelo Consórcio.

Convergem, ainda, ao sustentar que a medição por etapas é a métrica legal e contratual, e que não há base para reorientar pagamentos por preços unitários ou cotejar a proposta vencedora com orçamento detalhado produzido já no desenvolvimento do Projeto Básico.

Por derradeiro, **ambos colocam a paralisação imediata das obras como medida subsequente à eventual concessão cautelar de suspensão de pagamentos**.

Em síntese, a [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#) (Consórcio Cachoeiro–RA) aprofunda – do ponto de vista do particular – os mesmos fundamentos jurídicos e fáticos expostos pela [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#) (SEMOBI) para, ao fim, desaconselhar intervenções cautelares sobre a sistemática de pagamento. Confira os trechos pertinentes:

No processo licitatório não foram publicitados orçamento analítico, nem planilha de quantidades e preços unitários, devendo como determinou a regra editalícia ser ofertado desconto global linear, na forma prevista na cláusula 12.8, vejamos:

12.8. O percentual de desconto apresentado pelos Licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, conforme §3º do art. 19 da Lei 12462/2011.

Assim, à medida que as disciplinas de engenharia na fase de projeto básico eram validadas, desenvolviam-se seu detalhamento na fase de projeto executivo. **Não há razão técnica para se aguardar a finalização de todo o projeto básico**, para



posteriormente iniciar o projeto executivo, visto ser responsabilidade da contratada, nem há vedação legal, como dispõe o Decreto nº7.581/2011, em seu art. 66, §1º:

Art. 66. (...)

§ 1º O projeto executivo de etapa posterior **poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior**, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

Tal estratégia de aceleração da execução dos projetos foi adotada pelo consórcio como ação de recuperação dos prazos do cronograma, em virtude da demora verificada no processo de licenciamento ambiental (Licença Prévia - LP e Licença Ambiental de Regularização - LAR), responsabilidade da contratante, conforme disposto na cláusula 11.31.5 do Edital da Licitação.

[...]

As imagens comprovam o elevado grau de avanço alcançado nas obras. Destacamos que a nova infraestrutura lado ar: pista de pouso e decolagem e pátio de aeronaves, já se encontra em utilização pelas aeronaves, antecipando-se os resultados em favor da sociedade.

[...]

No que tange ao valor contratual global, entendemos que não deveria haver qualquer tipo de dúvida visto que o regime da CONTRATAÇÃO INTEGRADA é caracterizado por preço certo e total.

Em suma, a administração pública apresentou a condição problema e o resultado almejado, demonstrando em termos de qualidade, vida útil, e impacto ambiental, os requisitos de aceitação. De forma a precificar o valor máximo que está disposta a remunerar o contratado, estabeleceu um anteprojeto de engenharia com os requisitos de finalidade, **NÃO DEFININDO MEIOS OU QUANTITATIVOS PARA ALCANÇÁ-LOS**, visto a imaturidade da solução ainda na fase de anteprojeto. Inclusive, a legislação permite a formação dos preços referenciais, nesse regime, por meio de orçamentos paramétricos a partir de obras ou contratos semelhantes já executados.

[...]

Portanto, **as parcelas remuneratórias pelas etapas alcançadas na execução da obra devem se basear unicamente na proposta ofertada no processo licitatório, não há outra interpretação possível.**

[...]

Assim, **o cerne dos achados da auditoria está na comparação do valor do orçamento preliminar apresentado pelo Consórcio na fase de projeto básico, com a proposta comercial apresentada na licitação. A lei não prevê tal relação**, portanto, não prevê qualquer ação por consequência de divergências. A nova lei geral de licitações, definiu os requisitos de análise do projeto básico por parte da administração nas contratações integradas, **excluindo a análise do orçamento:**

[...]

Inclusive a nova lei 14.133/2021 excluiu da definição dos elementos que constituem o Projeto Básico, quando das contratações semi-integradas e integradas, a exigência do orçamento detalhado, vejamos:



[...]

A pedido da SEMOBI, elaboramos um orçamento preliminar com base no projeto básico adotando referenciais de custo SICRO e SINAPI, afirmando no Memorial Justificativo que o acompanha que os preços não correspondem àqueles efetivamente dispendidos pelo Consórcio na execução deste empreendimento.

[...]

A partir desse ponto, a equipe de auditoria sustentou seu achado na divergência entre o valor constante desse orçamento apresentado, no que pese as ressalvas apresentadas na presente manifestação, ao valor contratual. Além disso, tentou criar uma suposta divergência entre os quantitativos contratados, INEXISTENTES nesse regime, com aqueles efetivamente empregados.

Não há quantitativos contratados em uma Contratação Integrada, pois não há projeto detalhado desenvolvido pela administração.

[...]

Nos causa espanto a alegação de sobrepreço/superfaturamento da ordem de R\$15 milhões, quando o desconto ofertado na licitação alcançou a margem de R\$51 milhões.

Ora, em resumida análise, se a administração orçou a execução da obra por R\$127,5 milhões, e firmou um contrato por R\$76,5 milhões, é nítida e indiscutível a economia de R\$51 milhões aos cofres públicos.

[...]

Porém, reforçamos que a materialização ou não do risco, não implica em aumento ou redução do valor contratual, visto estar alocado integralmente à contratada.

[...]

A decisão de alteração de regras contratuais, em desacordo com as características do Regime da Contratação Integrada, certamente repercutirá em incertezas e insegurança jurídica em processos licitatórios futuros sob o mesmo regime. A penalização da eficiência, como a que se propõe, acarretará propostas comerciais mais conservadoras, elevando-se os riscos subjetivos e desincentivando a concorrência em licitações futuras. (destacou-se)

Após as justificativas, o **NCP**, mediante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), de forma mais precisa que na [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), recomendou o **deferimento da medida cautelar para suspender o pagamento de R\$ 21.735.733,24**, relativos a serviços que constam na Planilha Orçamentária, mas que, provavelmente, não serão executados, conforme o Projeto do próprio contratado. **Alternativamente**, caso já tenha ocorrido o pagamento dos itens considerados irregulares (sem execução correspondente), a Unidade Técnica sugeriu: (i) **retenção ou dedução limitada a 30% do saldo 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. 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, §3º 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;

Em seguida, o Conselheiro Relator, por meio do [57 - Voto do Relator 04298/2025-9](#), questionou a existência das irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, descaracterizando o *fumus boni iuris*. Sobre tal aspecto, confira o trecho pertinente:

No caso sub examine, verifico que as alegações da equipe de fiscalização acerca da suposta ocorrência de sobrepreço/superfaturamento, serviços não executados e incompatibilidade entre projeto básico e orçamento, fundamenta-se, em última análise, em uma tentativa de comparar quantitativos presentes nos projetos básicos e executivo com supostas quantidades de um anteprojeto de engenharia ou com a estrutura interna da proposta da contratada. Tal abordagem, a meu ver, é incompatível com o regime de contratação integrada.

Aliás, a consolidação da metodologia traçada na peça inicial desta representação e corroborada pela MTC 61/2025, em tese, para além do caso concreto, poderia inibir a liberdade de eventuais contratadas de oferecerem soluções de engenharia inovadoras e mais vantajosas na fase de licitação ou durante a elaboração dos projetos, resultando na potencial frustração do próprio objetivo dessa modalidade.

Explico. Ao se verem obrigadas a uma rígida correspondência de quantitativos e orçamentos em etapas preliminares, as contratadas poderiam ter sua capacidade de propor alternativas técnicas e construtivas eficientes severamente limitada, desvirtuando a essência da contratação integrada que visa justamente a otimização e a entrega de soluções completas e eficazes em prol do Poder Público contratante.

À luz dos documentos contidos nos autos, para corroborar a inviabilidade dessa comparação por quantitativos e preços unitários em contratos deste tipo, a manifestação dos responsáveis (doc. 30, p. 46) apresenta uma tabela de custo real do consórcio, comparativa aos valores contratuais por etapa. Nela demonstra-se que, para a contratada, alguns serviços executados saíram mais caros, enquanto outros foram mais baratos do que o previsto contratualmente nas etapas específicas.

Tal dinâmica reflete a flexibilidade na composição dos custos internos, inerente à contratação integrada, onde a gestão do risco e a otimização dos custos unitários são de responsabilidade da contratada, estando ela vinculada ao resultado pretendido e ao preço global acordado, e não a cada item de custo isoladamente.

Ante as razões acima apresentadas, diante do arcabouço legal vigente e da própria finalidade do regime de contratação integrada, penso que a interpretação da unidade técnica que busca a correspondência entre a proposta e a planilha de eventos por etapa, baseada na comparação de quantitativos que não são exigíveis neste modelo, não se sustenta juridicamente.

Ademais, constato que a análise sumária, própria das cautelares, no caso em comento, não permitiu, com base nas informações e argumentações trazidas pela representante, averiguar a ocorrência de sobrepreço nas bases apresentadas.

Logo, por entender que a metodologia de análise da unidade técnica se mostra incompatível com as premissas da contratação integrada, julgo estar descaracterizado o fumus boni iuris, indispensável à concessão da medida cautelar pleiteada nesta representação.

No que tange ao **perigo da demora**, ressaltou que o órgão estadual possui os instrumentos legais para interromper os fluxos financeiros que entender indevidos a qualquer momento, **sem a necessidade de provimento cautelar desta Corte para tal finalidade:**

Como se pode notar, a prerrogativa de suspensão ou mesmo de não realização de pagamentos indevidos pela Administração, no caso a SEMOBI, permanece integralmente preservada, a despeito do advento da nova lei de contratações públicas e independentemente da apreciação da determinada medida cautelar pleiteada junto a este TCEES. Isso se deve, fundamentalmente, ao princípio da autotutela administrativa e ao poder-dever de fiscalização, que conferem à própria Administração a capacidade de agir para evitar prejuízos ao erário.



No que tange ao caso em apreço, verifico que a alegada irreparabilidade do dano por meio da continuidade dos pagamentos carece de robustez. Ademais, reitero, que o órgão estadual possui os instrumentos legais para interromper os fluxos financeiros que entender indevidos a qualquer momento, sem a necessidade de provimento cautelar desta Corte para tal finalidade.

Por tudo isso, com base nos elementos até então disponíveis nos autos, estou convencido de que, embora a atuação do Tribunal seja possível, de acordo com suas atribuições legais, ela não se mostra recomendável para fins de controle neste momento, tendo em vista que a urgência alegada pela unidade técnica pode ser efetivamente mitigada pelos próprios mecanismos de controle interno da Administração estadual. Assim, concluo que o *periculum in mora* não se encontra configurado na situação em comento.

Por fim, ponderou que a suspensão de pagamentos poderia causar *periculum in mora reverso*, comprometendo o andamento das obras de reforma e ampliação do aeroporto Raimundo Andrade, com possíveis repercussões negativas ao erário e à coletividade daquela localidade, optando por converter o feito para o rito ordinário e determinar o prosseguimento da instrução. Veja:

No caso em questão, noto que o risco inverso é significativo e justifica a não concessão da medida cautelar. Isso se deve às possíveis repercussões negativas ao erário e à coletividade daquela localidade, tais quais as elencadas pelos responsáveis. Sobre essa temática, o *caput* do art. 147 da Lei 14.133/2021 estipula que a interrupção de um contrato administrativo, seja por suspensão da execução ou declaração de nulidade, só deve ocorrer em situações de comprovada irregularidade insuscetível de saneamento, e apenas se tal medida se revelar de inequívoco interesse público.

De acordo com o referido texto legal, a ponderação desse interesse público deve ocorrer considerando-se os aspectos listados nos incisos do mencionado dispositivo. Em atenção a esses parâmetros, no caso concreto, cito, a título de exemplo, os prejuízos financeiros de fornecedores locais e impactos econômicos decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do contrato (art. 147, inciso I); a materialização de riscos ambientais como erosões e carreamento de material e a exposição de áreas vizinhas ao aeroporto a alagamentos (art. 147, inciso II); a perda substancial de valor dos serviços de terraplanagem já executados (art. 147, inciso IV). Tais fatores demonstram que a intervenção prematura pode, de fato, converter-se em um dano maior.

Quanto a isso, penso que se a legislação impõe as condições previstas no *caput* do art. 147 para a paralisação de um contrato com irregularidades constatadas, *a fortiori* a prudência do julgador deve ser intensificada quando, como já evidenciado na análise do *fumus boni iuris*, a irregularidade sequer está devidamente configurada ou demonstrada, mesmo que essa conclusão seja alcançada em sede de uma cognição sumária.

Realço, portanto, **que a premente necessidade de garantir a continuidade dos serviços contratados – abrangendo as obras de reforma e ampliação do aeroporto Raimundo Andrade – em detrimento das supostas irregularidades aventadas no caso vertente, também merece detida consideração e reflexão ante os potenciais prejuízos já mencionados.** Em virtude disso, concluo que o



periculum in mora reverso encontra-se configurado, o que apoia a argumentação até aqui oferecida em favor da não concessão da medida cautelar requerida. (destacou-se)

Em seguida, o Plenário, por meio da [58 - Decisão 03171/2025-5](#), formalizou o indeferimento da cautelar sob o argumento de que não estavam configurados os pressupostos autorizadores da medida (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), ademais da suposta identificação do *periculum in mora reverso* e determinou a notificação dos responsáveis para que prestassem as informações quanto aos itens questionados na **Representação**. Outrossim, direcionou o processo à tramitação no rito ordinário, para apuração detalhada das alegações de superfaturamento e serviços não executados. Veja:

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.

Por força do [73 - Despacho 27837/2025-6](#), os autos aportaram no MPC no dia 29/09/2025.

Assim, demonstrar-se-á que a decisão recorrida merece ser reformada.

3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO AGRAVO E DO PEDIDO DE REFORMA DA DECISÃO

Antes de iniciarmos a demonstração do preenchimento dos requisitos para a concessão do pedido cautelar, convém traçar algumas balizas preliminares que orientarão todo desenrolar do caso, inclusive auxiliarão a própria análise da tutela de urgência, porquanto afeta a ela.

3.1 Vedação à combinação normativa (art. 191 da Lei 14.133/2021): inaplicabilidade da Nova Lei de Licitações e Contratos ao RDC Eletrônico nº 001/2023

O art. 191²⁹ da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) estabelece que, enquanto perdurar o período de transição previsto em seu art. 193, II³⁰, a Administração pode escolher **um** regime jurídico para licitar ou contratar diretamente: ou segue integralmente a Lei 14.133/2021 **ou** adota, por completo, uma das leis do regime anterior (v.g., Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002 – Pregão –; ou Lei 12.462/2011 – RDC), devendo declarar expressamente essa opção no edital ou no instrumento de contratação direta.

É **vedado**, portanto, fazer “**colagem normativa**”, isto é, combinar dispositivos de regimes distintos (p.ex., usar fases, prazos recursais, critérios de julgamento ou penalidades de leis diferentes no mesmo procedimento).

²⁹ **Art. 191.** Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

³⁰ **Art. 193.** Revogam-se: [...]

II – em 30 de dezembro de 2023: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

a) a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

b) a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#); e [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

c) os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)



A regra protege a coerência procedimental, a previsibilidade e a segurança jurídica, e evita casuísmo e “arbitragem regulatória” pela mescla oportunista de comandos legais.

Nessa trilha, José dos Santos Carvalho Filho³¹:

Primeiramente, revogou os arts. 89 a 108 da Lei nº 8666 (parte penal da lei) a partir de sua publicação (art. 193, I).

Não obstante, anunciou a revogação das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 “após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei” (art. 193, II). E aditou que, durante esse prazo, a Administração poderá optar por licitar de acordo com a lei nova ou conforme as leis revogadas, exigindo-se tão somente que a opção seja indicada expressamente no edital, **vedando-se a aplicação combinada da lei nova com as leis revogadas (art. 191). Caso a escolha recaia sobre as leis revogadas, o contrato deverá ser disciplinado pelas regras nela previstas (art. 191, parágrafo único).** (destacou-se)

Dessarte, devem ser, de plano, **desconsideradas quaisquer alegações defensivas** que invoquem a Lei nº 14.133/2021, pois o [RDC Eletrônico nº 001/2023](#) foi expressamente regido pela **Lei nº 12.462/2011 (RDC)** e, apenas quando nela previsto, pela Lei nº 8.666/1993, além das exigências estabelecidas no próprio Edital. Sobre tal aspecto, confira:

A SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA - SEMOBI, mediante a COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, designada pela Portaria nº 050-S, de 04 de dezembro de 2023, publicado no Diário Oficial do Estado Espírito Santo, de 05 de dezembro de 2023, torna público para conhecimento dos interessados que realizará licitação na modalidade Regime Diferenciado de Contratação - RDC, na forma eletrônica, do tipo **MENOR PREÇO**, nos termos da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, aplicando-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando expressamente indicado na Lei nº 12.462/2011, e as exigências estabelecidas neste Edital.

Posta assim a questão, é sobretudo importante assinalar que a [58 - Decisão 03171/2025-5](#) se valeu da **Lei 14.133/2021** – sem citar o dispositivo correspondente na Lei 8.666/93 (caso existente) – para, inclusive, fundamentar a inexistência de *periculum in mora* e ressaltar a existência de *periculum in mora reverso* e, assim, rejeitar a cautelar, quando, em verdade, **esse diploma legal nem sequer se aplica ao caso**. Veja os seguintes termos da [58 - Decisão 03171/2025-5](#):

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 39 ed. Barueri [SP]: Atlas, 2025, p. 151.

Em segundo lugar, quanto ao *periculum in mora*, a unidade técnica argumenta que a omissão na adoção de medida cautelar permitiria a continuidade de pagamentos potencialmente indevidos, resultando em dano irreparável ao erário, e que a urgência da intervenção do Tribunal seria imprescindível para a efetividade do controle. A despeito deste posicionamento, entendo que essa premissa não se coaduna com a realidade atual do controle administrativo e financeiro, especialmente à luz da **Lei 14.133/2021**.

A referida lei fortaleceu substancialmente os mecanismos de controle e fiscalização internos à própria Administração. Como exemplo, rememoro que o art. 137 da **Lei 14.133/2021** prevê a possibilidade de alteração unilateral do contrato pela Administração Pública em diversas situações, incluindo a supressão de serviços previstos contratualmente³². O **art. 138 da mesma lei**, ao tratar da rescisão contratual³³, estabelece que a Administração poderá, por ato unilateral e escrito, na hipótese acima, rescindir o contrato quando houver, entre outros motivos, o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos, ou a prática de atos ilícitos por parte da contratada.

Como se pode notar, a prerrogativa de suspensão ou mesmo de não realização de pagamentos indevidos pela Administração, no caso a SEMOBI, permanece integralmente preservada, a despeito do advento da nova lei de contratações públicas e independentemente da apreciação da determinada medida cautelar pleiteada junto a este TCEES. Isso se deve, fundamentalmente, ao princípio da autotutela administrativa e ao poder-dever de fiscalização³⁴, que conferem à própria Administração a capacidade de agir para evitar prejuízos ao erário.

No que tange ao caso em apreço, verifico que a alegada irreparabilidade do dano por meio da continuidade dos pagamentos carece de robustez. Ademais, reitero, que o órgão estadual possui os instrumentos legais para interromper os fluxos financeiros que entender indevidos a qualquer momento, sem a necessidade de provimento cautelar desta Corte para tal finalidade.

Por tudo isso, com base nos elementos até então disponíveis nos autos, estou convencido de que, embora a atuação do Tribunal seja possível, de acordo com suas atribuições legais, ela não se mostra recomendável para fins de controle neste momento, tendo em vista que a urgência alegada pela unidade técnica pode ser efetivamente mitigada pelos próprios mecanismos de controle interno da Administração estadual. Assim, concluo que o *periculum in mora* não se encontra configurado na situação em comento.

Ressalto, todavia, que, caso surjam novos elementos ou circunstâncias supervenientes que demonstrem a imprescindibilidade da concessão da medida cautelar pleiteada, seja pela omissão da Administração em exercer seus poderes de fiscalização e correção, seja pela configuração de risco iminente e concreto ao erário que não possa ser sanado pelos meios ordinários, este Tribunal estará

³² **Art. 137.** Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

I – não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editais ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos; (...)

³³ **Art. 138.** A extinção do contrato poderá ser:

I – determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta; (...)

³⁴ **Art. 117.** A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

pronto para atuar, exercendo plenamente suas competências constitucionais e legais para salvaguardar o interesse público.

Finalmente, em terceiro lugar, não obstante as considerações acima feitas, é imperioso sopesar o risco da concretização do *periculum in mora* reverso na situação em discussão, conforme bem sublinhado pelos responsáveis.

Como bem se sabe, o *periculum in mora* reverso ocorre quando a concessão de uma medida cautelar, que visa proteger um direito ou evitar um dano iminente, pode, na verdade, gerar um dano maior ou mais grave para a parte contrária ou para o interesse público³⁵.

No caso em questão, noto que o risco inverso é significativo e justifica a não concessão da medida cautelar. Isso se deve às possíveis repercussões negativas ao erário e à coletividade daquela localidade, tais quais as elencadas pelos responsáveis. Sobre essa temática, o *caput*³⁶ do **art. 147 da Lei 14.133/2021** estipula que a interrupção de um contrato administrativo, seja por suspensão da execução ou declaração de nulidade, só deve ocorrer em situações de comprovada irregularidade insuscetível de saneamento, e apenas se tal medida se revelar de inequívoco interesse público.

De acordo com o referido texto legal, a ponderação desse interesse público deve ocorrer considerando-se os aspectos listados nos incisos do mencionado dispositivo. Em atenção a esses parâmetros, no caso concreto, cito, a título de exemplo, os prejuízos financeiros de fornecedores locais e impactos econômicos decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do contrato (**art. 147, inciso I**); a materialização de riscos ambientais como erosões e carreamento de material e a exposição de áreas vizinhas ao aeroporto a alagamentos (**art. 147, inciso II**); a perda substancial de valor dos serviços de terraplanagem já executados (**art. 147, inciso IV**). Tais fatores demonstram que a intervenção prematura pode, de fato, converter-se em um dano maior.

Quanto a isso, penso que se a legislação impõe as condições previstas no *caput* do **art. 147** para a paralisação de um contrato com irregularidades constatadas, *a fortiori* a prudência do julgador deve ser intensificada quando, como já evidenciado na análise do *fumus boni iuris*, a irregularidade sequer está devidamente configurada ou demonstrada, mesmo que essa conclusão seja alcançada em sede de uma cognição sumária.

Realço, portanto, que a premente necessidade de garantir a continuidade dos serviços contratados – abrangendo as obras de reforma e ampliação do aeroporto Raimundo Andrade – em detrimento das supostas irregularidades aventadas no caso vertente, também merece detida consideração e reflexão ante os potenciais prejuízos já mencionados. Em virtude disso, concluo que o *periculum in mora* reverso encontra-se configurado, o que apoia a argumentação até aqui oferecida em favor da não concessão da medida cautelar requerida. (destacou-se)

³⁵ “A concessão de medidas de urgência, notadamente as cautelares, não prescinde da análise do *periculum in mora* reverso, que se configura quando a tutela concedida em favor do requerente tem o condão de gerar um prejuízo de monta à parte contrária ou ao interesse público, ensejando a denegação da liminar ou a sua revogação.” (DIDIER JÚNIOR, Fredie. Curso de direito processual civil: tutela provisória, direito intertemporal e execução. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 2, p. 687.)

³⁶ **Art. 147.** Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: (...)

Também nessa trilha a [67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#) (Processo TCE/ES 793/2025):

A partir disso, entende-se que não é razoável a defesa trazer à discussão trechos da [Lei 14.133/2021](#), **que não rege esse contrato**, sob a argumentação de que o Orçamento Detalhado passaria a não ser mais exigido no regime de contratação integrada. (negritou-se)

Desse modo, sendo o **RDC Eletrônico nº 001/2023** regido pelas Leis 12.462/2011 e 8.666/1993, são **impertinentes argumentos ou fundamentos** que invoquem a Lei 14.133/2021 para reinterpretar fases, direitos, critérios ou métricas de pagamento, inclusive, tal qual incorrido profusamente pelo Plenário, em sede de [58 - Decisão 03171/2025-5](#), e pelos justificantes, por meio da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#) e da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#) (peças anexas a esse recurso).

3.2 Da possível existência de orçamento com valor superestimado

Parte-se de um quadro objetivamente inquietante: o orçamento estimativo do RDC Eletrônico nº 001/2023 foi fixado em **R\$ 127.542.736,54**; o Contrato foi celebrado por **R\$ 76.525.641,92**; e, ao apresentar o Projeto Básico, a contratada estimou **R\$ 61.400.390,58**. Se subtrairmos os valores supostamente indevidos – R\$ 36.860.984,58 (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24) – ainda teremos um quarto valor residual a ser considerado, de **R\$ 39.664.657,34**.

Outrossim, na prática, temos dois orçamentos: o primeiro de **R\$ 127.542.736,54** (produzido pela **SEMOBI**) e o segundo de **R\$ 61.400.390,58** (produzido pela contratada **Consórcio Cachoeiro–RA**). De permeio, a atravessá-los, um contrato de **R\$ 76.525.641,92**.

Não se trata de mera flutuação ou variação razoável.

Há, em verdade, um hiato superior a **R\$ 66 milhões** entre a estimativa administrativa e o orçamento do projeto (≈52% de diferença), apto a irradiar **insegurança jurídica** quanto

ao *valor justo* do objeto contratado e a demandar exame minucioso sobre a formação do preço e o desenho das medições.

Ora, conforme amplo conhecimento, **a superestimação do orçamento mascara a existência de sobrepreço e gera desperdício de recursos públicos**, o que, em si mesmo, estaria a exigir desta Corte de Contas um juízo crítico sobre os valores destoantes.

Assim, a **suposta e alegada economia de R\$51.017.094,62** (R\$127.542.736,54 - R\$ 76.525.641,92) – tão evidenciada e glorificada nas justificativas do Secretário de Estado Fábio Ney Damasceno³⁷ e do Consórcio Cachoeiro–RA³⁸ –, na verdade, **pode estar ocultando distorções graves na formação do preço**. Em última análise, é possível que a chamada “economia” não represente ganho real aos cofres públicos, mas sim **um descompasso artificial entre estimativas e custos efetivos**, o que expõe o erário ao risco de pagamentos indevidos.

Diferenças tão expressivas entre (i) orçamento estimativo da Administração, (ii) preço global contratado e (iii) orçamento a partir do projeto da própria contratada são **signal amarelo** clássico de falha de estimativa e de risco de **sobrepreço** (potencial) e de **superfaturamento** (consumado) se os pagamentos não refletirem entregas reais.

O **conjunto de indícios** – ancoragem inicial elevada, proposta contratual muito inferior e orçamento do projeto ainda menor – **recomenda especial atenção ao preço que a SEMOBI se dispôs a pagar**, e assim, por consectário: (i) reprocessar o orçamento com bases referenciais adequadas, (ii) confrontar o *eventograma* com o escopo efetivamente

³⁷ O desconto global ofertado pela licitante vencedora alcançou 40% do orçamento de referência da administração, **o que representa uma economia aos cofres públicos de R\$51.017.094,60 (cinquenta e um milhões de sessenta e quatro reais e sessenta centavos)**.

[...]

Nesse condão, suscitar a ocorrência de superfaturamento/sobrepreço da ordem de R\$15 milhões, deixando de considerar a vantajosidade econômica de 40% de desconto, R\$51 Milhões, alcançados no processo licitatório, não nos parece razoável. (Trecho da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#))

³⁸ Nos causa espanto a alegação de sobrepreço/superfaturamento da ordem de R\$15 milhões, **quando o desconto ofertado na licitação alcançou a margem de R\$51 milhões**.

Ora, em resumida análise, se a administração orçou a execução da obra por R\$127,5 milhões, e firmou um contrato por R\$76,5 milhões, é nítida e indiscutível a **economia de R\$51 milhões aos cofres públicos**. (Trecho da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#))

executável, e (iii) testar a aderência das medições às entregas mensuráveis, evitando que a discrepância vire “caixa-preta”.

3.3 A apresentação do orçamento detalhado é obrigação do contratado e constitui parte indissociável do projeto básico completo, inclusive na modalidade contratação integrada

Ao contrário do que os justificantes intentaram sofismar^{39 40} – de que não há que se falar em apresentação de orçamento detalhado em contratações integradas – cumpre destacar que **a planilha orçamentária detalhada do custo global da obra é documento essencial para o acompanhamento do contrato**, ainda que o estejamos diante de uma **Contratação Integrada**, mediante Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), nos termos do art. 2º da Lei 12.462/2011, *in verbis*:

³⁹ Reveja os trechos pertinentes da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#), produzida pelo secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, **FÁBIO NEY DAMASCENO**, *in verbis*:

Assim, **o legislador excluiu a entrega do orçamento detalhado da composição do projeto básico quando em contratações integradas e semi-integradas**, pois é perceptível a **inaplicabilidade de um orçamento detalhado nesses regimes**, visto que o valor contratual já está originalmente definido. Portanto, sequer é obrigatória sua apresentação quando da entrega do projeto básico no novo regime geral de contratações públicas.

A exigência de apresentação do orçamento detalhado na fase de projeto básico, incluindo quantitativos e composições analíticas de preços, foco de todos os supostos achados da equipe da presente auditoria, apenas contribui para interpretações equivocadas e conclusões inapropriadas sobre a gestão contratual, como a constante da presente Representação.

Com a devida vênia, a equipe de auditoria utilizou-se do orçamento apresentado pela contratada na etapa de projeto básico como elemento balizador para seus achados. Afastou-se das particularidades do Regime Contratual firmado, determinando que a remuneração da contratada, especificamente para dois itens relacionados a terraplenagem, deveria ser realizada pela **medição dos quantitativos unitários empregados e por preços unitários apresentados no projeto básico elaborado com base no SICRO/SINAPI**, o que de plano é VEDADO nesse regime.

Como pode ser visto, **não há quantitativos unitários**, nem composições analíticas de preços definidos nos documentos editais publicados, nem naqueles apresentados pelas licitantes, por força de lei.

O orçamento detalhado, já esclarecido à equipe de auditoria nas respostas às diligências e reuniões realizadas, **não pode ser elemento de comparação de custos nesse regime**.

⁴⁰ Reveja os trechos pertinentes da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#), produzida pelo **CONSÓRCIO CACHOEIRO-RA**, *in verbis*:

Portanto, **as parcelas remuneratórias pelas etapas alcançadas na execução da obra devem se basear unicamente na proposta ofertada no processo licitatório, não há outra interpretação possível**.

Assim, **o cerne dos achados da auditoria está na comparação do valor do orçamento preliminar apresentado pelo Consórcio na fase de projeto básico, com a proposta comercial apresentada na licitação**. A lei não prevê tal relação, portanto, não prevê qualquer ação por consequência de divergências. **A nova lei geral de licitações**, definiu os requisitos de análise do projeto básico por parte da administração nas contratações integradas, **excluindo a análise do orçamento**:

Inclusive a **nova lei 14.133/2021 excluiu da definição dos elementos que constituem o Projeto Básico, quando das contratações semi-integradas e integradas, a exigência do orçamento detalhado**, vejamos:



Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições

IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

- a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;
- b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e

c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

[...]

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;

II - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;

III - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;

IV - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;

V - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (destacou-se)

Também nessa trilha a Lei 8.666/93, *ipsis verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e **que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos** e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;



- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras emontagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) **orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;** (destacou-se)

Inadequado seria esquecer também que o próprio [Termo de Referência](#) do Edital RDC Eletrônico nº 001/2023 expressamente prescreve que “A contratada é obrigada a apresentar o **orçamento analítico** e o **eventograma de execução junto com o Projeto Básico da solução proposta.**”.

Os serviços a serem contratados deverão ser elaborados com base nas indicações do anteprojeto existente, nas diretrizes da SEMOBI, nos planos específicos das concessionárias de serviços públicos e demais órgãos municipais, assegurando sua viabilidade técnica.

[...]

Conforme Acórdão nº 391/2023, Plenário do Colendo TCU, faz-se necessário a elaboração e apresentação do orçamento analítico do Projeto (etapa Básico).

A contratada é obrigada a apresentar o orçamento analítico e o eventograma de execução junto com o Projeto Básico da solução proposta.

Caberá a SEMOBI promover a análise e aprovação de toda a documentação a ser apresentada pela Contratada. Após a aprovação do Projeto Básico pela SEMOBI, será desenvolvido e detalhado o Projeto Executivo que será liberado para a Obra.

[...]

Etapa 3 – Projeto Básico:

[...]

A apresentação do orçamento detalhado é obrigação do contratado, vez que constitui parte indissociável do projeto básico, devendo o órgão contratante exigir sua apresentação quando da elaboração dos projetos básicos do empreendimento. (destacou-se)



É de se surpreender, pois, que mesmo ciente desses dispositivos supracitados e de sua aplicabilidade ao caso (conforme tópico 4.1), a SEMOBI resolva simplesmente rejeitá-los, consoante afirmado pelo senhor Secretário **Fabio Ney Damasceno** na **30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2:**

Estamos cientes que na Lei 12.462/2011 (RDC), o orçamento detalhado ainda integrava a definição de projeto básico, sem o excludente contido no art. 6º, inc. XXV, alínea f, da Lei 14.133/2024, demonstrado acima; porém, é preciso compreender a sua inaplicabilidade aos contratos sob o Regime de execução de Contratação Integrada, visto que o valor contratual já fora definido quando do término do processo licitatório. (destacou-se)

Convém ressaltar que a **SEMOBI** poderia ter concebido o **RDC Eletrônico nº 001/2023** com base na Nova Lei Geral de Licitações e Contratos – Lei 14.133/2021, **mas não o fez.** Por isso, não cabe, agora, justificar descumprimentos ao regime anterior (da Lei 12.462/2011 e da Lei 8.666/93) com base nas alterações providas pela Lei 14.133/2024, a qual desprezou em momento anterior, sobe pena de desrespeitar a própria vedação do art. 191⁴¹ da Lei 14.133/2021, a qual, neste instante, busca se socorrer.

Apresenta-se relevante notar que é por meio do **Projeto Básico** que se verifica o **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimento propriamente avaliados, contendo não só o orçamento sintético, como também orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços.

Deveras, eventuais deficiências no Projeto Básico repercutem diretamente na execução contratual das obras, pois, se não houver medição precisa das quantidades efetivamente executadas, o contratado pode acabar realizando serviços além do previsto sem receber o pagamento correspondente ou, **na hipótese inversa, e lastimosamente mais comum, a Administração pode pagar por quantidades que excedam o que foi efetivamente realizado.**

⁴¹ **Art. 191.** Até o decurso do prazo de que trata o **inciso II do caput do art. 193**, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**



Nesse diapasão, o **orçamento detalhado** constante do Projeto Básico serve de paradigma para a Administração Pública realizar os cálculos, conferir medições e aceitar ou não os preços.

Inadequado seria esquecer que o **Consórcio Cachoeiro – RA confessa prática irregular: o início das obras sem aprovação do Projeto Básico COMPLETO**. Veja o trecho pertinente da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#):

Assim, à medida que as disciplinas de engenharia na fase de projeto básico eram validadas, desenvolviam-se seu detalhamento na fase de projeto executivo. **Não há razão técnica para se aguardar a finalização de todo o projeto básico**, para posteriormente iniciar o projeto executivo, visto ser responsabilidade da contratada, nem há vedação legal, como dispõe o Decreto nº7.581/2011, em seu art. 66, §1º:

Art. 66. (...)

§ 1º O projeto executivo de etapa posterior **poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior**, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

Tal estratégia de aceleração da execução dos projetos foi adotada pelo consórcio como ação de recuperação dos prazos do cronograma, em virtude da demora verificada no processo de licenciamento ambiental (Licença Prévia - LP e Licença Ambiental de Regularização - LAR), responsabilidade da contratante, conforme disposto na cláusula 11.31.5 do Edital da Licitação. (destacou-se)

Também por este prisma o **NCP**, em sede de [10 - Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#) (Processo TCE/ES 793/2025), segundo o qual a **SEMOBI** analisou o Projeto Básico de forma incompleta e irregular, **expondo a Administração Pública a diversos riscos**:

Verifica-se a **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.

[...]

Dessa forma, verifica-se, pela resposta fornecida pela Semobi, que a Secretaria **se limitou a analisar os documentos parcialmente a cada medição**.

Inclusive, no Ofício nº 028/2024/SNKI (arquivo 2024-2NHBZ2 do Processo 2024-26CVR do E-Docs), apresentado pelo Consórcio Cachoeiro – RA à Semobi, verifica-se o seguinte:

(...) vem encaminhar os projetos básicos lado terra e o projeto executivo complementares de cerca e canteiro de obras, conforme lista a seguir.

Dessa forma, constata-se que estavam sendo entregues documentos do Projeto Básico e documentos do Projeto Executivo de forma concomitante, contrariando o estabelecido no Termo de Referência.



Esse fato fica mais evidente quando se verifica que o orçamento do Projeto Básico foi entregue apenas após a emissão da Ordem de Serviço Nº 002, a qual libera a contratada para a execução das obras.

O Ofício nº 059/2025/SNKL (arquivo 2025-KJCX4V do Processo 2024-26CVR do E-Docs), cujo assunto é “Entrega do orçamento – Projeto Básico”, é encaminhado apenas em 19 de fevereiro de 2025.

[...]

As situações apontadas evidenciam que a Semobi conduziu a fase de elaboração de projetos de forma divergente do estabelecido no Termo de Referência. Nessa fase, a Semobi deixou de exigir, em momento adequado, a apresentação integral dos documentos necessários à composição do Projeto Básico, assim como não procedeu à devida análise completa da documentação apresentada pela contratada.

[...]

Assim, **a condução adotada pela Semobi na gestão do contrato em análise expôs a Administração Pública a diversos riscos**, dos quais um deles se concretizou, configurando um achado, conforme detalhado em outro tópico. Por fim, como indicado no voto do referido Acórdão: “(...) iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento”.

[...]

2.2.5.2 Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração Pública.

A ausência da análise da compatibilidade entre o orçamento detalhado (junto com outros documentos relacionados) e o Critério de Medição por Etapas impede que a fiscalização verifique se o equilíbrio entre os encargos e a remuneração do contratado está mantido. Assim, a falta dessa análise e de eventuais ajustes pode causar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração Pública.

Sobre tal aspecto, o Tribunal de Contas da União (TCU) **considera irregular o início da execução das obras sem prévia aprovação, pela autoridade competente, do Projeto Básico completo apresentado pelo contratado.** Assim, iniciar as obras sem a aprovação da íntegra do **Projeto Básico** oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento. Confira:

[Acórdão 2507/2024-Plenário](#)

AUDITORIA. FISCOBRAS 2022. PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PELO DNIT PARA FUNDAMENTAR A ANÁLISE E A APROVAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS E EXECUTIVOS ELABORADOS NO ÂMBITO DE **CONTRATAÇÕES INTEGRADAS**. ATRASOS NA ENTREGA E NA ACEITAÇÃO DE PROJETOS. **OBRAS INICIADAS SEM APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO COMPLETO.** AUSÊNCIA DE CRONOGRAMAS DETALHADOS E DE CRITÉRIOS PARA AVALIAR DESEMPENHO DE EMPRESAS CONTRATADAS. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS EFICIENTES DE MONITORAMENTO E CONTROLE DE



PRAZOS DE ENTREGA, ANÁLISE E ACEITAÇÃO DOS PROJETOS. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

Excerto

Voto:

Aprecio auditoria com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fundamentar a análise e a aprovação de projetos básicos e executivos elaborados no âmbito de **contratações integradas**.

2. A Lei 12.462, de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), conferindo às entidades públicas a prerrogativa de utilizarem o regime de contratação integrada com vistas a otimizar a execução de obras públicas. O regime permitiu a consolidação de diversas etapas do processo de contratação em uma única licitação, **abrangendo desde a elaboração dos projetos básico e executivo até a entrega final da obra**.

3. Essa legislação foi posteriormente revogada pela Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, que incorporou e expandiu o regime de contratação integrada para a esfera nacional, de forma irrestrita. A nova lei consolida as disposições do RDC e nelas avança, alinhando as práticas de contratação pública às exigências contemporâneas de eficiência, transparência e integridade; representa, assim, evolução significativa na legislação pertinente à execução de obras e serviços pelo setor público.

4. Especificamente no âmbito daquela autarquia, essa modalidade tem sido empregada na **execução de projetos de grande vulto**, tais como de adequação de capacidade e duplicação de rodovias, de restauração de pavimentos e de implantação, manutenção e reabilitação de obras de arte especiais, entre outros.

[...]

10. Como resultado, **cinco achados foram identificados no curso da auditoria**: i) atraso no processo de elaboração e aceitação dos projetos ante os prazos contratuais; ii) **início das obras com projeto básico parcialmente aprovado ou incompleto**; iii) ausência de cronograma detalhado e de estabelecimento de metas para a fase de elaboração dos projetos; iv) ausência de mecanismos eficientes e tempestivos de exigência de desempenho do contratado; e v) ausência de ferramentas eficientes de gestão contratual.

[...]

18. A fiscalização constatou que o DNIT admite, como procedimento padrão para seus contratos no regime de contratação integrada, o início da execução das obras sem que o projeto básico esteja aprovado para todas as obras contratadas. Para iniciá-las a autarquia entende suficiente, em determinados casos, a aprovação das primeiras disciplinas do seu projeto básico (p. ex.: projeto geométrico ou de terraplenagem), a aprovação das disciplinas de subsegmentos da extensão total ou a aprovação de etapas ou parcelas do objeto contratual.

19. O projeto básico, conforme definido pelo art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, deve ser capaz de assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, além de permitir a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

20. Além disso, **na contratação integrada**, a lei estabelece que, **após a elaboração do projeto básico pelo contratado**, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à

aprovação da Administração, que avaliará sua adequação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, **vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.**

21. Para esse regime de contratação deve-se ainda adotar sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado. Assim, nas contratações integradas, a remuneração das etapas dos serviços se dá por meio de percentagem do valor total contratual, que deve ser, obrigatoriamente, proporcional ao custo relativo para a execução de cada etapa, de forma a salvaguardar o equilíbrio de remuneração entre as várias etapas, protegendo tanto o contratado como o contratante.

22. Diante desses contornos legais, e a partir das disposições dos Decretos 7.581/2011 e 7.983/2013, **a AudRodoviaAviação conclui que seria irregular o início de obras em regime de contratação integrada com projeto básico parcialmente aprovado ou incompleto.** De acordo com a unidade técnica, a elaboração e a aprovação da integralidade do projeto básico antes do início da obra são requisitos essenciais para prévia definição de soluções técnicas, garantia da viabilidade ambiental e estabelecimento de critérios equilibrados de medição, além de cronograma exequível. Desse modo, o projeto básico serve como garantia de execução contratual adequada e eficiente, visando à prevenção de controvérsias e impasses futuros.

23. Além disso, **a aprovação do projeto básico completo antes do início das obras asseguraria o controle preventivo requerido pela contratação,** permitindo a gestão de riscos e ajustes técnicos desde o início, seguindo diretrizes do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) e COSO, para influenciar positivamente custos e características do projeto. Como bem demonstrado pelo relatório de fiscalização, **iniciar obras sem projeto básico completo eleva riscos e incertezas e prejudica a gestão e a eficiência do empreendimento.**

24. O DNIT, por seu turno, entende que o Decreto 7.581/2011 e a Instrução de Serviço IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 permitem a elaboração de projetos básicos de forma concomitante à execução das obras. Alega, ainda, demora excessiva na aprovação de projetos básicos completos, a justificar a adoção de práticas que permitam o início das obras com projetos parciais. De acordo com a autarquia, essa abordagem visa acelerar a entrega dos benefícios aos usuários, sugerindo que a subdivisão do projeto em disciplinas ou etapas possa contribuir para a antecipação do cronograma de execução.

25. A derradeira manifestação apresentada pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) do departamento nacional busca rebater as conclusões do relatório de fiscalização, que vincula o início das obras à aprovação completa do projeto básico em contratações integradas.

26. Para tanto baseia-se na grande escala e complexidade das obras do DNIT e nas limitações orçamentárias e operacionais, contexto que as leva a ser executadas em etapas sequenciais. A DPP argumenta que o regime de contratação integrada facilita esse método de execução, e a viabilidade técnica e ambiental das obras já estaria assegurada pelos estudos realizados na fase de anteprojeto. Alega ainda que, se as soluções do anteprojeto atendem às exigências de um projeto básico, não há necessidade de elaboração completa deste último antes do projeto executivo, possibilitando entregas antecipadas de partes das obras sem comprometer a integridade do empreendimento.

[...]

28. Após examinar as diversas manifestações apresentadas pelas coordenações e diretorias do DNIT quanto ao teor do relatório preliminar e das propostas nele contidas, a **AudRodoviaAviação mantém o seu entendimento e formula proposta de determinações para que a autarquia, em suas contratações integradas e semi-integradas, adote procedimentos que individualizem as ordens de serviço para as fases de projeto e de obras e garanta que a execução de obras só se inicie após a aprovação completa e formal do projeto básico para todo o empreendimento.**

29. **Acolho o minudente exame empreendido pela unidade técnica**, que enfrentou com percuciência cada um dos argumentos apresentados pelos gestores do DNIT, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações sobre pontos que considero de maior relevo.

30. A Nova Lei de Licitações e Contratos, ao dispor sobre as contratações integradas, **traz, expressamente, a necessidade de elaboração e aprovação do projeto básico completo do empreendimento antes do início das obras:**

"Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: (...)

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada; (...)

§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.

§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores."

31. O dispositivo deve ser lido em conjunto com o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, que conceitua o projeto básico nos seguintes termos:

"XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para **definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação**, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)

b) **soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas**, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;"



32. Extrai-se dos dispositivos acima transcritos que a execução de obras e serviços de engenharia sob regime de contratação integrada requer elaboração e aprovação de projeto básico completo antes do início da etapa de execução da obra.

33. O projeto básico, diferentemente do anteprojeto, é o documento que define as soluções e as características das obras a serem efetivamente executadas, vinculando o contratado à sua execução, e que permite a produção dos instrumentos necessários a uma eficiente execução contratual. **Sendo assim, a vedação ao início das obras sem a prévia aprovação do projeto básico completo** emerge da necessidade de assegurar a viabilidade técnica das obras, da exigência de cronogramas que reflitam a capacidade efetiva de execução e do adequado balanceamento nos critérios de remuneração.

34. Não há espaço, conseqüentemente, para interpretações no sentido de que as entregas e as aprovações do projeto básico possam ser parciais, abrangendo apenas algumas disciplinas ou alguns segmentos do empreendimento, como defende o DNIT, nem de que se possa permitir o início dos serviços de construção sem a prévia aprovação do projeto básico completo.

35. Bem diferente é o caso do projeto executivo, que, no âmbito das contratações integradas, pode ser desenvolvido concomitantemente à execução das obras, conforme autoriza o Decreto 7.581/2011:

[...]

37. Afora a ausência de previsão legal, são expressivos os riscos advindos da entrega e aprovação parcializadas do projeto básico e do início da fase de construção sem definição das soluções e das características das obras que serão efetivamente executadas.

38. O primeiro deles diz respeito à **ocorrência de desequilíbrio entre remunerações e encargos durante a execução contratual**, porquanto as soluções do projeto básico a serem efetivamente executadas podem ser significativamente diferentes das do anteprojeto que embasaram a definição dos critérios de pagamento.

39. **Nas contratações integradas, a remuneração das etapas é calculada como percentagem do valor contratual total, proporcional ao custo relativo de cada etapa.** Esse método busca assegurar o equilíbrio na distribuição da remuneração ao longo das diversas fases do projeto, protegendo tanto o interesse do contratado quanto do contratante contra variações financeiras inesperadas.

40. **Para que seja mantido o equilíbrio dos critérios de pagamento durante toda a execução contratual, há a necessidade de se conhecer, previamente ao início das obras, as definições de todas as soluções a serem efetivamente executadas, o que somente pode ocorrer após a aprovação do projeto básico completo para a integralidade das obras contratuais.** Desse modo, é possível evitar pagamentos antecipados sem a devida contraprestação ou, inversamente, atrasos na remuneração devida ao contratado, que poderiam prejudicar a fluidez financeira do projeto, práticas vedadas pelo art. 46, § 9º, c/c o art. 124, inciso II, da Lei 14.133/2021.

41. Ademais, a possibilidade de entrega e aprovação parcializada do projeto básico abre espaço para condutas oportunistas por parte da contratada, como destacado nos Acórdãos 2.291/2023 e 3.150/2019, ambos relatados pelo Min. Benjamin Zymler e prolatados por este Plenário. Lacunas ou assimetrias informacionais quanto às soluções de projeto básico a serem

efetivamente executadas e seus respectivos custos geram incentivos a que a contratada execute primeiramente partes do projeto mais vantajosas ou menos custosas, adiando, retardando ou até abandonando segmentos mais desafiadores e caros, como evidenciado no caso da rodovia BR 262/ES. Naquele caso a empresa contratada optou por executar inicialmente o trecho com topografia menos acidentada, abandonando o localizado em região montanhosa, de custo de execução bem mais elevado.

42. Tal comportamento é conhecido como "jogo de cronograma", em que a contratada manipula a ordem de execução das obras para maximizar seus lucros ou minimizar suas dificuldades, negligenciando partes do projeto menos rentáveis, apesar de essenciais. Por elucidativo, destaco trecho do voto condutor do [Acórdão 2291/2023-TCU-Plenário](#), *in verbis*:

"Em uma obra linear de grande extensão, os riscos envolvidos na análise e aprovação parcial dos projetos básicos entregues de forma incompleta são consideráveis, a começar pela possibilidade de não ser possível estudar o traçado ótimo da via ou de otimizar o balanço de materiais de terraplanagem. As consequências de tal modo de agir já demonstraram que podem ser desastrosas e causar inúmeros prejuízos ao Poder Público e à sociedade, como foi observado no âmbito do caso tratado no [Acórdão 3150/2019-TCU-Plenário](#), que examinou as obras de duplicação da BR 262/ES."

43. Além disso, **a ausência de cronograma físico-financeiro mais realista, associado a projeto básico completo e aprovado que espelhe todas as etapas e soluções previstas para a obra, aumenta o risco de atrasos e de inexecução parcial**, que só se tornam evidentes após o vencimento dos prazos contratuais. Isso não só eleva os custos como também enfraquece a posição do órgão contratante em processos administrativos e judiciais, **resultando em fiscalizações menos eficientes e aumentando a probabilidade de desempenhos insatisfatórios.**

44. Portanto, iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento.

[...]

46. **Aprovar projetos em etapas sem a conclusão completa do projeto básico também aumenta o risco de soluções subótimas, porquanto cada segmento fica limitado por decisões anteriores, desconsiderando as possíveis características e necessidades de etapas futuras, ainda não aprovadas.** Em consequência, há riscos de incremento nos custos de manutenção e de redução do desempenho e da durabilidade do empreendimento, afetando negativamente os usuários.

47. Em sua manifestação sobre o relatório preliminar, o DNIT alega que os elementos constantes dos anteprojetos por ele desenvolvidos fornecem suficiente grau de certeza quanto à viabilidade do empreendimento, permitindo avançar para a elaboração do projeto executivo a partir do projeto básico parcial correspondente e o subsequente início das obras, sem a necessidade de aguardar a finalização do projeto básico para todas as etapas.

48. Não lhe assiste razão. **O anteprojeto, apesar de ser suficiente para a licitação no regime de contratação integrada, não garante a viabilidade técnica nem o tratamento adequado do impacto ambiental do empreendimento.** Isso se deve não apenas à aceitável ausência de estudos e elementos necessários nessa etapa, mas também à possibilidade de as soluções propostas no anteprojeto serem alteradas pelo contratado durante a fase de



elaboração da proposta vencedora, com a perspectiva de serem consideradas inviáveis após a elaboração do projeto básico.

49. Ou seja, mesmo que o anteprojeto elaborado pelo DNIT fosse equivalente a um projeto básico, o que seria incoerente com a adoção do regime de contratação integrada, ainda haveria a necessidade de o contratado apresentar sua própria versão do projeto básico, com todas as soluções que pretende executar, uma vez que é permitido incluir soluções diversas do anteprojeto.

50. A mesma conclusão se aplica ao regime de contratação semi-integrada. Apesar de haver projeto básico de referência para licitações nesse regime, o contratado tem liberdade de propor alterações das soluções nele previstas, conforme o art. 46, § 5º, e o art. 22, § 4º, da Lei 14.133/2021.

51. Conquanto haja estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental na fase interna do planejamento da contratação, conforme previsto nos artigos 6º, inciso XX, e 18, inciso I e §1º, da Lei 8.666/1993, **ele é preliminar e tem por objetivo avaliar a viabilidade do empreendimento com base na solução proposta no anteprojeto**. No entanto, de acordo com o artigo 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, **somente o projeto básico pode confirmar a viabilidade técnica e garantir o tratamento ambiental adequado do empreendimento**; portanto, é com o projeto básico completo que se pode assegurar a viabilidade técnica e ambiental de todas as construções previstas, mitigando ou eliminando assim os riscos evitáveis de inexecução do contrato.

52. Tampouco é possível acolher a alegação do DNIT de que a prática de iniciar obras com projetos básicos parciais ou incompletos reduz os prazos de aprovação de projetos e permite a antecipação do início das obras.

53. De acordo com a análise amostral realizada pela AudRodoviaAviação, mesmo com a divisão dos projetos em disciplinas ou subsegmentos, os prazos de aprovação excederam significativamente os previstos nos contratos, muitas vezes ultrapassando os limites contratuais totais. Em mais da metade dos contratos analisados, a aprovação das primeiras disciplinas dos primeiros subsegmentos ou dos segmentos únicos consumiu mais de 50% do prazo previsto para a conclusão total do objeto do contrato, incluindo-se a execução das obras; em mais de um terço dos casos, esse período de aprovação excedeu o prazo contratual total.

54. As evidências apontam, pois, que a parcialização não traz os benefícios de agilidade alegados pelo DNIT. Conforme bem destacado pela unidade técnica, a solução no tocante aos excessivos prazos observados para conclusão de projetos básicos nas contratações integradas sob responsabilidade da autarquia não está na permissão de início de obras com projeto básico parcial ou incompleto, mas, sim, no enfrentamento técnico e operacional das causas dos atrasos, conforme abordado anteriormente neste voto.

Destaca-se que a **aprovação de projetos em etapas**, sem a devida conclusão do **Projeto Básico**, enseja a **adoção de soluções subótimas**, visto que cada segmento permanece atrelado a decisões pretéritas, desconsiderando as características e necessidades de fases futuras ainda não aprovadas. Em consequência, suscita-se o risco de aumento dos custos de manutenção e de redução do desempenho e da durabilidade do empreendimento, em prejuízo aos usuários.



Ademais, a possibilidade de entrega e aprovação parcial do Projeto Básico (por etapas), tal como confessado pelo Consórcio Cachoeiro-RA, pode gerar comportamento oportunista e insidioso, denominado “JOGO DE CRONOGRAMA”, em que a contratada manipula a ordem de execução para maximizar lucros, adiando, retardando ou até mesmo abandonando etapas mais complexas e onerosas ([Acórdão 2291/2023- Plenário](#) e [Acórdão 3150/2019 - Plenário](#)).

Ainda, é bem verdade que a incompletude do Projeto Básico também pode levar à necessidade de alterações significativas durante a execução da obra, com consequentes extrapolação dos limites legais de alteração contratual, por conta de transfiguração do objeto inicialmente contratado e gerar, assim, atrasos e paralisação da obra.

Dessarte, a invocação genérica de “ausência de compatibilidade com a natureza e objetivos do RDC integrado” não supera a necessidade de cumprimento dos princípios de eficiência, transparência e controle, previstos na legislação aplicável às contratações públicas. Ainda que exista certa flexibilidade na Contratação Integrada, continua sendo dever da Administração Pública analisar criticamente os preços e as soluções técnicas adotadas – o que pressupõe dados concretos de formação de custos antes do início da obra.

De acordo com o TCU, [Acórdão 931/2023-Plenário](#), na Contratação integrada regida pela [Lei 12.462/2011](#) (RDC), a falta de exigência de apresentação, pelo contratado, do orçamento detalhado da obra que deva integrar o Projeto Básico afronta o art. 2º, inciso IV e parágrafo único, inciso VI, c/c o art. 9º, § 1º, da Lei 12.462/2011.

21. Em relação ao segundo achado, a equipe de fiscalização verificou que o projeto básico das etapas do empreendimento não foi acompanhado do orçamento detalhado da obra, contrariando o disposto no art. 2º, inciso IV e parágrafo único, inciso VI, c/c o art. 9º, § 1º, da Lei 12.462/2011.

22. Durante a auditoria, foi solicitada a planilha orçamentária do contrato, mas a Superintendência de Obras Públicas de Salvador apresentou apenas um orçamento sintético. A autarquia municipal argumentou que, de acordo com o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, na modalidade Contratação Integrada, não é necessário apresentar um orçamento detalhado.

23. **A Lei do RDC, entretanto, estabelece que a apresentação do orçamento detalhado é obrigação do contratado, vez que constitui parte indissociável do projeto básico, devendo o órgão contratante exigir sua apresentação quando da elaboração dos projetos básicos do empreendimento**, em seus editais de licitação abarcados pelo Regime Diferenciado de Contratação, **inclusive na modalidade contratação integrada**. Nessa linha, destaco os Acórdãos de Plenário 2.331/2021, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, 2.433/2016 e 2.123/2017, Rel. Ministro Benjamin Zymler.

No mesmo sentido o [Acórdão 2136/2017-Plenário](#):

Enunciado: **A Administração deve exigir das empresas contratadas no regime de contratação integrada**, por ocasião da entrega dos projetos básico e executivo, a **apresentação de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra**, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da [Lei 12.462/2011](#), aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC, e da Súmula TCU 258.

Assim, fácil é constatar que as ressalvas do senhor **Fábio Ney Damasceno**, secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, e do **Consórcio Cachoeiro – RA** em relação à **legitimidade do orçamento detalhado**, ademais de afrontar a legislação e a jurisprudência do TCU, ignora a responsabilidade da Administração Pública em zelar pela correta aplicação dos recursos públicos e em manter o devido controle da execução do empreendimento contratado.

A ausência de confiabilidade sobre seus dados põe em risco o próprio **Princípio da Economicidade**, na medida em que inviabiliza comparações e aferições para a medição e pagamento.

Desta forma, não se vislumbra qualquer violação à modalidade de contratação em apreço ao se exigir um instrumento transparente que assegure a Administração meios suficientes para avaliar a compatibilidade entre o que foi contratado e o que efetivamente vem sendo executado, **pois a fiscalização dos custos envolvidos há de ser exercida com base em informações claras, atualizadas e fidedignas**.

Cumpre, pois, ao Tribunal agir com o devido rigor técnico que o caso reclama.



3.4 A hipótese aventada de “paralisação imediata das obras” configuraria represália indevida – verdadeira forma de chantagem contratual – e, portanto, juridicamente inadmissível: inviabilidade de invocação do “periculum in mora reverso” com base em uma possível retaliação ilícita do particular

As defesas apresentadas pela **SEMOBI** e **Consórcio Cachoeiro – RA** procuram esvaziar o *periculum in mora* alegando que a suspensão de pagamentos acarretaria “**paralisação imediata**” das obras, com efeitos catastróficos subsequentes. Veja:

30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2 (SEMOBI)

Portanto, a decisão de suspensão cautelar dos repasses ao consórcio construtor poderá culminar em:

- a) Elevado risco de paralisação imediata das obras com judicialização da demanda;
- b) Consequente notificação da Agência Nacional de Aviação Civil com suspensão imediata das operações do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim;
- c) Perda parcial dos serviços de terraplenagem executados e custos de refazimento;
- d) Erosões e carreamento de material de aterro para o Córrego dos Monos, gerando danos ambientais em área de preservação permanente;
- e) Alagamentos em áreas residenciais adjacentes ao sítio aeroportuário;
- f) Erosões e danos ambientais na área de empréstimo interna;
- g) Responsabilização por dano ambiental pelo IEMA e cassação da Licença de Instalação;
- h) Suspensão do tráfego de veículos pela atual Av. Constantino Negrelli, dificultando o acesso às comunidades vizinhas;
- i) Suspensão do processo de registro e homologação junto ao Comando da Aeronáutica das zonas de proteção às operações aéreas (PBZPA – Plano Básico de Zona de Proteção);
- j) Suspensão das operações do aeroclube de Cachoeiro de Itapemirim e das atividades da empresa ITU FLY Center (Hangar), incluindo eventuais ações de indenização e lucros cessantes;
- k) Forte repercussão social, contrária a administração pública municipal e estadual.
- l) Para contratação do remanescente da obra em consequência de rescisão contratual, nos termos do art. 69 do Decreto nº7.581/2011, a administração



observará a ordem de classificação dos licitantes e as condições por estes ofertadas, desde que não seja ultrapassado o orçamento estimado para a contratação. Alertamos que o próximo colocado possui proposta financeira ofertada de R\$89 Milhões.

49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1 (CONSÓRCIO CACHOEIRO-RA)

Especificamente neste caso concreto, a adoção da recomendação de suspensão cautelar dos repasses a este consórcio culminará em:

- **Paralisação imediata das obras, por quebra do equilíbrio econômico pactuado e insegurança jurídica;**
- Consequente notificação da Agência Nacional de Aviação Civil com suspensão imediata das operações do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim;
- Perda parcial dos serviços de terraplenagem executados e custos de refazimento;
- Erosões e carreamento de material de aterro para o Córrego dos Monos, gerando danos ambientais em área de preservação permanente (APP);
- Demissão imediata de cerca de 50 profissionais contratados;
- Inadimplência a fornecedores locais;
- Alagamentos em áreas residenciais adjacentes ao aeroporto;
- Erosões e danos ambientais na área de empréstimo interna;
- Perda do plantio de grama realizado;
- Responsabilização por dano ambiental pelo IEMA e cassação da Licença de Instalação;
- Suspensão do processo de registro e homologação junto ao Comando da Aeronáutica das zonas de proteção às operações aéreas (PBZPA – Plano Básico de Zona de Proteção e PZPANA – Plano de Zona de Proteção dos Auxílios à Navegação);
- Suspensão das operações do aeroclube de Cachoeiro de Itapemirim e das atividades da empresa ITU FLY Center (Hangar), incluindo eventuais ações de indenização e lucros cessantes contra o Estado;
- Suspensão do tráfego de veículos pela atual Av. Constantino Negrelli, dificultando o acesso às comunidades vizinhas;
- Forte repercussão social, contrária a administração pública; (destacou-se)

Oportuno se torna dizer que a ameaça de interrupção das obras traduz reação inadmissível, mormente à luz do que dispõe o instrumento convocatório⁴² e a legislação

⁴²

11.38 É vedado à CONTRATADA:

11.38.2 Interromper a execução dos serviços sob alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

que rege esse acordo; representa, deveras, pressão indevida sobre esta Corte de Contas, e destaca-se, não encontra suporte na lei.

Em verdade, os contratos administrativos giram em torno da **supremacia do interesse público sobre o privado**, a qual incompatibiliza-se, muitas vezes, com a possibilidade de o contratante privado invocar a *exceptio non adimpleti contractus* (exceção de contrato não cumprido), donde não se lhe reconhecer tal direito.

A contratada tem dever jurídico de dar continuidade à execução do contrato, sob pena de incorrer em inadimplemento e represálias contratuais legítimas (multas, execução de garantias, rescisão por culpa, entre outras), conforme item **Cláusulas 13 e 14** do [Edital RDC 01/2023](#).

Convém registrar que **a rescisão unilateral é cláusula exorbitante e só se aplica à Administração Pública**. Somente se o ente estatal foi inadimplente por mais de 90 (noventa) dias o particular pode suspender a execução do contrato – *exceção de contrato não cumprido* – conforme dispõe o art. 78, XV, da Lei 8.666/93⁴³. Para haver rescisão do contrato, por iniciativa do particular, em virtude do inadimplemento do Estado, **imprescindível decisão judicial. Assim, resta hialino que o particular não pode determinar a rescisão unilateral ou paralisar a obra como resposta imediata à suspensão de pagamentos, principalmente quando essa suspensão deriva de determinação de um órgão de Controle Externo**.

Por expressa disposição legal, a *exceção de contrato não cumprido* poderá ser aplicada aos contratos administrativos; todavia, o direito de paralisar a execução do contrato somente surge ao particular caso a Administração Pública seja inadimplente por mais de **90 (noventa) dias, com as devidas ressalvas**.

⁴³ Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: [...]

XV – o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁴, “*O contrato jamais seria via idônea para propiciar a um administrado senhoria, conquanto parcial, sobre um interesse público, seja no que respeita à forma de satisfazê-lo, seja no que atina ao prazo de duração de vínculo versado sobre ele.*”⁴⁵.

Nesse sentido, é sobremodo importante observar que não se pode invocar “*periculum in mora inverso*”⁴⁶, tal como fez o Plenário na [58 - Decisão 03171/2025-5](#), com base em uma possível retaliação ilícita do particular, haja vista que **o risco criado pelo próprio contratado não impede a tutela**. Aliás, sobre tal aspecto, inadequado seria esquecer do princípio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* – corolário da boa-fé objetiva –, segundo o qual ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.

Lembra-se, por oportuno, que a tutela de urgência pleiteada é medida legítima de defesa do patrimônio público e não se confunde com sanção ou retaliação. Aliás, a proteção do erário por medidas cautelares constitui prerrogativa do Tribunal de Contas (art. 124 da Lei Complementar 621/2012⁴⁷ e art. 376 do Regimento Interno⁴⁸) e não pode ser inviabilizada por intimidações, coações ou chantagens de particulares.

Tal qual uma partida de futebol, as regras são previamente acertadas – duração, placar, árbitros, campo marcado – e os jogadores se comprometem a jogá-lo até o fim, aceitando as consequências do placar final. Se um atleta decide abandonar a partida quando

⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 38 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 508.

⁴⁵ Não seria possível que o interesse público ficasse vergado ao interesse particular.

⁴⁶ A corte define o ***periculum in mora reverso*** como a situação em que a concessão de uma medida cautelar pode causar um dano maior do que aquele que se busca evitar. Em outras palavras, trata-se do risco de que a decisão de suspender um serviço ou contrato, por exemplo, possa resultar em prejuízos significativos à ordem pública ou à população, especialmente quando se trata de serviços essenciais.

⁴⁷ **Art. 124.** No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019](#))

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno.

⁴⁸ **Art. 376.** 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 nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I – fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e

II – risco de ineficácia da decisão de mérito.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.

percebe que está em desvantagem (simplesmente pelo resultado parcial), “recolhe a bola” e se retira do campo, ele não está simplesmente desistindo: **está usando a interrupção como arma**. Ele quer que o árbitro reverta o resultado ou force a anulação da partida. **Isso é inadmissível no esporte – e igualmente inadmissível no contrato sob o regime de direito público.**

No contrato administrativo, as obrigações são recíprocas e vinculadas ao regime jurídico (de direito público). A contratada compromete-se não somente a executar os serviços, mas também a suportar as prerrogativas públicas (como fiscalização e controle), até que o contrato se esgote. Se, ao menor sinal de controle – consubstanciado, *in casu*, na retenção parcial de valores (por fundada suspeita de superfaturamento) –, ela ameaça interromper a execução, invoca um privilégio que não existe: **pretende que o exercício legítimo do controle seja contido por sua própria reação.**

Essa estratégia é exatamente a “recolha da bola” – uma postura de **intimidação antecipada**, em que ameaça penalizar o erário ou os usuários para evitar que a fiscalização atue tempestivamente.

A maturidade institucional exige firmeza: quem pactua com a Administração deve respeitar as regras do jogo até o fim – e não abandonar o campo quando o placar lhe afigure desfavorável.

3.5 A revisão do preço decorre da necessidade de equacionar direitos e obrigações contratuais e pode ser realizada tanto em benefício do contratante quanto do contratado

Ainda que sob **Contratação Integrada**, a matriz de alocação de riscos não autoriza a não execução de parcelas substanciais do objeto sem o correspondente ajuste de preço e demais compensações, pois o contrato deve espelhar a matriz e assegurar o



restabelecimento da equação econômico-financeira quando houver alteração do escopo, tal como previsto no **Edital do RDC nº 01/2023**⁴⁹.

A revisão não se apresenta como “prêmio” ou “punição”, mas técnica de recomposição do equilíbrio contratual, voltada a alinhar preço e obrigação efetivamente devida, de modo a impedir tanto o sacrifício desproporcional de uma parte quanto o enriquecimento sem causa da outra.

Oportuno se torna dizer que o art. 884 do Código Civil⁵⁰ **veda o enriquecimento sem causa**, que ocorreria, por exemplo, se o particular recebesse o preço por objeto significativamente suprimido, em detrimento do erário.

Ainda que excepcionalmente, **admite-se a revisão na Contratação Integrada** quando **imprecisões relevantes nas sondagens iniciais – base do anteprojeto – forem comprovadas**. Assim, no caso concreto, há prova técnica robusta dessa condição, motivo pelo qual se cogita a revisão, configurando-se adequada a adoção de medida cautelar para resguardar o erário enquanto se profunde o nível de cognição do mérito. A corroborar o acima expandido, cumpre trazer à baila o [19 - Parecer em Consulta 00023/2021-5](#) (Processo TCE/ES 1995/2021), cujo raciocínio, a *contrario sensu*, também pode ser aplicado a favor da Administração Pública:

1.2.1. Em princípio, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro no regime de contratação integrada por imprecisões no anteprojeto e por riscos alocados à contratada, como as decorrentes das divergências em sondagens. Entretanto, **excepcionalmente, a constatação de imprecisões na sondagem inicial** que

⁴⁹ **20. DAS ADITIVOS, DA MATRIZ DE RISCO E DA RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

20.1. Fica vedada a celebração de termos aditivos ao contrato, exceto se verificada uma das seguintes hipóteses:

20.1.1. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, devido a caso fortuito ou força maior;

20.1.1.1. Caso fortuito ou força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência ou que estejam previstos na Matriz de Risco são de responsabilidade da contratada.

20.1.2. Necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

20.1.3. Nos termos do artigo 19 § 2º da lei 12.462/2011, o julgamento do maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

20.1.4. Em eventuais aditivos, deverá ser observado o disposto na Portaria SECONT / PGE N.º 01/2013 e na Lei Estadual nº 10.577/2016.

⁵⁰ **Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.**

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.



embasou a elaboração do anteprojeto utilizado em licitação de obras ou serviços de engenharia pelo **regime de contratação integrada pode ensejar direito à revisão quando, cumulativamente, as divergências das características encontradas nas sondagens forem significativas**, os prestadores de serviços cautelosos e experientes não poderiam prever a diferença, e a taxa de contingência for compatível com a complexidade do objeto licitado, embora incapaz de custear o evento ocorrido, devendo as situações do caso concreto estarem claramente comprovadas e justificadas no processo administrativo.

Conforme bem explicitado na [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), o parâmetro delineado no **Parecer em Consulta 00023/2021-5** é bilateral, **mormente considerando que o enriquecimento sem causa pode afetar tanto contratante quanto contratado**.

Ora, se pode amparar a empresa contratada em hipóteses excepcionais de onerosidade imprevisível, também pode – e deve – resguardar a Administração Pública quando fatos supervenientes ou dados técnicos mais acurados revelam desoneração relevante do escopo originalmente precificado. Na **Contratação Integrada**, o reequilíbrio **não desaparece**; apenas se torna **mais restrito**, exigindo demonstração robusta das condições que rompem a equivalência sinalagmática. Também por este prisma o **NCP**:

Se tal entendimento pode ser utilizado em favor do contratado pode ser utilizado também em favor da administração pública. Caso a empresa tivesse prejuízo excessivo, possivelmente o utilizaria para reequilibrar o contrato. O reequilíbrio de contrato não desaparece com a contratação integrada, mas a sua aplicação se torna mais restrita. O regime de contratação integrada, embora flexível, não pode ser um salvo-conduto para a execução parcial do objeto sem a devida repactuação proporcional, nem para camuflar deficiências no planejamento inicial sob a rubrica de 'risco alocado'. (trecho da [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#))

Por isso, o mesmo raciocínio que permitiria à contratada pleitear recomposição por divergências geotécnicas imprevisíveis, também autoriza a Administração a repactuar para baixo quando se comprova que parcelas relevantes do objeto não são necessárias, ou não se materializaram conforme o projeto, sob pena de enriquecimento sem causa.

Logo, o equilíbrio econômico-financeiro é **via de mão dupla**: tutela tanto o contratado contra prejuízo excessivo quanto o poder público contra pagamentos indevidos, devendo ser ajustado à **realidade executada** e não à abstração do anteprojeto.



Em verdade, o regime de **Contratação Integrada não é salvo-conduto** para execução parcial do objeto sem a devida **repactuação proporcional** do preço ou para **camuflar deficiências de planejamento** sob a rubrica genérica de “*risco alocado*”. O regime de execução das obras também não constitui uma blindagem contra o exame da composição de custos do contrato.

Imperioso recordar que a [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#) identificou duas frentes que, por si, já convocam a lógica de equacionamento.

Primeiro, o núcleo relativo à “**não execução de parte do objeto**”, com destaque para o bloco de serviços associado à hipótese de “**solos moles**”, cuja ocorrência deixou de se confirmar na fase de projetos, **gerando um diferencial de R\$ 21.735.733,24** em benefício do contratado. Em face desse quadro, a Unidade Técnica propôs suspender o pagamento desse montante (ou, se já pago, abatê-lo do saldo), com teto de retenção/dedução de 30% do saldo contratual, como providência cautelar para resguardar a Administração até o saneamento das incertezas. Essa solução – longe de “reprecificar” arbitrariamente um contrato de preço global – visa precisamente manter a equivalência sinalagmática: **se um conjunto relevante de obrigações não se materializa conforme o projeto aprovado, não se justifica a permanência do correspondente dispêndio financeiro**. Trata-se de **equalizar deveres e direitos**, à luz de evidências técnicas contemporâneas à execução, preservando o interesse público enquanto se apuram, com contraditório amplo, as quantidades efetivamente devidas.

Segundo, a incompatibilidade entre a Planilha de Serviços e Preços – Orçamento⁵¹ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#)), no valor de **R\$ 61.400.390,58**, e o documento intitulado *Critério de*

⁵¹ 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 realizar-se 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.

Medição por Etapa ([7 - Anexo 02504/2025-2](#))⁵², no valor de **R\$ 76.525.641,92**, escancarando um possível superfaturamento de **R\$ 15.125.251,34**.

Deveras, a revisão contratual aqui defendida não viola o regime de **Contratação Integrada**, tampouco “unitariza” um preço global; ela apenas cumpre a finalidade clássica do reequilíbrio: **recompôr a paridade entre prestação e contraprestação quando fatos supervenientes ou dados técnicos mais acurados revelam que o escopo a pagar já não corresponde, na mesma medida, ao escopo a ser entregue.**

Essa é a leitura que concilia o precedente normativo do Tribunal ([19 - Parecer em Consulta 00023/2021-5](#)) com a evidência técnica produzida nos autos, e que legitima, no Agravo, a tese de que a revisão do preço – mesmo numa **Contratação Integrada** – decorre, no caso, da necessidade jurídica de equacionar direitos e obrigações contratuais.

3.6 As prerrogativas e os mecanismos de controle internos da SEMOBI não afastam incidência da tutela do Controle Externo, tampouco possuem aptidão para descaracterizar o receio de ineficácia do provimento final – “periculum in mora”

O perigo da demora (*periculum in mora*) é pressuposto indispensável à tutela de urgência e consiste no risco concreto de dano ou de frustração do resultado útil do processo, caso se aguarde o provimento final. O Código de Processo Civil o positivou ao exigir, para a concessão da medida, “*elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*” (art. 300⁵³), **de modo a evitar que o tempo do processo torne ineficaz a decisão de mérito.**

Na visão do **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP)**, a qual corroboramos, “*A continuidade dos pagamentos à contratada, sem que haja clareza e comprovação da efetiva execução dos serviços questionados, consolidaria um prejuízo ao patrimônio público que seria de difícil, senão impossível, reparação futura. Se*

⁵² 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”.

⁵³ **Art. 300.** A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



os valores referentes a serviços não executados ou superfaturados continuarem a ser desembolsados, a recuperação desses montantes pela Administração ou pelo Tribunal após um julgamento de mérito (que demanda tempo) seria complexa, sujeita a morosidade processual, insolvência da contratada ou outros obstáculos que poderiam frustrar a efetividade da decisão.” (fls. 14 e 15 da [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#)).

A despeito disso, na análise do *periculum in mora*, a [58 - Decisão 03171/2025-5](#) descambou para a notabilização das prerrogativas⁵⁴ e dos mecanismos de controle afetos à Administração Pública, à luz da Lei 14.133/2021, norma inaplicável ao caso, conforme pormenorizado no **tópico 3.1**. Confira o trecho pertinente da referida decisão Plenária:

Em segundo lugar, quanto ao *periculum in mora*, a unidade técnica argumenta que a omissão na adoção de medida cautelar permitiria a continuidade de pagamentos potencialmente indevidos, resultando em dano irreparável ao erário, e que a urgência da intervenção do Tribunal seria imprescindível para a efetividade do controle. **A despeito deste posicionamento, entendo que essa premissa não se coaduna com a realidade atual do controle administrativo e financeiro, especialmente à luz da Lei 14.133/2021.**

A referida lei fortaleceu substancialmente os mecanismos de controle e fiscalização internos à própria Administração. Como exemplo, rememoro que o **art. 137 da Lei 14.133/2021** prevê a **possibilidade de alteração unilateral do contrato** pela Administração Pública em diversas situações, incluindo a supressão de serviços previstos contratualmente. **O art. 138 da mesma lei**, ao tratar da rescisão contratual, estabelece que a Administração poderá, **por ato unilateral e escrito, na hipótese acima, rescindir o contrato quando houver**, entre outros motivos, o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos, ou a prática de atos ilícitos por parte da contratada.

Como se pode notar, **a prerrogativa de suspensão ou mesmo de não realização de pagamentos indevidos pela Administração, no caso a SEMOBI, permanece integralmente preservada**, a despeito do advento da nova lei de contratações públicas e independentemente da apreciação da determinada medida cautelar pleiteada junto a este TCEES. Isso se deve, fundamentalmente, ao **princípio da autotutela administrativa** e ao **poder-dever de fiscalização**, que conferem à própria Administração a capacidade de agir para evitar prejuízos ao erário.

No que tange ao caso em apreço, verifico que a alegada irreparabilidade do dano por meio da continuidade dos pagamentos carece de robustez. Ademais, reitero, que **o órgão estadual possui os instrumentos legais para interromper os fluxos financeiros que entender indevidos a qualquer momento, sem a necessidade de provimento cautelar desta Corte para tal finalidade.**

⁵⁴ As prerrogativas ensejam a existência das chamadas cláusulas exorbitantes, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93 e presentes, implicitamente, em todos os contratos administrativos.



Por tudo isso, com base nos elementos até então disponíveis nos autos, estou convencido de que, embora a atuação do Tribunal seja possível, de acordo com suas atribuições legais, ela não se mostra recomendável para fins de controle neste momento, tendo em vista que **a urgência alegada pela unidade técnica pode ser efetivamente mitigada pelos próprios mecanismos de controle interno da Administração estadual**. Assim, concluo que o *periculum in mora* não se encontra configurado na situação em comento. (destacou-se)

Não se está a negar a vigências de cláusulas exorbitantes (previstas no art. 58 da Lei 8.666/93) – tais como alterar unilateralmente um contrato, para adequá-lo ao interesse público; rescindir unilateralmente a avença por motivo de inadimplemento do contratado ou por interesse público devidamente justificado, em depender de decisão judicial ou consentimento do particular (art. 77 e seguintes da Lei 8.666/93); aplicar penalidades prevista em lei (art. 58, IV, da Lei 8.666/93) ; fiscalizar os contratos celebrados (art. 67 da Lei 8.666/93) –, tampouco o poder de autotutela (Súmula 473 do STF e art. 53 da Lei 9.784/99). Em verdade, a Administração não precisa ser provocada para rever seus próprios atos, podendo exercer controle de ofício. Todavia, **também é verdade que o exercício da autotutela não afasta a incidência das competências dessa Corte de Contas, mormente quando o ente público não pretende fazer a correção requerida.**

Ademais, é significativo perceber que o *periculum in mora* relaciona-se com o risco de ineficácia da decisão de mérito; observa-se sua confluência com a ideia de urgência.

A decisão agravada, entretanto, redireciona a apreciação desse requisito para a avaliação da capacidade e/ou possibilidade de a SEMOBI, por sua conta e risco, corrigir os rumos de um contrato administrativo com indícios de irregularidades gravíssimas (conforme **Representação e Auditoria** de Equipe Técnica desta própria Corte de Contas), lógica que se afigura flagrantemente indevida, pois, caso contrário, **NUNCA** uma cautelar seria deferida para suspender um ato ou contrato administrativo da **SEMOBI**, por exemplo, uma vez que **SEMPRE** o Poder Público atua com supremacia em face do particular contratado, **mas NEM SEMPRE se vale de suas prerrogativas em rever seus próprios atos, para proteger o dinheiro público envolvido, para responsabilizar, ou ainda para sancionar quem age em desfavor do interesse público. É justamente nesse contexto de omissão que se insere a atuação, e entra em cena, esta Corte de Contas.**



Se a capacidade de (auto)correção da Administração Pública, *de per si*, fosse suficiente para resolver os litígios, poderíamos cogitar, até mesmo, a extinção de importantes competências constitucionais e legais dos Tribunal de Contas, porquanto tudo poderia, em tese, ser resolvido internamente, entre contratante e contratado, sem a intervenção do controle exterior.

A tese sustentada na [58 - Decisão 03171/2025-5](#) agravada, contudo, mostra-se incompatível com o sistema constitucional de controle externo, do qual esta Corte integra. As possibilidades de autotutela e fiscalização da **SEMOBI** não eliminam nem substituem a competência fiscalizatória do **Tribunal de Contas**, prevista no art. 71 da Constituição Federal, **cuja atuação é justamente imprescindível nos casos em que a Administração não exerce seu poder-dever de correção, como evidenciado nos presentes autos**. O risco de ineficácia do provimento final subsiste e se agrava na omissão estatal, pois a simples potencialidade de correção interna não assegura a preservação do erário nem a imediata interrupção de pagamentos irregulares.

A tutela cautelar do Tribunal de Contas não invade a esfera administrativa; antes, a complementa e a reforça, garantindo a efetividade do controle e a integridade das decisões de mérito.

Entender o contrário, que a mera existência de prerrogativas administrativas bastaria para afastar o risco de dano, implicaria esvaziar o papel constitucional do Tribunal de Contas, tornando-o espectador passivo de irregularidades sob o pretexto de uma autotutela que, muitas vezes, não se concretiza em tempo hábil.

Por isso, impõe-se reconhecer que a existência de instrumentos de fiscalização interna **não neutraliza o *periculum in mora*, tampouco impede o exercício legítimo da competência desta Corte**. A atuação célere e preventiva do Tribunal de Contas é que confere efetividade e concretude ao **Princípio da Proteção do Patrimônio Público**, preservando o interesse coletivo e a utilidade prática do julgamento de mérito.

3.7 O custo do cuidado (da cautela) é invariavelmente menor do que o custo do reparo

Em um fôlego derradeiro, traz-se à colação o seguinte adágio, a nos admoestar que **o custo do cuidado, ou seja, o custo da cautela, ao fim, revela-se sempre menor que o custo do reparo.**

Conquanto aparentemente traduza uma ideia simplista, não considerando as variantes e variáveis inerentes a cada caso concreto, convém não desprezá-lo, bem como prestar as devidas reverências à sabedoria popular, pois consignam verdadeira porta-voz da experiência e do conhecimento prático.

Nos autos deste Processo TCE/ES 4024/2025, esse aforismo ganha densidade técnica.

Cuidar, aqui, significa adotar tutela conservatória mínima e reversível para resguardar o erário enquanto se decide o mérito; **reparar**, ao contrário, significará, se nada for feito agora, perseguir a recomposição de desembolsos vultosos a partir de um quadro fático já consumado, com **inevitável risco de ineficácia da decisão final**.

O próprio caderno processual fixa o standard cautelar (probabilidade do direito e risco de ineficácia do mérito) e reconhece que o Tribunal pode agir de ofício ou mediante provocação quando presentes esses requisitos, o que, por definição, milita a favor da prevenção e não da remediação tardia.

No caso concreto, a “cautela” tem contornos precisos: a Área Técnica propôs suspender apenas os pagamentos relativos aos itens controvertidos – R\$ 21.735.733,24 – ou, se já desembolsados, autorizar a compensação em medições futuras, com teto de 30% do saldo contratual. **Essa estratégia preserva a continuidade do contrato e limita a intervenção ao ponto crítico de dissipação de recursos públicos, de modo inteiramente reversível.**

“**Cuidar**”, pois, **custa pouco**: trata-se de reter temporariamente valores controvertidos ou abatê-los gradualmente, sem paralisar o objeto e sem afetar serviços efetivamente medidos e comprovados.



Por outro giro, o “reparo” futuro custaria caro. Se o fluxo de pagamentos prosseguir sem filtro, a decisão de mérito – ainda que venha a reconhecer a irregularidade – **terá eficácia reduzida, pois atuará sobre um dano já expandido e de recuperação incerta.** Isto é exatamente o tipo de “ineficácia da decisão de mérito” que justifica a tutela de urgência, tal como expos o **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP)** em sede de [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), *verbo ad verbum*:

A continuidade dos pagamentos à contratada, sem que haja clareza e comprovação da efetiva execução dos serviços questionados, consolidaria um prejuízo ao patrimônio público que seria de difícil, senão impossível, reparação futura. Se os valores referentes a serviços não executados ou superfaturados continuarem a ser desembolsados, a recuperação desses montantes pela Administração ou pelo Tribunal após um julgamento de mérito (que demanda tempo) seria complexa, sujeita a morosidade processual, insolvência da contratada ou outros obstáculos que poderiam frustrar a efetividade da decisão.

É certo que a [58 - Decisão 03171/2025-5](#) indeferiu a cautelar, dentre outros motivos, invocando *periculum in mora reverso*. Mas esse temor de “dano inverso”, tal como lançado, **pressupõe uma paralisação ampla do contrato, quando a medida requerida jamais postulou isso**⁵⁵: ela mira apenas os itens controvertidos e admite, como alternativa, a compensação limitada a 30% – providência financeira, pontual e reversível, **que não desmonta canteiro, não interrompe frentes de serviço e não ameaça a continuidade do que é regular.**

Entre a **hipótese de dano inverso meramente conjectural** e o **dano direto ao erário**, quantificado e respaldado pela Área Técnica desta própria Corte de Contas, inclusive, a opção juridicamente prudente é a cautelar.

Em **termos econômicos** e de tutela da eficiência, o “custo do cuidado” (retenção/abatimento temporário e específico) é nitidamente inferior ao “custo do reparo” (processo de ressarcimento posterior, com ônus probatório e risco de insucesso).

⁵⁵ Conforme disposto na [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), fls. 39 e 40, “Ressalte-se que não se verifica, no caso em tela, a ocorrência de *periculum in mora reverso* ou, em outras palavras, o prejuízo ao interesse público, pois não se pretende a paralisação da obra, mas sim a feitura de adequações contratuais que visam impedir a realização de pagamentos indevidos por serviços não executados, diligência esta que atente plenamente ao interesse da coletividade.”.



Nem a alegação defensiva de que, no regime de **Contratação Integrada**, riscos e variações seriam suportados pelo contratado – e de que a Administração obteve vantajosidade global – desconstitui a necessidade da cautela.

Integração não autoriza pagar hoje por algo que o próprio projeto não evidencia como devido, nem legitima medições por etapas dissociadas do conteúdo técnico-orçamentário apresentado.

A resposta da **SEMOBI** e a manifestação do **Consórcio Cachoeiro – RA** enfatizam o regime jurídico e o desconto obtido⁵⁶, **mas não infirmam o núcleo fático trazido pela fiscalização: a ausência de lastro projetual e físico para itens específicos e de alto impacto financeiro.** Em cenário assimétrico, prevalece o dever de contenção: primeiro resguarda-se numerário controvertido; depois, com contraditório ampliado, decide-se em definitivo.

Em suma, “cuidar” significa aplicar a medida conservatória mínima já delineada pelo **NCP**; “reparar” significará correr atrás de milhões possivelmente pagos sem justa causa, em ambiente fático alterado, com degradada expectativa de recomposição.

À luz do art. 124 da LC 621/2012 e do art. 376 do RITCEES – que reconhecem o cabimento da tutela quando há risco de ineficácia do mérito –, a equação é simples: o custo da cautela, aqui, é baixo, focal e reversível; o custo do reparo, lá adiante, é alto, difuso e incerto. Por isso, *venia concessa*, impõe-se deferir a cautelar tal como proposto pelo **NCP** em sede de [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#).

⁵⁶ Ora, caso a administração tivesse elaborado os projetos básicos e definidos por sua execução nos moldes exatos da concepção constante do anteprojeto, certamente as obras de reforma e ampliação do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim alcançariam a monta da ordem de R\$120 MILHÕES. Hoje, conhecedores das soluções alternativas e inovadoras propostas pelo ente privado, garantindo a qualidade, vida útil e eficiência nos termos editalícios previstos, conseguimos enxergar os ganhos de economicidade e eficiência, que não seriam possíveis de serem alcançados em outro regime. (página 3 do [4 - Anexo 02501/2025-9](#))

Os ganhos efetivos, em favor da administração, apurados na licitação ocorrida, foram da ordem de R\$51 MILHÕES e não podem ser desconsiderados na análise da presente auditoria. (página 4 do [4 - Anexo 02501/2025-9](#))

Inicialmente, reforçamos o disposto em nossas considerações iniciais no que tange que ao valor contratual determinado no processo licitatório que alcançou um desconto de vantajosidade para a administração de 40%, o que corresponde a aproximadamente R\$51 Milhões. A Contratação Integrada trata-se de uma contratação por preço certo e total, semelhante a um contrato Turn Key (design-build), comumente praticado no mercado privado. (página 7 do [4 - Anexo 02501/2025-9](#))



Feitas essas ponderações, passa-se a complementar a fundamentação demonstrando os motivos pelos quais a tutela provisória de urgência deve ser acolhida pelo Plenário.

4 DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

A atuação do Ministério Público de Contas, instituição essencial ao Controle Externo, tem como finalidade **resguardar os princípios constitucionais e legais** que orientam a Administração Pública, **prevenir danos ao erário e defender a ordem jurídica**, adotando as medidas cabíveis ante quaisquer despesas **ilegítimas ou irregulares**.

É fundamental destacar que a jurisprudência brasileira tem reiteradamente reconhecido a competência dos Tribunais de Contas para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário no âmbito de suas fiscalizações, tal como reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em importante decisão sobre o tema, *verbis*:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PODER GERAL DE CAUTELA. SUSPENSÃO DE PAGAMENTO. PROVIMENTO JUDICIAL PARA SUSPENDER MEDIDA DETERMINADA POR CORTE DE CONTAS. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS EVIDENCIADA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDAS QUE VISAM À PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO. AGRAVO PROVIDO. 1. Pedido de suspensão formulado contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, a qual suspendeu os efeitos de decisão da Corte de Contas Estadual, que havia sustado um dos efeitos do contrato (pagamento), enquanto se aguarda a conclusão do apuratório. 2. **Comprovada a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, tendo em vista a possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual.** [...] 5. **“Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário, em sede de atos de fiscalização”** (SS nº 5.505-AgR, Rel. Min. Luiz Fux (presidência), DJe de 24/2/22). 6. Agravo provido. (STF - SS: 5306 PI, RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI, DATA DE JULGAMENTO: 18/03/2023, TRIBUNAL PLENO, DATA DE PUBLICAÇÃO: PROCESSO ELETRÔNICO DJE-S/N DIVULG 23-05-2023 PUBLIC 24-05-2023)

Conforme disposto no artigo 376 do Regimento Interno do TCE-ES, a concessão de medidas cautelares exige, **cumulativamente**, o (i) ***“fundado receio de grave ofensa ao***

interesse público” e (ii) “**risco de ineficácia da decisão de mérito**”, requisitos absolutamente imprescindíveis.

A [58 - Decisão 03171/2025-5](#) indeferiu a cautelar sob três pilares: (i) a suposta ausência de *fumus boni iuris* (“a irregularidade sequer está devidamente configurada ou demonstrada”); (ii) a descaracterização do *periculum in mora* (diante das prerrogativas e dos mecanismos de controle internos à própria Administração, e à luz da Lei 14.133/2021, inaplicável ao caso, conforme **tópico 3.1**) e (ii) a configuração de *periculum in mora reverso* – mais uma vez invocando, indevidamente, a Lei 14.133/2021 – para sustentar que a intervenção prematura poderia gerar danos superiores à própria irregularidade, conforme situações elencadas pelos Responsáveis, reproduzidas e contestadas no **tópico 3.4** (com especial destaque para a ameaça de paralisação imediata das obras, uma vez que as demais seriam consequência dessa interrupção).

Com o devido respeito, esses fundamentos não resistem ao confronto com os elementos constantes dos autos e com a natureza estritamente conservatória da tutela requerida.

Em primeiro lugar, **há *fumus boni iuris* robusto**.

A [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#) e anexos ([3 - Anexo 02500/2025-4](#) a [19 - Anexo 02516/2025-5](#)) lastreia, documental e tecnicamente, dois achados centrais: (a) medições e pagamentos por “etapas” desconectados do orçamento apresentado pela própria contratada, com diferença de **R\$ 15.125.251,34** entre a planilha de medição ([7 - Anexo 02504/2025-2](#)⁵⁷, que baliza os desembolsos por etapas) e a planilha orçamentária⁵⁸ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#), que descreve os serviços a executar); e (b) a inclusão, na planilha da contratada, de **R\$ 21.735.733,24** em serviços sem evidências de que serão executados, segundo o Projeto do próprio contratado – especificamente “**Empréstimo de**

⁵⁷ 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**”.

⁵⁸ 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 realizar-se 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.



material de jazida para execução de aterro” (R\$ 4.828.626,83) e “Sub-base granular de rachão” (R\$ 16.907.106,41) – questão verificada inclusive *in loco*, sem identificação de execução correspondente.

Os indícios de superfaturamento e serviços não comprovadamente executados totalizam cerca de **R\$ 36,8 milhões** (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24) em divergências, equivalente a quase **50%** do valor contratual.

Esses pontos, que não são meras conjecturas, foram minuciosamente explicitados na peça inaugural, inclusive com a cronologia das ordens de serviço e a discrepância objetiva entre valores de referência, valores contratados e valores orçados/medidos.

Dessarte, causa surpresa o fato de uma **Representação** proposta por Auditores de Controle Externo, no uso de suas prerrogativas, embasada em Auditoria de Conformidade, não possua verossimilhança suficiente para sequer alicerçar o “***fundado receio de grave ofensa ao interesse público***”.

Data vênia, discorda-se veementemente da afirmação do Plenário de que “a irregularidade sequer está devidamente configurada ou demonstrada”.

Malgrado a [58 - Decisão 03171/2025-5](#) aponte para “irregularidades não configuradas”, o **acervo probatório revela a plausibilidade jurídica em grau mais que suficiente para o juízo sumário: (i)** a material desconexão entre o critério de medição por etapa e o orçamento apresentado pelo contratado – o que é particularmente sensível em **Contratação Integrada**, justamente porque a liberdade técnica do particular não autoriza medições e pagamentos por serviços não projetados – e **(ii)** a identificação de dois itens de alto valor, orçados sem evidência projetual de execução, inclusive com verificação em campo. Tais elementos, devidamente descritos na [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), e confirmados pelo **NCP** em sede de [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), atendem plenamente ao *standard* de probabilidade exigido pelo art. 306 do RITCEES, justificando medida que assegure a utilidade do mérito.



Incompatibilidade entre critério de medição e orçamento: manutenção de valores superiores ao custo efetivo e risco de superfaturamento de R\$ 15,1 milhões

A respeito do primeiro indicativo de irregularidade, constatou-se incompatibilidade substancial entre o critério de medição por etapa adotado pela **SEMOBI** e o orçamento apresentado posteriormente pela contratada **Consórcio Cachoeiro – RA**, resultando em **potencial superfaturamento de R\$ 15.125.251,34**.

Nas palavras do **NCP**, “(...) o próprio consórcio, ao apresentar o orçamento detalhado com base nos projetos para a execução da obra, reconheceu que o custo efetivo dos serviços é de R\$ 15.125.251,34 inferior ao valor global contratado. Essa diferença, no entanto, não foi refletida na planilha de medição, o que significa que há valores sendo medidos sem respaldo no orçamento detalhado.” ([2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), fl. 7).

O Contrato, firmado no valor global de **R\$ 76.525.641,92**, baseou-se em proposta apresentada antes da existência de Projeto Básico. Após a elaboração dos projetos executivos e da planilha de serviços e preços – documentos que, por sua natureza, refletem o custo efetivo da execução –, o próprio Consórcio contratante apurou que o custo real seria de **R\$ 61.400.390,58⁵⁹**, ou seja, **R\$ 15,1 milhões a menos** que o valor de referência utilizado pela Administração para as medições e pagamentos.

A Administração, entretanto, **não promoveu a compatibilização entre a nova planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro**, nem submeteu os valores à análise técnica prévia, mantendo os pagamentos com base em montantes originais superiores aos efetivamente projetados. **Essa conduta permitiu que boletins de medição continuassem a ser emitidos com base em valores inflados, desconectados da planilha revisada e do custo real dos serviços.**

⁵⁹ 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 realizar-se 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.

Em verdade, a irregularidade reside na **manutenção deliberada de um modelo de medição dissociado do orçamento efetivo**, o que viola os **Princípios da Economicidade**, da **Transparência** e do **Equilíbrio Contratual**.

A ausência de ajuste após a entrega dos projetos evidencia **omissão administrativa e fragilidade dos controles internos**, resultando em pagamentos potencialmente indevidos e na **necessidade de intervenção cautelar** para restabelecer a correspondência entre o valor pago e o serviço efetivamente executado.

Serviços de “solos moles” sem suporte geotécnico e sem previsão de execução (rachão e empréstimo de material para aterro), mas mantidos em planilha e medições, com possibilidade prejuízo do erário de R\$ 21.735.733,24

No que tange ao segundo indicativo de irregularidade, observa-se a existência de 2 (dois) serviços – “empréstimo de material de jazida para aterro”⁶⁰, com custo de **R\$ 4.828.626,83**, e “sub-base granular de rachão”,⁶¹ com custo de **R\$ 16.907.106,41** – previstos na planilha orçamentária que acompanha o Projeto Básico sem evidência de que foram ou serão realizados⁶² (de acordo com o projeto do próprio contratado), devido à não ocorrência de “solos moles”⁶³. Em suma, os alegados “solos moles” sequer existem.

Referência	Código	Serviço	Unid.	Quantidade	Preço Unitário	Subtotal
02.01.02.00.011	CPU335960	Empréstimo de material de jazida para execução de aterro	M3	25.754,05	187,49	4.828.626,83
02.01.02.00.012	CPU33966	Sub-base granular de RACHÃO	M3	124.198,24	136,13	16.907.106,41

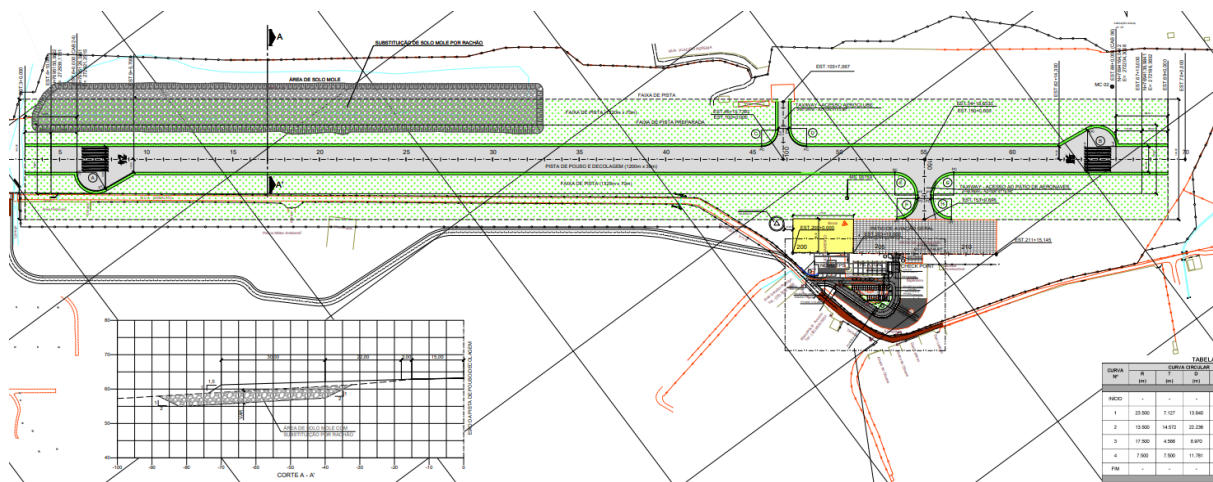
No anteprojeto, todavia, foi prevista uma “**área de solo mole**” com indicação de “**substituição de solo mole por rachão**”, conforme imagem abaixo:

⁶⁰ Código 02.01.02.00.011, no valor de **R\$ 4.828.626,83**, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

⁶¹ Código 02.01.02.00.012, no valor de **R\$ 16.907.106,41**, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

⁶² 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.”

⁶³ 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](#))



Recorte de uma das plantas do anteprojeto.

Fonte: Anteprojeto (arquivo 2023-93SQJF do Processo 2022-SPJXR do E-Docs).

A princípio, é de todo oportuno evidenciar que esses serviços foram incluídos na planilha orçamentária **sem respaldo técnico e sem qualquer sondagem ou estudo geotécnico que justificasse sua previsão**. Ou seja, resultaram de mero palpite ou simples hipótese admitida como verdadeira sem que houvesse nenhuma comprovação formal.

A **SEMOBI**, inclusive, reconheceu, em resposta oficial⁶⁴, **não ter realizado sondagens na área indicada como brejo, limitando-se a afirmar que a classificação decorreu de observação visual e de “estudos anteriores”, cuja documentação técnica não foi apresentada**.

Esse quadro evidencia fragilidade no anteprojeto. Ao admitir a execução de serviços de **alto valor** sem comprovação da necessidade técnica e **ainda transferir integralmente o risco geotécnico à contratada**, a **SEMOBI** criou um ambiente propício à **superavaliação dos custos e à perda de economicidade**, comprometendo o equilíbrio contratual e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

⁶⁴ A Semobi, por meio do OFÍCIO/SEMOBI/GELM/Nº 005/2025, respondeu o que segue:

“De acordo com o anteprojeto, a existência de uma área alagada próxima a faixa preparada configura risco potencial às operações aéreas, conforme disposto no RBAC 164 (Gerenciamento do Risco da Fauna), e deve ser eliminada. Assim, considerando a área constantemente alagada e com densa vegetação quando da elaboração da revisão do anteprojeto para licitação, **não se demonstrou viável a realização de novas sondagens, visto já estar configurada a área como brejo nos estudos anteriores**. Visando a eliminação dessa condição de risco e de forma a garantir a estabilidade do maciço da faixa preparada, evitando-se eventuais recalques, **optou-se na fase de anteprojeto pela troca de solo com a utilização de material pétreo, bem como a transferência integral do risco geológico e geotécnico da solução definitiva de engenharia às licitantes**, conforme disposto na matriz de risco do Edital.” (g.n.)

Deveras, essa irregularidade representa vício estrutural na formação do orçamento e na metodologia de medição, que possibilitou pagamentos indevidos e **elevação artificial do custo global do contrato, tal como demonstrado no item 3.2.**

O Relatório Geotécnico – Memorial (arquivo 2024-V8RVHM do Processo 2024-26CVR do E-Docs) conclui pela inexistência de “**solos moles**” na faixa de pista e aponta CBR muito superior ao mínimo normativo, afastando a necessidade de tratamento com rachão⁶⁵; o próprio **Consórcio Cachoeiro – RA**, em ofício (Ofício nº 018/2024/SNKL (arquivo 2024-P8J42N do Processo 2024-26CVR do E-Docs), afirmou a **inexistência** de “**solos moles**” nas faixas do projeto em implantação⁶⁶.

Soma-se a isso que o Memorial Descritivo de Terraplenagem do Projeto Executivo (arquivo 2024-GBSV6L do Processo 2024-26CVR do E-Docs) **identifica área interna de empréstimo suficiente**, e a vistoria de 2 de abril de 2025 **não encontrou serviços com cascalho lavado ou rachão em execução**, informação confirmada pelos representantes da Administração no local, consoante [10 - Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#). Confira:

Ademais, **em visita realizada pela equipe de auditoria**, no dia 2 de abril de 2025, às obras do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim, **não foram identificados serviços de terraplenagem com cascalho lavado e pedra de mão ou rachão** como indicados nas composições de custos CPU335960 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) e CPU333966 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), respectivamente. Adicionalmente, os representantes da

⁶⁵ A prospeção de campo e de laboratório consistiu na realização de sondagens a trado manual, com 2m de profundidade cada, com subsequente execução de ensaios de DCP a cada 50 cm de profundidade. Todos os trabalhos de campo foram executados pela empresa Sondatec Engenharia e Soluções (2024) com os resultados apresentados no relatório técnico de sondagem RT SDT 032 2024_REV00 disponível no Anexo 1.

O resumo da prospeção na região supostamente constituída por solos moles, constante do anteprojeto, está apresentado na figura abaixo. Todas as sondagens realizadas indicaram que a região é composta por solo residual de biotita gnaiss, **sem quaisquer presenças de solos orgânicos moles.**

[...]

Conforme observado na descrição do projeto, a estimativa do CBR no campo foi realizada através da interpretação dos resultados dos ensaios de DCP conforme os preceitos normativos da ASTM D-6951-03.

Apresenta-se na tabela abaixo, o resumo dos cálculos de estimativa de CBR segundo a ASTM D-6951-03 e de módulo de elasticidade. Pode-se observar que os valores de CBR são consideravelmente superiores ao mínimo de 10%. As magnitudes de módulo de elasticidade variaram entre 18.65 MPa e 21.18MPa. Todas as magnitudes são consideravelmente superiores às magnitudes de solo mole, donde pode-se concluir que o solo no campo possui uma alta capacidade de suporte, não precisando ser tratado.

Os resultados de estimativa de CBR proveniente dos ensaios de DCP executados nas demais sondagens a trado do plano de prospecção da faixa de preparada indicam que toda a faixa preparada possui capacidade de suporte suficiente para absorver o tráfego esporádico de um caminhão da SCI bem como de suportar os esforços advindos de um evento de excursão de pista em trajetória retilínea linear. (g.n.)

⁶⁶ 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.



Administração Pública presentes na ocasião informaram que, até aquela data, os referidos serviços não haviam sido executados.

No que se refere ao projeto desenvolvido pelo contratado, **os referidos serviços não estão indicados** no documento KI.02-104.088-00001-RB (arquivo 2024-SN22LC do Processo 2024-26CVR do E-Docs), intitulado “*Planilha de Serviços e Quantidades*”.

Esse cenário sustenta, de forma inequívoca, a necessidade de intervenção cautelar e de reequacionamento financeiro para prevenir danos ao erário e restaurar a correspondência entre o preço pago e o objeto efetivamente executado.

Não se trata, pois, de mera divergência interpretativa, mas de descompasso objetivo entre o que se orçou e o que se projetou e executou, circunstância que justifica o descadastramento desses itens do fluxo de medições até comprovação técnica idônea, sob pena de se manter pagamentos por objetos não evidenciados.

No que tange ao *periculum in mora*, este se revela de forma evidente diante da possibilidade concreta de que a continuidade dos pagamentos à contratada **Consórcio Cachoeiro – RA** – sem comprovação técnica da execução dos serviços questionados – venha a consolidar um **prejuízo irreversível ao erário**. Em contratos de grande vulto, cada medição representa um ato de consumação financeira: o numerário se dispersa rapidamente entre fornecedores, subcontratados e encargos, tornando **a recuperação futura dos valores pagos uma tarefa quase impraticável**.

Ainda que, ao final do processo, as irregularidades sejam reconhecidas e se determine o ressarcimento, a experiência demonstra que a recomposição desses montantes é obstada por múltiplos fatores – morosidade processual, a provocar, inclusive prescrição da pretensão ressarcitória, dificuldade de quantificação precisa dos serviços, ações judiciais, e até insolvência ou dissolução da empresa contratada. Assim, a demora natural da tramitação processual (sujeita a recursos e diligências) torna-se, em si, fator de ineficácia do provimento final, pois o tempo favorece a dissipação do dano.

É justamente nesse ponto que o perigo da demora assume **dimensão preventiva**: a omissão em conter fluxos financeiros sob suspeita pode transformar o julgamento de

mérito em mera formalidade sem efeito útil. A tutela cautelar, portanto, **não constitui medida punitiva**, mas instrumento de racionalidade administrativa voltado à **preservação do resultado útil do processo e da integridade do patrimônio público**.

Suspender temporariamente os pagamentos até a elucidação técnica das irregularidades é, pois, a única forma de impedir que o tempo converta a precaução em lamento e a decisão futura em ato simbólico, sem repercussão material.

Deve-se lembrar, outrossim, que a [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#) confirma a probabilidade do direito e, sobretudo, o **risco concreto de ineficácia do provimento final** caso o desperdício de dinheiro público se prolongue: a continuidade de pagamentos potencialmente indevidos “resultaria em dano irreparável ao erário”, **razão por que propõe medida ajustada – suspender o pagamento apenas do montante controvertido (R\$ 21.735.733,24) ou, se já houver desembolsos, autorizar dedução/compensação limitada a 30% do saldo contratual** – justamente para preservar caixa, recompor eventuais prejuízos e permitir a continuidade da execução até o julgamento do Processo TCE/ES 4024/2025. Trata-se de moldura típica de tutela conservatória e reversível, circunscrita aos itens controvertidos, que evita qualquer “choque” operacional amplo.

É justamente aqui que o raciocínio da decisão recorrida se descola do objeto da cautelar.

O art. 147 da Lei 14.133/2021⁶⁷, registrado no [57 - Voto do Relator 04298/2025-9](#), trata de suspensão da execução/declaração de nulidade do contrato – medidas intrinsecamente

⁶⁷ **Art. 147.** Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a **decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato** somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II – riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III – motivação social e ambiental do contrato;

IV – custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V – despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI – despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII – medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII – custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

disruptivas – e exige juízo sobre o interesse público antes de paralisar um empreendimento. **Mas a tutela de urgência pleiteada não pede a paralisação do contrato, tampouco a suspensão generalizada da execução:** pede resguardar numerário sobre itens sob séria dúvida técnica e jurídica, por prazo certo e com teto de retenção/compensação (30%).

Em outras palavras, não se está diante da hipótese típica do art. 147 (ainda que fosse aplicado ao caso), mas de providência de natureza acautelatória financeira, proporcional, reversível e especificamente direcionada a evitar o dano no “ponto de sangria”, sem impedir o avanço dos demais serviços regular e comprovadamente executados. Logo, a invocação do art. 147, tal como feita, **projeta um efeito e um risco que não derivam da medida requerida.**

O próprio **NCP** antecipa e rebate a única objeção pragmática levantada pela **SEMOBI** e acolhida na [58 - Decisão 03171/2025-5](#) – o temor de “paralisação imediata” pela contratada em reação à retenção⁶⁸ ⁶⁹ – lembrando que tal comportamento, antes de inevitável, **seria ilícito e retaliatório**, pois tanto a Lei nº 12.462/2011 (RDC) quanto a Lei nº 8.666/93 **não autorizam a interrupção da obra por desacordo com ato cautelar legítimo do órgão de controle**; além disso, eventual descumprimento sujeitaria a contratada a penalidades contratuais e legais, **conforme detalhado no tópico 3.4.**

Assim, transformar essa ameaça conjectural em motivo para negativa de tutela protetiva do erário subverte a lógica do controle externo, qual seja, proteção do fluxo de pagamento controverso sob regime cautelar, preservando-se o restante do contrato, e não o contrário.

IX – fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X – custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI – custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

⁶⁸ Conforme [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A defesa destaca que a suspensão dos pagamentos pode levar **à paralisação imediata das obras**, resultando em consequências negativas para a operação do aeroporto e para a administração pública.”.

⁶⁹ De acordo com a [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#), da Semobi, “O empreendimento alcançou 61% de execução física, estando adiantado em relação ao planejamento original, assim, determinar a suspensão imediata dos repasses ao consórcio construtor poderá culminar, como medida reativa à decisão e sob alegação de impossibilidade econômica de continuidade das obras, **na paralisação imediata da execução do empreendimento**.”.



Deveras, conforme exposto na [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “(...) o Tribunal de Contas tem o dever constitucional de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos. Permitir que pagamentos questionáveis continuem a ser feitos sob a ameaça de uma paralisação imediata — que, de fato, não teria amparo legal para ocorrer de forma instantânea — seria negligenciar esse dever e expor o erário a um risco concreto de dano irreversível.”

Por fim, se o eixo do indeferimento é o *periculum in mora reverso* – o qual, **ressalta-se, é um critério de ponderação e contracautela, não um salvo-conduto para manter situações viciadas** –, o ajuste proposto pela Área Técnica dissipa o risco: direcionar a suspensão exclusivamente aos itens controvertidos; limitar retenção/compensação a 30% do saldo contratual.

Essa engenharia cautelar equilibra, de um lado, a tutela do erário contra pagamentos possivelmente indevidos e, de outro, a continuidade do empreendimento, afastando o cenário hipotético de colapso contratual que a decisão pressupõe. Em síntese, há perigo “direto” contra o erário – continuidade de desembolsos sob dúvida técnica — e a resposta cautelar disponível é minimalista, reversível e financeiramente mitigada. Logo, não se sustenta a premissa de risco inverso incontestável.

Cabe trazer à baila que a mesma racionalidade que embasou a [108 - Decisão 03821/2025-6](#) (Processo TCE/ES 5627/2025) para **afastar** o “*periculum in mora inverso*” em Ata de Registro de Preços (ARP) com vícios estruturais de definição do objeto e de quantificação aplica-se – com ainda maior razão – ao presente caso.

Naquela oportunidade, reconheceu-se, em cognição sumária, que, “*tendo em conta que a redação do edital e das atas sequer dão segurança de qual seria a necessidade da Administração*”, a tendência do mérito seria a anulação do procedimento e de seus efeitos; por isso, “*essa decisão terá eficácia reduzida se contratações forem realizadas*” enquanto o Tribunal julga a causa, o que configura “*risco de ineficácia da decisão de mérito*”, requisito do art. 376, II, do RITCEES. Ainda que se admitam “*transtornos operacionais*” de uma suspensão temporária, entendeu-se que a medida “*não inviabiliza o*



regular funcionamento dos serviços públicos essenciais, tampouco representa ameaça à ordem, à saúde, à segurança ou ao interesse público em grau tal que justifique” mitigar as garantias do devido processo e do controle; logo, *“não está configurado o periculum in mora inverso”*. A título corroborativo, confira:

Quanto ao segundo requisito para a expedição de medida cautelar, tendo em conta que a redação do edital e das atas sequer dão segurança de qual seria a necessidade da Administração, na hipótese de considerar ilegal a situação, parece provável que o Tribunal expediria deliberação voltada à anulação dos atos referentes ao procedimento licitatório e dele decorrentes, inclusive as atas de registro de preços e os contratos nelas fundados. Contudo, essa decisão terá eficácia reduzida se contratações forem realizadas com base nas ARP 38/2025 e 39/2025 (docs. 67-68), situações que parecem prováveis já que: por um lado, as atas estão em vigor, dela participaram vinte e seis municípios para os quais não se identificou contratações e elas também preveem a possibilidade de adesão de órgãos e entidades não participantes. À vista disso, neste momento, em cognição sumária, **existe “risco de ineficácia da decisão de mérito”**, requisito exigido para a expedição de medida cautelar pelo TCEES, conforme o art. 124, *caput*, da LC 621/2012 c/c o inciso II do art. 376 do RITCEES.

Verificada a presença dos dois requisitos legais, deve-se identificar os efeitos do eventual deferimento da medida pleiteada e avaliar se ela tem potencial de causar mais prejuízos do que benefícios sociais.

No caso concreto, a indefinição do objeto é tão grande que a avaliação desses efeitos se torna um desafio, na medida em que não se sabe o que a administração pretende contratar. Apesar disso, considerando que a descrição do objeto passa por serviços comuns para manutenção e por obras e serviços de engenharia, infere-se que a sua paralisação temporária pode ocasionar transtornos operacionais, especialmente no que se refere à conservação de bens públicos e à continuidade de determinadas atividades. No entanto, embora demande atenção e celeridade na solução, em cognição sumária, entende-se tratar de situação que não inviabiliza o regular funcionamento dos serviços públicos essenciais, tampouco representa ameaça à ordem, à saúde, à segurança ou ao interesse público em grau tal que justifique a mitigação dos princípios que regem o processo administrativo e o controle das contratações públicas. Logo, **não está configurado o *periculum in mora inverso***.

Esse precedente é completamente transponível aqui – e, na verdade, reforçado pelos elementos técnicos e documentais constantes dos autos.

Na [108 - Decisão 03821/2025-6](#), o Tribunal ratificou medida bem mais intrusiva (suspensão de novas contratações e execução de contratos derivados de ARP), mesmo reconhecendo a possibilidade de “transtornos operacionais”, por entender que o risco maior era o de ineficácia do mérito. Aqui, a providência é menos disruptiva e protege o interesse público de modo ainda mais proporcional.



A simetria é evidente: o risco que importa, neste momento, não é o de uma eventual reação da contratada Consórcio Cachoeiro – RA (ilícita, se houver), mas o de consumação de pagamentos cuja legalidade está tecnicamente questionada e documentalmente delineada.

Mesmo em projetos de saúde e educação – serviços sensíveis –, os Tribunais têm suspenso licitações ou contratos quando presente risco de ineficácia da decisão de mérito (cognição exauriente), justamente por entender que uma pausa breve e dirigida, para correção de rumos, evita danos maiores e não compromete a finalidade pública. O próprio TCU recentemente referendou cautelar que sustou licitação para construção do Hospital Metropolitano do Rio Grande do Norte (R\$ 200 milhões), assentando que a suspensão temporária não acarretaria prejuízo social desproporcional⁷⁰.

Cumpra-se em relevo que além da base probatória documental, a equipe de fiscalização do TCE/ES realizou visita *in loco* às obras do aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim (ES), em 2 de abril de 2025. Na ocasião, **não foi identificada** a execução de serviços “Empréstimo de material de jazida para execução de aterro” (02.01.02.00.011 no valor de R\$ 4.828.626,83) e “Sub-base granular de RACHÃO” (02.01.02.00.012 no valor de R\$ 16.907.106,41), expressos em planilha orçamentária.

Diante disso, requer-se a **reconsideração para conceder a medida cautelar**, nos exatos termos propostos pelo **NCP**: suspender os pagamentos atinentes aos serviços de R\$ 21.735.733,24 sem evidência de execução projetual ou, se já houver desembolso, autorizar a compensação em medições futuras, limitada a 30% do saldo contratual, com oitiva imediata dos responsáveis, tudo a fim de preservar a utilidade do julgamento de mérito sem paralisação do contrato. **A solução é juridicamente adequada e proporcional ao risco identificado na fiscalização e tecnicamente sintonizada com a função preventiva do controle externo.**

⁷⁰ TCU suspende licitação para construção do Hospital Metropolitano do RN
Suspeita é de irregularidade na contratação do 4º colocado da licitação. Governo do RN disse que processo foi conduzido com rigor técnico, respeito à legislação e absoluta transparência.
<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/06/25/tcu-suspensao-licitacao-construcao-hospital-metropolitano-rn.ghtml>

Nesta quadra, colimando-se o escopo de persecução de todos os meios legais com vistas a favorecer o uso regular e legal dos recursos públicos e, pautado pelo firme desiderato de **evitar-se o dispêndio de vultosa quantia**, que certamente será de duvidosa recuperação pelo ente público, conclama-se a reiteração do pedido de natureza cautelar, nos exatos termos aviados na [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#) da **Representação TC 4024/2025**.

5 DA ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO

Com base nos arts. 20⁷¹ e 21⁷² da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, a medida cautelar pleiteada – suspensão estritamente financeira dos pagamentos controvertidos, com possibilidade de compensação em medições futuras até 30% do saldo – configura-se como **resposta necessária e adequada ao caso concreto**, porquanto (i) previne o risco de ineficácia do mérito e de saída indevida de numerário; (ii) preserva a continuidade do contrato e dos serviços essenciais; e (iii) indica, de modo expresse, as consequências jurídicas e administrativas, bem como as condições de regularização proporcional, tal como exigido pelo parágrafo único do art. 21.

Trata-se de solução consequencialista, proporcional e reversível, conforme o modelo decisório imposto pela LINDB e acolhido pelo controle externo contemporâneo.

O art. 20 veda decisões assentadas em “valores jurídicos abstratos” sem consideração das consequências práticas e impõe que a motivação demonstre a necessidade e a adequação da medida “inclusive em face das possíveis alternativas”.

⁷¹ **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A **motivação** demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

⁷² **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas**.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a **regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.



Por sua vez, o art. 21 exige, quando se invalida ato/contrato ou se impõem restrições, a indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, as condições para regularização de modo proporcional e equânime.

Em termos de desenho institucional, a LINDB desloca o foco do formalismo para uma análise realista de impactos e para a justificação racional das escolhas públicas, inclusive no controle e na jurisdição. É essa guinada que a doutrina denomina “consequencialismo jurídico” e a qual os Órgão de Controle vêm incorporando como método para melhorar a qualidade de suas decisões.

Aplicando-se esse roteiro a este Processo TCE/ES 04024/2025-5, **a necessidade da cautelar decorre do risco concreto de dano e de ineficácia do mérito se o fluxo financeiro permanecer inalterado**: a [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#) descreve, com precisão, a identificação de serviços sem evidência de execução no montante de **R\$ 21.735.733,24**, além de desconexões materiais entre critério de medição por etapas e o orçamento/projeto apresentados pela própria contratada. Em cognição sumária, esse quadro robustece a “fumaça do bom direito” e evidencia o “perigo da demora” na dimensão que interessa, atende e reverencia à LINDB: evitar que, até o julgamento final, se produza um estado de coisas de difícil reversão.

A adequação e proporcionalidade também se demonstram: a própria Unidade Técnica **propôs engenharia cautelar minimalista, que não paralisa a obra nem extingue o contrato, mas apenas suspende temporariamente os pagamentos de itens com indícios de irregularidade** — ou autoriza sua compensação, limitada a 30% do saldo nas medições futuras. Ressalta-se que essa lógica preserva canteiro, cronograma e frentes de serviço regulares; somente blindo o erário no “ponto de sangria”, até que o contraditório esclareça a controvérsia. É, pois, a alternativa menos gravosa entre as disponíveis, exatamente como exige o parágrafo único do art. 20 (avaliação de alternativas) e do art. 21 (regularização proporcional e equânime) da LINDB.

Sob esse prisma, o indeferimento anterior, ancorado, dentre outros aspectos, no *periculum in mora inverso* e na leitura do art. 147 da Lei 14.133/2021, **projeta efeitos não**



condizentes com a medida efetivamente pedida. O risco inverso ali invocado pressupõe paralisação ampla e descontinuidade – hipóteses de fato e de direito próprias do art. 147 (suspensão/invalidade do contrato) –, mas não da cautelar ora em exame, que é financeira, calibrada e reversível.

A [58 - Decisão 03171/2025-5](#), ao afastar a urgência com base na “capacidade do órgão de interromper fluxos” (descaracterizando o perigo da demora) e no temor de impactos generalizados (danos reversos), não enfrentou a alternativa menos intrusiva defendida pela Área Técnica e exigida pela LINDB. **Quando se cotejam as consequências reais: de um lado, retenção/compensação pontual de valores controvertidos; de outro, saída de recursos sob séria dúvida técnica e provável perda de eficácia útil do mérito – a solução mais adequada é deferir a tutela conservatória.**

Não se trata de tese isolada.

Convém notar, outrossim, que **considerar as consequências práticas não é blindar atos potencialmente ilegais, mas organizar a decisão para maximizar a efetividade do controle e minimizar danos colaterais:** prevenindo desperdícios, escolhendo vias de menor impacto e indicando claramente os efeitos e os passos de regularização. Ao adotar retenção seletiva/compensação, o Tribunal de Contas sinaliza as consequências jurídicas e administrativas (suspensão de pagamento dos itens X e Y; possibilidade de recomposição futura; preservação da execução do restante) e as condições para regularização proporcional (esclarecimentos técnicos, eventual reprogramação e ajuste de planilha), tal como exige o art. 21 da LINDB.

À luz da LINDB, a decisão correta é **conceder a cautelar**, posto que **(a)** necessária a evitar a ineficácia do mérito e novas saídas de recursos sob controvérsia técnica, **(b)** adequada e proporcional por eleger a alternativa menos gravosa – retenção/compensação limitada a 30% – sem paralisação da execução, e **(c)** devidamente motivável com a indicação expressa de efeitos e condições de regularização exigidas pelos seus arts. 20 e 21.

Por derradeiro, ao contrário do que sugere o “*periculum in mora inverso*” manejado na [58 - Decisão 03171/2025-5](#), a providência não sacrifica a continuidade: ao revés, a preserva, ao mesmo tempo em que resguarda o erário e assegura utilidade ao julgamento final. É, pois, a medida que melhor equilibra custos e benefícios sociais no curto prazo e maximiza a eficiência decisória no longo prazo, em perfeita sintonia com o paradigma consequencialista incorporado ao ordenamento.

6 CONCLUSÃO

Ante o exposto, com a devida vênia ao posicionamento adotado pelo Plenário na [58 - Decisão 03171/2025-5](#), e considerando que este recurso busca garantir que a fiscalização desta Corte seja usada para o bem comum, o **Ministério Público de Contas**, guiado pela interpretação que melhor atende ao interesse público, dimensão pública dos interesses individuais e sociais, pugna:

6.1 o conhecimento do presente AGRAVO, bem como o seu **provimento**, no sentido de que esta Corte de Contas reforme a [58 - Decisão 03171/2025-5](#) prolatada nos autos da **Representação TCE/ES 4024/2025**.

6.2 a concessão da medida cautelar, nos termos dos artigos 124⁷³ e 125, III⁷⁴, da Lei Complementar nº 621/2012 e dos arts. 376⁷⁵ e 377, inciso III⁷⁶, do Regimento Interno, determinando-se **(i) a suspensão imediata do pagamento de R\$ 21.735.733,24**, referentes

⁷³ **Art. 124.** No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares. (Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019).

⁷⁴ **Art. 125.** São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

[...]

III – a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

⁷⁵ **Art. 376.** 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 nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I – fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e

II – risco de ineficácia da decisão de mérito.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.

⁷⁶ **Art. 377.** O Tribunal, dentre outras medidas cautelares previstas em sua Lei Orgânica, poderá determinar à autoridade competente:

[...]

III – a abstenção da prática de ato administrativo, de modo a evitar a ocorrência de lesão ao erário ou ao interesse público;



aos serviços que constam na planilha orçamentária, mas para os quais não há evidências de execução conforme o projeto do próprio contratado **Consórcio Cachoeiro – RA; alternativamente, (ii)** caso o pagamento do montante considerado irregular (R\$ 21.735.733,24) já tenha sido efetuado, que seja subtraído esse valor do montante restante do Contrato. Em qualquer cenário, pugna-se que a retenção ou dedução deva estar limitada a 30% do valor contratual restante, como forma de coibir futuros danos ao erário e garantir o ressarcimento a eventuais prejuízos, até que a situação seja devidamente esclarecida e regularizada;

6.3 seja fixada multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) caso a autoridade competente desatenda à determinação expedida, nos moldes dos artigos 126⁷⁷ e 135, inciso IV⁷⁸, e § 2º⁷⁹, da LOTCEES;

6.4 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**;

6.5 na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012⁸⁰, sejam os Responsáveis notificados para, desejando, apresentarem contrarrazões ao presente Recurso;

6.6 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.

⁷⁷ **Art. 126.** A autoridade competente que, no prazo fixado, deixar desatender às determinações previstas nos incisos I, II e III do artigo 125 responderá solidariamente pelo dano que venha ocorrer em razão do não cumprimento da decisão, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

⁷⁸ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

IV – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal de Contas;

⁷⁹ **§ 2º.** O Tribunal de Contas poderá fixar multa diária, nos casos em que o descumprimento de diligência ou decisão ocasionar dano ao erário ou impedir o exercício das ações de controle externo, observado o disposto no Regimento Interno.

⁸⁰ **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.



Nesses termos, pede deferimento.

Vitória, 19 de outubro de 2025.

Procurador Especial de Contas

Rol de Documentos Anexos	
Doc. 1	2 - Petição Inicial 00855/2025-1
Doc. 2	10 - Relatório de Auditoria 00007/2025-9
Doc. 3	30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2
Doc. 4	49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1
Doc. 5	53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3
Doc. 6	57 - Voto do Relator 04298/2025-9
Doc. 7	58 - Decisão 03171/2025-5
Doc. 8	7 - Anexo 02504/2025-2
Doc. 9	8 - Anexo 02505/2025-7