

PROCESSO: 104.997-6/2026
ORIGEM: INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA SGE

DECISÃO MONOCRÁTICA

Art. 149 do Regimento Interno –TCE-RJ
(Deliberação TCE-RJ nº 338, de 08 de fevereiro de 2023)

REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO DESTE TRIBUNAL COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DO CONTRATO Nº 024/2024 (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº SEI-070002/003544/2024) GERIDO PELO INEA. GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, MONITORAMENTO, GESTÃO AMBIENTAL E ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES DE USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ADMINISTRADAS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INDÍCIOS DE SOBREPREGO E DE SUPERFATURAMENTO. CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA. COMUNICAÇÃO. REMESSA.

Cuida-se de Representação, com pedido de tutela provisória, apresentada pela Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente – CAD-SANEAMENTO, em face de supostas irregularidades constatadas no âmbito da Fiscalização nº 51/2026, relacionadas ao contrato administrativo nº 024/2024 gerido pelo Instituto Estadual do Ambiente - INEA (processo administrativo nº SEI-070002/003544/2024), celebrado com a sociedade empresária Prestar Serviços de Limpeza e Conservação Ltda (CNPJ: 17.144.710/0001-98), que tem por objeto a prestação de serviços de *“gerenciamento e execução de serviços de apoio à conservação da biodiversidade, monitoramento, gestão ambiental e acompanhamento de ações de uso público em unidades de conservação administradas pelo Estado do Rio de Janeiro, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nas condições*

estabelecidas no Termo de Referência e nos anexos deste Contrato”, no valor original total de R\$ 80.908.294,56 (oitenta milhões, novecentos e oito mil, duzentos e noventa e quatro reais e cinquenta e seis centavos), com prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses a contar de 05/09/2024¹.

O Corpo Instrutivo ingressou com a presente Representação visando ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual em favor da autarquia estadual, haja vista o apontado desequilíbrio provocado por orçamento com BDI superestimado nos itens de Custos Indiretos (15,50%) e Tributos (14,25%).

Outrossim, a CAD-SANEAMENTO sustenta que o INEA deve realizar a compensação dos valores superfaturados nas parcelas vincendas, aduzindo que o débito decorre tanto da referida superestimação no orçamento quanto da disponibilização de mão de obra inferior à faturada e da ausência de repasse integral da repactuação contratual aos trabalhadores.

A unidade técnica aponta que tais irregularidades ensejaram prejuízo ao erário estimado em R\$ 3.693.431,29, recomendando a adoção de medida cautelar para evitar a consolidação e ampliação do dano, tendo em vista a continuidade da execução contratual.

Nesse cenário, o Corpo Instrutivo requer, dentre outras medidas, por meio da peça eletrônica datada de 12/06/2026, a concessão de tutela provisória, a fim de seja determinada a retenção dos valores pagos indevidamente no âmbito do contrato administrativo nº 024/2024, com a finalidade de evitar a consolidação do dano já identificado, *in verbis*:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando a prerrogativa estabelecida pelo inc. V do Art. 108 da Deliberação TCE-RJ Nº 338/2023 (RITCE), que atribui ao Secretário-Geral de Controle Externo e aos subsecretários a possibilidade de representar quanto a irregularidades verificadas em decorrência de fiscalizações e auditorias;

¹ Ordem de Serviço (anexo digital: “03_Ordem de Serviço SEI_N. 82491063 -PROC.SEI-070002-003544-2024”).

Considerando que o art. 149 do RITCE admite a concessão de cautelar inaudita altera pars ante a presença de fumus boni iuris bem como de periculum in mora;

Considerando o percentual máximo de 5,00% (cinco por cento) para alíquota de custos indiretos, nos termos do Manual de Preenchimento do Modelo de Planilhas de Custos e de Formação de Preços do Superior Tribunal de Justiça (STJ);

Considerando que o histórico de contratações do STJ adota o percentual máximo de 10,00% (dez por cento) para a taxa de lucro;

Considerando que, no caso dos custos indiretos e da margem de lucro, é permitido que as licitantes cotem percentuais individuais fora dos patamares definidos no edital, desde que respeitado o resultado da soma do limite (15,00%), conforme recomendação oriunda do Acórdão nº 408/2019 – TCU – Plenário e do Parecer Jurídico nº 379/2019;

Considerando que, quanto à carga tributária, o INEA adotou o regime de Lucro Real sem, contudo, exigir no instrumento convocatório que as licitantes declarassem, em suas propostas, os percentuais correspondentes à média das alíquotas efetivamente recolhidas nos 12 (doze) meses anteriores, apurada com base na Escrituração Fiscal Digital (EFD-Contribuições) para o PIS/Pasep e a COFINS;

Considerando o caráter conservador dos parâmetros adotados nos cálculos do TCE-RJ para a apuração do BDI paradigma, compete ao INEA reavaliá-los por ocasião do reequilíbrio econômico-financeiro, adotando as medidas necessárias para corrigir as distorções orçamentárias e evitar prejuízos ao erário;

Considerando que a contratada disponibilizou mão de obra inferior à medida e paga na 1ª Medição (05/09/2024 a 04/10/2024);

Considerando que, apesar de formalizada a repactuação por meio de termo de apostilamento ao Contrato nº 24/2024, a contratada não efetivou o repasse integral do reajuste salarial de 7,50% — estabelecido na Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2026 — aos empregados alocados nas funções de Agente de Defesa Ambiental (ADA).

Considerando que o regime de execução contratual é o de empreitada por preço unitário, sendo considerados, portanto, os quantitativos dos serviços efetivamente executados;

Considerando que é obrigação da CONTRATADA executar o contrato com pessoal adequado e capacitado em todos os níveis de trabalho;

Considerando que é obrigação da CONTRATANTE notificar a CONTRATADA por escrito da ocorrência de eventuais falhas ou irregularidades constatadas no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção, certificando-se que as soluções por ela propostas sejam as mais adequadas;

Considerando que é obrigação da CONTRATANTE acompanhar, fiscalizar, conferir e avaliar a prestação dos serviços contratados e o exato cumprimento das cláusulas e demais condições contratuais, por intermédio do Fiscal, do substituto e de seus assistentes, aos quais competirá fazer o acompanhamento da execução do Contrato, dirimindo e desembaraçando

eventuais pendências, prestando todos os esclarecimentos solicitados pelo INEA ou até mesmo pela CONTRATADA, bem como não permitindo a execução de e/ou ordenando que sejam refeitas quaisquer tarefas em desacordo com os termos acordados.

Por todo o exposto, sugere-se:

I –O CONHECIMENTO desta Representação, uma vez presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade.

II –A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA, nos termos do disposto no art. 149 do Regimento Interno, **determinando-se** as seguintes providências até o julgamento definitivo desta Representação:

a) Seja **RETIDO**, nas parcelas vincendas do Contrato nº 24/2024, o valor de **R\$ 3.693.431,29** (equivalente a **776.670,5727 UFIR-RJ**), correspondente à consolidação dos valores pagos a maior decorrentes de distorções na taxa de BDI, de mão de obra disponibilizada em quantitativo inferior ao faturado e de ausência de repasse integral da repactuação contratual aos trabalhadores;

b) Sejam **ADOTADOS**, nas próximas medições, os valores dos salários-paradigma apurados na presente Representação, até a formalização de termo aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 24/2024, nos termos do Item III da proposta de encaminhamento;

c) Sejam **OBSERVADOS**, previamente, por ocasião da liquidação e do pagamento de cada medição, se os quantitativos de mão de obra medidos e pagos correspondem aos efetivamente disponibilizados;

d) Sejam **OBSERVADOS**, previamente, por ocasião da liquidação e do pagamento de cada medição, se os reflexos financeiros da repactuação foram integralmente repassados aos profissionais, realizando os abatimentos cabíveis caso constatada a ausência dos referidos repasses;

III –COMUNICAÇÃO à atual Presidente do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, nos termos do art.15, inc. I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que se manifeste acerca de todas as impropriedades veiculadas por meio desta Representação, no prazo a ser especificado pelo Relator, sem prejuízo de, voluntariamente e em idêntico prazo, adotar a providência elencada a seguir:

a) Promover a celebração de termo aditivo de rerratificação para o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 24/2024, a fim de sanar as distorções relacionadas ao BDI, considerando, na realização dos ajustes necessários para o saneamento das distorções, o limite máximo de 15,00% para o somatório das parcelas relativas aos custos indiretos e à margem de lucro, e, quanto aos tributos, a média das alíquotas efetivamente recolhidas pela contratada nos 12 (doze) meses anteriores à apresentação da proposta, apurada com base nas informações constantes da Escrituração Fiscal Digital das Contribuições incidentes sobre a Receita (EFD-Contribuições), relativamente ao PIS/Pasep e à COFINS, de modo a refletir adequadamente o regime tributário efetivamente praticado pela empresa.

IV –COMUNICAÇÃO, nos termos regimentais, à **PRESTAR SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA**, CNPJ/MF Nº 17.144.710/0001-98, por intermédio de seu representante legal, para que, querendo, no prazo a ser

especificado pelo Relator, apresente os elementos que entender necessários à defesa de seus interesses no presente processo.

O presente processo foi distribuído à minha relatoria em 22/06/2026 (peça eletrônica 19), em cumprimento ao contido no Despacho Saneador datado de 22/06/2026 (peça eletrônica 17), sem ter havido prévia manifestação do Ministério Público de Contas.

É o Relatório.

Inicialmente, cumpre registrar que a concessão de tutela provisória, de índole cautelar, tem por base a verificação da presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de grave lesão ao erário e ao interesse público, bem como de risco ao resultado útil da decisão de mérito e ao exercício da atividade de controle externo, aferíveis, pois, em sede de cognição não exauriente pelo julgador, conforme dispõe o artigo 300 do Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015), combinado com o artigo 149, *caput*, do Regimento Interno deste TCE-RJ.

Diante das considerações apresentadas pelo Corpo Instrutivo, constato que a medida cautelar requerida visa ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente, em decorrência de irregularidades relacionadas à superestimação do BDI; à mão de obra disponibilizada em quantitativo inferior ao faturado; e à ausência de repasse integral da repactuação contratual aos trabalhadores, a fim de evitar que o dano parcial constatado seja majorado, vez que a contratação ainda se encontra em andamento.

Cingindo-me, portanto, à concessão da medida cautelar, o Código de Processo Civil estabelece a presença de requisitos para a sua concessão – espécie do que o regramento atual denomina genericamente como “tutela de urgência” -, conforme redação do art. 300 e incisos (grifei):

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.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificção prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Ressalto, por oportuno, que a tutela provisória é marcada pela característica da sumariedade da cognição², ou seja, pode o julgador decidir mediante um exame menos aprofundado da causa. Na tutela provisória exige-se apenas um juízo de probabilidade, e não um juízo de certeza, consoante se extrai do mencionado art. 300 da Lei nº 13.105/2015 c/c art. 8º, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas³.

No que concerne ao *fumus boni iuris*, entendo que se mostra presente no caso em apreço. Com efeito, a CAD-SANEAMENTO apontou irregularidades que afrontam a legislação de regência, destacando-se: i) sobrepreço e superfaturamento decorrente de BDI superestimado; ii) superfaturamento por quantidade decorrente de medição de mão de obra maior que a efetivamente disponibilizada; e iii) superfaturamento por preços decorrente da retenção indevida de valores salariais objeto da repactuação contratual.

Tais práticas afrontam diretamente os princípios da legalidade, economicidade e vedação ao enriquecimento sem causa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), além de comprometerem a necessária correspondência entre os valores pagos e a efetiva execução contratual.

A propósito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que o orçamento estimativo não pode servir como fonte de vantagem indevida à contratada, devendo o controle externo atuar para coibir situações de sobrepreço e superfaturamento,

² DIDIER Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação da tutela. 11 ed. – Salvador: Ed. Jus Podvim, 2016, p.582. Sobre o ponto, esclarece o autor: “A tutela provisória é marcada por três características essenciais: a) *sumariedade da cognição*, vez que a decisão se assenta em análise superficial do objeto litigioso e, por isso, autoriza que o julgador decida a partir de um *juízo de probabilidade*; b) a *precariedade*. A princípio, a tutela provisória conservará sua eficácia ao longo do processo, ressalvada a possibilidade de decisão judicial em sentido contrário (art. 296, parágrafo único, CPC). Mas ela poderá ser *revogada* ou *modificada* a qualquer tempo (art. 296, *caput*, CPC). A revogação ou modificação de uma tutela provisória só pode dar-se, porém, em razão de uma alteração do estado de fato ou de direito ou do estado de prova- quando, por exemplo, na fase de instrução, restarem evidenciados fatos que não correspondam àqueles que autorizam a concessão da tutela. c) e, por ser assim, fundada em cognição sumária e precária, a tutela provisória é *inapta a tornar-se indiscutível pela coisa julgada*.”

³ Art. 8º Parágrafo Único. Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente Regimento Interno e às normas específicas editadas pelo Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

ainda que decorrentes de falhas na fase interna da licitação, conforme assentado no Acórdão nº 454/2014 – TCU – Plenário⁴, segundo o qual não se admite que empresas se beneficiem de orçamentos superestimados elaborados pela Administração.

De igual forma, o *periculum in mora* se mostra presente, considerando que o contrato permanece em execução, com pagamentos periódicos, o que pode ocasionar a ampliação contínua do prejuízo já identificado, mostrando-se urgente a atuação preventiva desta Corte de Contas.

Ademais, a natureza das irregularidades — especialmente aquelas relacionadas a pagamentos indevidos e retenção de valores trabalhistas — evidencia risco concreto de difícil recomposição futura. À luz dessas razões, **considero cabível, em sede de cognição sumária, a medida cautelar requerida.**

Isto posto, em sede de cognição sumária e com fulcro no art. 149 do Regimento Interno deste Tribunal, profiro:

DECISÃO MONOCRÁTICA:

I- Pela **CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA**, nos termos do disposto no art. 149 do Regimento Interno desta Corte de Contas, determinando-se ao atual Presidente do Instituto Estadual do Ambiente - INEA as seguintes providências até o julgamento definitivo desta Representação:

- a) Seja **RETIDO**, nas parcelas vincendas do Contrato nº 24/2024, o valor de **R\$ 3.693.431,29** (equivalente a **776.670,5727 UFIR-RJ**), correspondente à consolidação dos valores pagos a maior decorrentes de distorções na taxa de BDI, de mão de obra disponibilizada em quantitativo inferior ao faturado e de ausência de repasse integral da repactuação contratual aos trabalhadores;
- b) Sejam **ADOTADOS**, nas próximas medições, os valores dos salários-paradigma apurados na presente Representação, até a formalização de termo aditivo de

⁴ Processo 010.305/2009-0, Relator Augusto Sherman, Sessão de 26/02/2014

reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 24/2024, nos termos do Item II deste Voto;

c) Sejam **OBSERVADOS**, previamente, por ocasião da liquidação e do pagamento de cada medição, se os quantitativos de mão de obra medidos e pagos correspondem aos efetivamente disponibilizados;

d) Sejam **OBSERVADOS**, previamente, por ocasião da liquidação e do pagamento de cada medição, se os reflexos financeiros da repactuação foram integralmente repassados aos profissionais, realizando os abatimentos cabíveis caso constatada a ausência dos referidos repasses;

II- Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, nos termos do art.15, inc. I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência desta decisão** se manifeste acerca de todas as impropriedades veiculadas por meio desta Representação, sem prejuízo de, voluntariamente e em idêntico prazo, adotar a providência elencada a seguir:

a. Promova a celebração de termo aditivo de rerratificação para o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 24/2024, a fim de sanar as distorções relacionadas ao BDI, considerando, na realização dos ajustes necessários para o saneamento das distorções, o limite máximo de 15,00% para o somatório das parcelas relativas aos custos indiretos e à margem de lucro, e, quanto aos tributos, a média das alíquotas efetivamente recolhidas pela contratada nos 12 (doze) meses anteriores à apresentação da proposta, apurada com base nas informações constantes da Escrituração Fiscal Digital das Contribuições incidentes sobre a Receita (EFD-Contribuições), relativamente ao PIS/Pasep e à COFINS, de modo a refletir adequadamente o regime tributário efetivamente praticado pela empresa.

III- Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, à sociedade empresária PRESTAR SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA, CNPJ/MF Nº 17.144.710/0001-98, por intermédio de seu representante legal, para que, querendo, **no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência desta decisão**, apresente os elementos que entender necessários à defesa de seus interesses no presente processo.

IV- Pela **REMESSA** dos autos à SGE, para que impulse o feito e adote as demais providências cabíveis.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Conselheiro