



DECISÃO MONOCRÁTICA

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Número:	24101319-7
Órgão:	Secretaria de Educação do Recife
Modalidade:	Medida Cautelar
Tipo:	Medida Cautelar
Exercício:	2024
Relator:	Cons. DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
Interessados:	FREDERICO DA COSTA AMANCIO FABIOLA CRISTINA RIBEIRO QUEIROZ (OAB/PE: 23553) ENOVE ENG®, COMERCIO DE MAT. ELETR. E ENERGIAS RENOVAVEIS LTDA LEUCIO DE LEMOS FILHO ((OAB/PE: 5807-D)

Trata-se de análise de Relatório Preliminar de Auditoria (doc. 12) emitido pela Gerência de Fiscalização de Saneamento, Meio Ambiente e Energia (GSAM) deste Tribunal, com **pedido de Medida Cautelar**, apontando irregularidades na adesão à ata de registro de preços nº 23.11-001/2023 CIMPAJEÚ pela Seduc/Recife.

Transcrevo, a seguir, a conclusão do referido relatório:

"3. CONCLUSÃO

O presente procedimento interno teve como objetivo analisar o processo de adesão à Ata de Registro de Preços nº 23.11-001/2023 CIMPAJEÚ pela Seduc/Recife cujo objeto trata da contratação de empresa especializada para instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica on-grid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.

Durante os trabalhos, foram identificados os seguintes achados:

- Achado A1.1: Adesão irregular à ata de registro de preços por não preenchimento dos requisitos de comprovação da vantajosidade e compatibilidade dos preços registrados com valores de mercado;*
- Achado A1.2: Sobrepreço no valor contratado de R\$ 12.581.114,00 (doze milhões, quinhentos e oitenta e um mil, cento e quatorze reais);*
- Achado A1.3: Utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva" para contratação de obras e serviços de engenharia*



aglutinados à contratação de elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica e treinamento, dentre outros serviços/obras;

- *Achado A1.4: Ausência de estudos técnicos preliminares, projeto básico e orçamento detalhado;*
- *Achado A1.5: Participação do autor do projeto na execução da obra/serviço.*

Diante do exposto no corpo deste Relatório de Auditoria, em sede preliminar, entende-se pela emissão de Medida Cautelar, a fim de que seja suspenso qualquer tipo de pagamento referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 1401.4029/2024 até que todas as irregularidades sejam sanadas, por estarem presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

O fumus boni iuris, ou fumaça do bom direito, se faz presente uma vez que a ausência de estudos técnicos preliminares, projetos básicos, orçamento detalhado, não preenchimento dos requisitos legais para adesão a ata e o sobrepreço encontrado, vão de encontro, respectivamente, aos artigos 6º, 7º, 9º e 54º da Lei 8.666/93; ao artigo 3º dos Decretos Federal nº 7.892/2013 e Municipal nº 37.323/2023; aos princípios da isonomia e da economicidade; e aos Acórdãos do TCU nº 1.767/2021 e 319/2023.

*O **periculum in mora**, ou perigo da demora, também se faz presente, pois, caso ocorra o pagamento da execução do contrato, poderá ocorrer superfaturamento em valores substanciais, causando elevado dano ao erário.*

*Não se vislumbra **periculum in mora reverso**, pois, a suspensão dos pagamentos dos serviços contratados, não impactará o fornecimento de energia elétrica às escolas da Secretaria de Educação do Recife.”*

Devidamente notificado (doc.14), em Audiência prévia sobre pedido cautelar, a Secretaria de Educação do Recife apresentou os esclarecimentos e anexos que foram incorporados aos autos (docs. 15 a 38). A seguir, faço uma síntese dessas informações:

I - Prova Documental

A defesa foi subsidiada por diversos documentos, incluindo:

1. Nota Técnica nº 413/2024 da Secretaria Executiva de Infraestrutura.
2. Anuências do Consórcio CIMPAJEÚ e da empresa Enove Engenharia.



3. Planilha Orçamentária, Histórico de Medição das Creches e Quadro de Cotações.
4. Proposta Técnico Comercial de Prestação de Serviço de Instalação de Placas Fotovoltaicas.
5. Pesquisas de Preços.
6. E-mails da Prefeitura do Recife - Secretaria de Ed.
7. Ata de Registro de Preços VALE DO RIO CUIABÁ.
8. ATA DE REGISTROS DE PREÇOS AMAZONAS.
9. Relatório de cotação Banco de preços.
10. Ata CODEVAR.
11. Ata CIMEV.
12. Ata conleste maranhense.
13. Ofício 154/2024 – SEINFRA/SEDUC.
14. SEPLAGTD/SEAL/GGLIC/GLIC/UPC Nº 631/2024.
15. ANÁLISE Nº 053/2024-GGLIC.

II - Ausência de Pressupostos para Concessão da Medida Cautelar

A Secretaria argumenta que:

- Não há urgência que justifique a medida cautelar, pois a suposta lesão ao erário decorria de uma interpretação da auditoria quanto ao comparativo de preços unitários sem correspondência de objetos. Afirma que a equipe técnica cumpriu todos os normativos e realizou pesquisas de preços antes da contratação, conforme demonstrado no Processo SEI 32.000618/2024-88;
- O entendimento da auditoria sobre o suposto sobrepreço baseia-se em uma pesquisa de preços que considera apenas o serviço de instalação, ignorando outros componentes da contratação, conforme



detalhado na Nota Técnica da Secretaria Executiva de Infraestrutura;

- A contratação visa a efficientização do consumo de energia elétrica, com retorno econômico e redução de gastos correntes. Houve um estudo prévio e preliminar que demonstra que a economia nas faturas de energia elétrica compensará os investimentos realizados;
- Não há *fumus boni iuris* nem *periculum in mora*, pois a legalidade dos atos praticados está em consonância com os princípios da Administração Pública.

III - Das Considerações de Mérito

A Secretaria de Educação apresenta a Nota Técnica nº 413/2024 da Secretaria Executiva de Infraestrutura, que detalha os seguintes pontos:

1. **Justificativa da Adesão:** A instalação de energia solar é vista como uma melhoria que traz economia, independência da rede de distribuição, responsabilidade social e sustentabilidade.
2. **Vantajosidade e Compatibilidade de Preços:** A justificativa e a documentação para comprovação de preços de mercado foram apresentadas no Ofício nº 045/2024-SEINFRA/SEDUC, com pesquisas de preços realizadas com 13 fornecedores e consultas em atas de outros órgãos públicos. A Secretaria alega que a média das cotações justifica a vantajosidade da adesão.
3. **Utilização Indevida de Ata como Contrato "Guarda-Chuva":** A ata não seria um contrato "guarda-chuva", pois o objeto é bem definido, com requisitos técnicos específicos.
4. **Ausência de Estudos Técnicos Preliminares, Projeto Básico e Orçamento:** o estudo técnico preliminar consta nos autos do processo e que o levantamento da previsão do quantitativo da adesão foi baseado no histórico das contas de energia elétrica das unidades educacionais.
5. **Participação do Autor do Projeto na Execução da Obra/Serviço:** Não haveria a participação do autor do projeto na execução da obra/serviço, pois o Termo de Referência foi elaborado



pelo Consórcio do CIMPAJEÚ e todos os estudos prévios à adesão foram realizados pela própria secretaria.

A Secretaria destaca, ainda, que o consórcio que realizou o procedimento licitatório está sob a jurisdição do TCE e que o processo licitatório não sofreu qualquer apreciação de suspensão ou ilegalidade.

Por sua vez, a empresa ENOVE solicitou a participação como terceira interessada no processo, apresentando em síntese os pontos, a seguir:

- **Contrato e Preço:** A empresa defende a legitimidade e conformidade do contrato com as leis vigentes. Ela afirma que os preços são compatíveis com o mercado e baseados em composições de custo referenciadas em tabelas oficiais, como SINAPI.
- **Equívocos da Auditoria:** Alega-se que a auditoria não considerou adequadamente os elementos de prova e comparou valores de natureza diferente, levando a uma interpretação equivocada de sobrepreço.
- **Benefícios do Contrato:** A empresa argumenta que a centralização da contratação resulta em economia e padronização, evitando custos adicionais e despadronização advindos de processos descentralizados.
- **Projeto e Execução:** Alega que a contratação de ENOVE não conflita com a legislação (art. 9º da Lei n. 8.666/93), pois a elaboração do projeto executivo é permitida como parte do escopo do contrato.
- **Riscos Econômicos:** Considerou-se a variação cambial e a possível taxação aumentada dos produtos relacionados à energia solar na composição de preço, justificando eventuais aumentos de custo.

Em razão das documentações apresentadas pela defesa, foi solicitada a realização de análise pela equipe de auditoria, que emitiu Parecer (doc. 46), no qual manteve as considerações do Relatório de Auditoria.

É o que importa relatar no essencial.



Passo a decidir.

Analisando os teores do Relatório Preliminar e Parecer Técnico emitidos pela Auditoria deste Tribunal, em confronto com os esclarecimentos prestados, em audiência prévia pela Secretária de Educação do Recife e pela terceira interessada (ENOVE ENGENHARIA E ENERGIAS RENOVÁVEIS LTDA), entendo que, em sede de cognição sumária, os elementos constantes no processo não são suficientes para o deferimento da medida cautelar, senão veja-se:

Sabe-se que para concessão de medida Cautelar é imprescindível a coexistência de dois requisitos, quais sejam: “fumus boni iuris” e o “periculum in mora”.

A fumaça do bom direito, ou a plausibilidade jurídica dos argumentos, elemento que amiudadamente irrompe de cognição sumária, precária e não exauriente, ainda não restou bem caracterizada nos documentos do processo, sendo necessária uma análise mais acurada sobre os argumentos apresentados pela defesa, bem como respostas às questões abaixo:

1. Quais escolas serão favorecidas com a instalação das unidades fotovoltaicas, e qual é o endereço, a área construída e o número de alunos de cada uma?
2. Tendo em vista que as escolas possuem configurações diferentes, quais serviços serão realizados em cada uma delas (planilha orçamentária individualizada por escola) para atingimento da capacidade de energia que se deseja gerar?
3. Considerando que as composições apresentadas pela contratada não correspondem aos preços acordados, quais composições de preços unitários originaram cada um dos serviços na planilha orçamentária contratada?
4. Quais composições de BDI, BDI diferenciado e de encargos sociais utilizadas na determinação dos preços unitários contratados?

Verifico, ainda, que:

- Os serviços foram contratados, pela Secretaria de Educação o Recife, desde novembro de 2024;
- A definição da vantajosidade dos preços efetuadas pela Secretaria foi baseada em análise no qual se estima o valor unitário do kWp



(quilowatt-pico), quando na verdade deveria ser efetuado o levantamento dos serviços necessários a montagem da Usina Fotovoltaica;

- Em razão da ausência de dados, de igual forma a auditoria do TCE efetuou o cotejo de forma global, sem, no entanto, levantar os serviços necessários a execução de cada usina e em cada escola.

O caso exige um olhar de corte mais profundo, a revelar, com máxima solidez, “significado” e “significante” da descrição do objeto contratual. Entendo que, a implementação das usinas fotovoltaicas é uma tarefa complexa que envolve diversas especificidades de acordo com o local de instalação. Por essa razão, essas obras de engenharia não devem ser tratadas de maneira uniforme, consideradas em conjunto indivisível, sem uma análise detalhada de todos os serviços a serem executados. Cada projeto deverá ter uma planilha de serviços diferenciada, e que dependerá de fatores como a localização do empreendimento, a infraestrutura existente nas escolas (incluindo layout, capacidade estrutural e elétrica), a capacidade de geração de energia desejada e a circunstância de serem imprescindíveis à execução de edificações de subestações elétricas, entre outros aspectos. Portanto, sem a realização desses levantamentos específicos, não é possível tomar por verdade apodítica a existência de sobrepreço.

Parece-nos de todo evidente que a modelagem da licitação em destaque há de ser prospectivamente arredada, haja vista carecer de adequação lógica, técnica e jurídica ao objeto que, cabalmente, pretendia-se contratar.

Reconheço, nada obstante, que a Prefeitura da Cidade do Recife vislumbrou na adesão à ata do CIMPAJEÚ a implementação de uma solução abrangente e consentânea com a visão sistêmica das necessidades das creches e unidades de ensino do município. O conceito perseguido, nesse particular, foi de solução conjunta e dialógica (as demandas energéticas de cada equipamento enleadas em um conjunto virtuoso de economicidade, eficiência e sustentabilidade), de maneira a lograr um crescente e consistente aplacamento das despesas com energia das unidades e creches (diminuição de consumo e geração distribuída), como sói ocorrer nas implantações de usinas solares fotovoltaicas on-grid. Compreensível, também, a intenção de solucionar o problema de forma sistêmica como caminho propício a contribuir, de maneira mais expedita, com a consecução do desiderato por um novo *design social*, absolutamente à mercê da sustentabilidade multidimensional, algo que é responsabilidade inafastável do Estado, da sociedade e do mercado.



No que pese os relevantes e legítimos impulsos que suscitaram a adesão em epígrafe, decerto que os diversos serviços envolvidos na solução não devem estar encambulhados e indistintos em um montante global, sem mensuração concreta, numa verdadeira abstração expressada em quilowatt-pico (KWp). O pretenso conjunto construído a partir da modelagem adotada (adesão) deve ser necessariamente “polifônico”. Cada projeto a ser necessariamente desenvolvido para cada equipamento (escolas e creches – mais de 300) não deve estar associado aos demais em “canto uníssonos”, pois os custos e valores envolvidos não de ser individualizados e pormenorizados, ou seja, a relação entre todos os projetos é, indubitavelmente, “canto polifônico”, identificando-se, perfeita e minudentemente, “cada voz(projeto) em timbres, nuances e linhas melódicas. Nada mais inadequado à questão que o emolduramento de realidades fáticas complexas numa “monofonia”, deixando escapar a percepção de terças, de quintas e de outros elementos polifônicos.

Arraigado na metáfora acima, é força asseverar que a determinação dos valores para a implantação de sistemas fotovoltaicos pode variar bastante, dependendo dos serviços realizados. O custo desses sistemas é influenciado por fatores variáveis e nem sempre em conexão imediata, tornando inadequado usar apenas a medida de Kilowatt-pico (kWp) para definir o preço total do projeto, pois essa abordagem não leva em conta a complexidade na formação dos preços. Conforme mencionado alhures, entre os elementos que podem afetar os custos estão:

- Potência Nominal do Sistema: O aumento da potência instalada tende a elevar o custo total do projeto.
- Natureza e Função da Instalação: As especificações técnicas e regulatórias, além das exigências próprias de instalações residenciais ou comerciais, necessariamente resultam em custos diferenciados.
- Tecnologia dos Módulos Fotovoltaicos: As características dos módulos, como o tipo de semicondutor utilizado (por exemplo, silício policristalino ou monocristalino) e a eficiência energética, influenciam diretamente o preço.
- Seleção de Fornecedores e Fabricantes: A escolha de fornecedores e fabricantes pode alterar significativamente o orçamento, refletindo políticas comerciais, reputação de marca e garantias oferecidas.
- Variação Cambial: Muitos componentes dos sistemas fotovoltaicos estão sujeitos a flutuações cambiais, especialmente do dólar americano.



- Edificações: Necessidades de adaptação ou construção podem impactar os custos.

Verifico que tais elementos não foram utilizados para definição do preço de referência quando da licitação da Ata de Registro de Preço, bem como não foram levados em conta pela secretaria ao aderir à ata, sequer pela própria auditoria ao indicar um possível sobrepreço. A imagem abaixo alude a serviços que denotam a possibilidade, por exemplo, de construção de subestações.

DADOS DO LOTE	
Lote	Descrição
1	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SISTEMA DE GERAÇÃO DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA ONGRID (SISTEMA CONECTADO A REDE)/ COMPREENDENDO ATUALIZAÇÃO DE PROJETO EXISTENTE, COM TECNOLOGIA MAIS RECENTE; ELABORAÇÃO DE NOVOS PROJETOS PARA INSTALAÇÃO DE USINAS EM LOCAIS INDICADOS PELO CONTRATANTE; ELABORAÇÃO DE LAUDOS COM RESPONSABILIDADE TÉCNICA, PARA CADA UNIDADE QUE A CONTRATANTE ÓPTAR POR INSTALAR, SEJA EM COBERTA DE PREDÍOS EXISTENTES OU EM TERRENOS PERTENCENTES AO CONTRATANTE; SOLICITAÇÃO DE PARECER DE ACESSO JUNTO A CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA LOCAL ATÉ SUA EFETIVA HOMOLOGAÇÃO E REALIZAR A INSTALAÇÃO DESSAS USINAS COM ACOMPANHAMENTO ATÉ SEU EFETIVO FUNCIONAMENTO INCLUINDO ANÁLISE DE DESEMPENHO PÓS FUNCIONAMENTO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CIMPAJEU

Dados dos Itens						
Item	Níveis/ Etapas	Descrição	Fonte Ref.	Data Ref.	Cód Ref.	BDI
1		Elaboração de projeto executivo e implantação de usina solar fotovoltaica on-grid em cobertura, incluindo fornecimento de equipamentos e execução. As usinas serão dimensionadas a partir de cada setor demandante e determinado a potência de cada uma delas, podendo ser a partir de 5kwp até 3mwp, incluso todos os acessórios necessários para a homologação na rede da concessionária de energia local, inclusive construção quando necessário, de subestação. As referências técnicas dos equipamentos a serem utilizados, estão contidas neste Termo de Referência.		30/11/2023	0000000	

A contratação, portanto, ocorreu de forma globalizada e em KWp, à mingua de informações detalhadas de todos os serviços que serão necessariamente realizados em cada escola ou creche, para implantação da Usina Fotovoltaica. Ora, não se tem a informação precisa de todos os serviços que serão realizados, como já dito.



Avançando-se em hipóteses, faz-se mister aclararmos alguns pontos que restaram sibilinos entre assertivas da PCR e da terceira interessada de um lado, e aquelas coligidas pela auditoria deste tribunal de outro, senão veja-se:

1. A vantajosidade a ser demonstrada pelo contratante (justificadora da adesão) não se confunde com o referido aplacamento das defesas com a energia consumida pelas unidades escolares e creches, o que só verificar-se-á de forma diferida.

O racionamento futuro das despesas, consistente na diminuição de consumo e geração distribuída, foi, indubitavelmente, um dos objetivos capitais motivadores da modelagem que bosquejou a ARP do CIMPAJÉU e ensejou a adesão da PCR, entrementes não se traduz em demonstração da exigência legal de vantajosidade, uma vez que a última é respeitante à vantagem da adesão a partir de parâmetros de valor de mercado, no que tange, os serviços demandados para implementação da(s) usina(s) fotovoltaicas. Portanto, a economia dos recursos públicos municipais representa, em verdade, mera consequência da implantação e funcionamento ON-GRID da usina fotovoltaica, não se confundindo com o elemento fundamentador da vantajosidade da contratação dos serviços que se fizerem necessários;

2. Quanto à planilha de composição dos custos para fornecimento e instalação de uma usina de 5 KWp (doc. 8 – anexado pela empresa terceira interessada), a mesma também merece para análise de preços e custos adequados ao objeto contratado. Repisamos as observações postas acima.

Comparar a planilha apresentada pela empresa com os valores “genéricos” descritos pelo CIMPAJÉU no procedimento que redundou na ARP, representa um esforço debalde e irrelevante para a dirimência do problema de sobrepreço apontado pela GSAM deste Tribunal. Dizendo de outra forma, significa cotejar elementos etéreos, descolados da solidez consubstanciada no conjunto dos componentes necessários à consecução do projeto a ser desenvolvido em cada equipamento (escolas e creches). Parece-nos tão improdutivo e insólito quanto comparar as formas de dois gases presentes percentualmente no ar, pois sabemos que os gases não têm forma definida, assumem a forma dos recipientes que os contêm. Destarte, abstenho-me de tecer comentários fastidiosos sobre a precisão da composição apresentada na planilha da empresa, por inidônea para infirmar o sobrepreço



apontado, sendo certo, e o digo de soslaio, que se trata de uma composição maciçamente própria, com poucos itens hauridos de tabelas oficiais. Também se diga, un passant, que não se trata de uma composição espelhada no que consta do contrato. Tudo a contraindicar a sua utilização como parâmetro comparativo.

3. Entremostra-se-me assaz importante, à guisa de ilustração, tecer considerações acerca de uma licitação ocorrida na Prefeitura do Município de Fortuna/MA, exemplo trazido à colação pela ENOVE ENGENHARIA, certame no qual a empresa foi desclassificada por ter apresentado, nos termos do referido procedimento licitatório, uma proposta inexequível.

A intelecção que dimana dos argumentos da ENOVE ENGENHARIA antolha-se-me cabalmente inapropriada e, por assim dizer, azumbrada diante do seu fim colimado, qual seja, a demonstração técnica da razoabilidade dos valores a serem praticados no contrato firmado com a PCR. Desta feita, importa ressaltar, ao invés de se comparar quantitativos genéricos e etérios, como dito anteriormente, fez-se algo diferente e igualmente inapropriado. Desta feita, comparou-se algo assaz sólido (o caso do município de Fortuna) com os valores e premissas amorfos de contrato ora escandido.

É bem de ver que o objeto da licitação de FORTUNA/MA está muito bem definido, com solidez suficiente para o adequado dimensionamento dos serviços e insumos a serem empregados. A planilha que explica o orçamento básico contém mais de 300(trezentos) itens (alvenaria, fiação, revestimento, pintura, piso, lastro de concreto, laje, impermeabilização, escavação, reaterro, etc.), sendo certo que todas as abordagens, ações e estudos preliminares imprescindíveis a tornar o objeto licitado palpável tiveram lugar antes da deflagração do certame. Enfim, a administração pública tinha conhecimento e domínio sobre o que demandar do mercado.

Para um descortino satisfatório da questão, importa registrar que análises e estudos prévios realizados pela administração Pública de Fortuna ensejaram a urdidura de projetos atilados devidamente acostados ao procedimento do certame, permitindo-se, inclusive, a certeza (não mera hipótese) da necessidade de construção de uma subestação de energia de grande porte (capaz de suportar uma demanda de 648 KWp).



Com uma consistente precificação (bem delineada e minudente), o orçamento de referência firmou o valor de aproximadamente R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) para o objeto a ser contratado. A proposta apresentada pela ENOVE ENGENHARIA, neste caso, foi de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), portanto abaixo do percentual mínimo previsto em lei para que não fosse considerada inexequível (75%). Eis a razão da desclassificação da empresa, um problema de corte jurídico-formal, ou seja, questão de limite presumido pela norma legal de regência.

Pois bem. Embora reconheça que, à primeira vista, o raciocínio trazido à colação pela terceira interessada entremostre-se suasória, olhando-se com mais verticalidade, ou seja, por uma janela técnica acurada e por premissas lógicas inafastáveis, em verdade é de se reconhecer que se trata de raciocínio sumamente frágil em suas próprias bases de sustentação.

Pretende a ENOVE ENGENHARIA comparar o suposto valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) por 1kWp do contrato da PCR com o valor de R\$ 7.716,05 (sete mil setecentos e dezesseis reais e cinco centavos) por 1kWp de sua proposta na licitação de Fortuna/MA, esta última, como ressaltado, considerada inexequível. O argumento é o de que o preço da PCR não desborda do valor de mercado (não há sobrepreço), haja vista que valor superior sequer foi considerado exequível na licitação do Maranhão.

Como a ENOVE ENGENHARIA chegou ao valor de R\$ 7.716,05 (sete mil setecentos e dezesseis reais e cinco centavos) por 1kWp de sua proposta na licitação de Fortuna?

Dividiu-se o valor de sua proposta (R\$ 5.000.000,00) por 648 KWp (precisamente o valor exigido pelos projetos e que balizou a dimensão da subestação a ser construída).

Percebe-se que o raciocínio se mostra embaciado. Não é possível sem aprofundamento, comparar valores de dimensões totalmente distintas, posto que R\$ 7.500,00/KWp do contrato da PCR gravitam em espaços ocupados pelas nefelibatas, esperando por um momento futuro de concreção, enquanto os R\$ 7.716,05/KWp do contrato de Fortuna são "telúricos", arraigados em solo de premissas concretas, lastreados por estudos e projetos que se referem a grandezas e valores demasiadamente esmiuçados e explicativos, e que pelas últimas também são referidos.



Enfim, construíram-se, sem êxito, mais uma abstração, quase uma metalinguagem descolada do plano real, para explicar uma linguagem igualmente sem concretude. A análise feita a partir do caso de Fortuna partiu de um engenhoso esforço que, ao fim, mostrou-se inidôneo para o fim colimado. Consistiu, em suma, na canhestra conversão de um contrato com consistência sólida (como é o caso de Fortuna/MA) na lassa lógica expressada em reais/KWp. Redução que em princípio tornaria possível a insólita comparação, quando só um olhar esgazeado finalizaria o processo comparativo com os serviços a serem executados nas unidades escolares e creches do Município de Recife. Lembrando, uma vez mais os serviços referentes ao contrato com a PCR foram meramente adumbrados, ou seja, não se trata de projetos no sentido próprio de engenharia, estamos falando de meros tracejos em tudo redefiníveis pela realidade a ser confrontada.

Portanto, a comparação em reais/KWp é irrelevante para a demonstração da liceidade e justeza dos valores do contrato com a PCR, trata-se de mero epitexto daquilo que merece efetivamente ser aquilatado.

Finalizando este ponto, cumpre salientar, conforme depreende-se de ata inserta no certame de Fortuna, que a ENOVE ENGENHARIA foi desclassificada porque a sua proposta representava apenas 71% (setenta e um por cento) do orçamento estimativo, como também levou-se em apreço alterações no BDI e nos encargos sociais promovidos pela empresa.

4. As incoerências acima apontadas, que vulneram exacerbadamente a consistência da proposta apresentada pela PCR, finda por também talar o método adotado pela auditoria do TCE para apontar um pretense sobrepreço.

Embora represente contrafação e autofagia ao seu próprio argumento, a empresa interessada asseverou que os “elementos e peculiaridades de cada projeto podem revelar uma estimativa de preço distinta”. Da mesma forma, a Secretaria de Educação do Município do Recife, por meio de alentada peça técnico-jurídica, deixa patenteado que a pertinente, clarividente, adequada, consistente e realista precificação do objeto contratado só virá à luz com a identificação e concreto dimensionamento dos quantitativos de cada projeto de implementação de usinas a serem instaladas nos respectivos equipamentos públicos.



Transcrevo um excerto importante do pronunciamento do Secretário de Educação:

“Importante destacar os serviços estabelecidos e analisados já evidenciados no item 1 deste esclarecimento, sendo: Vistoria Técnica nas unidades educacionais; Parecer técnico, com Laudo Estrutural; Projeto do Sistema de geração de energia elétrica fotovoltaica; Aprovação e homologação do projeto na concessionária de Energia Elétrica local e execução para implementação do Sistema Fotovoltaico.

Igualmente, deverá ser identificada a melhor estratégia em termos técnicos e custo-benefício, quanto ao projeto de cada unidade individualizado para a geração de energia, incluindo a localização mais adequada e a proposição geográfica das placas e inversores, devendo ser apontada à produção energética nas condições atuais de cada local, a fim de orientar a contratante na melhor decisão, dentro da necessidade e objetivo da presente contratação.”

Do que acima transcrevi, infere-se que o critério de Reais/KWP, adotado na ARP e por conseguinte no contrato com a PCR, pode ser considerado uma aposta a ser confirmada ou infirmada pela álea, sendo certo que boa parte dos equipamentos públicos a serem contemplados (escolas e creches), não têm dimensão e demanda que imponham a solução de construção de subestações de energia, só para ficar nesse exemplo. Como disse, as considerações trazidas pela própria PCR e pela ENOVE ENGENHARIA findam por aluir a justificativa técnica da proposta contratada, cunhada de forma global e adotando o KWp como principal elemento de dimensionamento. Por outro lado, são exatamente as citadas fragilidades (considerando o escopo do contrato) que findam por abalar o achado de sobrepreço da auditoria do TCE, abalo este de natureza, “*permissa vênia*”, essencial, de âmago, com o condão de desconfigurar a jaça e amover consequentes coimas.

Ora, se não se tem a informação precisa de todos os serviços que serão realizados, não há como apontar a existência de sobrepreço.

É imprescindível ressaltar que o detalhamento dos serviços a serem executados, que podem incluir estudos de viabilidade, elaboração de projetos de engenharia, obtenção de licenças, execução ou adaptação de obras civis, instalação, comissionamento e manutenção, será essencial na definição do valor final do empreendimento.

Portanto, faz-se necessário a realização de minucioso levantamento e mensuração individualizados, por escola e/ou creche, de todos os



serviços necessários, antes das realizações dos pagamentos referentes as implantações das Usinas fotovoltaicas.

Recomenda-se, portanto, que os pagamentos ocorram por boletins de medição, em cujo bojo sejam relacionados todos os serviços e preços unitários, uma vez que dependendo da configuração da Escola ou creche poder-se-á evitar a possibilidade de existência de um superfaturamento.

Tenho vezo que expressar o reconhecimento pelos excelentes e virtuosos trabalhos de nossos auditores, sempre merecedores de prédicas elogiosas. Aqui também o faço, uma vez que a equipe envolvida no caso demonstrou agilidade e denodamento, considerando o curto tempo disponível para o enfrentamento de questões atinentes a medidas de urgência. Feito devido registro, tenho de reconhecer que a PCR e a ENOVE ENGENHARIA estão pingues de razão ao afirmarem que os auditores utilizaram como parâmetro comparativo preços que não se referenciam aos mesmos serviços, conformadores do objeto do contrato oriundo da ARP nº 001.2023 CIMPAJEÚ. As pesquisas dos técnicos do TCE, cingiram-se ao item descritivo “instalação de energia fotovoltaica”. Plausível as observações da PCR a respeito:

“Calha, que a composição do serviço de instalação contempla apenas insumos de mão de obra (com seus encargos) e o material (os painéis fotovoltaicos), desconsiderando todas as peças técnicas já evidenciadas no item 1, escopo do objeto da Ata de Registro de Preços nº 23.11-001/2023, referente ao pregão eletrônico nº 006/2023, “elaboração de projeto executivo e implementação de usina solar fotovoltaica on-grid, em coberta.

Sendo eles escopo da contratação, contidas no termo de referência:

- *Ponto, Vistoria técnica das unidades educacionais;*
- *Parecer técnico, com o lado estrutural;*
- *Projeto do sistema de geração de energia elétrica fotovoltaicas;*
- *Aprovação e homologação do projeto na necessária de Energia Elétrica local;*
- *Execução para a implantação do sistema fotovoltaico.*

Considerando isso, a composição teria que contemplar todas as mãos de obras e materiais previstos em cada serviço das etapas acima, ou seja, as horas técnicas de cada profissional, por especificidade do serviço, seus



encargos sociais mais custos administrativos, como também, os materiais e equipamentos previstos para a execução do objeto como todo.”

No mesmo diapasão asseriu a ENOVE ENGENHARIA, sendo de bom alvitre, a título de conspecto, que reste transcrito em fragmento literal do entendimento da empresa:

“Até mesmo o objeto dos preços e contratos arrolados pela equipe de auditoria é claramente diverso. Nas licitações levantadas pela auditoria os locais de instalação das usinas e as respectivas potências eram conhecidas, ou seja, parte do objeto que engloba, o objeto da adesão auditada já havia sido realizado pelos órgãos contratantes, diferenciando-se consideravelmente do objeto da adesão ora apresentada;

Enquanto os elementos mencionados pela equipe de auditoria se referem simplesmente a peças e serviços (menos abrangentes que aqueles contratados), o contrato celebrado e cuja estimativa de preços é questionada, engloba uma gama de serviços de uma solução bem mais completa (bastando a leitura do objeto em comparação com aquela que serviu de parâmetro para a equipe de auditoria).”

Como havia antecipado, parece-me estreme de devida que PCR e ENOVE ENGENHARIA, neste particular, estão plenos de razão. O curioso é que, levando em apreço os argumentos da ENOVE ENGENHARIA supratranscritos, é força perceber que na mesma medida em que eles sustentam a infirmação de sobrepreço, também aluem a pretensão da empresa de comparar a situação do contrato do PCR com a da sua desclassificação no certame de Fortuna/MA. Parafraseando as considerações da ENOVE acima transcritas, grande parte dos serviços encartados no objeto da adesão auditada já havia sido realizada pelo contratante, no caso, o município de Fortuna por intermédio de seus órgãos e servidores competentes para encetar, dar prossecução e ultimar o processo licitatório.

Em epítome, resulta afastado sobrepreço apontado pela auditoria, considerando-se:

- a) A impossibilidade de comparar qualquer composição de preços com uma composição que permanece no plano ideal (“na lata do poeta, tudo nada cabe”¹)
- b) Os auditores do TCE analisaram cotações de serviços deveras diferentes da descrição do objeto contido no contrato com o PCR;

¹ Gilberto Gil (Metáfora)



- c) Considerando o ato da a data de assinatura dos contratos, há externalidades de impacto a serem analisadas, designadamente a alteração da carga tributária e as variações do dólar ocorridos nos últimos meses.

Expungido o sobrepreço, nos termos acima explanados, cumpre-me, com supedâneo nas considerações que até aqui fiz, exteriorizar o meu entendimento acerca das outras irregularidades descritas nos achados de auditoria.

Inicialmente, esclareço que, devido às características dos achados, farei uma análise conjunta dos itens 2.1.1, 2.1.3 e 2.1.4 identificados pela Auditoria.

Achado 2.1.1. Adesão irregular à ata de registro de preços por não preenchimento dos requisitos de comprovação da vantajosidade e compatibilidade dos preços registrados com valores de mercado

O Decreto Municipal Nº 37.323/2023, emitido pela Prefeitura do Recife, estabelece diretrizes para o Sistema de Registro de Preços dentro da Administração Pública Municipal do Recife, incluindo as administrações diretas, autárquicas e fundacionais. Durante a auditoria, foi identificado o descumprimento dos incisos II e III do artigo 27. Este artigo especifica os requisitos para os órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional do Recife possam aderir à Ata de Registro de Preços, como parcialmente transcrito a seguir:

*Art. 27 Os órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional do Recife poderão aderir, na qualidade de não participantes, à Ata de Registro de Preços de órgão ou entidade de qualquer esfera da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, **cumpridos os seguintes requisitos:***

(...)

*II – apresentação de **justificativa da vantagem da adesão**, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;*

*III – **demonstração da compatibilidade dos preços registrados com os valores de mercado, nos termos da norma municipal vigente sobre a estimativa de preços; (destacamos)***



Achados 2.1.3 e 2.1.4. Utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva" e Ausência de estudos técnicos preliminares, projeto básico e orçamento

A auditoria aponta a incerteza referente aos serviços que serão executados, conforme á analisei à farta:

- Ocorreu a agregação de serviços de engenharia em um único item;
- Podem existir a necessidade de fornecimentos de equipamentos e obras em locais e quantitativos não determinados;
- Não existem estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação, projeto básico ou executivo padronizado, orçamento detalhado ou de especificações técnicas;
- Inexiste memória de cálculo dos serviços contratados.

Por sua vez, as defesas da Secretaria de Educação e da empresa (terceira interessada), alegam que:

- A ata não seria um contrato "guarda-chuva", pois o objeto é bem definido, com requisitos técnicos específicos;
- O estudo técnico preliminar consta nos autos do processo e que o levantamento da previsão do quantitativo da adesão foi baseado no histórico das contas de energia elétrica das unidades educacionais;
- A empresa argumenta que a centralização da contratação resulta em economia e padronização, evitando custos adicionais e despadronização advindos de processos descentralizados.

Da análise dos documentos que compõem o processo, relatório de auditoria e justificativas apresentadas pela secretaria e terceira interessada, observo que:

- A justificativa, utilizada pela Secretaria de Educação do Recife, para adesão a ata de registro de preço remete ao Ofício n.º 045/2024 – SEINFRA/SEDUC, o qual transcrevo parcialmente, a seguir:

“(…)

No intuito de acelerar a aquisição em questão, foram realizadas análise de pesquisa de preço, conforme documentações comprobatórias anexados aos autos do processo, por comparativo de custo unitário referenciado na Ata de



Registro de Preços 006/2023 objetos da carona. Verificando-se que os valores encontrados tanto pelas cotações apresentadas pelos fornecedores como pela ampliação da pesquisa através de preços públicos das atas encontradas, são superiores ao valor registrado na ARP, ficando demonstrada que a aquisição através de adesão ao registro de preços é vantajosa para a Administração, gerando economia para a instituição.

Quanto as quantidades previstas para justificar a necessidade da Secretaria de Educação, foi elaborado memória de cálculo anexado aos autos, baseado nas contas de energia elétrica do ano de 2023 da rede municipal de Ensino somando o consumo em KWh dos meses de Janeiro à Outubro e usando a média como referência para os cálculos, como também, foram considerados as futuras entregas da Educação dos processos que ainda estão em licitação e à licitar.

(...)

Ainda, diante das prioridades da gestão e necessidade urgente da implantação desse sistema na rede de ensino da Secretaria de Educação, com intuito da redução dos gastos das contas de energia elétrica, de uma forma sustentável através do aproveitamento dos potenciais de geração em suas próprias instalações, reduzindo a dependência e o custo relativo a fontes externas de energia, como também, orientando os estudantes nas questões que regem a nossa sociedade, no uso de tecnologias, trazendo à tona questões que englobam o convívio coletivo e a responsabilidade social, contribuindo para a redução de poluentes em uma escala local, fazendo do mesmo o ambiente perfeito para o exercício de sua função: aprender.

Por fim, como se mostra mais dispendioso e moroso, montar um processo de licitação para cada especificidade de serviços solicitado na Adesão, fica demonstrado a vantajosidade e economicidade do processo em tela.” (destacamos)

- A Secretaria não realizou uma verificação adequada de quais serviços seriam necessários para serem executados em cada uma das Escolas ou Creches, conforme já pontuei;
- Embora a contratação tenha sido justificada como tendo sido por empreitada por preço unitário, cuja unidade de serviço seria o quilowatt pico, na prática se trata de uma contratação que se assemelha a de empreitada por preço global. Repiso o tema nos termos abaixo:

Para execução das Usinas poderão ser necessários a realização de diversos serviços, que no caso em análise encontram-se encapsulados em um único item, cuja unidade é o quilowatt pico (KWp). Por exemplo: serão executados serviços referentes a Visita técnica, mobilização e desmobilização de equipamentos, análise estrutural, elaboração de projetos de estrutura e fotovoltaico, execução de reforço estrutural,



instalação de módulos fotovoltaicos, inversor, eletrocalhas, string boxes, quadros de proteção, eletrodutos, cabos, disjuntores, aterramento, construção de abrigos para subestação, entre outros. Contudo, nem todos esses serviços serão necessariamente executados em todas as usinas, visto que dependem da configuração e infraestrutura de cada uma das escolas ou creches existentes.

Diante deste cenário, constato que a contratação se assemelha muito mais a uma contratação de empreitada de preço global de que por preço unitário. Todos os serviços necessários à realização das usinas estão incluídos em um único item, calculado em razão da unidade KWp, sem diferenciação entre as diversas escolas ou creches.

- De igual forma, as cotações realizadas, pela Secretaria, que fundamentaram a análise do preço foram baseadas na unidade quilowatt pico, sem, no entanto, ter havido a análise dos reais serviços que seriam executados nas obras utilizadas como paradigmas para estabelecimento da vantajosidade alegada;
- As contratações em tais moldes, em razão das incertezas dos serviços que seriam efetivamente necessários (ausência de estudos e projetos), têm potencial nada desprezível de resultar em antieconomicidade;
- Como já expus, a vantagem alegada foi, também, fundamentada nos gastos de energia elétrica nas escolas ou creches, o que viria a demonstrar uma economia ao erário, e não na vantajosidade da execução da contratação nesses moldes;
- É truísmo que a implantação das usinas gerará uma série de benefícios para o erário e para a população. No entanto, uma contratação sem um levantamento preciso dos serviços necessários para a execução não se justifica;

Diante do exposto, entendo que, de fato, ocorreram as falhas apontadas pela auditoria quanto aos achados 2.1.1, 2.1.3 e 2.1.4

Quanto ao Achado 2.1.5 que trata da participação do autor do projeto na execução da obra/serviço:

A auditoria aponta que:

- O objeto do contrato prevê a elaboração de novos projetos para instalação de usinas em locais indicados pelo contratante;



- Não houve a demonstração de existência de estudos técnicos preliminares, tampouco de orçamento e projetos básicos que justifiquem adequadamente a contratação. Essa situação afrontaria o inciso IX do art. 6º e os incisos I e II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8666/1993;

Por sua vez as defesas da Secretaria de Educação e da empresa (terceira interessada), alegam que:

- Não haveria a participação do autor do projeto na execução da obra/serviço, pois o Termo de Referência foi elaborado pelo Consórcio do CIMPAJEU e todos os estudos prévios à adesão foram realizados pela própria secretaria.
- A contratação de ENOVE não conflita com a legislação (art. 9º da Lei n. 8.666/93), pois a elaboração do projeto executivo é permitida como parte do escopo do contrato.

Da análise dos documentos que compõem o processo, relatório de auditoria e justificativas apresentadas pela secretaria e terceira interessada, observo que:

O Artigo 9º da Lei 8666/93, estabelecia a proibição de participação do autor do projeto na execução:

“Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

(...)

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

(...)” (Destacamos)

De igual forma a lei 14.133/21, estabelece a proibição

“Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:



l - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

(,,,) .

§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.” (destacamos)

Constata-se que não existem estudos técnicos, projeto básico ou projeto executivo que permitam a aferição de quais serviços serão executados em cada escola ou creche. De fato, a responsabilidade pela realização de levantamentos, estudos e elaboração dos projetos recai sobre a empresa contratada, que serão na sequência executados. Dessa forma, a decisão de quais serviços serão realizados fica a cargo da contratada.

Entendo, portanto, que os apontamentos da auditoria, quanto ao achado 2.1.5, são plausíveis: os estudos, e os projetos básico e executivo serão desenvolvidos pela empresa executora, o que vai de encontro ao estipulado na legislação mencionada.

Por óbvio, percebe-se que as impropriedades descritas nos itens 2.1.1, 2.1.3, 2.1.4 e 2.1.5 da Auditoria decorrem da equivocada modelagem do certame que originou a ARP do CIMPJEÚ, com todas as notórias repercussões sobre a adesão e consequência de contrato, celebrado entre a PCR e a ENOVE ENGENHARIA.

Deixe, patente, portanto, o entendimento que venho instilando ao longo desta decisão monocrática que pugna pela prescrição do constructo jurídico que deu origem a essa modelagem licitatória.

Assim, entendo que quaisquer futuras licitações, adesões e contratos em matéria de contratação de implantação de usinas fotovoltaicas e congêneres não deverão partir desse formato guarda-chuva, à mingua de uma descrição clara e concreta de todos os serviços necessários a realização de cada projeto em todas as suas especificidades e circunstâncias.

Em relação ao contrato número 1401.4029/2024, ante todo exposto, *quid facere?*

Trata-se de uma aveniência firmada em 22/11/2024, portanto, há mais de 6 (seis) meses. No caso, a ampulheta mede um tempo perdido em relação ao desiderato de redução dos gastos públicos de energia e em relação ao



alinhamento do funcionamento de escolas e creches aos conceitos hodiernos de meio ambiente sustentável e preservação dos direitos das futuras gerações.

Nesse sentido, reconheço a latência de um perigo de mora reverso, cujos contornos restam bem pronunciados nos tópicos abaixo.

1. Da análise do documento 18, anexo a defesa, nas abas que contém o histórico das contas de energia elétrica, é possível observar o gasto mensal das diversas escolas e creches. À vista disso, é certeza que quanto mais cedo os sistemas forem implantados, mais rapidamente será possível economizar nesses valores, uma vez que a implantação reduzirá drasticamente os custos com a energia elétrica. Outrossim, é muito provável que ocorra, por conseguinte, retorno do investimento e geração de créditos energéticos aproveitáveis por outros sistemas conectados à rede. Reforço, no ponto, que há de ser estimulado e gabarado o anelo de gestores por maior economicidade e eficiência sistêmicas na execução de despesas de custeio, mormente, quando nos referimos a áreas sensíveis da atuação governamental, como indubitavelmente é o caso da educação básica. Racionalidade, economicidade e eficiência nos gastos com energia elétrica (de maneira crescente e consistente) representará maior espaço fiscal para fazer face a investimentos de maior qualidade e em maior quantidade em favor das comunidades escolares do município de Recife.
2. Em se tratando de fonte de energia limpa e renovável, a tecnologia a ser implantada, contribui para a redução de emissão de gases de efeito estufa, com implicações na mitigação dos impactos das mudanças climáticas, iniciativa coadunada pelos compromissos firmados em Glasgow durante participação da gestão municipal na COP-26.

Percepciono, que é a iniciativa expressada na celebração do contrato entre PCR e ENOVE ENGENHARIA, a despeito das inconsistências impropriedades assinaladas em muitas passagens deste voto, guarda em estreita sintonia com os princípios da precaução, da prevenção e da obrigatoriedade da intervenção do poder público em matéria ambiental.



O contrato em destaque revela, em grande medida, harmonia e respeito à precaução exigível do poder público, ideia-força que insere a gestão pública dentro da realidade de uma sociedade de risco e que impõe, cada vez mais, o futuro como substituto do passado no exercício da função determinante do presente (Machado, Paulo Affonso Leme, in Direito Ambiental Brasileiro, 25ª edição, Malheiros, SP, 2017, pg 90). A prevenção e a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público reclamam planejamento de um ponto futuro de chegada, repelem comodismo, desinformação e açodamento. A tônica é de iniciativa com criatividade, ou seja, o agir antecipadamente, inclusive com emprego de novas tecnologias sustentáveis e renováveis, mas sempre com segurança. Produtividade responsável! Inegável que o contrato em destaque conversa harmonicamente com os citados princípios.

Em suma, desenvolvimento sustentável guindou-se ao patamar de paradigma axiológico, muito bem caracterizado por Juarez Freitas em seu seminal Sustentabilidade: Direito ao Futuro (Fórum, 4ª Edição, Belo Horizonte, pgs 34 a 35).

O autor traça um desdobramento do novo paradigma, enumerando ideias nucleares que o mesmo tonifica:

- a) é determinação ética e institucional (oriunda no contexto brasileiro diretamente da Constituição em especial dos artigos 3º, 170, IV e 225) de assegurar, às gerações presentes e futuras, o ambiente propício ao bem-estar, monitorado por indicadores qualitativos com menor subjetividade possível;**
- b) é determinação ética e institucional de responsabilização objetiva do Estado pela prevenção e pela precaução, de molde que chegue antes dos eventos danosos, à semelhança do que sucede nos dispositivos antecipatórios biológicas;**
- c) é determinação ética e institucional, de sindicabilidade ampla das escolhas públicas e privadas, de sorte a desfazer mitos (como o do “homo economicus”) armadilhas falaciosas (como os vieses do “status quo” e da preferência exacerbada pelo presente) e o desalinhamento das condutas com o desenvolvimento material e imaterial.**
- d) é determinação ética e institucional de responsabilidade pelo desenvolvimento de baixo carbono, compatível com os**



valores constantes na Carta, os quais não coadunam com a ânsia mórbida de crescimento econômico, tomado como fim em si.”

Repontando com a mesma intelecção, entendo que os fins perseguidos pelo contratante, estão em plena harmonia com os conceitos, princípios e paradigmas acima mencionados. A energia solar (fotovoltaica) é renovável e limpa, além de estar totalmente imune às intempéries que interferem fortemente no ciclo das águas, fator muito importante em países como o Brasil, cuja matriz energética radica na energia gerada em hidroelétricas. Lembrando sempre que quando irrompem grandes crises de esvaziamento dos reservatórios, o meio ambiente e o bolso do cidadão têm de pagar os altos custos da energia gerada nas usinas termoelétricas.

Os dois tópicos destacados fazem avultar um perigo de mora reverso. A questão impõe ponderação de interesses e uma reflexão do controle externo, que passa, inexoravelmente, por consequencialismo, bem como por autocontenção, de vez que com o contrato já assinado a expedição de medida de urgência sofre um necessário sombreamento.

Os meandros do caso, a revelar um inconcusso perigo de mora reverso, impõe que o TCE/PE não haja acerbamente ante a existência do contrato, tampouco que substitua responsabilidade no agir (como Órgão de Controle) por lenitivos que deixem esconsos fatores que efetivamente vulneram o interesse público.

Forceja-se em casos deste jaez a aplicação dos artigos 20 (*caput* e parágrafo único) e 21 (*caput*) da LINDB, expressões positivas da proporcionalidade, da razoabilidade e do consequencialismo. Importa desvelar a solução alternativa, mas consentânea, com a adequação e a necessidade que dimanam das circunstâncias fáticas. As citadas normas de sobredireito impõem ao controle externo uma dimensão adicional, a qual há de ser observada compulsoriamente. Refiro-me à consideração das consequências futuras quando de sua atuação.

Partindo de todas as ponderações e premissas, interpretando o sistema jurídico com a detida observância dos artigos 20 e 21 da LINDB (texto imposto pela Lei número 13.655/18), impõe-se-me a denegação da medida cautelar nos exatos termos, consoante foi sugerido pelos auditores desta Casa, contudo, condicionando a prossecução do contrato a exigências ao fim elencadas. O vetor



resultante, sugere que o TCEPE atue neste caso de forma consequente, o que significa uma intervenção que garanta, sem retardos, a fluência de políticas públicas que estejam harmonizadas com hodiernos conteúdos de um interesse público em latência, de maneira a colocar o controle externo a serviço de uma mentalidade tuitiva da eficiência, da qualidade do gasto, da sustentabilidade, da precaução e da prevenção. É controle do gasto público com a garantia, desde o presente, dos direitos fundamentais para as futuras gerações.

Alfim, me posiciono pela Denegação de Medida Cautelar, contudo elencando diversas determinações para que se de regular execução do contrato.

Noutro giro, determino a abertura de um processo de auditoria especial, procedimento de cognição lata a fim de que se acompanhe devidamente todos os aspectos da contratação do contrato em epígrafe.

Ex positis, DECIDO MONOCRATICAMENTE:

CONSIDERANDO que incumbe aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do caput do artigo 70 e do artigo 71 da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO os termos do Relatório Preliminar de Auditoria e dos argumentos apresentados na manifestação de defesa apresentada pela Secretaria de Educação do Recife;

CONSIDERANDO que os serviços foram contratados desde novembro de 2024;

CONSIDERANDO que, de tudo que consta dos autos, não vislumbramos elementos suficientes para apontarmos a existência de sobrepreço no contrato;

CONSIDERANDO a necessidade de aprofundamento da análise referente ao superdimensionamento, sobrepreço e/ou futuro superfaturamento da obra;

CONSIDERANDO a ausência dos requisitos de concessão de medida cautelar previstos na Resolução TC nº 155/2021;

CONSIDERANDO estar presente o periculum in mora reverso.



NEGO, ad referendum da Segunda Câmara, a Medida Cautelar pleiteada, no entanto, determinando a Secretaria de Educação do Recife, que:

- 1) Sejam enviadas ao Departamento de Infraestrutura deste Tribunal a relação e endereços das escolas que serão beneficiadas com a implantação das unidades fotovoltaicas, informando, ainda, número de alunos, a área construída, capacidade de energia que se deseja gerar;
- 2) Sejam emitidas ordens de serviço individualizadas para cada uma das escolas beneficiadas, encaminhando cópias ao Departamento de Infraestrutura deste Tribunal e acompanhadas das respectivas:
 - a) Planilhas orçamentárias dos serviços contratados, individualizadas por escola, com a relação de todos os serviços necessários a execução de cada uma das usinas fotovoltaicas;
 - b) Composições de preços unitários que deram origem a cada um dos serviços da planilha orçamentária do subitem a.
 - c) Composições de BDI, BDI diferenciado e de encargos sociais utilizadas na determinação do preço unitário.
- 3) Que quando da realização dos pagamentos, sejam elaborados boletins de medição baseados nas planilhas orçamentárias e composições relacionadas na segunda determinação.

Desde já, ficam os **GESTORES ALERTADOS** que serão **responsabilizados pelo descumprimento das determinações** deste Tribunal e que outras medidas poderão ser adotadas. Ressalto que a presente deliberação guarda sintonia com o disposto no art. 21 da Lei Federal nº 13.655/2018, ao estabelecer que a decisão “deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas”.

Por fim, determino ao Departamento de Controle Externo da Infraestrutura, a **abertura de Processo de Auditoria Especial** para aprofundamento da análise das questões suscitadas na presente decisão, acompanhamento da execução da Obra, bem como do cumprimento das determinações constantes desta decisão.

Recife, 02 de junho de 2025.

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Relator