

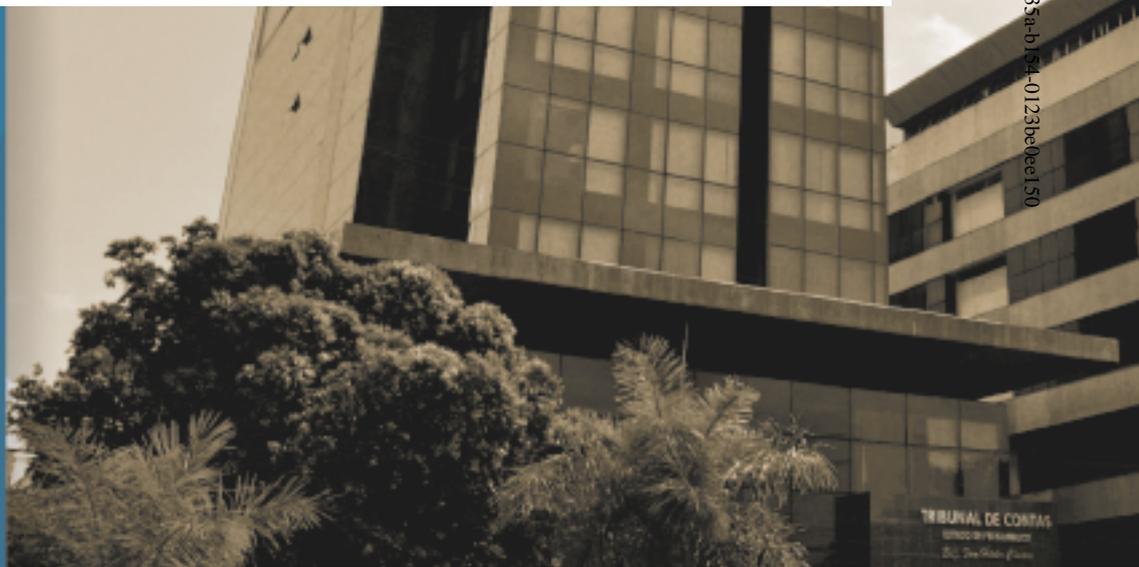


Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO

Documento Assinado Digitalmente por: Victor Correia de Oliveira Pereira
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9971bd5b-b8c4-435a-b154-0123be0ce150

Relatório Preliminar de Auditoria

Fiscalização - 2024



Procedimento Interno nº PI2401582
Cons. Eduardo Lyra Porto de Barros
Secretaria de Educação do Recife



Relatório Preliminar de Auditoria

Procedimento Interno nº PI2401582
Fiscalização - Auditoria - 2024
Cons. Eduardo Lyra Porto de Barros
e-AUD nº 19634

SEGMENTO

Gerência de Fiscalização de Saneamento, Meio Ambiente e Energia (GSAM)

EQUIPE

Tiago Fernando Andrade Martins
Victor Correia de Oliveira Pereira

UNIDADE JURISDICIONADA

Secretaria de Educação do Recife



1. INTRODUÇÃO	4
2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO	6
2.1. IRREGULARIDADES	8
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	9
2.1.2. Sobrepreço no valor contratado de R\$ 12.581.114,00 (doze milhões, quinhentos e oitenta e um mil, cento e quatorze reais)	15
2.1.3. Utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva"	17
2.1.4. Ausência de estudos técnicos preliminares, projeto básico e orçamento	22
2.1.5. Participação do autor do projeto na execução da obra/serviço	25
3. CONCLUSÃO	27





Documento Assinado Digitalmente por: Victor Correia de Oliveira Pereira
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 9971bd5b-68c4-435a-b154-0123be0e150

1

INTRODUÇÃO



Foi realizado(a) Auditoria, em sede de Procedimento Interno de Fiscalização sob o nº PI2401582, no(a) Secretaria de Educação do Recife, relativa ao exercício de 2024, tendo por objetivo:

Auditar o processo de adesão à ata de registro de preços nº 23.11-001/2023 CIMPAJEÚ pela Seduc/Recife, analisando a conformidade com os requisitos legais e técnicos adotados no processo licitatório.

A presente auditoria teve como objeto(s):

Título do Objeto	Situação	Valor Contratado (R\$)	Valor Pago Acumulado (R\$)
OBJ1 - Instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica ongrid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.	Contratado	19.500.000,00	0,00
Total		19.500.000,00	0,00



Documento Assinado Digitalmente por: Victor Correia de Oliveira Pereira
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9971bd5b-68c4-435a-b154-0123be0e150

2

ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

Irregularidades:

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

2.1.2. Sobrepreço no valor contratado de R\$ 12.581.114,00 (doze milhões, quinhentos e oitenta e um mil, cento e quatorze reais)

2.1.3. Utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva"

2.1.4. Ausência de estudos técnicos preliminares, projeto básico e orçamento

2.1.5. Participação do autor do projeto na execução da obra/serviço



Documento Assinado Digitalmente por: Victor Correia de Oliveira Pereira

Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9971bd5b-68c4-435a-b154-0123be0e150

2.1

IRREGULARIDADES



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

Código do Achado: A1.1

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- [OBJ1] Instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica ongrid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.

Critérios de Auditoria:

- Decreto Municipal - Recife, Nº 37323/2023, Art. 27

Evidências:

- Relatório resumido da pesquisa de preços no Painel de Preços do Governo Federal para o serviço de instalação de energia solar fotovoltaica (Doc. 5)
- Relatório Radar Solfácil, 3º trimestre de 2024 (Doc. 6)



Foi identificado que a adesão à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 23.11-001/2023 CIMPAJEÚ (Doc. 2) pela Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife (Seduc/Recife) ocorreu sem preencher os requisitos legais referentes à (1) justificativa da vantagem da adesão e (2) demonstração da compatibilidade dos preços registrados com valores de mercado.

O Decreto Municipal Nº 37.323, de 15 de dezembro de 2023, da Prefeitura do Recife, art 27, lista os requisitos para adesão à Ata de Registro de Preços de outro órgão ou ente da Administração Pública, conforme transcrito parcialmente 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:

I - o ente ou consórcio de entes federativos, ao qual o órgão gerenciador esteja vinculado, possua orçamento anual igual ou superior a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais);

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; [...] [grifo nosso]

A análise do processo administrativo para adesão à ATA, realizada com base em consulta ao processo SEI 32.000618/2024-88, da Prefeitura do Recife, constatou que a adesão ocorreu em descumprimento dos incisos II e III, destacados acima.

1) Ausência justificativa adequada da vantagem da adesão

No contrato de Prestação de Serviços N.º 1401.4029/2024 (Doc. 3), consta que a justificativa e demonstração da vantajosidade e economicidade da adesão foi apresentada no Ofício nº 045/2024 – SEINFRA/SEDUC, de 26/02/2024 (Doc. 4).

O referido ofício, assinado pela Gerente Geral De Orçamento e Licitações de Obras, Ívia Medeiros, considera que seria mais dispendioso e moroso montar um processo de licitação para cada especificidade de serviços solicitado na adesão, e, por tal razão seria vantajosa a adesão. A seguir transcreve-se um trecho da justificativa apresentada:

“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.”

A equipe de auditoria entende que os argumentos apresentados em defesa da adesão à ata são superficiais e carecem de sustentação técnica. A afirmação de que seria necessário



“montar um processo licitatório para cada especificidade de serviços solicitado na adesão” é inconsistente, uma vez que, com a devida elaboração de projetos básicos, seria possível realizar uma única licitação para atender a todas as unidades escolares contempladas.

Em relação ao argumento de se pretendia evitar a morosidade processual, é importante registrar que da declaração de vantajosidade, em 26/02/2024, até a assinatura do contrato, em 22/11/2024, passaram-se quase 9 meses, prazo que poderia ter sido aproveitado para realizar um processo de licitação.

E, considerando a relevância e materialidade do objeto da contratação em tela, os recursos necessários para realizar um processo licitatório, incluindo o tempo gasto, se justificam, pois são meios para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Quanto ao argumento de que supostamente houve vantagem econômica na adesão à ATA, a equipe de auditoria constatou, ao contrário, que o preço praticado está acima do preço de mercado, conforme mais detalhado no item 2.

2) Incompatibilidade dos preços registrados com os valores de mercado

A unidade padrão de medida utilizada nos serviços de geração de energia solar fotovoltaica é o kWp (quilowatt-pico). O kWp mede a capacidade máxima de potência de um painel solar fotovoltaico em suas condições ideais de funcionamento.

O contrato firmado pela Seduc/Recife, resultado da adesão à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 23.11-001/2023, contratou os serviços por um **preço unitário de R\$ 7.500/kWp**. Este preço está muito acima do valor de mercado, como pode ser constatado por meio de pesquisa de preços em sites governamentais e privados, como se demonstra na sequência.

2.1) Pesquisa de preços no painel de Preços do Governo federal

Foi realizada uma consulta no painel de Preços do Governo federal, disponível no site paineldeprecos.planejamento.gov.br, para cotação de preços do serviço de instalação de energia solar fotovoltaica (código CATSERV: 19747).

A pesquisa foi realizada na data de 03/12/2024 e abrangeu contratos celebrados por diversos órgãos e entes da federação, entre os anos de 2023 e 2024.

O Relatório Resumido (Doc. 5), gerado diretamente pelo Painel, considerou 13 registros de contratos firmados que adotaram o kWp como unidade de serviço. **O preço médio praticado foi de R\$ 2.661,11**, conforme recorte abaixo:

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

MÉDIA

R\$ 2.661,11

MEDIANA

R\$ 2.312,12

MENOR

R\$ 1.823

FILTROS APLICADOS
Código Material/Serviço Ano da Compra
19747 2023, 2024

Quantidade total de registros: 13
Registros apresentados: 1 a 13

Identificação da Compra	Número do Item	Modalidade	Código do CATSERV	Descrição do Item	Descrição Complementar	Unidade de Fornecimento	Quantidade Ofertada	Valor Unitário	Fornecedor	Órgão	UASG	Data da Compra
00020/2023	00001	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	75	R\$1823	YDEA SOLUCOES ENERGETICAS LTDA	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVICOS HOSPITALARES	155015 - MATERNIDADE ESCOLA JANUÁRIO CICCIO	15/03/2024
90018/2024	00001	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	1.319	R\$1867,39	OUIROLUX COMERCIAL LTDA	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO AMAPA	925306 - TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO AMAPA	21/08/2024
00001/2023	00001	Concorrência	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	124	R\$1915	R M C JALES DE CARVALHO LTDA	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUI	925466 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUI	30/01/2024
00001/2023	00002	Concorrência	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	139	R\$1915	R M C JALES DE CARVALHO LTDA	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUI	925466 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUI	30/01/2024
90007/2024	00001	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	345	R\$2010	C. O. ENERGIA SOLAR LTDA	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE	925461 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE	24/06/2024
00048/2023	00064	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	50	R\$2310,97	Y. S. LEE JUNIOR LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160026 - COMANDO DA 22ª BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	04/03/2024
00048/2023	00247	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	25	R\$2312,12	PLENNUS CONSTRUTORA LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160026 - COMANDO DA 22ª BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	04/03/2024
00060/2023	00001	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	800	R\$2690	ANDRADE ENERGIA ELETRICA LTDA	COMPANHIA DE DESENV. DO VALE DO SAO FRANCISCO	195004 - CIA DE DESENV. DO VALE DO SAO FRANCISCO-BA	29/12/2023
90007/2024	00002	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	389	R\$3013	C. O. ENERGIA SOLAR LTDA	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE	925461 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE	24/06/2024
90009/2024	00004	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	61	R\$3674	EDUARDO SILVA FERNANDES	JUSTICA FEDERAL	090007 - JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RN	05/09/2024
90009/2024	00002	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	63	R\$3688	EDUARDO SILVA FERNANDES	JUSTICA FEDERAL	090007 - JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RN	05/09/2024
90009/2024	00001	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	46	R\$3688	EDUARDO SILVA FERNANDES	JUSTICA FEDERAL	090007 - JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RN	05/09/2024
90009/2024	00003	Pregão	19747	INSTALCAO / MANUTENCAO - ENERGIA SOLAR FOTOVOTAICA		UNIDADE	54	R\$3688	EDUARDO SILVA FERNANDES	JUSTICA FEDERAL	090007 - JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RN	05/09/2024

Figura 1.1 - Recorte do Relatório resumido da pesquisa de preços no Painel de Preços do Governo Federal para o serviço de instalação de energia solar fotovoltaica

Nota-se na figura acima que o valor contratado é quase o triplo do preço médio obtido na consulta de preços e está 182% acima do valor de mercado.

2.2) Pesquisa realizada em sites na internet

Adicionalmente, foram realizadas consultas em sites de pesquisa para identificar preços médios praticados na contratação de serviços de instalação de energia solar



fotovoltaica em nosso Estado e País. Na sequência apresentamos alguns exemplos dos resultados da pesquisa:

Site	Título da matéria	Data de publicação da matéria	Preço Unit. (R\$/KWp)	link de acesso
Exame	Energia solar no Brasil fica 5% mais barata no 1º trimestre de 2024, aponta Solfácil	07/05/2024	2.760,00	https://exame.com/bussola/energia-solar-no-brasil-fica-5-mais-barata-no-1o-trimestre-de-2024-aponta-solfacil/
Portal Solar	Painel solar: preços e custos de instalação	07/2024	2.240,00*	https://www.portalsolar.com.br/painel-solar-precos-custos-de-instalacao.html
CanalSolar	Valor da energia solar: quanto custa em média a instalação?	12/08/2024	1.680,00*	https://canalsolar.com.br/valor-da-energia-solar/

Tabela 1.1 - Pesquisa em sites de preços médios do KWp; Data da pesquisa: 04/12/2024; *Valor obtido para sistema de 50 KWp.

Na tabela acima, nota-se que os preços pesquisados estão muito abaixo do contratado pela SEDUC-Recife e estão mais próximos do valor médio obtido na pesquisa de preços no Painel de Preços do Governo Federal.

Outra fonte de consulta de preços é o relatório Radar Solfácil, publicado trimestralmente, que oferece um panorama dos preços de mercado para projetos residenciais em todo o Brasil. No último levantamento (Doc. 6), referente ao 3º trimestre de 2024, foram encontrados os seguintes valores para os preços médios praticados no Brasil, Nordeste e Pernambuco:

Preço médio	R\$/Wp
Brasil	2,53
Nordeste	2,49
Pernambuco	2,56

Preços por Estado

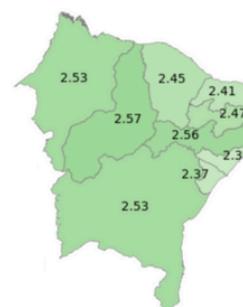


Tabela 1.2 - Preços médio praticados - Fonte Radar Solfácil, 3º trimestre de 2024

Nesse relatório encontra-se também a variação nos preços dos serviços por região do Brasil. No gráfico abaixo é apresentado o histórico do preços médios praticados na região Nordeste, no período de janeiro de 2023 até setembro de 2024, conforme pode ser observado no recorte abaixo:

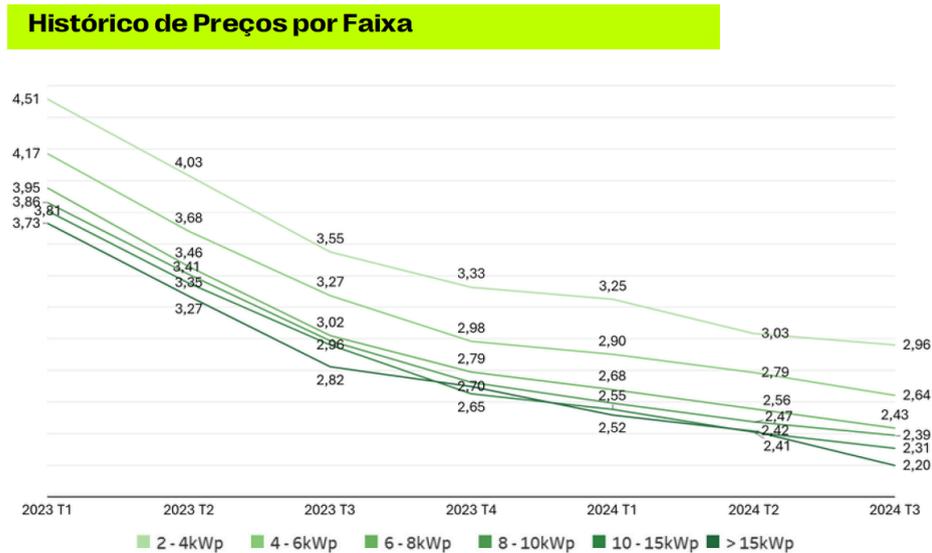


Gráfico 1.1 - Histórico de Preços médios praticados na região nordeste - Fonte Radar Solfácil

É possível extrair do gráfico acima que **existe uma tendência de queda nos preços do serviço de instalação de painéis solares fotovoltaicos nos últimos meses e anos.**

A constatação da tendência de queda nos preços, especialmente no período entre a publicação da Ata de Registro de Preços (novembro de 2023) e a assinatura do Contrato da SEDUC (novembro de 2024), é mais uma evidência da desvantagem da adesão nesse caso. A assinatura do contrato um ano após a publicação da Ata expôs a SEDUC a preços potencialmente mais altos, em um cenário de mercado com tendência de queda.

Em conclusão desta análise, esta equipe de auditoria entende que a adesão à ATA realizada pela SEDUC-Recife foi irregular por não atender aos requisitos exigidos nos incisos I e II, do Art. 27, do Decreto Municipal N° 37.323, de 15 de dezembro de 2023, da Prefeitura do Recife, referentes à justificativa da vantagem da adesão e demonstração da compatibilidade dos preços registrados com valores de mercado.



2.1.2. Sobrepreço no valor contratado de R\$ 12.581.114,00 (doze milhões, quinhentos e oitenta e um mil, cento e quatorze reais)

Código do Achado: A1.2

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- [OBJ1] Instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica ongrid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.

Evidências:

- Relatório resumido da pesquisa de preços no Painel de Preços do Governo Federal para o serviço de instalação de energia solar fotovoltaica (Doc. 5)



Conforme detalhado no Achado 1.1, esta equipe de auditoria realizou consulta ao painel de Preços do Governo federal, disponível no site paineldeprecos.planejamento.gov.br, para cotação de preços do serviço de instalação de energia solar fotovoltaica.

A pesquisa foi realizada na data de 03/12/2024 e abrangeu contratos celebrados por diversos órgãos e entes da federação, entre os anos de 2023 e 2024 e resultou na obtenção do preço médio praticado de R\$ 2.661,11 por KWp.

A partir deste valor, é possível calcular o sobrepreço no Contrato 1401.4029/2024 celebrado pela Seduc/Recife.

O preço unitário contratado foi de R\$ 7.500,00/KWp, conforme recorte do contrato abaixo:

Tabela 2.1 - Preço unitário e valor total contratados

ITEM	DESCRIÇÃO	Unidade	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
01	Elaboração de projeto executivo e implantação de usina solar fotovoltaica ongrid em coberta, 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 no Termo de Referência.	kWp	2.600	R\$ 7.500,00	R\$ 19.500.000,00

Fonte: Contrato 1401.4029/2024 (Doc.3)

Nota-se que o valor contratado é quase o triplo do preço médio obtido na consulta de preços e está 182% acima do valor de mercado.

Assim, é possível constatar um **sobrepreço unitário de R\$ 4.838,89** (R\$ 7.500,00 - R\$ 2.661,11).

Por sua vez, para o quantitativo total contratado de 2.600 KWp, **obtém-se um sobrepreço total no contrato de R\$ 12.581.114,00 (doze milhões, quinhentos e oitenta e um mil, cento e quatorze reais).**



2.1.3. Utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva"

Código do Achado: A1.3

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- [OBJ1] Instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica ongrid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.

Critérios de Auditoria:

- Decreto Federal, Nº 7892/2013, Art. 3º
- Decreto Municipal - Recife, Nº 37323/2023, Art. 3º
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 54, §1º
- Acórdão, Tribunal de Contas da União, Nº 1767/2021
- Acórdão, Tribunal de Contas da União, Nº 319/2023

Evidências:

- Termo de Referência (Doc. 7)



Constatou-se a utilização indevida do sistema de registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia aglutinados à, por exemplo, contratação de elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica e treinamento.

Devido à agregação de serviços de engenharia, fornecimento de equipamentos e obras em locais e quantitativos não determinados pelo Pregão Eletrônico nº 009/2023, descumprindo o artigo 3º dos Decretos Federal nº 7.892/2013 e Municipal nº 37.323/2023, ocorreu a assinatura do contrato de prestação de serviços nº 1401.4029/2024 (Doc. 3), afrontando também o § 1º do art. 54 da Lei nº 8.666/1993 e os Acórdãos TCU nº 1.767/2021 e 319/2023 - TCU - Plenário. Isso levou à ausência de competitividade, atentando contra o princípio da isonomia, e a contratação de preços acima dos preços referenciais de mercado.

Conforme o artigo 3º dos Decretos Federal nº 7.892/2013 e Municipal nº 37.323/2023, legislação utilizada como referência para a elaboração da ata de registro de preços, o Sistema de Registro de Preços deve ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço (objeto), houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

No entanto, verifica-se que alguns serviços e obras presentes no Termo de Referência (Doc. 7) não se enquadram em nenhuma das hipóteses elencadas pelos decretos para a utilização do Sistema de Registro de Preços. Constatou-se que:

1) não se trata de contratação frequente, pois os serviços, obras e fornecimento de equipamentos **serão executados pontualmente em cada localidade** onde houver necessidade;

2) neste caso específico, não se trata de aquisição de bens, mas sim a contratação de obras/serviços de engenharia que, da forma como o contrato foi modelado, torna irregular o pagamento através de uma única unidade de medida;

3) não se trata de atendimento para mais de um órgão ou entidade, ou de programa de governo;

4) existe a clara possibilidade de definir previamente os quantitativos a serem demandados pela Administração, não se tratando de demandas incertas.



A hipótese de utilização do sistema de registro de preços para a realização de obras e serviços de engenharia seria possível, conforme parágrafo único do art. 3º do Decreto Municipal nº 37.323/2023.

No entanto, a contratação em análise não cumpre os requisitos elencados no parágrafo único do art. 3º do Decreto Municipal nº 37.323/2023. Mais especificamente, **não existe projeto básico ou executivo** padronizado, pela impossibilidade de padronização, pois cada local onde será instalado o sistema conta com características únicas. A exemplo, a potência do sistema que impacta no número de placas fotovoltaicas e no inversor a ser instalado. Além disso, **não há necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado**, pois, uma vez que o sistema de geração de energia for executado, será necessário apenas mantê-lo.

Além disso, o modelo adotado pela Secretaria de Educação do Recife para utilizar a ata de registro de preços configura uma espécie de contrato “guarda-chuva”, com objeto indefinido e agregação de diversos serviços, fornecimento de equipamentos e obras em locais e quantitativos não determinados pelo processo licitatório, mas que deveriam estar. Nem se quer existem projetos definindo os sistemas e os locais onde serão executados.

Já há decisões do TCU que constatarem a utilização indevida da ata de registro de preços, conforme o exemplo a seguir (TCU, Acórdão nº 1.767/2021):

“utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo “guarda-chuva”, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem a prévia elaboração dos projetos básicos de cada obra a ser executada”

Diversos trechos do Termo de Referência (Doc. 7) confirmam a indefinição das localidades onde serão executadas as obras/serviços de engenharia e dos serviços que serão executados. Por exemplo, citam-se os seguintes trechos:

“...analisar a viabilidade econômica de cada local para a instalação de uma unidade de usina fotovoltaica.”

“Descartados os pontos inviáveis decididos pela contratante...”

“Com a escolha dos locais mais adequados, a contratada deverá elaborar projeto para a instalação da usina fotovoltaica.”

“Com a finalização dos projetos descritos acima e decidido pela contratante os locais que receberão cada unidade de usina fotovoltaica”

“...projeto elétrico; projeto dos sistemas de suporte (se for o caso); projeto de obras preparatórias de adequação (inclusive aterramento); planejamento de obras civis preparatórias (se for o caso);”

Ao não definir o objeto do certame, há um desvirtuamento do enquadramento como obra ou serviço de engenharia. O Acórdão 319/2023 - TCU - Plenário já enfrentou situação semelhante e concluiu que:



“Se o objeto não for claramente definido, em especial, quanto às localidades nas quais ele será executado, a contratação passa a se enquadrar, corretamente, como ‘contrato guarda-chuva’ no exato termo em que foi mencionado no acórdão recorrido.”

Outra evidência da indefinição do objeto é o próprio item da ata registrada, usina solar fotovoltaica de 5kWp até 3MWp (3.000 kWp). Não é preciso ser um especialista no assunto para identificar que tal variação de potência impacta não só nos equipamentos a serem empregados em cada usina, como também no valor de cada uma delas.

Quadro 3.1 - Variação do preço de um sistema fotovoltaico instalado de acordo com a potência.

Potência kWp	Valor médio (R\$) / kWp
2	R\$ 3.870,00
4	R\$ 3.170,00
8	R\$ 2.670,00
12	R\$ 2.540,00
30	R\$ 2.420,00
50	R\$ 2.450,00
75	R\$ 2.700,00
150	R\$ 2.630,00
300	R\$ 2.580,00
500	R\$ 2.610,00
1000	R\$ 2.700,00



3000	R\$ 2.630,00
------	--------------

Fonte: Estudo estratégico 2024 Grenner (Disponível em: www.greener.com.br/wp-content/uploads/2024/03/Estudo-GD-2024-v1.4-01-08-24.pdf)

Essa situação restringe a competitividade, pois favorece um possível licitante que já conhece as instalações onde os sistemas serão instalados, atentando contra o princípio da isonomia. Além disso, quando a Administração não caracteriza claramente o objeto a ser licitado atribui um risco maior ao licitante e a incerteza na elaboração das propostas aumenta, podendo acarretar sobrepreço, superfaturamento ou a impossibilidade de se obter a proposta mais vantajosa.

A irregularidade referente ao sobrepreço da contratação em análise foi apontada no Achado A1.2.

Some-se a isso o fato de que a remuneração de todos os serviços e obras será realizada de forma irregular, através do kWp da usina, tornando impossível determinar o preço dos diversos itens (projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, placas, inversores e demais itens necessários) de forma separada (orçamento não detalhado). Com base nas informações presentes no Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2023 (Doc. 9) e no termo de referência (Doc. 7), é impossível atribuir um valor devido à ausência de projetos, quantitativos, unidades de medida, especificações, etc, conforme detalhado no Achado 1.4.

Todos esses aspectos configuram um objeto amplo e indefinido, do tipo “guarda-chuva”, contrariando também o § 1º do art. 54 da Lei nº 8.666/1993.



2.1.4. Ausência de estudos técnicos preliminares, projeto básico e orçamento

Código do Achado: A1.4

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- [OBJ1] Instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica ongrid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.

Evidências:

- Contrato de Prestação de Serviços nº 1401.4029/2024 (Doc. 3)
- ANÁLISE Nº 053/2024-GGLIC (Doc. 8)



É de amplo conhecimento na Administração Pública que a elaboração de um projeto básico deve preceder a contratação de obras e serviços de engenharia. Para realizar a contratação em conformidade com a determinação do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - **houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;**
- II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**”

A Súmula TCU nº 261/2010 também deixa clara essa exigência:

“Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a **elaboração de projeto básico** adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado **com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigure o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.”

Também não consta nos autos do processo de contratação que culminou na assinatura do contrato de prestação de serviços nº 1401.4029/2024 (Doc. 3) a existência de estudos técnicos preliminares, conforme exigência no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993. Há décadas, os tribunais de contas vêm enfrentando esse tipo de irregularidade. Segue, como exemplo, o Acórdão 137/2010 TCU - Primeira Câmara, que esclarece o seguinte:

“em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, **elabore previamente estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação** sob os aspectos da **eficácia, eficiência, efetividade e economicidade**, com vistas a **fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne às diferentes soluções disponíveis no mercado**, à justificativa da solução específica escolhida, bem como ao demonstrativo dos benefícios técnicos e econômicos provenientes de tal escolha;”

Os estudos técnicos preliminares possibilitam a escolha da solução mais adequada, dentre as possíveis, a fim de atender às necessidades da Administração.

No caso concreto, não foram avaliadas as diferentes alternativas para diminuição do gasto com energia elétrica, como, por exemplo, a instalação de usina fotovoltaica (on grid, off grid e híbrido), a adesão ao mercado livre de energia, a geração compartilhada e a exploração de possíveis parcerias público-privadas, demonstrando a vantajosidade da solução escolhida em relação às outras.

Além da inexistência de estudo técnico preliminar, esta equipe de auditoria também constatou as seguintes irregularidades:

1. indefinição da necessidade de obras preparatórias;
2. indefinição dos locais em que existe viabilidade de instalação da usina;
3. não elaboração de projetos básicos;
4. não elaboração de orçamento detalhado;



5. ausência de especificações técnicas.

A ausência de planejamento adequado para esta contratação fica evidente quando se verifica que não foi demonstrado como o quantitativo do item a ser contratado foi obtido. O processo de contratação foi elaborado como se a necessidade do órgão fosse de 3.900,00 kWp. No entanto, não foi demonstrado em nenhum documento do processo o cálculo realizado para se chegar a esse quantitativo. Esse fato foi evidenciado no Relatório Análise N° 053/2024 GGLIC (Doc. 8) que verificou o cumprimento dos requisitos para adesão à ATA. Neste relatório o analista recomenda que seja juntado aos autos do processo memória de cálculo do quantitativo do serviço, conforme recorte abaixo:

Figura 4.1 - Recorte da análise N° 053/2024 GGLIC

Item 2. Justificativa
A Secretaria de Educação acostou no processo a justificativa no Ofício nº 45/2024 SEINFRA/SEDUC e o histórico dos gastos da CELPE nas escolas e creches. Consta também os custos estimados nas escolas/creches previstas. Recomendamos que acoste no processo informativo de como chegou no quantitativo solicitado de 3.900 unidades do item solicitado na ata.

Fonte: Relatório Análise N° 053/2024 GGLIC (Doc. 8)

Entretanto, o valor de 3.900,00 kWp foi considerado durante todo o processo, exceto na assinatura do contrato. Sem justificativa, o contrato foi assinado considerando um quantitativo de 2.600,00 kWp.

A situação exposta culminou em uma contratação que não preenche os requisitos legais (Achado 1.2), com elevado sobrepreço (Achado 1.2), afrontando a legislação (Achado 1.3).

Devido à não elaboração de estudos técnicos preliminares, projeto básico e planilha orçamentária, descumprindo o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, ocorreu a assinatura do contrato de prestação de serviços nº 1401.4029/2024, levando à ausência de competitividade e à contratação em condições desfavoráveis à Administração Pública, impactando no aumento do valor a ser despendido, podendo levar ao superfaturamento do contrato.



2.1.5. Participação do autor do projeto na execução da obra/serviço

Código do Achado: A1.5

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- [OBJ1] Instalação, em unidades escolares do Recife, de sistema de geração de energia solar fotovoltaica ongrid, incluindo a elaboração de projetos, laudos, pareceres, análise de viabilidade econômica, treinamento, dentre outros.

Critérios de Auditoria:

- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 6º, inciso IX
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 7º, §2º, inciso I ao II
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 9º, inciso I

Evidências:

- ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 23.11001/2023 (Doc. 2)
- Contrato de prestação de serviços nº 1401.4029/2024 (Doc. 3)
- Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2023 (Doc. 9)



Foi identificado que a Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife realizou a adesão à ata de registro de preços que não cumpre as disposições da legislação.

Conforme relatado no Achado A1.1, a Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife aderiu à Ata de Registro de Preços - ARP Nº 23.11-0001/2023 (Doc. 2), nos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2023 (Doc. 9).

O processo de adesão à ata resultou no contrato nº 1401.4029/2024 (Doc. 3), firmado em 22/11/2023. O contrato tem como objeto:

“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 optar por instalar, seja em coberta de prédios existentes ou em terrenos pertencentes ao contratante; solicitação de parecer de acesso junto à 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.”

O processo SEI 32.000618/2024-88 não demonstra a existência de estudos técnicos preliminares, tampouco de orçamento e projetos básicos que justifiquem adequadamente a contratação. Essa situação afronta o inciso IX do art. 6º e os incisos I e II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8666/1993.

Adicionalmente, essa contratação contraria o disposto no inciso I do art. 9º da Lei nº 8666/1993, que veda ao autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários.

Portanto, essa contratação infringe o inciso IX do art. 6º, os incisos I e II do § 2º do art. 7º, e o inciso I do art. 9º da Lei nº 8666/1993.



Documento Assinado Digitalmente por: Victor Correia de Oliveira Pereira
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9971bd5b-68c4-435a-b154-0123be0e150

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 *ongrid*, 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.



É o relatório.

Recife, 9 de Dezembro de 2024.

Tiago Fernando Andrade Martins
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
Matrícula N° 2062

Victor Correia de Oliveira Pereira
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
Matrícula N° 2087

Documento Assinado Digitalmente por: Victor Correia de Oliveira Pereira
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 9971bd5b-b8c4-435a-b154-0123be0e150