



Processo nº: 000373/2026–TC (Segunda Câmara)

Assunto: Representação contra irregularidades apuradas no Contrato nº 395/2025

Interessado: Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante/RN

Responsáveis: Sr.^a Luísa de Marilac de Castro (Secretária Municipal de Educação), Consórcio MTEC Veredas, MTEC Comércio e Serviços de Instalações Técnica Ltda. e Veredas Construtora Ltda.

Advogados(as): Dr. Eduardo Xavier da Silva (OAB/RN 13142), Dr. Tarley Max da Silva (OAB/DF 19960), Dr.^a Júlia Gomes de Almeida (OAB/DF 71049) e Dr. Fernando José Gonçalves Acunha (OAB/DF 21184)

Relator: Antonio Ed Souza Santana

REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. LICITAÇÃO. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 03/2025 DO CONSÓRCIO CIM POTIGUAR (PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01/2025). IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE GERAÇÃO SOLAR FOTOVOLTAICOS. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO APTO A DEFINIR E DIMENSIONAR O OBJETO. DELEGAÇÃO DO PLANEJAMENTO À CONTRATADA. CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 395/2025. PESQUISA DE PREÇOS COM AMOSTRAS DE OBJETO DIVERSO. INDÍCIOS GRAVES DE SOBREPREÇO E OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA. INOBSERVÂNCIA DOS ARTS. 5º, 6º, INCISOS XX, XXV, LVI E LVII, 11, INCISO III, 23 E 86, § 2º, INCISOS I E II, DA LEI Nº 14.133/2021. PRECEDENTES DESTE TCE/RN, DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E DO TCU. PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*. INEXISTÊNCIA DO *PERICULUM IN MORA* REVERSO. CONCESSÃO DO PLEITO CAUTELAR PELA MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS DO SALDO CONTRATUAL, COM DETERMINAÇÃO PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO EXIJA DA CONTRATADA, SEM QUALQUER NOVO DESEMBOLSO, A OPERAÇÃO DOS SISTEMAS JÁ INSTALADOS E A CONCLUSÃO INTEGRAL DO OBJETO. AFERIÇÃO DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO EXAME DE MÉRITO.

1. A adesão à ata de registro de preços por órgão não participante (“carona”) é medida excepcional e pressupõe, nos termos do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a prévia demonstração da vantagem da adesão e da compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado, na forma do art. 23 do mesmo diploma. Tal ônus não se satisfaz com pesquisa de preços concluída após a solicitação e a aceitação da adesão e lastreada em contratações de objeto absolutamente diverso (aquisição de notebook e de computadores *desktop*).

2. Constitui indício robusto de sobrepreço (art. 6º, LVI, da Lei nº 14.133/2021) a contratação de sistemas fotovoltaicos ao preço unitário correspondente a valor 3 (três) vezes superior ao referencial de mercado apurado para o Estado do Rio Grande do Norte e significativamente superior ao de contratações públicas congêneres, sobretudo quando a Administração ou a contratada deixam de apresentar composição analítica de custos apta a justificar a discrepância.



3. A contratação de obra e serviço de engenharia sem projeto básico apto a definir e dimensionar o objeto, com delegação à futura contratada do levantamento das unidades consumidoras e da própria definição da solução técnica, inverte a lógica do planejamento (arts. 5º e 6º, XX e XXV, da Lei nº 14.133/2021) e agrava o risco de antieconomicidade.

4. O *periculum in mora* decorre da conversão parcial do sobrepreço em superfaturamento e do risco concreto de desembolso de saldo contratual remanescente, agravado pela existência de pedido de liberação de pagamentos e pela ausência de garantia contratual de execução. Inexistência de *periculum in mora* reverso, por não se tratar de serviço essencial, permanecendo o abastecimento de energia pela rede convencional.

5. Concessão de medida cautelar, com fundamento nos arts. 120 e 121, II, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, c/c o art. 346, II, do Regimento Interno, para manter suspensos os pagamentos do saldo contratual e determinar à Administração que notifique a contratada para que, sem qualquer novo pagamento, coloque em funcionamento e mantenha em operação os sistemas já instalados e conclua a execução integral do objeto, uma vez que os valores já pagos superam, pelos parâmetros do Corpo Técnico, o valor de mercado da totalidade do objeto. Aferição, no mérito, da necessidade de ressarcimento ao erário. Citação dos responsáveis. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação apresentada pela Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente – DIA, para apurar possíveis irregularidades no **Contrato nº 395/2025**, celebrado entre a **Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo do Amarante/RN** e o **Consórcio MTEC Veredas**, no valor total de **R\$ 15.288.243,65** (quinze milhões, duzentos e oitenta e oito mil, duzentos e quarenta e três reais e sessenta e cinco centavos), **destinado à implantação e manutenção de sistemas de geração de energia fotovoltaica**.

2. A referida contratação decorre da **adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2025**, oriunda do **Pregão Eletrônico nº 01/2025**, gerenciado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário Potiguar – CIM Potiguar, cujo resultado foi homologado em favor do Consórcio MTEC Veredas pelo valor total de **R\$ 308.911.579,46** (trezentos e oito milhões, novecentos e onze mil, quinhentos e setenta e nove reais e quarenta e seis centavos), em 19 de setembro de 2025.

3. Segundo a **Representação nº 003/2026-DIA** (evento 06), foram evidenciados fortes **indícios de sobrepreço** na contratação, uma vez que o valor unitário contratado de **R\$ 8.030,13/kWp** se mostra mais que **3,22 vezes superior à média de mercado** apurada para o Estado do Rio Grande do Norte (**R\$ 2.490,00/kWp**) para o ano de 2025, demonstrando **222,50% de diferença e um**



potencial prejuízo de R\$ 9.700.767,63 (nove milhões, setecentos mil, setecentos e sessenta e sete reais e sessenta e três centavos).

4. Nesse cenário, considerando os pagamentos já realizados referentes ao Contrato nº 395/2025 (respectivamente, os valores de R\$ 4.286.976,49 e R\$ 342.400,28 em 22/12/2025 e 29/12/2025) e, conseqüentemente, o risco de potencialização dos danos, a Unidade Técnica competente entendeu estarem presentes os requisitos para a concessão de **medida cautelar**, propondo a **suspensão dos pagamentos remanescentes** e a citação dos responsáveis para apresentação de defesa, informações e justificativas cabíveis.

5. Em virtude dos indícios robustos apresentados, esta Relatoria **admitiu** a presente Representação (evento 10), mantendo-se o seu caráter sigiloso. Na oportunidade, ainda se **recomendou, por prudência, que o gestor responsável suspendesse a efetivação dos pagamentos vincendos decorrentes do Contrato nº 395/2025, bem como se abstinhasse de emitir novas ordens de serviço ou de dar continuidade à execução contratual, além das etapas já iniciadas, até ulterior pronunciamento deste Tribunal sobre a matéria.**

6. Outrossim, a partir dos elementos trazidos aos autos, **determinou-se a realização de oitiva prévia para que, no prazo de 72 horas, o Sr. Jaime Calado Pereira dos Santos, Prefeito Municipal, e a Sr.^a Luísa de Marilac de Castro Leite, Secretaria Municipal de Educação, se manifestassem acerca do pleito cautelar sugerido**, com fulcro no art. 120, § 1º, da LOTCE/RN, c.c o § 1º do artigo 345, da Resolução nº 09/2012 (Regimento Interno).

7. Notificadas a Prefeitura Municipal e a Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo do Amarante, foi apresentada manifestação prévia tempestiva em nome do Município de São Gonçalo do Amarante/RN, acompanhada de documentação (eventos 22 a 52).

8. Informou-se, ainda, decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), em Mandado de Segurança nº 0808069-48.2026.8.20.0000, suspendendo os efeitos do Acórdão nº 61/2026-TC no processo-matriz (Processo nº 3594/2025-TC), que havia alcançado a Concorrência Eletrônico nº 01/2025 e a ARP nº 03/2025, fato superveniente trazido aos autos (eventos 60 e 61).

9. No curso da instrução, a DIA elaborou a **Informação nº 076/2026-DIA** (evento 61) na qual apreciou as documentações apresentadas e registrou, após recomendação enviada por este Relator, que o Município, **de forma voluntária, implementou medidas de autotutela (suspensão do contrato, notificação da contratada, suspensão de pagamentos e esclarecimentos técnicos).**



Ao final, propôs a concessão de medida cautelar pela manutenção da suspensão dos pagamentos remanescentes do Contrato nº 395/2025, até decisão final de mérito.

10. Ato contínuo, em apreço aos princípios do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88), bem como, ainda, **levando em consideração os possíveis efeitos concretos de eventual medida cautelar, foi oportunizada a notificação prévia**, nos termos do art. 120, § 1º, da LOTCE/RN, além da Prefeitura e Secretaria notificadas, do próprio CONSÓRCIO MTEC VEREDAS, formado pelas empresas MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA e VEREDAS CONSTRUTORA LTDA, para que apresentassem as razões e justificativas que entendessem cabíveis (evento 71).

11. Regularmente notificadas (evento 87 e 88), as empresas apresentaram manifestação preliminar de forma intempestiva (evento 85), conforme Certidão da Diretoria de Expediente – DE (evento 90).

12. Em sequência, os autos foram remetidos ao Corpo Técnico, o qual se pronunciou através da **Informação nº 096/2026-DIA** (evento 109). Na ocasião, ao analisar o panorama atual do feito e as alegações formuladas pelos notificados, concluiu que:

“(…) a) As alegações preliminares apresentadas Consórcio MTEC VEREDAS, inscrito no CNPJ, sob o nº 62.989.759/0001-04 **não foram capazes de afastar a presença do fumus boni iuris e do periculum in mora apontados na Representação nº 003/2026 – DIA (evento 06)**, de modo que permanecem os indícios de sobrepreço anteriormente apontados.

b) O objeto prevê a execução de 25 usinas fotovoltaicas instaladas em telhados de prédios públicos nas zonas urbana e rural do Município; b) JO [sic] **montante já desembolsado perfaz R\$ 8.543.526,76** (oito milhões, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e vinte e seis reais e setenta e seis centavos);

c) O **saldo contratual remanescente é de R\$ 6.744.716,89** (seis milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, setecentos e dezesseis reais e oitenta e nove centavos);

d) Constata-se, em tese, um **dano ao erário decorrente de superfaturamento de preço na ordem de R\$ 4.183.536,76** (quatro milhões, cento e oitenta e três mil, quinhentos e trinta e seis reais e setenta e seis centésimos) decorrente de superfaturamento nos preços das 25 usinas;

e) Subsiste **risco de prejuízo potencial equivalente ao saldo remanescente do contrato, no montante de R\$ 6.744.716,89** (seis milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, setecentos e dezesseis reais e oitenta e nove centavos). (...)” (Grifos acrescidos)

13. Ao final, **propôs a concessão de medida cautelar**, nos termos do art. 1º, X, c/c o art. 121, II, ambos da Lei Complementar nº 464/2012, e o art. 346, inciso II, da Resolução nº 009/2012-TCE/RN, consistente na **manutenção da suspensão dos pagamentos** referentes aos saldos remanescentes do Contrato nº 395/2025, até o julgamento definitivo da matéria.

14. Por fim, sobreveio o **Parecer nº 6.825** (evento 117) do Ministério Público junto ao Tribunal, opinando pela concessão de cautelar para suspensão imediata dos pagamentos vincendos e



da execução do objeto contratado, ressaltando a ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) próprio e de projeto básico apto a definir e dimensionar o objeto, a modelagem “guarda-chuva” e os indícios robustos de sobrepreço. Ao final, sugeriu a continuidade da instrução processual para exame de mérito, com a citação formal dos responsáveis e do consórcio contratado.

15. É o que importa relatar. Passo ao voto.

VOTO

16. Insta acentuar, inicialmente, que, neste momento de cognição sumária, me debruçarei tão somente sobre a matéria atinente à intervenção cautelar deste Tribunal de Contas.

17. Com efeito, a efetiva comprovação das irregularidades apontadas e a indicação dos eventuais agentes públicos responsáveis são questões afetas ao mérito, cujo exame será realizado oportunamente, após a conclusão da instrução processual.

18. Dito isso, insta consignar que a concessão de medidas cautelares tem por escopo resguardar a eficácia do processo em curso, garantindo a utilidade da futura decisão, sendo certo que sua tutela será exercida mediante cognição sumária, desde que presentes do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito alegado) e o *periculum in mora* (fundado na gravidade dos fatos e no prejuízo causado, ou que possa vir a ser causado ao interesse público, a direito alheio ou ao erário, caso haja demora na resolução da irregularidade).

19. Nesse norte, de acordo com o § 2º do art. 120 da Lei Complementar nº 464/2012 c/c o art. 345 do Regimento Interno deste TCE/RN, no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, este Tribunal poderá, **de ofício ou mediante provocação**, determinar medidas cautelares, inclusive sem prévia manifestação do responsável.

20. Na guarda constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento no sentido de que, no esteio da **Teoria dos Poderes Implícitos**, os Tribunais de Contas no Brasil são competentes para apreciação e concessão de medidas cautelares, **até mesmo sem a oitiva prévia do responsável**, haja vista o **Poder Geral de Cautela** (art. 71 da CF/88). Vejamos:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. **DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQUENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA.** [...] (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033).



21. Por oportuno, a propósito da Teoria dos Poderes Implícitos, colho excerto do voto do Exmo. Ministro Celso de Mello, extraído do Acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 24510/DF, como segue:

“(…) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe que se lhe reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.**

(…)

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, **permite ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.**

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

(…)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

(…)

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, **torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais (...)**”.

22. Nesse contexto, para o deferimento da medida cautelar alvitrada, basta a constatação dos requisitos autorizadores para a sua concessão, dividindo-se, como dito acima, na pertinência jurídica da matéria apreciada em análise superficial e preliminar (probabilidade do direito), e no iminente perigo da demora, o qual, por sua vez, denota a urgência da atuação cautelar, a fim de se evitar a ocorrência de um dano iminente ou o seu agravamento.

23. Pois bem. Adianto que a situação posta nos autos demanda a intervenção cautelar desta Corte de Contas, diante dos graves indícios de irregularidades no **Contrato nº 395/2025**, decorrente da **adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2025**, oriunda do **Pregão Eletrônico nº 01/2025**, o qual reflete em possível **contratação antieconômica** com elevado potencial de lesividade ao erário municipal de São Gonçalo do Amarante/RN.



24. Assim sendo, por didático, em exame não exauriente, passarei à análise em separado das irregularidades apontadas no caderno processual, de forma que reste elucidada a fundamentação para a concessão da medida cautelar na espécie.

I – Das irregularidades identificadas pelo Corpo Técnico

25. A princípio, saliento que a presente Representação, formulada de ofício pela Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente – DIA com fundamento nos arts. 81, VI, e 87 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, reuniu, ao longo da instrução, três ordens de achados que, analisados em conjunto, conferem elevada plausibilidade à tese de **contratação antieconômica**: (i) a inobservância dos requisitos legais da adesão à ata de registro de preços; (ii) a deficiência do planejamento da contratação, com ausência de projeto básico apto a definir e dimensionar o objeto; e (iii) os indícios de sobrepreço, já parcialmente convertidos em superfaturamento pela execução financeira do ajuste (eventos 06, 61 e 109).

I.1 – Da irregularidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2025 (“carona”)

26. Como se sabe, a Lei nº 14.133/2021 manteve a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante, mas o fez em caráter **excepcional e condicionado**, exigindo, cumulativamente, a justificativa da vantagem da adesão, a demonstração de que os valores registrados são compatíveis com os praticados pelo mercado, na forma do art. 23 c/c art. 86, § 2º, e a prévia consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor. Confira-se:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação **deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Art. 86. (...)

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no *caput* deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

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

II - **demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei**;



III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. (Grifos acrescidos)

27. Em reforço, a **Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/CNPTC/ABRACOM/AUDICON nº 01/2025**, invocada pelo Corpo Técnico (evento 06, fls. 05/06), orienta os Tribunais de Contas a intensificarem a fiscalização das adesões e estabelece que o respectivo processo seja instruído, no mínimo, com os instrumentos preparatórios previstos na Lei nº 14.133/2021 (estudo técnico preliminar, documento de formalização da demanda e termo de referência ou projeto básico), com análise qualitativa do objeto registrado frente às necessidades do órgão aderente, com a demonstração da compatibilidade dos preços por meio dos parâmetros do art. 23 e com a comprovação da pesquisa de atas vigentes no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), acompanhada da justificativa da escolha.

28. No caso concreto, embora o Município sustente o cumprimento formal do art. 86, a documentação por ele próprio apresentada revela que a solicitação de adesão (Ofício nº 149/2025-SME-SGA), a anuência do órgão gerenciador (Ofício nº 128/2025 do CIM Potiguar) e o Termo de Aceite do fornecedor foram todos formalizados em **13 de novembro de 2025**, ao passo que a pesquisa de preços destinada a demonstrar a compatibilidade dos valores com o mercado (Orçamento nº 47993/00007) somente foi concluída em **14 de novembro de 2025**, isto é, após a decisão administrativa de aderir à ata (evento 22, fls. 03/06). Inverteu-se, portanto, a lógica do dispositivo legal no sentido de que a **demonstração da vantajosidade deveria anteceder e fundamentar a opção pela “carona”, e não apenas ratificá-la a posteriori.**

29. **Mais grave, contudo, é o conteúdo da referida pesquisa.** Conforme apurado pela DIA na Informação nº 096/2026 (evento 109, fls. 12/13), das três amostras que sustentaram a média de R\$ 8.425,07/kWp e a suposta economia de 12,33% invocadas pelo Município, duas se referem ao Contrato nº 328/2025 da Prefeitura de Salto do Jacuí/RS, cujo objeto é a **aquisição de um notebook** pelo valor global de R\$ 8.214,11, e a terceira corresponde a ata de registro de preços da Prefeitura de Engenho Velho/RS para a **aquisição de 07 (sete) computadores desktop** ao valor unitário de R\$ 8.846,99 (evento 107, fls. 01/61). Vejamos (evento 26):



3 - SÉRIE DE PREÇOS COLETADOS

ITEM DA COTAÇÃO				
LOTE/ITEM: 001	DESCRIÇÃO DO ITEM: FORNECIMENTO DE SISTEMAS DE GERAÇÃO DE ENERGIA FOTOVOLTAICO (TELHADO E SOLO), INCLUINDO ESTUDOS, IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO E COMISSONAMENTO			
JUÍZO CRÍTICO				
Nº DE AMOSTRAS COLETADAS	MEDIANA	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR	AMOSTRAS EXPURGADAS
3	R\$ 8.214,11	R\$ 5.749,87 (70% DA MEDIANA)	R\$ 10.678,34 (30% ACIMA DA MEDIANA)	0
AMOSTRAS	01	02	03	
ÓRGÃO / UF / FORNECEDOR	64400 - PM DE SALTO DO JACUI - LICITAÇON (TCE/RS)/RS / BD INFORMATICA LTDA - 32.109.914/0001-81	MUNICÍPIO DE SALTO DO JACUI / 1 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO DO JACUI - RS - / BD INFORMATICA LTDA - 32.109.914/0001-81	75500 - PM DE ENGENHO VELHO - LICITAÇON (TCE/RS)/RS / H2T TECNOLOGIA - 58.971.574/0001-97	
PREGÃO / ARP / PROPOSTA	000/162025 000/0000	896/5802500/0190100/00752025	000/092025 000/0000	
TIPO DE FONTE	CONTRATAÇÃO PUBLICA SIMILAR	CONTRATAÇÃO PÚBLICA SIMILAR	CONTRATAÇÃO PUBLICA SIMILAR	
MARCA				
DATA	10/09/2025	21/07/2025	28/08/2025	
PREÇO	R\$ 8.214,1100	R\$ 8.214,1100	R\$ 8.846,9900	
SITUAÇÃO	VALIDADA	VALIDADA	VALIDADA	

Fonte: Orçamento Estimativo – Setor de Compras da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante (evento 26). Orçamento #47993/00007. Responsável: Pamela Soares de Moura

30. Vale dizer: os “preços de referência” utilizados para atestar a vantajosidade da adesão **não guardam qualquer relação com sistemas de geração fotovoltaica**, circunstância que, nas palavras do Corpo Técnico, “*evidencia a total imprestabilidade da pesquisa de preços realizada e deixa a contratação desprovida de fundamentação válida*” (evento 109, fl. 13). **Em juízo preliminar**, portanto, a adesão não foi precedida de demonstração idônea de compatibilidade de preços, em afronta ao art. 86, § 2º, II, c/c o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

31. O Estudo Técnico Preliminar apresentado (evento 27) tampouco supre a lacuna. Além de limitar o cotejo a atas de outros consórcios públicos (CODEVAR – R\$ 8.778,96/kWp e CIAS – R\$ 9.640,38/kWp), confrontando-as com o valor integrado da ata do CIM Potiguar (R\$ 8.731,15/kWp, que soma os itens de implantação e de operação e manutenção) **sem demonstrar a equivalência de escopo entre os paradigmas**, o documento contém nítidos traços de reaproveitamento de modelo alheio ao caso, a exemplo da menção à redução de prazos “*para disponibilização dos veículos*” (fl. 07) e da conclusão de que a solução mais adequada seria destinada à “*Secretaria Municipal de Educação de Parnamirim/RN*” (fl. 13).

32. Tais impropriedades, ainda que isoladamente pudessem ser tidas por formais, reforçam a percepção, em sede de cognição sumária, de que **o planejamento da contratação não refletiu estudo próprio e individualizado das necessidades do Município aderente**, como também assinalou o Ministério Público de Contas, ao destacar que a Administração “*não elaborou Estudo*



Técnico Preliminar próprio, não comprovou a real vantajosidade da contratação perante o mercado local e utilizou um modelo genérico ('guarda-chuva')” (evento 117).

33. Registre-se, ainda, que o dimensionamento da demanda (1.751,00 kWp) considerou, além do consumo verificado nas faturas, a “**futura instalação de 584 aparelhos de ar-condicionado**” (evento 27, fl. 06), e previu área de 15.635 m² para instalação em solo (evento 27, fl. 02), ao passo que a **inspeção in loco** realizada pela DIA nos dias **15 e 16 de julho de 2026** constatou que os sistemas foram instalados exclusivamente em coberturas, **inexistindo unidades montadas em solo**, conforme as evidências a seguir (evento 109, fls. 13/15):

Figura 01 – Usina em telhado instalada na EM Profª. Maria da Cruz Bezerra



Fonte: Equipe Técnica da DIA.

Figura 02 – Usina em telhado instalada na Secretaria de Educação



Fonte: Equipe Técnica da DIA.



34. Tais circunstâncias, que deverão ser aprofundadas na instrução de mérito, sinalizam possível descompasso entre a demanda estimada e a solução efetivamente implantada.

1.2 – Da ausência de projeto básico e da delegação do planejamento à contratada

35. O segundo achado diz respeito à própria definição do objeto. Consoante apontado pela Unidade Técnica (evento 109, fls. 15/17), o Termo de Referência/Projeto Básico juntado pelo Município (evento 32) estabelece, no item 6.2, que os serviços “*serão realizados, após avaliação técnica, nos locais a serem definidos pela Contratante*” e, no item 6.3, atribui à futura contratada o “*levantamento de dados do local indicado para instalação, com análise de projetos e vistoria dos locais*”, bem como a elaboração do projeto executivo, inclusive o “*dimensionamento de placas solares, inversores, infraestrutura de suporte no telhado*” (evento 32, fl. 05).

36. Significa dizer que, no momento da adesão e da assinatura do contrato, a Administração **não sabia quantas usinas seriam implantadas, qual a potência de cada uma, em quais edificações seriam instaladas, nem quais as condições estruturais das coberturas**. A solução técnica – e, por consequência, o seu custo – foi deslocada para momento posterior à contratação e confiada à própria contratada, configurando, como bem sintetizou a DIA, “*verdadeira inversão da lógica do planejamento: primeiro se contrata; depois se conhece a necessidade concreta e se define a solução técnica*” (evento 109, fl. 17).

37. Tal modelagem colide com o **princípio do planejamento** (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e com as definições legais de estudo técnico preliminar e de projeto básico (art. 6º, XX e XXV, do referido diploma legal). Este último é concebido como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para definir e dimensionar a obra ou o serviço e possibilitar a avaliação do seu custo, devendo conter soluções técnicas “*suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos*” (alínea “b” do inciso XXV).

38. Sob o prisma da economicidade, a consequência é direta: sem projeto básico que individualize as unidades consumidoras, a quantidade, o porte das usinas e o tipo de estrutura, adotou-se um **preço fechado por kWp (R\$ 8.030,13)** que **embute componentes heterogêneos** (estudos, projetos, equipamentos, obras civis, mão de obra e comissionamento), sem que fosse possível aferir,



no momento da contratação, a adequação desse preço ao objeto efetivamente necessário (evento 109, fl. 22).

1.3 – Dos indícios de sobrepreço e da sua conversão em superfaturamento

39. Chega-se, por fim, ao **achado de maior gravidade**. Nos termos do art. 6º, LVI, da Lei nº 14.133/2021, **sobrepreço** é o “*preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado*”, ao passo que o **superfaturamento** (inciso LVII) corresponde ao dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras hipóteses, pelo pagamento de valores superiores aos de mercado. A prevenção de ambos constitui, inclusive, objetivo expresso do processo licitatório (art. 11, III¹).

40. Na Representação nº 003/2026-DIA (evento 06, fls. 07/12), o Corpo Técnico confrontou o **preço unitário contratado** para o item 1 (**R\$ 8.030,13/kWp**) – excluída a parcela de operação e manutenção (R\$ 701,02/kWp) – com um verdadeiro **rol de referenciais**: (i) o levantamento da **SolFácil**, que indica preço médio de **R\$ 2.570,00/kWp** no **Brasil**, **R\$ 2.530,00/kWp** no **Nordeste** e **R\$ 2.490,00/kWp** no **Rio Grande do Norte**, em 2025; (ii) o Estudo Estratégico de Geração Distribuída da **Greener**, segundo o qual, em janeiro de 2025, o preço médio de sistemas fotovoltaicos completos de maior porte variava **entre R\$ 2.180,00/kWp e R\$ 2.840,00/kWp**; e (iii) contratações públicas congêneres registradas no **PNCP**, com valores **entre R\$ 1.789,95/kWp e R\$ 2.465,10/kWp** (Ata nº 81/2025 do TJPI; Ata nº 26/2024 do TST/TRT da 16ª Região; Contratos nº 25/2023 e nº 27/2023 da Justiça Federal em Pernambuco).

41. Tomando-se o **referencial estadual (R\$ 2.490,00/kWp)**, o preço contratado é **3,22 vezes superior**, com diferença de **222,50%**, o que representa, em tese, **sobrepreço global de R\$ 9.700.767,63** sobre o item 1 (evento 06, fl. 09). A discrepância persiste qualquer que seja o parâmetro adotado, uma vez que o valor contratado supera em **225,75%** o maior preço unitário das contratações públicas colhidas no **PNCP** (R\$ 2.465,10/kWp – JFPE, Serra Talhada/PE) e em **270,05%** o preço médio indicado pela **Greener** para sistemas em telhado (R\$ 2.170,00/kWp – evento 06, fl. 10), justamente a modalidade de instalação constatada na inspeção *in loco*.

¹ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) III – **evitar contratações com sobrepreço** ou com preços manifestamente inexequíveis e **superfaturamento na execução dos contratos**;



42. Frise-se, ainda, que a amplitude da diferença não é marginal, tampouco explicável por peculiaridades locais ou tecnológicas. Como bem pontuou a Unidade Técnica, mesmo admitindo variações de especificação, eficiência ou logística, remanesce uma distância de aproximadamente 222,50% entre o valor contratado e os parâmetros de mercado, a qual, *“pela sua própria proporção, não encontra respaldo na realidade de engenharia do setor”* (evento 109, fl. 21).

43. Acrescente-se que a planilha orçamentária que embasou a ata de registro de preços aplicou **taxa de BDI linear de 24,63%** sobre toda a composição do preço por kWp, inclusive sobre a parcela de fornecimento de equipamentos (módulos, inversores e estruturas), além de incorporar, na composição do item de operação e manutenção, bens duráveis como drone com câmera termográfica, megômetro, câmera termográfica e roçadeira, **diluídos no preço do quilowatt-pico** (evento 05, fls. 04/05 e 13). Tal técnica orçamentária, segundo aduzido e censurado pelo Ministério Público de Contas no **Parecer nº 6.825** (evento 117) *“compromete a transparência dos custos, dificulta a aferição do sobrepreço e mascara o real valor dos serviços.”*.

44. Por fim, os indícios de sobrepreço **já se converteram, ao menos em parte, em superfaturamento**. De acordo com os dados do Anexo 14 do SIAI (evento 108), foram realizados quatro pagamentos ao Consórcio contratado – R\$ 4.286.976,40 (22/12/2025), R\$ 342.400,28 (29/12/2025), R\$ 2.218.018,37 (24/03/2026) e R\$ 1.696.131,71 (06/04/2026) –, totalizando **R\$ 8.543.526,76**, o que corresponde a **55,88% do valor global do contrato**. Considerando que o valor de mercado de todo o item 1 (1.751 kWp × R\$ 2.490,00/kWp) seria de R\$ 4.359.990,00, a Unidade Técnica estimou, em tese, **dano ao erário de R\$ 4.183.536,76 já materializado**, restando saldo contratual de **R\$ 6.744.716,89** exposto a risco de lesão (evento 109, fls. 23/25).

45. Diante disso, reputo que há indícios suficientes para motivar a intervenção cautelar desta Corte, no sentido de viabilizar o saneamento das irregularidades aqui pontuadas.

II – Da insubsistência das manifestações apresentadas pelo Município de São Gonçalo do Amarante/RN e Consórcio MTEC Veredas

46. O segundo ponto a ser enfrentado diz respeito às manifestações apresentadas pelo Município de São Gonçalo do Amarante/RN (eventos 22 a 52 e 59) e pelo Consórcio MTEC Veredas (evento 85), as quais, adiante, não se mostram aptas a afastar, nesta fase de cognição sumária, os indícios apontados pelo Corpo Técnico.



47. Consigno, de início, que a manifestação do Consórcio foi apresentada **intempestivamente**, conforme certificado pela Diretoria de Expediente (evento 90). Ainda assim, em homenagem aos princípios da verdade material, do contraditório e da ampla defesa, seus argumentos foram examinados pela Unidade Técnica (evento 109) e serão igualmente enfrentados neste voto.

II.1 – Da alegada regularidade da adesão e da pesquisa de preços

48. O Município sustenta que todos os requisitos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 foram atendidos e que a pesquisa realizada no Sistema Cesta de Preços, com base em contratações similares do PNCP, apontou média de R\$ 8.425,07/kWp, superior ao valor registrado, com economia de R\$ 2.148.914,75 (12,33%). Acrescenta pesquisa complementar, realizada em 15/04/2026, com contratações da SEAPEC/RN (R\$ 10.650,00/kWp), do IF Sul de Minas (R\$ 8.157,88/kWp) e do Município de Pato Bragado/PR (R\$ 9.800,00/kWp), e afirma que a DIA teria ignorado tal documentação (evento 22, fls. 04/09). Os mesmos argumentos foram reproduzidos pelo Consórcio (evento 85, fls. 04/05 e 16/17).

49. Entretanto, **as alegações não prosperam**. Primeiro, porque, como visto no tópico I.1, a pesquisa de novembro de 2025 foi concluída após a solicitação e a aceitação da adesão e se baseou em amostras relativas à aquisição de **notebook e computadores**, sendo, portanto, imprestável para demonstrar a compatibilidade de preços de sistemas fotovoltaicos. A existência formal do documento nos autos do processo de adesão não se confunde com a sua idoneidade material. Segundo, porque a pesquisa “complementar” de abril de 2026, produzida após a instauração desta Representação, não tem o condão de convalidar retroativamente a adesão, uma vez que o art. 86, § 2º, exige demonstração **prévia** da vantajosidade.

50. Terceiro, porque, como assinalou o Corpo Técnico, a validade de uma contratação pública afere-se pela compatibilidade com os custos reais de mercado, e não pela repetição de valores praticados em outros ajustes cujos procedimentos não foram submetidos ao crivo prévio desta Corte (evento 109, fl. 12). A média de contratações igualmente elevadas apenas perpetua o sobrepreço, circunstância que, como se verá no tópico III, tem motivado a atuação cautelar de diversos Tribunais de Contas do país. Ademais, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 impõe considerar a potencial **economia de escala**, e uma ata que registrou 35.000 kWp deveria, em princípio, conduzir a custos unitários inferiores, e não a valores três vezes superiores aos de mercado.



51. O Consórcio alega, ainda, que a responsabilidade pela regularidade da adesão e pela verificação da compatibilidade dos preços seria exclusiva da Administração aderente, e que eventual vício não poderia ser imputado ao particular de boa-fé (evento 85, fls. 03/04).

52. Ocorre que, também aqui, **não lhe assiste razão**. Isso porque, é firme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de que o contratado **não possui direito adquirido** à manutenção de preços superiores aos de mercado e **responde solidariamente por eventual dano** quando recebe pagamentos por serviços superfaturados, a teor do art. 71, II², da Constituição Federal, conforme a seguir reproduzido:

“Ainda que o preço orçado pela administração esteja acima dos valores passíveis de serem praticados no mercado, têm as empresas liberdade para oferecerem propostas que sabem estar de acordo com os preços de mercado. [...] **não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados**, elaborados por órgãos públicos contratantes, haja vista que o regime jurídico-administrativo a que estão sujeitos os particulares contratantes com a Administração **não lhes dá direito adquirido à manutenção de erros de preços unitários**, precipuamente quando em razão de tais falhas estiver ocorrendo o pagamento de serviços acima dos valores de mercado.” (TCU, Acórdão nº 2.262/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler) (Grifos acrescidos)

“O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação **não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano** [...] na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado [...] independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento.” (TCU, Acórdão nº 1.304/2017 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler) (Grifos acrescidos)

II.2 – Da alegada inadequação dos referenciais de mercado (“kit” x obra EPC com O&M)

53. Ambos os notificados sustentam, outrossim, que os referenciais da SolFácil e da Greener corresponderiam a preços de “kits” de equipamentos vendidos no varejo privado, incomparáveis com uma obra pública de engenharia sob regime EPC (*Engineering, Procurement and Construction*), acrescida de operação e manutenção por 12 meses, e que tais fontes não constituiriam bancos de dados públicos, invocando os Acórdãos nº 1.549/2017, 911/2015, 2.430/2011, 1.875/2021 e 3.138/2011, todos do Plenário do TCU (evento 85, fls. 06/10; evento 22, fls. 09/11).

54. A tese, contudo, **parte de premissa equivocada**. Conforme demonstrado pela Unidade Técnica (evento 109, fls. 17/18), a própria publicação da Greener distingue o preço do “kit” (módulos, inversor, sistema de montagem, cabeamento e proteção) do **preço do sistema fotovoltaico**

² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II – **julgar as contas** dos administradores e demais **responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos** da administração direta e indireta, **incluídas** as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e **as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**.



completo, composto pelo kit somado ao serviço de integração, e foi este último o parâmetro utilizado na apuração do Corpo Instrutivo.

55. A métrica por kWp, portanto, captura o pacote integral que engloba projeto, fornecimento, instalação, comissionamento, homologação junto à concessionária e entrada em operação, etapas inerentes a qualquer sistema de geração distribuída. Ademais, como já registrado, **a comparação recaiu exclusivamente sobre o item 1 do contrato**, excluída a parcela de operação e manutenção, de modo que não procede a alegação de que o sobrepreço decorreria da inclusão de serviços de O&M no preço contratado.

56. Tampouco procede a alegação de que a Lei nº 14.133/2021 restringiria a pesquisa a bancos de dados públicos. Para obras e serviços de engenharia, o art. 23, § 2º, II, admite expressamente a “*utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada*” e de “*sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo*”, bem como o inciso III, a utilização como parâmetro das “*contratações similares feitas pela Administração Pública*”. **Tais referências legais foram exatamente as realizadas pela DIA ao combinar publicações especializadas (SolFácil e Greener) com contratações públicas colhidas no PNCP, formando autêntica cesta de preços**, em linha com o próprio Acórdão nº 1.875/2021-TCU-Plenário invocado pelos notificados.

57. Os demais precedentes citados, a rigor, militam em desfavor dos notificados, haja vista que o Acórdão nº 1.549/2017-TCU-Plenário exige que o sobrepreço seja aferido a partir “*dos preços efetivamente praticados no mercado à época*” (precisamente o que fez o Corpo Técnico); o Acórdão nº 911/2015-TCU-Plenário determina a análise caso a caso (e, no caso concreto, a discrepância supera o triplo do referencial); e o Acórdão nº 2.430/2011-TCU-Plenário recomenda a composição de planilha com todos os itens envolvidos, ônus do qual nem a Administração nem o Consórcio se desincumbiram, pois **não apresentaram composição analítica** capaz de demonstrar que estudos, projetos, garantias, encargos, logística, obras civis, comissionamento e homologação justificariam a diferença apurada, conforme exaustivamente apontado pela DIA (evento 109, fls. 12/13).

58. No que se refere ao quadro comparativo de garantias e exigências técnicas apresentado pelo Consórcio (evento 85, fls. 11/16), **cumprir observar que o próprio documento registra, para o certame do TJPI, preço de R\$ 2.050,32/kWp, o que apenas confirma a magnitude da diferença**. Além disso, apesar de o Consórcio informar que “*O Termo de Referência exige vida útil projetada mínima e garantia mínima de 20 (vinte) anos do fabricante para os inversores*” para justificar o preço contratado (evento 85, fl. 10), a alegada garantia de 20 anos não se reflete como



exigência mínima do Termo de Referência juntado pelo próprio Município, eis que este exige, na verdade, **garantia mínima de 5 (cinco) anos para os inversores** (evento 32, item 9, “a”, fl. 11):

9. DO PRAZO DE GARANTIA DOS BENS E/OU SERVIÇOS:

a) A Contratada ofertará garantia de, no mínimo, 12 (doze) meses, para os serviços executados, salvo a garantia dos inversores que deverá ser de, no mínimo, 5 (cinco) anos, bem como a dos painéis solares, que deverá ser de, no mínimo, 12 (doze) anos.

Fonte: Termo de Referência juntado pelo Município de São Gonçalo do Amarante (evento 32)

59. Dessa forma, ainda que se admitam diferenças pontuais de especificação e que, em tese, uma garantia maior do fornecedor enseje em aparente vantajosidade para a Administração, **verificam-se divergências relevantes que não podem ser analisadas isoladamente**. Tais pontos aliados ao reconhecido pela Unidade Técnica, como questão central, no sentido da “*magnitude da discrepância identificada*” (evento 109, fl. 21) evidenciam, em cognição não exauriente, indícios de potencial contratação antieconômica e prejudicial ao erário (evento 109, fl. 21).

60. Nesse contexto, tampouco se sustenta o pedido subsidiário de produção de prova pericial elaborado pelo Consórcio MTEC VEREDAS (evento 85, item 5, “d”), haja vista que além de se revelar incompatível com a presente fase processual, cabe aos responsáveis trazerem aos autos eventuais provas documentais e técnicas necessárias à sua defesa, **não se admitindo a produção de prova pericial externa no âmbito do processo de controle externo**, especialmente quando evidenciada a exposição clara dos potenciais ilícitos e dos fatos que o sustentam. Tal conclusão advém dos precedentes pacíficos do TCU³ e, ainda, da jurisprudência deste próprio TCE/RN, extraída do Processo nº 004321/2016, no qual se afasta a “*necessidade de prova pericial quando o conjunto*

³ RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IMPOSSIBILIDADE E DESNECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS EXTERNAS. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE FÁTICA DE O PREFEITO SUCESSOR PRESTAR CONTAS. EXCLUSÃO DO DÉBITO DA PARTE DE RECURSOS TRANSFERIDOS PARA O SUCESSOR. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DO VALOR DA MULTA APLICADA AO RESPONSÁVEL. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES PARA REVERTER INTEGRALMENTE A DELIBERAÇÃO ATACADA. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DOS VALORES DO DÉBITO E DA MULTA. 1. O artigo 5º, LV, da Constituição da República, assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos inerentes. Tem-se, assim, que o direito à ampla defesa não é absoluto, sendo firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o seu exercício pelos jurisdicionados deve se dar de acordo com as normas processuais que regem a matéria (cf. AGRAI 152.676/PR, Ministro-Relator Maurício Corrêa, in DJ 3/11/95); é dizer, o direito à ampla defesa será exercido em conformidade com o procedimento estabelecido em lei, no caso concreto, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 -, o Regimento Interno e os demais normativos pertinentes. 2. Não há inversão indevida do ônus probatório quando o TCU, mediante exposição clara do ilícito e dos fatos que o sustentam, adota provas produzidas na fase interna de tomada de contas especial e não promove apurações, diligências complementares e perícias solicitadas por responsáveis por entender suficientes os elementos então disponíveis nos autos. 3. O processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do Tribunal, não admite a produção de prova pericial. O ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos federais é do próprio responsável, não sendo competência deste Tribunal, portanto, determinar a realização de perícia para a obtenção das provas (Acórdãos 1.599/2007-Plenário, 611/2007-1ª Câmara e 1.098/2008-2ª Câmara). 4. O Tribunal de Contas da União pode aplicar multa de até 100% do valor atualizado do débito imputado ao responsável. Para tanto, deve buscar, valorando as circunstâncias fáticas e jurídicas em questão, a exata dosimetria da sanção, atendo-se a um verdadeiro princípio no uso dessa competência, que poderia muito bem ser tratado como da adequação punitiva. Portanto, há certa “discrecionalidade” na aplicação das multas por parte do TCU, como, aliás, é fato comum às sanções administrativas. No entanto, está adstrito aos limites impostos nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443, de 1992, bem como, ainda, à gradação trazida pelos incisos I a VIII do art. 268 do Regimento Interno (Acórdão 557/2006-TCU-Plenário). 5. Nega-se provimento à peça recursal quando o recorrente não traz aos autos elementos suficientes para a modificação do juízo formado por esta Corte na deliberação recorrida (TCU, Acórdão nº 442/2016 – SEGUNDA CÂMARA, Relator: Augusto Nardes, data da sessão: 26/01/2016)



probatório documental constante dos autos, composto por informações oficiais e manifestações técnicas, é suficiente para a análise e o julgamento das irregularidades imputadas ao gestor” (RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. 2ª Câmara. Acórdão n. 175/2025. Relator: Cons. Antonio Ed Souza Santana. Natal, 16 set. 2025.).

II.3 – Da decisão superveniente do TJRN no Mandado de Segurança nº 0808069-48.2026.8.20.0000 relativo ao Processo nº 003594/2025-TC

61. Por meio da petição de evento 59, o Município noticiou a decisão proferida em 09/06/2026 pelo Tribunal Pleno do TJRN, sob a relatoria do Desembargador Dilermando Mota, que suspendeu os efeitos do Acórdão nº 61/2026-TC, proferido no processo-matriz (Processo nº 003594/2025-TC). Sustenta que, restabelecida a eficácia da Ata de Registro de Preços nº 03/2025, o contrato dela acessório não poderia ser suspenso e que a urgência teria sido judicialmente infirmada, requerendo a liberação total da execução contratual e dos pagamentos ou, subsidiariamente, o pagamento das etapas iniciadas.

62. Sobre o assunto, ressalto que a decisão judicial não produz os efeitos pretendidos. **Em primeiro lugar**, a sua *ratio decidendi* é de natureza estritamente processual pois se relaciona com a ausência de oitiva prévia das impetrantes, nos termos do art. 120, § 1º, da LCE nº 464/2012, como admite o próprio Município. Nestes autos, ao revés, **a oitiva prévia foi assegurada** ao Prefeito e à Secretária Municipal de Educação (evento 10), bem como ao Consórcio MTEC Veredas e, ainda, às empresas que o integram (evento 71), de modo que o vício ali reconhecido não se reproduz no presente feito.

63. **Em segundo lugar**, o provimento liminar não declarou a legalidade da ata nem dos preços registrados, tampouco obsta que esta Corte examine, em processo autônomo, a regularidade do contrato celebrado pelo Município aderente, cujos deveres previstos no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 (justificativa da vantagem e demonstração da compatibilidade de preços) são próprios e independentes da validade do certame de origem. **Em terceiro lugar**, a urgência, neste caso, não é genérica, uma vez que ela se materializa nos pagamentos realizados após a instauração da Representação e no pedido expresso de liberação dos desembolsos, conforme se detalhará no tópico seguinte.



64. Portanto, **em sede de cognição sumária**, alternativa não há senão reconhecer, além da existência de indícios do vício relativo à adesão irregular à Ata de Registro de Preços nº 03/2025 e à deficiência do planejamento da contratação, a potencial ofensa aos princípios da economicidade e da vantajosidade (art. 70 da CF/88 e arts. 5º, 11, III, e 23 da Lei nº 14.133/2021), materializada no sobrepreço de 222,50% e no superfaturamento já parcialmente consumado, o que também é determinante para a atuação cautelar deste Tribunal.

III – Da análise dos requisitos autorizadores da medida cautelar (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) e dos precedentes deste TCE/RN e dos demais Tribunais de Contas Estaduais

65. Ao final, neste juízo de delibação, em consonância com as evidências preliminares do Corpo Técnico deste TCE/RN e do pronunciamento do Ministério Público de Contas, entendo que restou demonstrada a plausibilidade dos fundamentos fático-jurídicos invocados, assim como o iminente perigo de dano ao erário, em face da contratação antieconômica efetivada.

66. Nessa toada, verifica-se que o *fumus boni iuris* encontra-se consubstanciado nas irregularidades apontadas, as quais descrevo a partir dos principais relatos identificados pelo Corpo Técnico da DIA, de forma resumida (evento 109, fls. 21 e 23):

“(…) 85. A questão central que derruba a tese da defesa não é a inexistência de diferenças pontuais, mas sim a **magnitude da discrepância identificada**.

86. Enquanto o preço contratado alcança o patamar de R\$ 8.030,13/kWp, os referenciais de mercado e contratações congêneres apontam valores significativamente inferiores, chegando a patamares próximos de R\$ 2.490,00/kWp.

87. Assim, mesmo admitindo variações de especificações, eficiências ou logística, **permanece uma distância significativa de aproximadamente 222,50% entre o valor contratado e os parâmetros de mercado**.

88. Não se trata de pequenas margens que poderiam ser justificadas por peculiaridades locais ou tecnológicas –, mas de um sobrepreço evidente que, pela sua própria proporção, não encontra respaldo na realidade de engenharia do setor.

89. Caberia à defesa demonstrar, de forma analítica e com base em composições reais de custos, de que maneira as supostas heterogeneidades justificariam um valor final equivalente a mais do que o triplo do parâmetro de mercado. Como a defesa limitou-se a teses genéricas de inaplicabilidade sem comprovar o impacto financeiro de tais diferenças, **restam inalterados os robustos indícios de sobrepreço que justificam a atuação cautelar desta Corte**.

(…)

95. O *fumus boni iuris* resta caracterizado, visto que as manifestações preliminares não foram capazes de afastar a flagrante incompatibilidade entre os preços praticados no mercado e o valor contratado, que ostenta uma discrepância da ordem de 222,5%.

(…)



97. É importante ressaltar que, para fins cautelares, não se exige o mesmo grau de cognição necessário à formação do juízo definitivo de mérito. **A finalidade da medida é justamente preservar o erário enquanto a instrução processual é aprofundada (...).**” (Grifos acrescidos)

67. Sob outra ótica, o *periculum in mora* resta clarividente, tendo em vista que o sobrepreço identificado **já se converteu, ao menos parcialmente, em superfaturamento**, com a ocorrência de dano ao erário estimado em **R\$ 4.183.536,76**, decorrente dos pagamentos que totalizam R\$ 8.543.526,76, conforme dados da Equipe Técnica (evento 109, fls. 23/24):

Tabela 01 – Detalhamento dos pagamentos

Doc. pagamento	Fonte de recursos	Data do pagamento	Valor	Referência
244904	1.542.000	22/12/2025	R\$ 4.286.976,40	Pág. 05 do evento 108
246136	1.542.000	29/12/2025	R\$ 342.400,28	Pág. 06 do evento 108
251661	1.540.000	24/03/2026	R\$ 2.218.018,37	Pág. 10 do evento 108
253338	1.540.000	06/04/2026	R\$ 1.696.131,71	Pág. 11 do evento 108
Valor total dos pagamentos			R\$ 8.543.526,76	-

Fonte: Dados do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada - SIAI, Anexo 14.

68. Não se está, portanto, diante de risco meramente hipotético, mas de **lesão já parcialmente consumada**, cujo agravamento depende apenas da retomada dos desembolsos.

69. Relevante observar que parcela expressiva desses desembolsos – **R\$ 3.914.150,08**, correspondentes aos pagamentos de 24/03/2026 e 06/04/2026 – foi efetuada **após a formalização da Representação nº 003/2026-DIA**, assinada em 20/03/2026, e antes da ciência da Municipalidade quanto à recomendação desta Relatoria, ocorrida em 13/04/2026 (evento 22, fl. 01). O dado evidencia que, sem provimento de natureza cogente, a execução financeira do ajuste tende a prosseguir normalmente.

70. Ademais, por decorrência lógica da própria metodologia adotada pela Unidade Técnica, o valor de mercado de todo o item 1 do contrato (R\$ 4.359.990,00) já teria sido integralmente desembolsado, de modo que **a totalidade do saldo remanescente desse item (R\$ 5.517.230,87) corresponderia, em tese, a sobrepreço** — montante que coincide exatamente com a diferença entre o sobrepreço global estimado (R\$ 9.700.767,63) e o dano já apurado (R\$ 4.183.536,76). A esse valor soma-se a parcela relativa ao item de operação e manutenção (R\$ 1.227.486,02), cuja composição também suscita questionamentos, conforme exposto no tópico I.3.

71. Por essa razão, não prospera o pleito subsidiário do Consórcio no sentido de que eventual medida se limite à retenção proporcional ao sobrepreço, com apoio nos Acórdãos nº



593/2009 e 2.155/2010, ambos do Plenário do TCU (evento 85, fls. 17/18). No caso concreto, a parcela remanescente do item 1 corresponde integralmente, em tese, ao sobrepreço estimado, de sorte que a retenção proporcional equivaleria à própria suspensão total dos pagamentos desse item. Além disso, a técnica da retenção pressupõe objeto e quantitativos bem definidos, o que não se verifica diante da ausência de projeto básico.

72. Não bastasse, o Contrato nº 395/2025 **não exigiu garantia de execução** (cláusula décima, item 10.1 – evento 02, fl. 07), de modo que eventual ressarcimento futuro dependeria exclusivamente de medidas de cobrança em face da contratada, o que reforça o risco de ineficácia da decisão de mérito a que alude o art. 120, *caput*, da LCE nº 464/2012.

73. Por fim, a suspensão voluntária adotada pelo Município, embora reveladora de postura colaborativa com o controle externo, é, por natureza, **precária e revogável a qualquer tempo**. Tanto é assim que a própria Municipalidade, na petição de evento 59, postulou expressamente a “*liberação total da execução do Contrato nº 395/2025 e dos respectivos pagamentos*” e, subsidiariamente, a conclusão e o pagamento das etapas iniciadas. Somente a medida cautelar formal desta Corte confere **eficácia vinculante** à paralisação dos pagamentos e afasta o risco de retomada dos desembolsos enquanto transcorre a instrução de mérito.

74. Dessa forma, atento ao fato de que subsiste uma contratação com **potencial antieconômico**, cujo valor global alcança R\$ 15.288.243,65 e cuja vigência de 12 (doze) meses, contada de 19/11/2025, admite prorrogação por até 10 (dez) anos (cláusula segunda – evento 02), há risco iminente de execução e pagamento do saldo remanescente de **R\$ 6.744.716,89 com sobrepreço/superfaturamento de 222,50%**, em detrimento das médias apuradas do mercado, nos termos apurados pela equipe de auditoria deste Tribunal (eventos 06 e 109).

75. Cabe destacar, por necessário, que **não se vislumbra o *periculum in mora inverso***, uma vez que o serviço contratado se limita à implantação e manutenção de sistemas de geração fotovoltaica destinados à compensação de energia elétrica em prédios da rede municipal de ensino, não sendo, portanto, de natureza essencial. Trata-se de **complementação ou substituição parcial da fonte de energia já existente**, de modo que o abastecimento das unidades escolares permanece integralmente garantido pela rede convencional da concessionária. Assim, a suspensão dos pagamentos não impacta significativamente os serviços prestados no âmbito do Município de São Gonçalo do Amarante/RN, bem como preserva o erário da manutenção de situação flagrantemente prejudicial, especialmente diante do potencial aumento do dano ao erário cujos indícios são apontados pelo Corpo Técnico.



76. Quanto à alegação de que a suspensão comprometeria a garantia, a manutenção preventiva e o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste (evento 85, fls. 17/18; evento 22, fl. 11), observo que eventuais prejuízos de ordem patrimonial ao particular são reversíveis e, se indevidos, poderão ser recompostos ao final, ao passo que o dano ao erário, uma vez consumado o pagamento, é de difícil reversão, sobretudo porque, repita-se, o contratado não possui direito adquirido à manutenção de preços superiores aos de mercado. De todo modo, a medida ora proposta não se limita a paralisar o ajuste: conforme será exposto no tópico IV, determina-se que a contratada, sem novos desembolsos, coloque e mantenha em funcionamento os sistemas já instalados e conclua o objeto, o que afasta o risco de deterioração das instalações e assegura retorno energético ao Município.

77. Por fim, de modo a evidenciar a higidez da medida acautelatória em tela, ressalta-se que **não se trata de decisão isolada sobre o assunto**, uma vez que este TCE/RN já se manifestou sobre a matéria no **Acórdão nº 61/2026-TC**, o qual foi proferido em sede cautelar **no processo-matriz (003594/2025-TC)**, referente à **Ata de Registro de Preços à qual o Município de São Gonçalo do Amarante aderiu, ensejando a contratação ora analisada**, conforme a seguir transcrito:

REPRESENTAÇÃO. ACHADOS AUDITORIAIS RELEVANTES E MATERIAIS. COGNIÇÃO SUMÁRIA. **DEFERIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (MPE). EXPEDIÇÃO DE COMUNICAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

(...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros da Segunda Câmara, haja vista o teor do parecer e das quotas ministeriais (eventos 42, 59 e 74), partes integrantes desta proposta de voto, com base no art. 120 caput da norma orgânica, JULGAR, nos termos da proposta de voto apresentada pela Conselheira Substituta Relatora, pelo **deferimento da tutela provisória de urgência no sentido de:**

3.1) DETERMINAR à autoridade pública competente, Sr. Luciano da Cunha Gomes, que **suspenda todos os atos decorrentes do procedimento licitatório relativo à concorrência eletrônica nº 01/2025 e da ata de registro de preços nº 003/2025, com comunicação imediata às funções legislativas dos entes municipais consorciados** (remessa desta proposta de voto e do acórdão correlato - art. 1º VIII da LC 464/2012);

(...)

(RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. 2ª Câmara. Acórdão n. 61/2026. Processo n. 003594/2025. Relator: Cons. Ana Paula de Oliveira Gomes. Natal, 31 mar. 2026.)
(Grifos acrescidos)

78. Registre-se que os efeitos do referido Acórdão se encontram suspensos por decisão liminar do TJRN (MS nº 0808069-48.2026.8.20.0000), fundada exclusivamente na ausência de oitiva prévia das partes interessadas no processo-matriz. Tal circunstância, contudo, não infirma a pertinência dos fundamentos materiais ali expostos, que convergem com os achados destes autos,



nem alcança a presente deliberação, proferida após o regular contraditório prévio de todos os notificados, nos termos do art. 120, § 1º, da LCE nº 464/2012.

79. Outrossim, recentemente, este Tribunal também enfrentou a matéria, em sede cautelar, no âmbito do **Processo nº 300856/2026-TC⁴**, julgado na **Sessão Ordinária Virtual nº 0019^aV**, ocorrida entre os dias 05/10/2026 e 13/10/2026, sob a relatoria do Conselheiro Renato Costa Dias, em que, de forma semelhante ao presente feito, foi analisada adesão irregular à ata de registro de preços com contratação para instalação de sistemas fotovoltaicos contaminada por indícios de sobrepreço já parcialmente convertidos em superfaturamento.

80. Não obstante, pela importância, destaco que outras Cortes de Contas Estaduais também vêm enfrentando questões relativas às contratações com sobrepreço ou superfaturamento decorrente da implantação e manutenção de sistemas de **energia fotovoltaica**, com valores acima da média praticada pelo mercado.

81. Com efeito, em maio de 2026, o Conselheiro **Napoleão de Souza Luz Sobrinho**, do **Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO)**, ao apreciar a regularidade da Concorrência Presencial nº 9/2026 no âmbito do **Processo nº 2677/2026 (DESPACHO Nº 537/2026-RELT2)**, concedeu tutela provisória de urgência para determinar à Prefeitura Municipal de Ananás/TO a suspensão de todos os atos envolvendo o Processo Administrativo nº 360/2026, inclusive, eventual execução financeira e adesão à ata de registro de preços, sob fundamentos que se compatibilizam com a cautelar ora adotada, senão vejamos:

“7. DESPACHO Nº 537/2026-RELT2

(...)

7.14. Persistência de indícios relevantes de sobrepreço no valor estimado da contratação

(...)

7.14.2. O certame prevê a instalação de sistema fotovoltaico com potência total de 1.889,78 kWp e valor global estimado de R\$ 13.084.965,33, resultando em custo unitário de R\$ 6.924,07/kWp, patamar considerado elevado diante de referenciais técnicos e contratações públicas similares. Para aferição da razoabilidade do preço, a Unidade Técnica utilizou três parâmetros objetivos: **levantamento da consultoria Greener, contratações públicas realizadas no Tocantins e licitações homologadas em outros estados.**

7.14.3. Na comparação com a referência Greener (R\$ 2.180,00/kWp), o valor estimado equivalente seria de R\$ 4.119.720,40, indicando diferença de R\$ 8.965.244,93 (217,62%). Já em relação às contratações públicas tocantinenses, cuja média foi de R\$ 3.981,13/kWp, o valor

⁴ Representação. Contrato de fornecimento e instalação de sistemas fotovoltaicos. Adesão à ARP nº 01/2024 do CODEVAR/SP. Indícios de sobrepreço. Valores 252,5% acima dos referências [sic] setoriais e de contratações públicas comparáveis (EPC). Ausência de justificativa de vantajosidade e/ou compatibilidade de preços. Pagamentos parciais já realizados. Obediência à oitiva prévia dos responsáveis em 72 horas. *Fumus boni iuris e periculum in mora* configurados; perigo da demora reverso afastado. **Medida cautelar deferida**, inteligência dos arts. 120 e 121, II, da LCE nº 464/2012. Suspensão imediata da execução do Contrato nº 152/2025 e de quaisquer pagamentos remanescentes; providências instrutórias subsequentes devidamente determinadas (RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. 2ª Câmara. Processo nº 300856/2026-TC. Relator: Conselheiro Renato Costa Dias).



estimado seria de R\$ 7.523.598,51, evidenciando excesso de R\$ 5.561.366,82 (73,92%). Na análise de licitações homologadas em outros estados, com mediana de R\$ 2.755,98/kWp, o valor correspondente seria de R\$ 5.209.455,04, apontando diferença de R\$ 7.875.510,29 (151,18%).

7.14.4. Em termos unitários, o custo estimado no edital (R\$ 6.924,07/kWp) supera em R\$ 4.744,07 a referência Greener, em R\$ 4.168,09 das licitações homologadas em outros estados e em R\$ 2.942,94 o preço médio das contratações tocaninenses. Ainda no cenário comparativo mais favorável à Administração, a diferença unitária permanece elevada, mesmo quando cotejada com o valor contratado de R\$ 12.443.570,00 (R\$ 6.584,67/kWp).

(...)

(TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. Gabinete da 2ª Relatoria. Despacho nº 537/2026-RELT2. Processo n. 2677/2026. Relator: Cons. Napoleão de Souza Luz Sobrinho. Palmas, 13 mai. 2026.) (Grifos acrescidos)

82. Note-se que o custo unitário reputado excessivo pelo TCE/TO (R\$ 6.924,07/kWp) é **inferior** ao preço contratado pelo Município de São Gonçalo do Amarante/RN (R\$ 8.030,13/kWp) e que os referenciais utilizados por aquela Corte, quais sejam o levantamento da *Greener*, contratações públicas locais e licitações homologadas em outros Estados, coincidem, em essência, com a metodologia adotada pela DIA, **o que reforça a idoneidade dos parâmetros utilizados.**

83. Ainda, no âmbito do TCE/TO, decisão de mérito no **Processo nº 649/2024**, proferida através do **Acórdão nº 939/2025-PLENO**, cuja ementa e dispositivo transcrevo a seguir:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES PÚBLICAS. PREGÃO PRESENCIAL. **DEFICIÊNCIA DA PESQUISA DE MERCADO VOLTADA À CONFEÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO DO OBJETO LICITADO.** LIMITAÇÃO À COTAÇÃO JUNTO A POTENCIAIS FORNECEDORES. SÚMULA Nº 3 DO TCE/TO. ART. 15, INCISO V, DA LEI Nº 8.666/1993. **ESTIMATIVA DE VALORES COM EVIDÊNCIA DE SOBREPREÇO. POSSÍVEL SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DA EXECUÇÃO DE CONTRATO E PAGAMENTOS REALIZADOS EM FAVOR DE EMPRESA COM VALORES ACIMA DO REFERENCIAL DE MERCADO.** NECESSIDADE DA OBTENÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES ADICIONAIS MEDIANTE INSPEÇÃO. ART. 1º, INCISO V, DA LEI Nº 1.284/2001. DESCUMPRIMENTO SEM CAUSA JUSTIFICADA DE DILIGÊNCIA EXPEDIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DESNECESSIDADE DE AUDIÊNCIA OU CITAÇÃO, SE FIGURAR NO ATO DE COMUNICAÇÃO ADVERTÊNCIA QUANTO À POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA MULTA PRESCRITA NO ART. 39, IV, DA LEI Nº 1.284/2001. CONHECIMENTO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. MULTA. DETERMINAR INSPEÇÃO.

(TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. Pleno. Acórdão n. 939/2025. Processo n. 649/2024. Relator: Cons. Doris de Miranda Coutinho. Palmas, 01 set. 2025.) (Grifos acrescidos)

84. Este último precedente retratou fiscalização com foco em possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Pregão Presencial nº 07/2023, promovido por Prefeitura Municipal, cujo objeto era o registro de preços para contratação de empresa especializada para o fornecimento de sistema de micro-geração fotovoltaica de consumo remoto via usina de energia solar, no valor total estimado de R\$ 2.029.641,67. No caso, de forma semelhante ao presente feito, evidenciaram-se **deficiências na pesquisa de mercado do objeto licitado**, as quais, por consequência, revelaram a



ocorrência de sobrepreço e superfaturamento pela execução de contrato com a realização de pagamentos em valores acima do referencial de mercado.

85. No âmbito do **Tribunal de Contas da União (TCU)**, além dos precedentes já transcritos no tópico II.1, destaca-se o entendimento, invocado pela própria defesa, de que o sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços efetivamente praticados no mercado (Acórdão nº 1.549/2017-Plenário)⁵, exatamente a metodologia empregada pelo Corpo Técnico deste Tribunal.

86. Quanto à incidência de BDI linear sobre o fornecimento de equipamentos, verificada na planilha que deu origem à ata (evento 05, fls. 04/05), a matéria encontra-se sedimentada no enunciado da **Súmula nº 253 do TCU**⁶.

87. Como se vê, o presente feito não retrata caso isolado, mas sim, verdadeira **intensificação no âmbito nacional das fiscalizações** sobre as licitações e contratações envolvendo a implantação de sistemas de energia solar fotovoltaica, em virtude da **recorrência** dos casos de **sobrepreço, superdimensionamento e falhas no planejamento**, o que enseja a intervenção cautelar desta Corte para coibir, em sede preliminar, **potenciais prejuízos ao erário** decorrentes, principalmente, da adoção de valores acima da realidade do mercado (**preços por kWp inflados**).

IV – Do alcance da medida cautelar

88. Reconhecida a presença dos requisitos autorizadores, cumpre definir o alcance da tutela cautelar, à luz do poder geral de cautela desta Corte (art. 120 da LCE nº 464/2012), cujo rol de providências previsto no art. 121 é meramente exemplificativo, e sob a premissa de que a medida deve ser **adequada, necessária e proporcional** à finalidade de proteger o erário e assegurar a utilidade da decisão de mérito, consideradas as suas consequências práticas (arts. 20, parágrafo único, e 21 da LINDB).

89. Nesse ponto, a simples paralisação integral do ajuste, embora eficaz para estancar novos desembolsos, não se revela a solução mais consentânea com o interesse público. É que,

⁵ “O sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais de preço. O fato de os valores adjudicados encontrarem-se superiores aos valores orçados não serve para evidenciar que aqueles estão acima dos preços de mercado. Essa constatação deve estar baseada em informações sobre os preços efetivamente praticados no mercado à época.” (TCU, Acórdão nº 1.549/2017 – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, Boletim de Jurisprudência nº 182)

⁶ “Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.” (TCU, Súmula nº 253)



segundo a própria metodologia da Unidade Técnica, os pagamentos já efetuados ao Consórcio (R\$ 8.543.526,76) superam em **quase o dobro** o valor de mercado de todo o item 1 do contrato, isto é, da implantação integral dos 1.751 kWp contratados ($1.751 \text{ kWp} \times \text{R\$ } 2.490,00/\text{kWp} = \text{R\$ } 4.359.990,00$). Mais do que isso, superam, em **R\$ 2.956.050,74**, a soma desse valor com o montante integral previsto para o item de operação e manutenção pelo próprio preço contratado ($\text{R\$ } 4.359.990,00 + \text{R\$ } 1.227.486,02 = \text{R\$ } 5.587.476,02$).

90. Em outras palavras, pelos parâmetros adotados pelo Corpo Técnico, **a contratada já recebeu valor mais do que suficiente para a execução da totalidade do objeto**. Nesse cenário, manter as instalações paralisadas – parte delas já montadas nas coberturas das unidades escolares, conforme constatado na inspeção *in loco* (evento 109, fls. 13/15) – implicaria **dupla perda ao erário** evidenciada, de um lado, pelo desembolso já realizado acima do valor de mercado e, de outro, pela ausência de qualquer retorno energético desse investimento, com risco de deterioração de equipamentos expostos às intempéries. Não por acaso, tanto o Município (evento 22, fl. 11) quanto o Consórcio (evento 85, fls. 17/18) invocaram, como *periculum in mora* reverso, justamente o risco de deterioração das etapas iniciadas e o comprometimento da manutenção dos sistemas.

91. Mostra-se mais adequado, portanto, que a medida cautelar, além de manter suspensos os pagamentos do saldo contratual, determine à Administração que, no exercício das prerrogativas que lhe confere o regime jurídico dos contratos administrativos (art. 104, III e IV, da Lei nº 14.133/2021⁷), **notifique formalmente o Consórcio contratado para que, sem qualquer novo pagamento enquanto perdurar esta cautelar, (i) coloque em funcionamento e mantenha em operação contínua todos os sistemas fotovoltaicos já entregues e instalados, gerando retorno energético ao Município; e (ii) conclua a execução integral do objeto contratado**. Após o cumprimento, a necessidade de ressarcimento ao erário do saldo eventualmente pago a maior será aferida por ocasião do exame de mérito, com a quantificação definitiva do débito, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

92. Tal providência encontra respaldo no **dever de execução fiel do contrato**, segundo o qual cada parte responde pelas consequências de sua inexecução total ou parcial (art. 115⁸ da Lei nº 14.133/2021), bem como na obrigação do contratado de reparar, corrigir, remover, reconstruir ou

⁷ Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: (...) III – fiscalizar sua execução; IV – aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

⁸ Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.



substituir, a suas expensas, o objeto executado com vícios, defeitos ou incorreções (art. 119⁹) e de responder pelos danos causados à Administração em razão da execução do contrato (art. 120¹⁰). Ademais, por se tratar de contratação de escopo predefinido, o prazo de vigência é automaticamente prorrogado quando o objeto não for concluído no período firmado (art. 111¹¹), o que permite a conclusão da execução sem qualquer acréscimo de valor ao ajuste.

93. A retenção cautelar de pagamentos com continuidade da execução, ademais, não é estranha à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que reconhece que a retenção de valores associados ao sobrepreço identificado não configura desequilíbrio econômico-financeiro do contrato nem compromete a exequibilidade do objeto; entendimento, aliás, invocado pelo próprio Consórcio (Acórdão nº 593/2009-TCU-Plenário, evento 85, fls. 17/18). **No caso, como demonstrado, os valores retidos correspondem, em tese, ao próprio sobrepreço, e os já pagos são suficientes para remunerar, a preços de mercado, a integralidade do objeto.** Pela mesma razão, não se configura, em juízo preliminar, inadimplemento da Administração apto a autorizar a suspensão da execução pela contratada (art. 137, § 2º, IV, e § 3º, da Lei nº 14.133/2021), pois a retenção decorre de determinação do órgão de controle externo diante de indícios de que os valores já recebidos superam o preço de mercado de todo o objeto.

94. Quanto aos destinatários, a determinação deve ser dirigida aos gestores municipais, a quem compete, como titulares da relação contratual, notificar a contratada, fiscalizar a execução e, se for o caso, aplicar as sanções cabíveis. Isso porque, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS nº 23.550/DF, **o Tribunal de Contas detém competência para determinar à autoridade administrativa que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da CF/88¹²)**, aplicável aos Tribunais de Contas Estaduais por força do art. 75 da Constituição.

95. Sem prejuízo, o Consórcio MTEC Veredas e as empresas que o integram, que já figuram na relação processual e se submetem à jurisdição desta Corte quanto à eventual responsabilização por dano ao erário (art. 70, parágrafo único, e art. 71, II, da CF/88), devem ser intimados da determinação, facultando-se-lhes comprovar diretamente nos autos as providências

⁹ Art. 119. O contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados.

¹⁰ Art. 120. O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante.

¹¹ Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado **quando seu objeto não for concluído no período firmado** no contrato.

¹² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



adotadas, e **advertidos de que o seu descumprimento, além de sujeitá-los às sanções contratuais aplicáveis pela Administração (arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021), será considerado no exame de mérito, inclusive para fins de quantificação do débito e de responsabilização solidária.**

96. Diante dessas considerações, com fundamento nos arts. 120 e 121, II, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, c/c o art. 346, II, do Regimento Interno, verificado o preenchimento dos requisitos necessários, deve ser concedida a medida cautelar a fim de que seja determinado ao Prefeito Municipal e à Secretária Municipal de Educação de São Gonçalo do Amarante/RN que: **(i) mantenham suspensos os pagamentos referentes ao saldo remanescente do Contrato nº 395/2025**, abstando-se de liquidações ou desembolsos em favor da contratada, de aditivos que importem acréscimo de valor e de nova adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2025, até o julgamento definitivo de mérito; e **(ii) notifiquem formalmente o Consórcio contratado para que, sem qualquer novo pagamento, coloque em funcionamento e mantenha em operação os sistemas já instalados e conclua a execução integral do objeto**, comprovando-se nos autos o cumprimento da determinação. A medida, ressalte-se, acolhe o alcance proposto pela Unidade Técnica (suspensão dos pagamentos), afastando-se, contudo, da paralisação integral dos atos executórios sugerida pelo Ministério Público de Contas, por se revelar a continuidade da execução, sem novos desembolsos, a solução mais vantajosa ao interesse público.

97. Por consequência, para viabilizar a regularidade da contratação e a adequada quantificação do dano no exame de mérito, necessariamente deverá a Municipalidade encaminhar a este Tribunal a documentação relativa à execução física e financeira do ajuste, dentre elas, medições, notas fiscais, atestos, projetos executivos, aprovações junto à concessionária, o estágio atual de execução de cada uma das unidades contempladas e os relatórios de geração de energia dos sistemas em operação, além de eventual composição analítica de custos apresentada pela contratada, sem prejuízo da citação dos responsáveis e do Consórcio contratado para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

98. Pelas razões já expostas, indefiro os pedidos formulados pelo Município (evento 59, alíneas “c” e “d”) e pelo Consórcio MTEC Veredas (evento 85, item 5, alíneas “b” e “d”), sem prejuízo de que, na fase de mérito, as partes apresentem composições analíticas de custos, laudos e demais elementos que entenderem pertinentes. Registro que o pedido subsidiário do Município, de conclusão e pagamento das etapas iniciadas, é atendido apenas em parte e em sentido diverso, porquanto a **conclusão do objeto ora determinada se dará sem qualquer novo desembolso**, diante dos indícios de que os valores já pagos superam o preço de mercado de toda a contratação.



99. Outrossim, mantenho a determinação de retirada de sigilo dos autos exarada no despacho acostado ao evento 113, em acolhimento à sugestão da Unidade Técnica deste Tribunal (evento 109, fl. 24), uma vez que, tratando-se de Representação formulada pela própria Diretoria técnica, legitimada pelo art. 295, VII, do Regimento Interno, não há identidade de representante a ser resguardada, sendo aplicável a regra geral da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88).

DISPOSITIVO

100. Diante do exposto, em consonância total com a Unidade Técnica e parcial com o Ministério Público de Contas, com ajustes quanto ao alcance da medida cautelar pleiteada, fundamentado nos arts. 120 e 121, II, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, c/c o art. 346, II, da Resolução nº 009/2012-TCE, **VOTO** pela expedição de **medida cautelar**, a fim de que seja:

a) **Determinado ao Sr. Jaime Calado Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal de São Gonçalo do Amarante/RN, e à Sr.^a **Luísa de Marilac de Castro Leite**, Secretária Municipal de Educação, que **mantenham a suspensão de todos os pagamentos referentes ao saldo remanescente do Contrato nº 395/2025**, abstendo-se de realizar liquidações ou quaisquer desembolsos em favor da contratada, de celebrar termos aditivos que importem acréscimo de valor e de promover nova adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2025, até o julgamento definitivo de mérito por este Tribunal, sob pena de **multa por cada ato de descumprimento, no valor máximo de 100% (cem por cento) do montante atualizado definido no inciso II do art. 107, “c” da LCE nº 464/2012 c/c art. 323, II, “c”, do Regimento Interno, corrigido mediante Portaria da Presidência deste Tribunal (§ 7º do art. 323 da Resolução nº 009/2012-TCE)**, sem prejuízo de outras sanções administrativas cabíveis;

b) **Determinado aos mesmos gestores** que, no exercício das prerrogativas previstas no art. 104, III e IV, da Lei nº 14.133/2021, **notifiquem formalmente o Consórcio MTEC Veredas** para que, **sem qualquer novo pagamento enquanto perdurar esta medida cautelar: (b.1)** coloque em funcionamento e mantenha em operação contínua todos os sistemas fotovoltaicos já entregues e instalados, inclusive com as providências de conexão e homologação junto à concessionária, de modo a gerar retorno energético ao Município; e **(b.2)** conclua a execução integral do objeto



contratado, nos termos do Termo de Referência e dos projetos executivos, mediante cronograma físico submetido à fiscalização municipal, sem qualquer acréscimo de valor ao ajuste (art. 111 da Lei nº 14.133/2021); devendo os gestores, **no prazo de 20 (vinte) dias úteis**, a contar da ciência da intimação, comprovar nos autos a notificação da contratada, a colocação em funcionamento dos sistemas instalados (relatórios de monitoramento e de geração de energia) e o cronograma de conclusão do objeto, com envio de relatórios mensais de acompanhamento até a sua conclusão, sob pena de **multa diária e pessoal de R\$ 1.000,00 (mil reais)** por cada dia de atraso, com fundamento no art. 110 da LCE nº 464/2012, limitada ao valor máximo previsto no art. 323, II, “c”, do Regimento Interno, **cabendo-lhes, em caso de recusa ou inércia da contratada, aplicar as sanções previstas nos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021**. A necessidade de ressarcimento ao erário do saldo pago a maior será aferida no exame de mérito, após o cumprimento desta determinação;

c) **Determinado aos mesmos gestores** que, no prazo de **20 (vinte) dias úteis**, encaminhem a este Tribunal cópia integral dos processos de liquidação e pagamento das parcelas já adimplidas (medições, boletins, notas fiscais, atestos e ordens de pagamento), dos projetos executivos e das aprovações junto à concessionária, bem como o estágio atual de execução de cada uma das unidades contempladas, além de eventual composição analítica de custos apresentada pela contratada, sob pena de **multa diária e pessoal de R\$ 1.000,00 (mil reais)** por cada dia de atraso que superar o interregno fixado, com fundamento no art. 110 da LCE nº 464/2012, limitada ao valor máximo previsto no art. 323, II, “c”, do Regimento Interno, sem prejuízo de outras medidas sancionatórias eventualmente cabíveis;

d) **Intimados o Consórcio MTEC Veredas e as empresas integrantes**, MTEC Comércio e Serviços de Instalações Técnicas LTDA e Veredas Construtora LTDA, por seus responsáveis legais, para ciência da determinação contida na alínea “b”, facultando-lhes comprovar diretamente nos autos, **no mesmo prazo de 20 (vinte) dias úteis**, as providências adotadas, ficando advertidos de que a obrigação de execução do objeto decorre do próprio contrato (art. 115 da Lei nº 14.133/2021) e de que o seu **descumprimento, além de sujeitá-los às sanções contratuais aplicáveis pela Administração (arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021)**, será



considerado no exame de mérito, inclusive para fins de quantificação do débito e de responsabilização solidária pelo dano ao erário (art. 71, II, da CF/88);

e) **Determinada, ainda, a expedição de citação** direcionada à Sr.^a **Luísa de Marilac de Castro Leite** (Secretária Municipal de Educação de São Gonçalo do Amarante), ao **Consórcio MTEC VEREDAS**, por seu responsável, além das empresas integrantes do referido consórcio **MTEC Comércio e Serviços de Instalações Técnicas LTDA** e **Veredas Construtora LTDA**, ambas por seus responsáveis legais, para que, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, apresentem defesa, informações e justificativas que entenderem pertinentes acerca das irregularidades descritas nestes autos;

f) **Indeferidos** os pedidos formulados pelo Município de São Gonçalo do Amarante/RN (evento 59) e pelo Consórcio MTEC Veredas (evento 85);

g) **Mantida a retirada do caráter sigiloso** dos presentes autos, nos termos do § 1º do art. 15, da Resolução nº 016/2020-TC c/c o art. 295, VII e parágrafo único, do Regimento Interno.

101. Intimem-se o **Município de São Gonçalo do Amarante/RN**, na pessoa do seu **Prefeito Municipal** e de sua **Secretária Municipal de Educação**, Sr.^a **Luísa de Marilac de Castro Leite**, bem como, por fim, o **Consórcio MTEC Veredas**, doravante contratado, além das empresas integrantes **MTEC Comércio e Serviços de Instalações Técnicas LTDA** e **Veredas Construtora LTDA**, todos por seus responsáveis legais, dos termos desta Decisão.

102. Ressalto que **as comunicações processuais deverão ser acompanhadas de cópia da Representação (evento 06), das Informações Técnicas subsequentes (eventos 61 e 109) e da presente Decisão**, ficando os responsáveis advertidos de que o julgamento poderá resultar na irregularidade da matéria, na aplicação de multas e de outras sanções cabíveis, bem como na imposição do dever de ressarcimento ao erário.

103. Por fim, determino a **remessa imediata de cópia integral** dos autos eletrônicos ao **Ministério Público Estadual**, para ciência e adoção das medidas de sua atribuição.

104. Esclareço que durante esse trâmite, até o cumprimento integral das medidas cautelares aqui impostas, será permitido a este Relator prorrogar prazos e ajustar medidas para o fiel cumprimento das determinações impostas nestes autos, sem a necessidade de submeter a matéria ao colegiado desta Segunda Câmara.



105. Por derradeiro, **devem os autos ser encaminhados à Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente – DIA**, para fins de acompanhar o cumprimento integral da presente Decisão e para pronunciamento conclusivo da matéria.

Natal/RN, data da assinatura eletrônica.

(documento assinado digitalmente)
ANTONIO ED SOUZA SANTANA
Conselheiro Relator