GRUPO I – CLASSE VI – Plenário
TC 006.930/2026-3
Natureza: Denúncia
Unidade Jurisdicionada: Município de Grajaú/MA
Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE SISTEMA FOTOVOLTAICO POR MUNICÍPIO COM RECURSOS DO FUNDEB. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR POR AUSÊNCIA DE UTILIDADE. SOBREPREÇO E PAGAMENTOS SEM LASTRO NÃO CONFIRMADOS. IMPROPRIEDADES FORMAIS NO PLANEJAMENTO E NA FASE DE HABILITAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 60), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peça 61):

> 1. "Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 2511002/2025, decorrente da Concorrência Eletrônica - SRP 5/2025, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Grajaú/MA e a empresa Projeta Solar Ltda. (20.841.373/0001-00), em 25/11/2025, com vigência de 12 meses, no valor de R$ 26.000.000,00, cujo objeto é o registro de preços para contratação de empresa especializada para a implantação de geração de energia elétrica por meio de sistema fotovoltaico, destinados a atender as necessidades das secretarias municipais de Grajaú/MA (peça 3, p. 1).
>
> 2. O contrato em análise é regido pela Lei 14.133/2021, Decreto Municipal 4/2024 e demais legislação aplicável e não foi informada a plataforma eletrônica utilizada na seleção do fornecedor.
>
> 3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o contrato, conforme denúncia (peça 12):
>
> a) o contrato encontra-se em fase de execução, com pagamentos e empenhos realizados até 25/2/2026, totalizando R$ 19.064.440,11, aproximadamente 73,32% do valor global contratado (peça 12, p. 2 e 10);
>
> b) aditivos: não há informação nos autos e nem no Portal da Transparência da unidade jurisdicionada (UJ) sobre a licitação e contrato em análise (fonte: https://www.grajau.ma.gov.br); e
>
> c) trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 4. O denunciante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 12):
>
> a) deficiências na fase preparatória da Concorrência Eletrônica 5/2025, incluindo ausência de projeto básico estruturado, definição do valor estimado antes da elaboração do Estudo técnico preliminar (ETP), ausência de documentação técnica e orçamentária, manutenção de exigências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

editalícias sem fundamentação técnica, e restrição indevida à competitividade com inabilitação de quase todos os licitantes (peça 12, p. 4-5); e

b) indícios de sobrepreço estrutural na contratação, ausência de planilha analítica de custos, memória de cálculo e documentação técnica que justifique o valor contratado, além de execução financeira acelerada do Contrato 2511002/2025 (mais de 70% do valor global em 92 dias) sem comprovação documental da execução física correspondente (peça 12, p. 8-11).

5. A instrução inicial (peça 13) avaliou como admissível a denúncia relativa ao Contrato 2511002/2025, decorrente da Concorrência Eletrônica - SRP 5/2025, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Grajaú/MA e a empresa Projeta Solar Ltda., no valor de R$ 26.000.000,00, tendo por objeto o registro de preços para contratação de empresa especializada na implantação de geração de energia elétrica por sistema fotovoltaico. A unidade técnica registrou que a denúncia apontava deficiências na fase preparatória do certame, possível restrição à competitividade, indícios de sobrepreço, ausência de planilha analítica e memória de cálculo, bem como execução financeira acelerada do contrato, com pagamentos e empenhos de R$ 19.064.440,11 até 25/2/2026, aproximadamente 73,32% do valor global.

6. Contudo, no exame técnico, entendeu que o juízo de mérito ficaria prejudicado, uma vez que os recursos federais envolvidos seriam oriundos do Fundeb e que, conforme o Acórdão 1.765/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Weder Oliveira, e a IN-TCU 60/2009, a aferição da legalidade das despesas realizadas com valores das contas do Fundeb municipal deve ser prioritariamente exercida pelas instâncias de controle locais.

7. Em razão disso, propôs-se conhecer da denúncia, considerar seu mérito prejudicado, encaminhar cópia dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) para avaliação da conveniência e oportunidade de adoção de ações de controle, informar o denunciante, levantar o sigilo das peças, ressalvadas aquelas com informação pessoal, e arquivar o processo.

8. A proposta da unidade técnica não foi acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas (peça 15), que conheceu da denúncia e afastou, naquele momento, o arquivamento liminar do processo. O relator considerou que, embora a AudContratações tenha proposto considerar o mérito prejudicado sob o fundamento de que a contratação envolveria recursos do Fundeb sujeitos à fiscalização primária do TCE/MA, a existência de recursos federais oriundos da Complementação da União, classificados na Fonte 1542, atrairia a jurisdição do TCU, nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, e do art. 5º, inciso VIII, do Regimento Interno do TCU.

9. Também destacou que a materialidade do Contrato 2511002/2025, no valor de R$ 26.000.000,00, e a natureza dos fatos narrados — notadamente possível rigor formal na inabilitação de sete das oito licitantes, exigência de Demonstração dos Fluxos de Caixa para sociedades limitadas, ausência de documentação de suporte à formação do preço e execução financeira de aproximadamente 73% do contrato em menos de três meses sem publicidade dos boletins de medição — justificavam a obtenção de elementos adicionais antes da apreciação do pedido cautelar. Em razão disso, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, **determinou** à AudContratações que promovesse, **em caráter de urgência**, diligência junto ao Município de Grajaú/MA para requisitar os documentos e informações necessários à adequada avaliação dos pressupostos da medida cautelar pleiteada, restituindo os autos à unidade especializada para adoção imediata das providências cabíveis.

10. Após a determinação do Relator, a unidade técnica concluiu que os elementos então disponíveis não permitiam manifestação conclusiva acerca da plausibilidade jurídica das irregularidades relativas, de um lado, a possíveis vícios na fase preparatória e ao comprometimento da competitividade da Concorrência Eletrônica 5/2025 e, de outro, a indícios de sobrepreço, fragilidade na formação do orçamento e execução financeira sem comprovação suficiente da correspondente execução física. Considerou-se presente o perigo da demora, em razão da execução do Contrato 2511002/2025, mas insuficientes os elementos para avaliação do perigo da demora reverso, motivo pelo qual se propôs a realização de oitiva prévia e diligência junto à Prefeitura Municipal de Grajaú/MA para obtenção do processo administrativo da contratação, documentos da fase externa e da habilitação, esclarecimentos sobre eventual saneamento de falhas formais,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

documentos de formação do orçamento, medição, liquidação, fiscalização e pagamento, projetos e demais elementos necessários ao exame das irregularidades e dos pressupostos cautelares (peça 16, p. 2-8).

11. Em atendimento à oitiva prévia e à diligência, o Município de Grajaú/MA apresentou manifestação acerca do estágio e da essencialidade do objeto, das inabilitações, da formação do preço e dos pagamentos realizados (peça 38), acompanhada de documentos relativos a contratações utilizadas como parâmetros de preço, composições orçamentárias e processos de medição e pagamento (peças 39-52). Promovidas as diligências quanto às alegações do denunciante e às demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

12. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

13. Está afastado o pressuposto do perigo da demora, pois a unidade jurisdicionada informou que, embora aproximadamente 73% do objeto já estivesse executado quando do recebimento do expediente do Tribunal, optou por suspender a continuidade da execução até a decisão de mérito desta Corte de Contas (peça 38, p. 1-2).

I.2. Perigo da demora reverso

14. Está configurado o perigo da demora reverso. A prefeitura informou que o sistema fotovoltaico é essencial, sobretudo, ao funcionamento das unidades escolares, que cerca de 80% do que já havia sido entregue encontrava-se em funcionamento e que a parcela remanescente dependia, em parte, de providências da concessionária Equatorial. Segundo a UJ, a manutenção prolongada da paralisação impediria o atendimento das demais unidades municipais e poderia acarretar maiores custos com energia fornecida pela rede convencional (peça 38, p. 1-2).

I.3. Plausibilidade jurídica

15. A partir das alegações do denunciante e verificações por esta unidade técnica, passa-se a analisar as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Vícios estruturais na fase preparatória e comprometimento da competitividade.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º, 11, 13, 17, § 1º, 18, § 1º, inciso VI, 64 e 67 da Lei 14.133/2021. Acórdãos 2.443/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman; 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar.

Análise:

15.1. O denunciante alega que a Concorrência Eletrônica 5/2025, decorrente do Processo Administrativo 0109001/2025 e posteriormente materializada no Contrato 2511002/2025, teria apresentado falhas relevantes na fase preparatória e na etapa de habilitação. Segundo a peça inicial, o objeto teria sido descrito de forma genérica, sem projeto básico estruturado, especificações técnicas suficientes, quantitativos detalhados, parâmetros de desempenho e critérios objetivos de medição. Também foram questionadas a sequência de elaboração do orçamento e do estudo técnico preliminar, a ausência de documentação de suporte ao planejamento, a manutenção de exigências editalícias potencialmente restritivas e a inabilitação de praticamente todos os participantes sem realização de diligências destinadas ao saneamento de eventuais falhas formais (peça 12, p. 3-7).

15.2. Os elementos obtidos após a diligência permitem, inicialmente, relativizar parte dessas alegações. As decisões de impugnação reunidas na peça 57 demonstram que a própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

Administração reconheceu deficiências em versões anteriores do instrumento convocatório. Na decisão de 15/10/2025, foram reconhecidas a ausência dos pontos de instalação, do consumo consolidado por meio de fatura agrupadora e da distribuição da potência entre as unidades beneficiadas, tendo sido determinada a inclusão dessas informações, bem como a correção de outros pontos do edital e a sua republicação (peça 57, p. 4-7). Na decisão de 14/10/2025, foram acolhidos questionamentos referentes ao prazo de validade das propostas, à incompatibilidade entre documentos do certame, à exigência de base de apoio local sem justificativa técnica e à garantia de proposta calculada sobre orçamento sigiloso, com determinação de retificação e reabertura dos prazos (peça 57, p. 8-10).

15.3. A documentação indica que parte relevante dessas deficiências foi efetivamente saneada antes da conclusão do procedimento. Em decisão posterior, de 29/10/2025, a Administração registrou que o edital já disponibilizava a potência necessária, a fatura agrupadora com os consumos consolidados e os pontos exatos das instalações (peça 57, p. 1-3). A versão posteriormente juntada do edital e do termo de referência contém o quantitativo total de 3.563,73 kWp, estabelece regras de acompanhamento físico-financeiro e recebimento dos serviços e discrimina os locais de instalação, características das coberturas, transformadores, localização e coordenadas, além da fatura agrupadora de consumo (peça 58, p. 15, 20-22 e 35-50). Assim, embora tenham existido lacunas na configuração inicial do certame, não se sustenta, em sua extensão original, a alegação de que a Administração as tenha mantido sem tratamento.

15.4. Também não se confirma a alegação genérica de que as impugnações teriam sido rejeitadas sem motivação. Os documentos demonstram exame individualizado de diversos questionamentos, com acolhimento integral ou parcial de parte deles e determinação de alterações no instrumento convocatório e de republicação do certame (peça 57, p. 4-10). Dessa forma, as questões relativas à caracterização inicialmente insuficiente do objeto e à ausência generalizada de resposta às impugnações não se mostram, à luz dos elementos adicionais, aptas a sustentar irregularidade autônoma.

15.5. Quanto à cronologia da fase preparatória, a denúncia sustenta que o valor estimado de R$ 29.762.097,95 já constaria do processo em 5/9/2025, antes da determinação formal para elaboração do ETP, em 8/9/2025, e de sua conclusão, em 9/9/2025 (peça 12, p. 4). A UJ informou que as primeiras discussões internas sobre a modelagem da contratação não produziram registros formais e que a equipe municipal enfrentava dificuldades para elaborar internamente os projetos técnicos necessários (peça 38, p. 4). A peça 58 contém ETP e documentos de planejamento posteriores, mas os elementos disponíveis não permitem reconstituir integralmente a sequência de formação do orçamento anteriormente à conclusão do estudo (peça 58, p. 27-34).

15.6. Essa limitação de rastreabilidade, contudo, não se mostrou acompanhada de consequência material suficiente para caracterizar, no presente processo, irregularidade autônoma. Conforme examinado no tópico seguinte, os elementos adicionais não confirmaram o indício de sobrepreço e o preço efetivamente contratado não se mostrou destoante dos parâmetros obtidos em contratações públicas semelhantes. Desse modo, embora não seja possível atestar integralmente a sequência documental da formação do orçamento, a questão não demanda providência adicionais.

15.7. Situação distinta se verifica na condução da habilitação. A ata de propostas registra oito participantes, dos quais sete foram consignados como desclassificados, permanecendo classificada a empresa Projeta Solar Ltda. Entre as causas registradas constam certidões vencidas, ausência de índices econômico-financeiros, DFC, notas explicativas, termos de abertura e encerramento das demonstrações contábeis, declaração de contratos firmados, certidão de acervo operacional e declaração de indicação do responsável técnico sem a respectiva assinatura de anuência, além de outras ocorrências (peça 56, p. 1-4).

15.8. Em sua manifestação, a Prefeitura defendeu as exclusões, sustentando que a diligência somente poderia ser utilizada para comprovar condição já atendida pelo licitante no momento próprio, mas não adequadamente documentada por falha formal, e qualificou as ocorrências do certame como graves e irremediáveis. A UJ apresentou, em seguida, as razões que, em seu entendimento, justificariam a exclusão de cada participante (peça 38, p. 8-10). Essa premissa é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

adequada no sentido de que a diligência não deve permitir a criação posterior de condição de habilitação inexistente; contudo, a documentação não demonstra que todas as causas registradas correspondessem necessariamente à inexistência material do requisito.

15.9. Algumas das ocorrências, pela própria natureza, poderiam representar deficiência na comprovação documental de situação preexistente, a exemplo de índices passíveis de apuração a partir de demonstrações contábeis já existentes, ausência de assinatura em declaração que já identificava responsável técnico, documentos integrantes de escrituração contábil preexistente ou declarações destinadas a retratar fatos já constituídos. Não se afirma que todas essas falhas fossem sanáveis ou que as empresas devessem ser habilitadas, mas a ata não evidencia avaliação específica, nas situações pertinentes, acerca da possibilidade de saneamento mediante diligência antes da exclusão definitiva (peça 56, p. 1-4).

15.10. A circunstância é relevante à luz do art. 64 da Lei 14.133/2021 e das próprias regras do edital. O item 20.9 facultava ao agente de contratação ou à autoridade superior promover diligências para esclarecer ou complementar a instrução; o item 20.12 estabelecia que o desatendimento de exigências formais não essenciais não importaria afastamento do proponente quando fosse possível o aproveitamento do ato; e o item 20.13 determinava que as normas da concorrência fossem interpretadas em favor da ampliação da disputa, desde que preservados o interesse público, a finalidade e a segurança da contratação (peça 58, p. 14). A condução registrada na ata não demonstra a aplicação concreta dessas disposições às ocorrências potencialmente sanáveis.

15.11. Ademais, por meio do Acórdão 2.443/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman, o Tribunal já se manifestou no sentido de manter o entendimento para certames regidos pela Lei 14.133/2021 ao admitir, por meio de diligência, a juntada de documentos que atestem condições preexistentes à abertura do certame, desde que não alterem a substância da proposta ou dos documentos de habilitação. E mais, a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência.

15.12. O ponto assume relevância adicional porque a Administração optou pela inversão das fases prevista no art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021. O item 7.1 do edital estabeleceu que a habilitação antecederia as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento e justificou a opção, entre outros fundamentos, pela possibilidade de concentrar a análise da habilitação apenas na empresa que apresentasse a proposta mais vantajosa, além de conferir maior agilidade e afastar previamente fornecedores sem capacidade de execução (peça 58, p. 4).

15.13. A inversão das fases constitui faculdade expressamente admitida pela Lei 14.133/2021 e, portanto, sua utilização não configura irregularidade por si só. Ocorre que o benefício indicado no edital quanto à concentração da análise de habilitação na empresa detentora da proposta mais vantajosa não guarda correspondência direta com a sistemática escolhida, pois, na sequência ordinária do art. 17, as propostas são apresentadas e julgadas antes da habilitação, o que justamente permite concentrar o exame habilitatório no licitante mais bem classificado. Na sistemática invertida, ao contrário, a habilitação antecede o conhecimento do resultado econômico da disputa. A motivação para inversão deve, assim, explicitar benefícios concretamente associados à antecipação dessa fase, nos termos do art. 17, § 1º.

15.14. Além disso, a conjugação entre habilitação antecipada e interpretação excessivamente formal da documentação potencializa o risco de exclusão prematura de participantes, pois o licitante afastado nessa etapa pode sequer ter sua proposta submetida ao julgamento econômico. Em certame com inversão de fases, assume especial relevância a distinção entre descumprimentos materiais e falhas documentais passíveis de saneamento, de modo a evitar que o mecanismo procedimental produza efeito contrário à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa.

4.1. 15.15. Não é necessário, para essa conclusão, demonstrar que determinada empresa inabilitada seria necessariamente vencedora do certame, nem reexaminar individualmente cada exclusão. Algumas das causas registradas podem decorrer de efetivo descumprimento material dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

requisitos e, nesse caso, não haveria possibilidade de saneamento. O aspecto relevante é que o conjunto documental evidencia diversas causas de exclusão com potencial natureza formal sem demonstração de que tenha sido previamente avaliada, nas hipóteses cabíveis, a possibilidade de diligência destinada à confirmação de condição preexistente.

15.16. Diante do conjunto probatório, entende-se **procedente** a irregularidade especificamente quanto à condução da fase de habilitação.

15.17. Sendo assim, considera-se adequado propor dar **ciência** à Prefeitura Municipal de Grajaú/MA, para que, em futuros procedimentos licitatórios, avalie, previamente à inabilitação, a possibilidade de realização de diligência para esclarecimento, complementação ou comprovação documental de condições já existentes no momento próprio, quando o vício identificado não possuir natureza material insanável; e, quando optar pela inversão prevista no art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021, explicite de forma concreta os benefícios decorrentes dessa escolha.

I.3.2. Indícios de sobrepreço, fragilidade na formação do orçamento e execução financeira desproporcional sem lastro documental adequado.

Fundamento legal ou jurisprudencial**:** arts. 13, 18, § 1º, inciso VI, 63, 140 e 145 da Lei 14.133/2021 e art. 63 da Lei 4.320/1964.

Análise:

15.18. O denunciante alega que o Contrato 2511002/2025, no valor de R$ 26.000.000,00, apresentaria indícios de sobrepreço e fragilidades na formação do orçamento estimado. Considerando potência aproximada de 3.563,73 kWp, a peça inicial formulou simulações próprias a partir da decomposição de módulos, inversores, estruturas de fixação, cabeamento e demais componentes, alcançando valores de aproximadamente R$ 9,46 milhões, R$ 12,07 milhões e R$ 15,69 milhões, conforme diferentes premissas, e associou essas estimativas à ausência de documentação suficiente para rastrear a formação do orçamento oficial (peça 12, p. 8-11).

15.19. Em resposta, a Prefeitura informou que a estimativa teria sido elaborada mediante levantamento analítico com base, entre outros referenciais, no Sinapi, alcançando aproximadamente R$ 29 milhões, enquanto o contrato foi celebrado por R$ 26 milhões. Para demonstrar a compatibilidade do valor efetivamente contratado, apresentou contratações de outros entes e apurou para Grajaú o preço de R$ 7.295,73/kWp (peça 38, p. 10-12). A peça 47 contém composições analíticas e registra, ao final, custo sem BDI de R$ 23.326.616,24, BDI de R$ 6.435.481,71 e valor geral de R$ 29.762.097,95 (peça 47, especialmente p. 104).

15.20. A documentação, todavia, não permite reconstituir com plena clareza a passagem das composições analíticas da peça 47 para o orçamento global, pois não se identificou orçamento sintético consolidado que conciliasse de forma inequívoca todos os itens, quantitativos e equipamentos com o montante final estimado. Essa limitação impede atestar integralmente a metodologia utilizada para formação do orçamento, mas não se confunde com a demonstração de sobrepreço no valor efetivamente contratado.

15.21. Considerada a potência total de 3.563,73 kWp, o valor contratual de R$ 26.000.000,00 corresponde a aproximadamente R$ 7.295,73/kWp. Como parâmetro adicional, o contrato do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão prevê R$ 6.900,00/kWp para 248 kWp de sistema convencional on-grid e R$ 7.600,00/kWp para 432 kWp de solução híbrida (peça 39, p. 2). O contrato do Município de Belém/PA contempla solução de 4.106,70 kWp ao valor de R$ 8.636,30/kWp (peça 45, p. 2). Já o contrato de Maricá/RJ abrange 3.531,63 kWp e valor total de R$ 27.832.352,23, equivalente a aproximadamente R$ 7.880,88/kWp, com escala muito próxima à de Grajaú (peça 46, p. 1-2).

15.22. Também foram apresentados contratos de Araçariguama/SP, Ferraz de Vasconcelos/SP, Ilhabela/SP e Sumaré/SP com preço de R$ 8.778,96/kWp (peça 41, p. 5; peça 42, p. 2; peça 43, p. 2; peça 44, p. 1). Esses quatro instrumentos, contudo, decorrem da mesma Concorrência Eletrônica 3/2024 e da correspondente Ata de Registro de Preços do Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Rio Grande - Codevar, razão pela qual não devem ser tratados como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

quatro observações independentes de mercado, embora permaneçam úteis como referência adicional de ordem de grandeza.

15.23. As comparações exigem cautela, pois o preço por kWp não traduz isoladamente todas as particularidades de uma implantação fotovoltaica. Potência, escala, dispersão das unidades, instalação em telhado ou solo, características das coberturas, estruturas de fixação, intervenções civis e elétricas, elaboração e aprovação de projetos, comissionamento, monitoramento, treinamento e demais serviços associados podem produzir diferenças relevantes. Ainda assim, os R$ 7.295,73/kWp contratados por Grajaú não se mostram destoantes dos parâmetros juntados aos autos: o valor é inferior aos referenciais de Belém, Maricá e Codevar e apenas superior ao parâmetro convencional do TJMA, cuja escala é substancialmente menor.

15.24. Registre-se, ainda, que parte dos contratos comparativos foi celebrada em 2026 e, portanto, não poderia ter servido à elaboração do orçamento da Concorrência 5/2025. Sua utilidade nesta instrução é *ex post*, como elemento de aferição da compatibilidade do preço efetivamente contratado com ordens de grandeza observadas em contratações públicas semelhantes. Sob esse enfoque, os paradigmas enfraquecem substancialmente a hipótese de sobrepreço, sem suprir retroativamente as lacunas de rastreabilidade do orçamento estimado.

15.25. Conclui-se, quanto ao primeiro núcleo da irregularidade, que não foi possível confirmar integralmente a metodologia utilizada pela UJ para formação do orçamento estimado de R$ 29.762.097,95, mas essa deficiência probatória não autoriza, por si só, concluir pela existência de sobrepreço. Os elementos comparativos disponíveis indicam que o preço efetivamente contratado se encontra em faixa compatível com outras contratações públicas de sistemas fotovoltaicos, consideradas as diferenças de potência, escala e escopo. Assim, não se confirma o indício de sobrepreço suscitado na denúncia.

15.26. A denúncia também questionou a execução financeira do contrato, destacando que pagamentos e empenhos teriam alcançado R$ 19.064.440,11, correspondentes a aproximadamente 73,32% do valor global contratado, em período relativamente curto, sem que houvesse, segundo a peça inicial, documentação pública suficiente para demonstrar a correspondente evolução física do objeto (peça 12, p. 2 e 10).

15.27. Em resposta, a UJ afirmou que os processos de pagamento eram instruídos com documentação apresentada pela contratada e submetidos a atesto, controle e fiscalização, esclarecendo que o rito incluía documentação fiscal, relatórios de instalação, recebimento provisório e parecer da fiscalização, e juntou os processos das medições aos autos (peça 38, p. 12-13).

15.28. A análise das peças 48 a 52 confirma a existência de documentação de suporte às cinco medições. A primeira, no valor de R$ 6.500.000,00, contém protocolo e solicitação de pagamento, documentação fiscal, relatório de instalações, boletim de medição, termo de recebimento provisório e parecer técnico de fiscalização (peça 48, p. 1-3, 34 e 84-92). A segunda medição, de R$ 1.487.000,00, apresenta documentação equivalente, inclusive relatório de instalações, boletim de medição, termo de recebimento provisório e parecer técnico (peça 49, p. 1-3, 26 e 61-67).

15.29. A terceira medição, no valor de R$ 6.468.000,00, encontra-se acompanhada de protocolo e documentação fiscal, relatório das unidades e potências executadas, boletim de medição, termo de recebimento provisório e parecer de fiscalização (peça 50, p. 1-3, 37 e 113-120). A quarta medição, de R$ 2.765.664,07, apresenta relatório de instalações, boletim de medição e termo de recebimento provisório (peça 51, p. 1-3, 30 e 64-65). Por fim, a quinta medição, de R$ 1.843.776,04, contempla relatório de instalações, boletim de medição, termo de recebimento provisório e parecer técnico de fiscalização (peça 52, p. 1-3, 29 e 62-70).

15.30. Os processos não se limitam, portanto, à apresentação de notas fiscais. Os boletins de medição relacionam documentos de suporte destinados à comprovação da execução, a exemplo de termos de recebimento, documentos fiscais, ordens de serviço, ARTs, projetos, documentos de homologação, pareceres técnicos de fiscalização, relatórios de instalação e memoriais descritivos. A existência desses elementos não constitui, isoladamente, prova absoluta da perfeita execução de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

cada parcela, mas afasta a premissa inicial de que os desembolsos teriam sido realizados sem lastro documental de execução física (peça 48, p. 84-92; peça 49, p. 61-67; peça 50, p. 113-120; peça 51, p. 64-65; peça 52, p. 62-70).

15.31. A velocidade dos pagamentos, por si só, também não demonstra irregularidade. O ritmo da execução justificava a apuração diante da ausência inicial de documentos acessíveis para confirmar a execução física, mas, uma vez apresentados os processos das medições, não foram identificados elementos suficientes para afirmar que os pagamentos tenham ocorrido sem a correspondente instrução de liquidação ou sem documentação destinada a demonstrar os serviços e instalações executados.

15.32. Diante do conjunto probatório, entende-se **improcedente** a irregularidade analisada neste ponto. Embora a documentação não permita atestar integralmente a formação do orçamento estimado pela UJ, os parâmetros de contratações públicas semelhantes indicam que o preço de R$ 7.295,73/kWp praticado no Contrato 2511002/2025 não destoa dos valores observados em outros entes, consideradas as especificidades de potência, escala e escopo. Quanto à execução financeira, as peças 48 a 52 demonstram que as cinco medições foram instruídas com documentação destinada a estabelecer correspondência entre os pagamentos e a execução física. Desse modo, não se confirmam os indícios de sobrepreço nem a alegação de pagamentos desprovidos de suporte documental.

CONCLUSÃO

16. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

17. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso, em razão da essencialidade alegada do objeto para unidades escolares e dos efeitos da paralisação; e a plausibilidade jurídica subsiste apenas parcialmente quanto à condução da habilitação. Nesse cenário, **não se mostram presentes os pressupostos necessários à concessão da medida cautelar**, razão pela qual se propõe o seu **indeferimento**.

18. Quanto ao mérito, os elementos constantes dos autos permitem concluir pela procedência parcial das alegações. Não se confirmaram os indícios de sobrepreço e de pagamentos sem lastro documental, nem subsistiram, como irregularidades autônomas, as deficiências iniciais de caracterização do objeto que foram objeto de correção durante o certame. Por outro lado, remanesce impropriedade quanto à condução da habilitação, diante da ausência de demonstração de avaliação da possibilidade de diligência em falhas potencialmente sanáveis, circunstância agravada pelos efeitos da habilitação antecipada sobre a competitividade. Propõe-se, portanto, considerar a denúncia **parcialmente procedente** e dar **ciência** à Prefeitura Municipal de Grajaú/MA das falhas identificadas.

19. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

20. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do denunciante.

21. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do denunciante.

22. Não houve pedido de sustentação oral por parte do denunciante.

23. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Em virtude do exposto, propõe-se:

24.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

24.2. No **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

24.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

24.4. dar **ciência** à Prefeitura Municipal de Grajaú/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na Concorrência Eletrônica 5/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

a) a inabilitação de licitantes por falhas documentais potencialmente sanáveis, sem demonstração de avaliação prévia e motivada acerca da possibilidade de realização de diligência destinada ao esclarecimento, complementação ou comprovação de condição preexistente, em desacordo com o art. 64 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.443/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman; 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, com potencial de restringir indevidamente a competitividade e afastar propostas potencialmente mais vantajosas;

b) a adoção da inversão das fases prevista no art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021 com motivação que não explicita, de forma suficientemente concreta, benefícios especificamente decorrentes da antecipação da habilitação, devendo futuras opções por essa sistemática demonstrar as vantagens associadas ao caso concreto;

24.5. **informar** à Prefeitura Municipal de Grajaú - MA e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

24.6. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

24.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980212.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Contrato 2511002/2025, decorrente da Concorrência Eletrônica SRP 5/2025, celebrado em 25/11/2025 entre o Município de Grajaú/MA e a empresa Projeta Solar Ltda., no valor de R$ 26.000.000,00, tendo por objeto a implantação de sistema de geração de energia elétrica fotovoltaica para atendimento às secretarias municipais, decorrente de licitação realizada pelo sistema de registro de preços.

2. O denunciante aponta, em síntese, dois núcleos de irregularidade: (i) deficiências na fase preparatória do certame – ausência de projeto básico estruturado, definição do valor estimado antes da elaboração do estudo técnico preliminar, ausência de documentação técnica e orçamentária de suporte, manutenção de exigências editalícias sem justificativa técnica e afastamento de quase todos os licitantes; e (ii) indícios de sobrepreço, ausência de planilha analítica e de memória de cálculo, além de execução financeira de R$ 19.064.440,11, equivalentes a 73,32% do valor global, em cerca de três meses, sem comprovação documental da execução física correspondente (peça 12).

3. Em primeira instrução, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propôs conhecer da denúncia, considerar o mérito prejudicado e encaminhar cópia dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao fundamento de que os recursos federais envolvidos seriam oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja fiscalização primária competiria às instâncias locais (peça 13).

4. Por meio de despacho (peça 15), a denúncia foi conhecida pelo então relator, Min. Bruno Dantas, e afastado o arquivamento liminar, ao fundamento de que a existência de recursos federais provenientes da Complementação da União ao Fundeb atrai a competência desta Corte. Ponderou-se, ainda, que a materialidade do ajuste e a natureza dos fatos narrados (afastamento de sete das oito licitantes na fase de habilitação, exigência de demonstração dos fluxos de caixa a sociedades limitadas, ausência de documentação de suporte à formação do preço e execução financeira acelerada sem publicidade dos boletins de medição) recomendavam a obtenção de elementos adicionais antes da apreciação do pedido cautelar, razão pela qual foi determinada diligência com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU.

5. Realizadas a oitiva prévia e a diligência, o Município de Grajaú/MA manifestou-se sobre o estágio e a essencialidade do objeto, os afastamentos na habilitação, a formação do preço e os pagamentos efetuados (peça 38), juntando contratações utilizadas como parâmetro, composições orçamentárias e os processos de medição e pagamento (peças 39 a 52, 56 a 58).

6. Ao reexaminar a matéria, a AudContratações propôs o indeferimento da medida cautelar, a procedência parcial da denúncia e a ciência ao município quanto a duas impropriedades relativas à condução da fase de habilitação e à motivação da inversão de fases (peça 60).

7. Feito o breve histórico dos fatos, passo a decidir.

8. Manifesto-me de acordo com as análises empreendidas pela unidade especializada e acolho, como razões de decidir, os fundamentos sustentados em seu parecer, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. Os recursos aplicados no ajuste incluem parcela oriunda da complementação da União ao Fundeb, classificada na Fonte 1542, hipótese que atrai a competência fiscalizatória do TCU, expressamente prevista no art. 30, inciso III, da Lei 14.113/2020. A circunstância de o mesmo fundo comportar recursos de origem estadual e municipal não subtrai da competência federal a fiscalização da parcela transferida pela União, tampouco exclui a atuação de órgãos de controle locais, no âmbito de suas atribuições. Dessa maneira, reafirmo a competência desta Corte de Contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980216.

10. Ratifico o conhecimento da denúncia, inicialmente admitida por meio do despacho de peça 15, satisfeitos os requisitos dos arts. 234 e 235 do RITCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

11. Segundo informou o município, embora cerca de 73% do objeto já estivesse executado quando do recebimento do expediente do Tribunal, optou-se por suspender a continuidade da execução até a apreciação do mérito por esta Corte (peça 38, p. 1-2). Essa circunstância reduz o risco de agravamento imediato da situação examinada, embora a suspensão voluntária não equivalha à imposição de medida cautelar pelo Tribunal.

12. Há também informações sobre possíveis efeitos adversos da paralisação prolongada. O município informou que o sistema fotovoltaico atende sobretudo unidades escolares, que parcela expressiva do que já foi entregue se encontra em funcionamento e que o remanescente depende, em parte, de providências da concessionária Equatorial. Segundo a Administração, a manutenção da suspensão retardaria o atendimento das demais unidades municipais e poderia elevar as despesas com energia da rede convencional. Essas informações, embora não acompanhadas de quantificação dos custos alegados, são pertinentes à avaliação da proporcionalidade da medida requerida.

13. Consideradas a suspensão informada pelo município e as conclusões do exame de mérito, expostas a seguir, não identifico fundamento suficiente para impor a paralisação do ajuste. Acompanho, portanto, a proposta de indeferimento da medida cautelar.

14. As alegações relativas à descrição genérica do objeto e à rejeição imotivada das impugnações não se confirmam em sua extensão original à luz dos elementos obtidos por diligência.

15. As decisões reunidas à peça 57 demonstram que a Administração examinou de modo individualizado os questionamentos e reconheceu deficiências das versões iniciais do edital. Na decisão de 15/10/2025 (p. 4-7), determinou a inclusão dos pontos de instalação, do consumo consolidado por fatura agrupadora e da distribuição de potência entre as unidades beneficiadas, além da correção de outros pontos e da republicação do instrumento.

16. Na decisão de 14/10/2025, acolheu questionamentos sobre prazo de validade das propostas, incompatibilidade entre documentos, exigência de base de apoio local sem justificativa técnica e cálculo da garantia de proposta sobre orçamento sigiloso, com retificação e reabertura de prazos (peça 57, p. 8-10). Em 29/10/2025, registrou que o edital já disponibilizava a potência necessária, a fatura agrupadora e os pontos exatos de instalação (peça 57, p. 1-3).

17. A versão final do edital e do termo de referência contém o quantitativo total de 3.563,73 kWp, estabelece regras de acompanhamento físico-financeiro e de recebimento e discrimina locais de instalação, características das coberturas, transformadores, localização e coordenadas (peça 58). Houve, portanto, saneamento dessas deficiências no curso do próprio procedimento, o que afasta a alegação de que tenham sido mantidas sem tratamento.

18. Subsiste, todavia, questão distinta. A denúncia noticia que o valor estimado de R$ 29.762.097,95 já constava do processo em 5/9/2025, antes da determinação formal para elaboração do estudo técnico preliminar, de 8/9/2025, e de sua conclusão, em 9/9/2025 (peça 12, p. 4). O município informou que as discussões internas iniciais sobre a modelagem da contratação não produziram registros formais e que a equipe municipal enfrentava dificuldades para elaborar internamente os projetos técnicos (peça 38, p. 4). Os documentos de planejamento juntados não permitem reconstituir a sequência de formação do orçamento anteriormente à conclusão do estudo (peça 58, p. 27-34).

19. A unidade especializada entendeu que essa limitação de rastreabilidade não demandaria providências adicionais, por não ter sido confirmada a existência de sobrepreço. Acompanho a conclusão quanto à insuficiência de elementos para caracterizar sobrepreço, mas considero que ela não supre a deficiência documental identificada. O art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei 14.133/2021 exige que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980216.

estimativa do valor da contratação seja acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos de suporte. A falha reside, assim, na insuficiência dos elementos que permitiriam reconstituir a formação do orçamento, e não apenas na sequência de datas dos documentos da fase preparatória.

20. Em complemento à proposta da unidade especializada, considero pertinente dar ciência ao município da deficiência de documentação da formação do orçamento. A ausência de dano demonstrado neste processo não afasta a relevância desses registros para o controle da economicidade. Considerados os elementos disponíveis e o estágio de execução do ajuste, a comunicação preventiva mostra-se providência suficiente e proporcional.

21. A ata registra a participação de oito licitantes, dos quais sete foram afastados na fase de habilitação, remanescendo habilitada a empresa Projeta Solar Ltda. Entre os motivos consignados constam certidões vencidas, ausência de índices econômico-financeiros, de demonstração dos fluxos de caixa, de notas explicativas, de termos de abertura e encerramento das demonstrações contábeis, de declaração de contratos firmados e de certidão de acervo operacional, além de declaração de indicação de responsável técnico sem a respectiva assinatura de anuência (peça 56).

22. Em sua manifestação, o município sustentou que a diligência somente se presta a comprovar condição já atendida no momento próprio, ainda que documentada de modo deficiente, e apresentou as razões que, em seu entender, justificariam cada afastamento (peça 38, p. 8-10). A premissa é correta, pois a diligência não se destina a criar condição de habilitação inexistente. Isso não dispensa, contudo, a avaliação da natureza do vício identificado antes da exclusão do participante.

23. A análise ora realizada não pressupõe reconhecer a validade de todas as exigências documentais do edital, inclusive a relativa à demonstração dos fluxos de caixa, nem afirmar a regularidade de cada inabilitação. A conclusão limita-se à ausência de demonstração de avaliação prévia da possibilidade de saneamento de falhas potencialmente formais.

24. Não se afirma que determinada licitante deveria ter sido habilitada, nem que alguma delas seria vencedora do certame, conclusões que exigiriam exame individualizado das causas de exclusão. Para a falha aqui examinada, importa que a documentação descrita pela unidade especializada, em particular a ata de julgamento, não evidencia avaliação específica da possibilidade de diligência destinada à confirmação de condição preexistente nos casos de falhas potencialmente sanáveis (peça 56, p. 1-4).

25. Essa avaliação é relevante porque algumas das ocorrências poderiam decorrer de deficiência na comprovação de situação já constituída. Índices econômico-financeiros podem ser apurados a partir de demonstrações contábeis existentes, e termos de abertura e encerramento podem integrar escrituração preexistente. De igual modo, a ausência de assinatura de anuência em declaração que identificava o responsável técnico poderia justificar esclarecimento sobre a existência, no momento próprio, da condição exigida pelo edital. Não se presume que todas essas falhas fossem sanáveis, mas se reconhece a necessidade de examinar essa possibilidade nas situações pertinentes.

26. Essa exigência decorre do art. 64 da Lei 14.133/2021 e das próprias regras do edital: (i) o item 20.9 facultava ao agente de contratação promover diligências para esclarecer ou complementar a instrução; (ii) o item 20.12 estabelecia que o desatendimento de exigências formais não essenciais não importaria afastamento do proponente quando possível o aproveitamento do ato; e (iii) o item 20.13 determinava a interpretação das normas em favor da ampliação da disputa, preservados o interesse público, a finalidade e a segurança da contratação (peça 58, p. 14). Não ficou demonstrada a aplicação concreta dessas disposições às ocorrências potencialmente sanáveis.

27. A orientação desta Corte é convergente. No Acórdão 2.443/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, entendeu-se que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 64 da Lei 14.133/2021, não alcança documento destinado a atestar condição de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980216.

habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência, desde que não se altere a substância da proposta ou dos documentos de habilitação.

28. A questão assume relevância adicional em razão da opção pela inversão de fases prevista no art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021. O item 7.1 do edital estabeleceu que a habilitação antecederia a apresentação de propostas e o julgamento, justificando a escolha, entre outros fundamentos, pela possibilidade de concentrar o exame de habilitação na empresa detentora da proposta mais vantajosa, além de conferir agilidade e afastar previamente fornecedores sem capacidade de execução.

29. A inversão constitui faculdade legal e não configura, por si só, irregularidade. Ocorre que o benefício invocado no edital não guarda correspondência com a sistemática efetivamente adotada. É justamente na sequência ordinária do art. 17 (em que propostas são apresentadas e julgadas antes da habilitação) que se torna possível concentrar o exame habilitatório no licitante melhor classificado. Na ordem invertida, a habilitação precede o conhecimento do resultado econômico da disputa. A motivação exigida pelo art. 17, § 1º, conjugado com o art. 5º da Lei 14.133/2021, requer, assim, a explicitação de vantagens concretamente decorrentes da antecipação dessa fase.

30. Confirmam-se, portanto, duas falhas: a ausência de demonstração de avaliação prévia e motivada da possibilidade de saneamento de vícios documentais potencialmente formais e a insuficiência de motivação dos benefícios concretamente associados à inversão de fases. Também aqui, ausentes dano apurado e elementos que autorizem juízo sobre a alteração do resultado do certame, a ciência revela-se a providência adequada.

31. A denúncia formulou simulações próprias a partir da decomposição de módulos, inversores, estruturas de fixação e cabeamento, alcançando valores entre R$ 9,46 milhões e R$ 15,69 milhões conforme diferentes premissas (peça 12, p. 8-11). O município informou que a estimativa foi elaborada mediante levantamento analítico, com apoio no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), chegando a aproximadamente R$ 29 milhões, enquanto a contratação se deu por R$ 26 milhões (peça 38, p. 10-12; peça 47, p. 104).

32. A documentação não permite reconstituir com clareza a passagem das composições analíticas para o orçamento global, pois não se identificou orçamento sintético consolidado que conciliasse itens, quantitativos e equipamentos com o montante final estimado. Essa limitação integra a deficiência documental da fase preparatória, já examinada, mas não demonstra, isoladamente, sobrepreço.

33. Considerada a potência total de 3.563,73 kWp, o valor contratado corresponde a aproximadamente R$ 7.295,73/kWp. Os paradigmas juntados indicam R$ 6.900,00/kWp e R$ 7.600,00/kWp em contrato do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA), para 248 kWp de sistema convencional e 432 kWp de solução híbrida, respectivamente (peça 39, p. 2); R$ 8.636,30/kWp no Município de Belém/PA, para 4.106,70 kWp (peça 45, p. 2); e R$ 7.880,88/kWp em Maricá/RJ, para 3.531,63 kWp, escala próxima à de Grajaú (peça 46, p. 1-2). Os contratos de Araçariguama/SP, Ferraz de Vasconcelos/SP, Ilhabela/SP e Sumaré/SP registram R$ 8.778,96/kWp, devendo-se observar que os quatro derivam da mesma Concorrência Eletrônica 3/2024 e da correspondente ata de registro de preços do Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Rio Grande (Codevar), razão pela qual não constituem observações independentes de mercado, embora sirvam como referência de ordem de grandeza.

34. A comparação por unidade de potência exige cautela, pois não incorpora isoladamente escala, condições de instalação, como solo ou telhado, características das coberturas, intervenções civis e elétricas, nem os serviços associados de projeto, aprovação, comissionamento, monitoramento e treinamento. Ainda assim, o valor praticado em Grajaú situa-se abaixo dos referenciais de Belém, Maricá e Codevar, superando apenas o parâmetro convencional do TJMA, de escala substancialmente menor. Essas diferenças de escopo também recomendam cautela na utilização das simulações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980216.

apresentadas pelo denunciante, cuja divergência em relação ao valor contratado, isoladamente, não comprova sobrepreço.

35. Registro que parte das contratações paradigmas foi celebrada em 2026 e, por isso, não poderia ter servido à elaboração do orçamento da Concorrência 5/2025. Sua utilização posterior à contratação oferece parâmetro de comparação com valores observados em ajustes semelhantes, sem suprir retroativamente as lacunas documentais do planejamento do certame. Consideradas as limitações de comparabilidade expostas, os elementos disponíveis não são suficientes para confirmar o sobrepreço alegado. Essa conclusão não equivale à validação integral do orçamento estimado ou de seus componentes.

36. A denúncia questionou ainda a execução financeira indicada em R$ 19.064.440,11 (73,32% do valor global) em período reduzido, sem documentação pública que demonstrasse a correspondente evolução física.

37. Conforme o exame da unidade especializada, as peças 48 a 52 contêm documentação de suporte às cinco medições, incluindo relatórios de instalações, boletins de medição e termos de recebimento provisório. Foram também identificados pareceres técnicos de fiscalização relativos à primeira, à segunda, à terceira e à quinta medições, não tendo a instrução apontado documento equivalente na quarta. Os boletins relacionam, ainda, ordens de serviço, anotações de responsabilidade técnica, projetos, documentos de homologação e memoriais descritivos.

38. A soma das cinco medições (R$ 6.500.000,00, R$ 1.487.000,00, R$ 6.468.000,00, R$ 2.765.664,07 e R$ 1.843.776,04) totaliza exatamente R$ 19.064.440,11, montante coincidente com o valor indicado na denúncia. Os documentos descritos pela unidade especializada afastam a alegação de ausência generalizada de suporte documental da execução. A lacuna apontada quanto ao parecer técnico da quarta medição não altera essa conclusão específica, pois também foram identificados, para essa parcela, relatório de instalações, boletim de medição e termo de recebimento provisório. Isso não significa, contudo, atestar o cumprimento de todos os requisitos de liquidação e pagamento.

39. A celeridade dos desembolsos, isoladamente, não caracteriza irregularidade. Consigno, entretanto, que o exame ora realizado é documental e não exauriente. Isso porque não abrangeu verificação *in loco* da execução física, confronto com cronograma físico-financeiro, nem apuração de eventual antecipação de pagamento, aspectos que permanecem passíveis de verificação em fiscalização própria ou no âmbito das contas correspondentes. De igual modo, a apresentação de documentos ao Tribunal não permite concluir, por si só, pelo cumprimento das obrigações de publicidade pertinentes à contratação.

40. Do exposto, não foram obtidos elementos suficientes para confirmar o sobrepreço alegado, e a documentação apresentada afasta a afirmação de ausência generalizada de suporte às medições. Também não subsistem, como irregularidades autônomas, as deficiências de caracterização do objeto e de resposta às impugnações, saneadas no curso do certame. Remanescem três falhas passíveis de ciência: a insuficiência de documentação da formação do orçamento estimado; a ausência de demonstração de avaliação prévia da possibilidade de saneamento de falhas documentais potencialmente formais na habilitação; e a insuficiência de motivação dos benefícios concretamente associados à inversão de fases.

41. Considerados o estágio avançado da execução, os benefícios esperados da implantação do sistema, a ausência de dano demonstrado neste processo e o alcance das falhas identificadas, a ciência mostra-se a providência adequada e proporcional, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

42. Registro, ainda, que a presente deliberação não determina a suspensão do contrato. Cabe ao município avaliar a continuidade da execução, no exercício de suas competências e responsabilidades, sem que este julgamento constitua atestado de regularidade da contratação ou de sua execução.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980216.

43. Por fim, considero oportuno encaminhar cópia desta deliberação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, providência originalmente cogitada pela unidade especializada e que, embora não mais fundada em incompetência desta Corte, conserva utilidade, dada a composição do Fundeb por recursos de origem estadual e municipal e as atribuições do controle local, nos termos do art. 296 do RITCU. A comunicação observará a preservação da identidade do denunciante e das demais informações protegidas.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980216.

ACÓRDÃO Nº 2925/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.930/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Grajaú/MA.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Contrato 2511002/2025, decorrente da Concorrência Eletrônica SRP 5/2025, celebrado entre o Município de Grajaú/MA e a empresa Projeta Solar Ltda.;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da denúncia para considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar, por não estarem presentes os pressupostos necessários à sua adoção, considerada a suspensão da execução informada pelo Município de Grajaú/MA;

9.3. dar ciência ao Município de Grajaú/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes impropriedades identificadas na Concorrência Eletrônica SRP 5/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.3.1. ausência de demonstração de avaliação prévia e motivada da possibilidade de saneamento de falhas documentais potencialmente formais, antes da inabilitação de licitantes, mediante diligência destinada ao esclarecimento, à complementação ou à comprovação de condição preexistente à abertura da sessão pública, em desatenção ao art. 64 da Lei 14.133/2021, aos itens 20.9, 20.12 e 20.13 do edital e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.443/2021-TCU-Plenário;

9.3.2. adoção da inversão de fases com motivação insuficiente quanto aos benefícios concretamente decorrentes da antecipação da habilitação, tendo o edital invocado, a esse título, vantagem própria da sequência ordinária de fases, em desatenção ao art. 17, § 1º, combinado com o art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.3. deficiência de documentação da fase preparatória, caracterizada pela insuficiência de registros e elementos de suporte que permitam reconstituir a formação do orçamento estimado e conciliar as composições analíticas apresentadas com o valor global, em desatenção ao art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei 14.133/2021;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para conhecimento e avaliação da conveniência e oportunidade de adoção de ações de controle no âmbito de sua competência;

9.5. dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Município de Grajaú/MA;

9.6. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, resguardadas as demais informações legalmente protegidas, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.7. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980223.

10. Ata n° 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2925-41/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80980223.