



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

**SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

**Informação SLC nº 3/2026**

**PREGÃO 90005/2026 – Usina Solar Fotovoltaica**

Curitiba, 24 de março de 2026.

**Assunto:** Análise de Impugnação interposta no Pregão Eletrônico nº 90005/2026 (Processo PROAD n.º 409/2026 – Usina Solar Fotovoltaica).

Cuida-se, nesta oportunidade, da análise e manifestação desta Secretaria de Licitações e Contratos sobre Impugnação apresentada pela licitante **VOLPER ENGENHARIA E PROJETOS LTDA** (58.948.207/0001-72), contra os termos do edital do Pregão Eletrônico 90005/2026, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de sistemas de geração de energia solar fotovoltaica conectada à rede da concessionária de energia (ON-GRID), incluindo elaboração de projetos executivos.

Primeiramente, insta esclarecer que a peça é tempestiva.

Em suas razões, a empresa alega que deveria ser disponibilizada aos licitantes a *planilha orçamentária com o detalhamento de todos os quantitativos de serviços, mão de obra e materiais com compõem o objeto licitado*.

Segue manifestação da impugnante:

*“Da Obrigatoriedade de Planilha Orçamentária Detalhada no processo. A ausência das informações planilha orçamentária com quantitativos viola frontalmente a legislação vigente e os princípios basilares da licitação pública. A Nova Lei de Licitações e Contratos*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

*Administrativos, Lei nº 14.133/2021, é categórica ao definir os elementos essenciais do projeto básico, que serve de alicerce para a contratação de obras e serviços de engenharia. O Art. 6º, Inciso XXV, alínea "f", estabelece que o projeto básico deve necessariamente conter: "f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;" A exigência não é mera formalidade. A planilha orçamentária detalhada é a espinha dorsal do certame, sendo indispensável para:*

*1. Formulação de Propostas Exequíveis, Competitivas e Isonômicas: Sem o detalhamento dos materiais e quantitativos, é materialmente impossível para os licitantes calcularem seus custos de forma precisa e segura. Cada empresa seria forçada a estimar (adivinhar) as quantidades, o que levaria a propostas baseadas em premissas distintas, ferindo de morte o princípio da isonomia e do julgamento objetivo. Nesse caso específico, onde a licitação envolve sistemas de energia fotovoltaica, a ausência de tal documento deixa os licitantes "no escuro" sobre o que exatamente está sendo cotado. Em sistemas fotovoltaicos, há uma variação enorme de preços baseada em: - Tecnologia dos módulos (Mono vs. Policristalino, N-Type, etc.); - Tipo de inversor (String vs. Microinversores); - Estruturas de fixação (Solo, Telhado Metálico, Cerâmico, etc.).*

*2. Garantia da Vantajosidade para a Administração: A ausência da planilha impede que a própria Administração verifique a conformidade dos preços ofertados com os valores de mercado, abrindo perigosa margem para propostas inexecutáveis ou com sobrepreço em determinados itens, o que pode levar ao "jogo de planilha" na fase de execução contratual, com graves prejuízos ao erário.*

*3. Segurança na Execução e Fiscalização do Contrato: O documento é a base para a medição dos serviços executados e para a realização dos pagamentos. Sem ele, a fiscalização do contrato torna-se subjetiva e imprecisa, gerando potenciais conflitos e dificultando o controle sobre o que foi efetivamente realizado.*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

*A importância da planilha de orçamento detalhado é pacificamente reconhecida pela doutrina especializada. O renomado jurista Marçal Justen Filho, ao comentar sobre a matéria, leciona que o orçamento é peça central para a própria viabilidade da competição:*

*"A ausência de orçamento ou sua elaboração defeituosa vicia a totalidade da licitação. Sem o orçamento, a Administração não dispõe de um critério objetivo para aferir a seriedade e a exequibilidade das propostas. Os licitantes, por sua vez, não têm como formular propostas fundadas e seguras." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019)."*

*Da mesma forma, o jurista Jessé Torres Pereira Júnior destaca que a planilha de quantitativos e custos unitários é o que:*

*"...confere transparência à formação do preço proposto pela Administração e permite aos licitantes o exame da compatibilidade desse preço com o praticado no mercado, além de balizar a elaboração de suas próprias propostas." (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 10ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2022)."*

*A sua falta, portanto, fere diretamente o princípio da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório. O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo com competência constitucional para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais, possui jurisprudência consolidada sobre o tema. Em reiteradas decisões, a Corte de Contas tem determinado a anulação de certames que não apresentam o orçamento detalhado em planilhas com quantitativos e custos unitários. Vejamos:*

*Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário: "A ausência do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

*custos unitários, em afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 [correspondente ao Art. 6º, XXV, 'f' da Lei 14.133/21], constitui irregularidade grave e enseja a nulidade do procedimento licitatório, por impossibilitar a formulação de propostas pelos licitantes e a análise da sua exequibilidade pelo pregoeiro."*

*Acórdão nº 1.077/2021 – TCU – Plenário: "Constitui irregularidade a ausência, no edital de licitação para contratação de obra pública, do orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, por afrontar o disposto no art. 6º, inciso XXV, alínea 'f', da Lei 14.133/2021. Tal omissão prejudica a elaboração das propostas pelos licitantes e a verificação de sua exequibilidade pela Administração."*

*Fica evidente, portanto, que a omissão no presente edital não é um mero deslize formal, mas uma falha estrutural gravíssima que macula todo o procedimento, contrariando expressa disposição legal, o entendimento dos maiores juristas da área e a jurisprudência pacífica do órgão de controle."*

A empresa finaliza solicitando que o edital seja republicado incluindo a planilha orçamentária com o detalhamento completo dos serviços.

A Coordenadoria de Projetos e Planejamento do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, área técnica responsável pela contratação, se manifestou no seguinte sentido sobre a impugnação:

*"Segue a manifestação técnica desta SEA acerca da impugnação 900005/2026, apresentado pela empresa VOLPER SOLUÇÕES EM ENGENHARIA:*

*a) Quanto ao questionamento da métrica de julgamento e detalhamento de custos:*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

*Diferente das obras de construção civil convencionais, esta licitação adota a metodologia de preço por kWp (quilowatt-pico) instalado. Portanto, a licitante deve formular sua proposta com base no custo unitário da potência geradora, apresentando o valor final por kWp.*

*Neste caso, a exigência de planilha de custos unitários para componentes que variam conforme o fabricante (como tipos de trilhos, grampos e conectores específicos) seria contraproducente e restritiva. A métrica de R\$ / kWp é o indicador de exequibilidade mais fiel para este mercado, permitindo a análise objetiva exigida pelo Art. 11, inciso III da Lei nº 14.133/2021.*

*No que tange à metodologia de acompanhamento de prazos e pagamentos deve-se observar o item 2 do Termo de Referência, abaixo transcrito:*

*“O prazo total de execução será de 120 dias, contados a partir da emissão das Ordens de Serviço, a serem expedidas pela Secretaria de Engenharia e Arquitetura, em até 15 dias da assinatura do contrato, devendo ser seguido o seguinte cronograma:*

*(I) Projeto executivo aprovado – 30 dias;*

*(II) Fornecimento e instalação dos equipamentos e materiais – 60 dias;*

*(III) Colocação dos sistemas em produção e comissionamento – 30 dias.*

*TOTAL – 120 dias”*

*E ao item 7.1 do Termo de Referência:*

*“7.1. Serão realizadas medições e pagamentos parciais para cada imóvel cuja instalação do sistema de geração fotovoltaica seja realizada, de acordo com o seguinte cronograma:*

*7.1.1. Aprovação do projeto na concessionária – 10%*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

*77.1.2. Fornecimento e instalação dos materiais e equipamentos – 70%*

*7.1.3. Colocação dos sistemas em produção e comissionamento – 20%”*

*b) Prática de Mercado e Precedentes deste Tribunal:*

*O sistema objeto desta licitação é usualmente contratado e comercializado pela métrica de R\$/ kWp (quilowatt-pico). Tal prática é comprovada pelas cotações de empresas especializadas que balizaram o preço de referência deste processo e por pesquisas em contratações recentes de mesma natureza (anexas).*

*Ressalte-se que este Tribunal Regional do Trabalho (TRT) já realizou contratações sob esta mesma sistemática em anos anteriores. A eficácia dessa metodologia pode ser verificada por meio de dados concretos destas contratações, onde o volume de participantes evidencia a confiança do mercado e a clareza dos editais publicados:*

*· Pregão Eletrônico 43/2022: Neste certame, o Tribunal atraiu a participação de 18 empresas.*

*· Pregão Eletrônico 13/2023: Este processo contou com a participação de 29 empresas.*

*c) Convergência com a Jurisprudência do TCU*

*A opção pela métrica global de desempenho (kWp) em instalações fotovoltaicas encontra amparo no entendimento do Tribunal de Contas da União. O TCU tem se manifestado no sentido de que o excesso de detalhamento em itens de baixa relevância material ou que variam por solução tecnológica pode ferir o princípio da competitividade.*

*Conforme se depreende de julgados como o Acórdão 2622/2013-Plenário, a Administração deve focar na composição de preços que reflita a realidade do mercado, evitando exigências de detalhamento que não agreguem valor à fiscalização e que possam restringir o universo de licitantes. No setor fotovoltaico, o TCU reconhece que o*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

*indicador R\$ / kWp é o parâmetro mais adequado para aferir a economicidade e a exequibilidade das propostas.*

*d) Análise Objetiva (Lei nº 14.133/2021)*

*Dessa forma, a métrica de R\$ / kWp consolida-se como o indicador de exequibilidade mais fiel para este mercado, permitindo a análise objetiva exigida pelo Art. 11, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. O foco no rendimento do sistema assegura a seleção da proposta mais vantajosa, sem impor barreiras burocráticas baseadas em componentes que não alteram a finalidade precípua do objeto.*

*Diante do exposto, esta manifestação entende que não assiste razão ao impugnante.”*

**Passo à análise**

Primeiramente informo que a jurisprudência do TCU trazida pela impugnante não está correta. O Acórdão TCU 1.077/2021 – Plenário trata de denúncia acerca de possíveis irregularidades em gastos executados por congressistas, enquanto o Acórdão TCU 2.622/2015 – Plenário é referente a auditoria sobre governança e gestão das aquisições da administração pública federal. Nenhum dos Acórdãos possuem os textos transcritos pela impugnante e não possuem qualquer relação com o tema aqui abordado.

No mesmo sentido, a empresa trouxe doutrina de renomados juristas, mas que não pode ser confirmada pois não há informação das páginas das obras onde estariam os textos transcritos.

Independentemente da suposta doutrina e jurisprudência trazidas pela impugnante, os motivos alegados não merecem prosperar. Conforme exposto pela área técnica, Sistemas fotovoltaicos não são meras obras de construção civil convencionais, mas sim soluções tecnológicas integradas cujo valor reside na sua capacidade de geração de



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

energia. A contratação de tais sistemas deve focar no resultado esperado (performance), ou seja, na potência gerada (kWp), e não na lista exaustiva de seus componentes internos.

A métrica R\$/kWp é o padrão de mercado para avaliar o custo-benefício de um sistema fotovoltaico. Ela reflete o valor total da solução entregue por unidade de potência geradora, englobando todos os custos (equipamentos, instalação, homologação, garantias, etc.).

A exigência de uma planilha de custos unitários detalhada para componentes específicos como, por exemplo, trilhos, grampos ou conectores, cabos, placas, teria pouca relevância para o presente caso, pois o que se busca é a contratação da unidade de medida “kWp”. Bem distante da contratação de uma obra de construção ou reforma, onde um orçamento detalhado por meio uma planilha de composição de custos é basilar.

Na contratação de serviço por Unidade de Medida (Preço Unitário), o que é salutar é a padronização e precificação da unidade de medida para melhor comparação entre as propostas como é o caso da presente licitação.

Componentes de sistemas fotovoltaicos possuem diferentes fabricantes e modelos, cada um com suas especificidades e otimizações, o que dificulta uma montagem de planilha detalhada, pois os materiais utilizados variam entre modelos e fabricantes.

Ou seja, o mercado oferece soluções (como metodologias de precificação baseadas no preço global ou referências de mercado consolidadas) que eventualmente tornam dispensável a decomposição minuciosa de custos de execução. Isso é possível quando a metodologia permite o julgamento adequado das propostas e ao acompanhamento correto das obrigações do que está sendo contratado. O Tribunal de Contas de União (TCU) reconhece que em algumas circunstâncias não admitem a identificação de custos unitários incidentes na execução de determinados objetos:





**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

9.4.1. *elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente **dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento**; (TCU, Acórdão nº 1.750/2014, Plenário, grifamos.)*

A Instrução Normativa nº 5/2017 (dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública) acompanha este entendimento do TCU, e assim estabelece em seu Anexo V:

*b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma: b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, **podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados**; b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço. (Grifamos.)*



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Vale ressaltar que as últimas contratações do TRT 9ª Região de sistema fotovoltaico não contaram com planilha orçamentária e foram bem sucedidas (Pregões Eletrônicos 43/2022 e 13/2023). Além disso, contratações de outros Órgãos, nos mesmos moldes, foram consideradas na pesquisa de mercado, evidenciando que a planilha orçamentária não é essencial para especificação do objeto:

- Comando do 6º Distrito Naval (UASG 786000 – Contratação Direta Processo nº 62051.051020/2025-67)
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (UASG 158581 – Contratação Direta Processo nº 23427.000902.2025-05)
- Município de Palminópolis/GO (Pregão nº 38/2025)

O princípio da isonomia e do julgamento objetivo não são feridos pela ausência de planilha detalhada, desde que o edital estabeleça claramente os requisitos de performance e qualidade do sistema fotovoltaico. Todos os licitantes competirão para entregar a mesma unidade de medido (potência kWp), independentemente dos componentes internos específicos que cada solução utilizará. A comparação se dará pelo preço final por kWp, garantindo que a Administração contrate a solução mais vantajosa que atenda aos seus requisitos funcionais.

## **Conclusão**

A não utilização de planilha orçamentária detalha em licitações de sistemas fotovoltaicos representa uma abordagem moderna e alinhada com a Lei nº 14.133/2021, que busca a eficiência e a inovação nas contratações públicas. Ao focar na performance e no resultado, em vez de um detalhamento exaustivo de componentes, a Administração Pública estimula a competitividade, permite a flexibilidade tecnológica e garante a seleção da proposta mais vantajosa, sem comprometer a isonomia ou o julgamento objetivo. Desta forma, considera-se a presente impugnação **IMPROCEDENTE**, sendo mantidos os termos do edital do Pregão Eletrônico 90005/2026.



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

**Alexandro Furquim**

*Pregoeiro*

De acordo:

**Paulo Celso Gerva**

*Diretor da Secretaria de Licitações e Contratos*