

PARECER JURÍDICO Nº 008/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0186/2026 — PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 017/2026

INTERESSADOS: Prefeitura Municipal de Tocantinópolis (PM-TO), Fundo Municipal de Educação (FME) e Fundo Municipal de Saúde (FMS)

OBJETO: Registro de preços para futura contratação de empresa especializada para fornecimento e instalação de sistemas de geração de energia elétrica por tecnologia solar fotovoltaica, conectados à rede (sistema on-grid), compreendendo materiais, equipamentos, estruturas, inversores, módulos fotovoltaicos, componentes elétricos, instalação, montagem, configuração, testes, comissionamento, documentação técnica e demais serviços necessários ao pleno funcionamento dos sistemas em cinco prédios públicos do Município de Tocantinópolis/TO (Prefeitura, Secretaria de Educação, Hospital Ambulatorial, UPA 24h e Farmácia/antiga escola).

ASSUNTO: Análise jurídica prévia da minuta de Edital de Pregão Eletrônico SRP para contratação de sistemas de energia solar fotovoltaica, com verificação de conformidade frente à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e do Tribunal de Contas da União sobre esse tipo de contratação.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Administração, em conjunto com o Fundo Municipal de Educação e o Fundo Municipal de Saúde, visando ao registro de preços para contratação de empresa especializada no fornecimento e instalação de sistemas de geração de energia elétrica por fonte solar fotovoltaica, conectados à rede elétrica (sistema on-grid), destinados a cinco prédios públicos municipais, mediante Pregão Eletrônico, na modalidade Sistema de Registro de Preços (SRP) nº 017/2026.

Os autos foram instruídos com o Documento de Formalização da Demanda – DFD (14/09/2026), o Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Termo de Referência, a Declaração de Compatibilidade de Previsão de Recursos Orçamentários, a autuação processual, os Despachos de autorização da Prefeitura Municipal e dos Fundos Municipais de Educação e de Saúde, a Solicitação de Parecer da Equipe de Contratação e a minuta do Edital de Pregão Eletrônico SRP, com seus anexos, incluindo as minutas da Ata de Registro de Preços e do Contrato.

Diferentemente do usual em processos dessa natureza, os autos contam com instrução técnica de engenharia relativamente robusta: Anotação de Responsabilidade Técnica (ART nº TO20260666205-INICIAL, CREA-TO), firmada por engenheiro eletricitista habilitado, memoriais descritivos e diagramas unifilares individualizados para cada um dos cinco prédios contemplados, memória de cálculo, Planilha Orçamentária fundamentada no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI e cálculo de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) com memória de cálculo própria.

O valor total estimado da contratação é de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), composto de R\$ 1.571.722,10 referentes ao custo direto (sem BDI) e R\$ 428.277,90 de BDI, correspondente a um percentual de 27,25%.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da natureza do objeto e do enquadramento legal

O objeto caracteriza-se como contratação integrada de fornecimento de bens e execução de serviço de engenharia (instalação, montagem e comissionamento de sistema de geração fotovoltaica), encontrando fundamento nos arts. 5º, 6º, 18, 23, 40, 41, 46, 92 e 117 da Lei nº 14.133/2021, conforme corretamente indicado no Termo de Referência. A adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) é compatível com a hipótese de participação de mais de um órgão contratante (Prefeitura, FME e FMS) sob uma mesma Ata, nos termos do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, não se tratando, no caso, de adesão externa por órgão não participante (“carona”), hipótese que, de resto, foi significativamente restringida pelo Decreto Federal nº 11.462/2023 e tem sido objeto de reiterada atenção do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins em contratações de energia solar, como adiante se exporá.

II.2 – Da formação do orçamento estimativo e do BDI

O orçamento estimativo foi elaborado com base em projetos técnicos individualizados por unidade, com memória de cálculo e composições de custo lastreadas no SINAPI, metodologia que atende ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e afasta o vício mais comumente identificado pelos Tribunais de Contas em contratações de energia solar — a ausência de memória de cálculo detalhada e de orçamento tecnicamente fundamentado. O percentual de BDI adotado (27,25%) foi calculado com base na fórmula do Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário, a partir da faixa referencial para obras de “construção e manutenção de estações e redes de distribuição de energia elétrica” (1º quartil 24,00%, médio 25,84%, 3º quartil 27,86%), situando-se o percentual adotado entre o valor médio e o 3º quartil dessa referência, dentro, portanto, dos parâmetros normalmente aceitos pela jurisprudência de controle, sem indicar, à primeira vista, sobrepreço na composição dos encargos indiretos.

II.3 – Do parcelamento e do critério de julgamento

O Edital adota o critério de julgamento pelo menor preço global, com execução integrada do fornecimento e instalação dos sistemas, sob a justificativa de interdependência técnica entre os componentes (módulos, inversores, estruturas, cabeamento e instalação) e de unicidade da responsabilidade técnica pela solução. Tal justificativa é tecnicamente razoável e está alinhada à exigência de parcelamento do art. 40, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que não é absoluta e cede, mediante motivação idônea, quando a divisão do objeto puder comprometer a compatibilidade técnica entre os sistemas, como no caso de instalações fotovoltaicas integradas.

Observa-se, todavia, que tanto o Estudo Técnico Preliminar (item 9) quanto o próprio Termo de Referência (item 20) tratam a questão do parcelamento em termos ainda condicionais — remetendo a “justificativa definitiva” a ser consolidada em etapa posterior —, ao passo que a minuta do Edital (Seção IV) já afirma, em caráter categórico, que “o não parcelamento encontra-se justificado no Estudo Técnico Preliminar”. Tal descompasso redacional deve ser sanado, consolidando-se, antes da publicação, uma motivação definitiva e explícita do não parcelamento diretamente no Termo de Referência, de modo a não deixar a justificativa essencial da opção pelo lote único amparada em remissão a documento que, ele próprio, a trata como preliminar.

II.4 – Da viabilidade econômica da solução

O Estudo Técnico Preliminar reconhece expressamente, em sua Seção 16, que “a conclusão definitiva quanto à viabilidade econômica dependerá da pesquisa de preços e do dimensionamento dos sistemas”, isto é, a análise de viabilidade econômica (comparação entre o investimento, os custos de manutenção, a geração estimada, o histórico de consumo e a redução de despesa esperada) não se encontra concluída nos autos na presente fase, tampouco consta do processo estudo de dimensionamento energético definitivo que relacione a capacidade instalada projetada ao consumo histórico de cada unidade contemplada. A ausência de estudo de viabilidade econômica (payback) devidamente concluído foi precisamente um dos fundamentos utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para suspender licitação de usina solar em outro município do Estado, por risco de sobrepreço e de contratação sem adequada demonstração de vantajosidade (TCE/TO, processo relativo à licitação de energia solar do Município de Ananás/TO, maio de 2026). Embora o presente processo esteja substancialmente mais bem instruído do que o paradigma mencionado — por contar com projetos individualizados, ART, memória de cálculo e orçamento SINAPI —, a conclusão da análise de viabilidade econômica e do dimensionamento definitivo dos sistemas é providência indispensável antes

da ratificação do procedimento, de modo a demonstrar, de forma documentada, a vantajosidade da solução para a Administração.

III – DA CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO TCE/TO E DO TCU SOBRE CONTRATAÇÕES DE ENERGIA SOLAR

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins tem atuado de forma incisiva em contratações municipais de energia solar fotovoltaica, por se tratar de objeto reconhecidamente sensível a sobrepreço e a falhas de instrução técnica. A título de precedente de conhecimento público, o TCE/TO suspendeu, em maio de 2026, licitação do Município de Ananás/TO, no valor de aproximadamente R\$ 13,08 milhões, para contratação de usina solar, sob o fundamento de risco de sobrepreço da ordem de até 217% em relação a parâmetros de mercado (dano estimado em cerca de R\$ 8,96 milhões), apontando como vícios estruturais: (i) falhas na elaboração do orçamento estimativo e ausência de memória de cálculo detalhada; (ii) ausência de projeto básico adequado, inclusive de projetos estruturais para as edificações; (iii) adoção indevida do Sistema de Registro de Preços; e (iv) exigências técnicas restritivas à competitividade. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, em contratações de energia elétrica e obras correlatas, exige de forma reiterada que o orçamento estimativo seja lastreado em sistemas referenciais de custos (SINAPI/SICRO ou, na sua falta, pesquisa de mercado idônea e plural) e que o BDI seja calculado e demonstrado de forma discriminada, com parâmetros compatíveis com a natureza da obra (cf., exemplificativamente, o próprio Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário, utilizado como referência no cálculo do BDI deste processo).

Cotejando o presente processo com esses parâmetros de controle, verifica-se que a instrução técnica apresenta, em comparação com o paradigma acima referido, elementos consideravelmente mais sólidos: há projeto técnico individualizado por prédio, com diagramas unifilares próprios, memorial descritivo e memória de cálculo; a Anotação de Responsabilidade Técnica foi regularmente recolhida junto ao CREA-TO; o orçamento estimativo está lastreado no SINAPI; e o BDI foi calculado com demonstrativo próprio, dentro da faixa referencial do Acórdão nº 2622/2013 do TCU para obras de rede de distribuição de energia elétrica. Não se identificam, portanto, os vícios mais graves que têm fundamentado a atuação suspensiva do TCE/TO em contratações de energia solar de outros municípios tocantinenses.

Subsistem, todavia, dois pontos de atenção que devem ser equacionados antes da ratificação, exatamente para que o processo não se exponha ao mesmo tipo de questionamento enfrentado por outros entes: (i) a conclusão documentada da análise de viabilidade econômica (payback) e do dimensionamento definitivo dos sistemas, hoje reconhecidamente pendente nos próprios termos do Estudo Técnico

Preliminar; e (ii) a consolidação, em caráter definitivo e não condicional, da justificativa de não parcelamento diretamente no Termo de Referência. Superados esses pontos — ambos de natureza documental e não estrutural —, a instrução técnica do processo revela-se compatível com os padrões exigidos pela jurisprudência de controle externo aplicável à espécie.

IV – OBSERVAÇÕES FORMAIS

4.1. A minuta do Edital apresenta contradição interna quanto ao critério de julgamento: o cabeçalho e a Seção IV indicam, de forma correta e reiterada, o critério de “MENOR PREÇO GLOBAL”, ao passo que o campo “TIPO” do quadro-resumo indica “MENOR PREÇO POR LOTE”, resquício, ao que tudo indica, de modelo de edital anteriormente utilizado para outro certame, devendo a Administração retificar esse campo antes da publicação, de modo a fazê-lo coincidir com o critério de julgamento efetivamente adotado.

4.2. As datas de acolhimento das propostas e de abertura da sessão pública do Pregão ainda não constam preenchidas na minuta (“XX/10/2026”), o que é próprio de minuta prévia submetida à análise jurídica, devendo ser oportunamente definidas pelo Pregoeiro antes da publicação do instrumento convocatório.

V – DILIGÊNCIAS NECESSÁRIAS ANTES DA RATIFICAÇÃO

Previamente à publicação do Edital, deverá a Administração: (i) concluir e documentar a análise de viabilidade econômica (payback) da solução, com a comparação entre investimento, custos de manutenção, geração estimada, histórico de consumo das unidades contempladas e redução de despesa esperada, conforme os próprios parâmetros fixados no item 16 do Estudo Técnico Preliminar; (ii) concluir o dimensionamento definitivo dos sistemas fotovoltaicos por unidade, compatibilizando a capacidade instalada projetada ao consumo histórico de cada prédio; (iii) consolidar, em caráter definitivo, a justificativa de não parcelamento diretamente no Termo de Referência, superando a remissão condicional ao Estudo Técnico Preliminar; (iv) corrigir o campo “TIPO” do quadro-resumo da minuta do Edital, de “menor preço por lote” para “menor preço global”; e (v) preencher as datas de acolhimento das propostas e de abertura da sessão pública.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Pregão Eletrônico SRP nº 017/2026, com fundamento nos arts. 5º, 6º, 18, 23, 40, 41, 46, 82, 92 e 117 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que a instrução técnica do processo — projeto individualizado por prédio, ART regularmente recolhida, orçamento SINAPI e BDI calculado conforme parâmetros

do Acórdão nº 2622/2013 do TCU — revela-se substancialmente compatível com os padrões exigidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e do Tribunal de Contas da União em contratações de energia solar fotovoltaica, condicionada, todavia, ao cumprimento das diligências elencadas no item V supra, notadamente a conclusão da análise de viabilidade econômica e a consolidação definitiva da justificativa de não parcelamento.

Este parecer é FAVORÁVEL, COM RESSALVA, condicionado ao cumprimento das diligências elencadas no item V.

É o parecer, salvo melhor juízo.

EDUARDO PIRES DO NASCIMENTO
JORGE:01317712307

Assinado de forma digital por EDUARDO PIRES DO NASCIMENTO
JORGE:01317712307

Tocantinópolis/TO, 1º de outubro de 2026.

Eduardo Pires do Nascimento Jorge
Procurador do Município de Tocantinópolis/TO
OAB/TO nº 5.806-A