PARECER JURÍDICO

Consulente: Prefeito do Município de Braço do Norte/SC
Assunto: Concorrência Eletrônica nº 39/2026

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da Impugnação ao Edital cumulada com Pedido de Esclarecimentos apresentada por **RACLI SERVIÇOS & SUSTENTABILIDADE LTDA** em face do Edital da Concorrência Eletrônica nº 39/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de coleta seletiva de resíduos recicláveis secos, compreendendo coleta, transporte, triagem e comercialização dos materiais recuperados, bem como a execução de ações de educação ambiental.

Após a republicação do instrumento convocatório, a referida empresa apresentou, em 31/07/2026, impugnação cumulada com pedido de esclarecimentos, na qual suscitou possíveis inconsistências no Termo de Referência e na respectiva planilha de composição de custos.

A impugnação cumulada com pedido de esclarecimentos apresentada pela empresa concentra-se, em síntese, nos seguintes pontos:

a) a composição do BDI, especialmente quanto aos percentuais de PIS e COFINS;
b) a remuneração do capital investido e os critérios adotados para a composição dos custos da frota;
c) a previsão dos custos relacionados à mão de obra, incluindo horas extras, adicional noturno, benefícios previstos em convenção coletiva e equipe reserva;
d) a ausência de quantitativos e de custos relativos ao fornecimento de sacolas destinadas à coleta seletiva;
e) os parâmetros adotados para os veículos empregados na prestação dos serviços, especialmente quanto ao tipo de caminhão e ao consumo de combustível;
f) as divergências entre os quantitativos estimados de resíduos recicláveis; **e**
g) a definição da responsabilidade pelos custos de pesagem dos resíduos.

Submetidos os questionamentos à área técnica competente, foi emitido, em 03/08/2026, Parecer Técnico que identificou divergências entre o quantitativo licitado e a base utilizada no cálculo do preço unitário, incompatibilidade entre o veículo exigido e aquele considerado no orçamento, inconsistências na memória de cálculo e ausência de demonstração individualizada de custos operacionais relevantes.

Em razão da materialidade desses apontamentos, a área técnica recomendou a suspensão do certame para revisão integrada do Termo de Referência e da composição de custos.

Em razão dessa manifestação, em 04/08/2026, foi registrada a suspensão do certame no Portal de Compras Públicas, consignando-se que o edital permaneceria suspenso até a conclusão da análise das composições de custos, nos termos da ata juntada ao procedimento.

Registra-se que o Parecer Técnico teve por finalidade específica verificar a existência de inconsistências que justificassem a suspensão do procedimento, não tendo examinado individualmente todas as alegações formuladas pela impugnante.

Diante disso, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise da impugnação e orientação quanto às providências jurídicas cabíveis.

Feitas essas digressões iniciais, passa-se a opinar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Consoante lição de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2011, 37ª, p. 89), a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, não havendo, na Administração Pública, liberdade nem vontade pessoal.

Assim, vale dizer: enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei, expressamente, autoriza.

Com efeito, de acordo com os ditames constitucionais em vigor, para o particular vale a regra de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (artigo 5º, II, CF de 1988), já para a Administração Pública, toda e qualquer ação que se pretenda praticar deve estar fundamentada no sistema legal (artigo 37, *caput*, CF de 1988).

Acerca do princípio da legalidade, Matheus Carvalho explica que:

> Com efeito, o administrador público somente pode atuar conforme **determina a lei**, amplamente considerada, abarcando todas as formas legislativas – desde o próprio texto constitucional até as leis ordinárias, complementares e delegadas. É a garantia de que todos os conflitos sejam solucionados pela lei, não podendo o agente estatal praticar condutas que considere devidas, sem que haja embasamento legal específico. Dessa forma, pode-se estabelecer que, no Direito Administrativo, se aplica o princípio da **Subordinação à lei**. Não havendo previsão legal, está proibida a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao alvedrio do texto legal será considerada ilegítima (CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador: Editora JUSPODIVM, 2018, 5ª ed., p. 67).

O presente caso se refere à impugnação de Edital de Licitação.

A impugnação ao Edital constitui instrumento legítimo de controle prévio da legalidade do certame, previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, devendo ser analisada pela Administração antes da realização da sessão pública. Veja-se:

> Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

> Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame. (BRASIL, 2021).

A apresentação da impugnação, contudo, não implica, por si só, o reconhecimento de irregularidade no instrumento convocatório, sendo necessária a análise concreta das alegações formuladas e sua confrontação com o edital, seus anexos e a legislação aplicável.

No caso, considerando que a sessão pública estava designada para 05/08/2026 e que a impugnação foi apresentada em 31/07/2026, verifica-se o atendimento do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual a manifestação deve ser conhecida.

Nesse contexto, os questionamentos serão examinados individualmente, à luz das disposições do instrumento convocatório, da manifestação da área técnica e da legislação aplicável.

1) Quanto ao Item 1 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante sustenta que a planilha constante do edital faria referência apenas ao regime tributário do lucro presumido, o que, em seu entendimento, poderia prejudicar empresas enquadradas no lucro real, uma vez que a planilha menciona as alíquotas de PIS e COFINS tomando como base empresas que operam sob o regime de lucro presumido.

Entretanto, a planilha constante do Edital possui natureza meramente referencial, funcionando apenas como parâmetro para definição do preço máximo aceitável pela Administração.

Nos termos do Termo de Referência, cada licitante deverá apresentar sua própria planilha analítica de custos, ajustando as alíquotas de tributos conforme seu regime tributário específico.

Portanto, não há padronização obrigatória do regime tributário, cada licitante assume a responsabilidade pela composição de seus custos e o único limite imposto é o teto global estabelecido pela Administração.

Tal procedimento encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021, especialmente nos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, não configurando violação à isonomia no certame.

Além disso, cumpre ressaltar que não há como a Administração Pública estabelecer uma planilha de custos distinta para cada regime de tributação existente.

No ordenamento tributário brasileiro, coexistem diferentes regimes fiscais – lucro real, lucro presumido e Simples Nacional –, cada qual com particularidades próprias.

Todavia, a planilha de custos constante do edital deve possuir caráter único e padronizado, servindo apenas como referência para a formação do preço estimado pela Administração.

Assim, **não é viável a elaboração de planilhas específicas para cada regime tributário**, razão pela qual cabe a cada licitante adequar sua proposta e sua composição de custos à realidade tributária a que esteja submetido, observando-se, naturalmente, o limite máximo estabelecido pelo Edital.

2) Quanto ao Item 2 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante questiona o valor mensal de R$ 330,06 adotado como remuneração do capital investido por veículo, a atribuição de valor inferior ao veículo reserva e a exclusão deste do respectivo cálculo.

O item 5.5 do Termo de Referência exige frota dimensionada para a coleta de até 70 toneladas mensais, acrescida de reserva técnica mínima de 20%. A planilha prevê dois veículos efetivos, avaliados em R$ 275.000,00, e um veículo reserva usado, avaliado em R$ 100.000,00.

A memória de cálculo apresenta inconsistências. Embora informe taxa de 1,07% ao mês, o valor de R$ 330,06 corresponde, aparentemente, à aplicação de juros de 2% ao ano sobre o capital médio investido. Além disso, menciona cinco veículos efetivos, enquanto a planilha prevê apenas dois, e exclui o veículo reserva da remuneração do capital sob o fundamento de que já estaria depreciado.

Também se verificou que o arquivo correspondente à composição oficial não contém as fórmulas utilizadas, dificultando a conferência dos cálculos.

Por outro lado, não há exigência de que o veículo reserva possua o mesmo valor dos veículos efetivos, desde que atenda às especificações do Termo de Referência e tenha capacidade para substituí-los durante a execução contratual.

Diante das inconsistências identificadas, **o apontamento merece acolhimento**, a fim de que a área técnica revise a memória de cálculo, esclareça a taxa utilizada, corrija a quantidade de veículos indicada, justifique o tratamento conferido ao veículo reserva, confirme sua equivalência operacional e disponibilize a memória oficial de cálculo em formato que permita a conferência dos valores, parâmetros e fórmulas utilizados.

3) Quanto aos Itens 3, 4 e 5 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante questiona a ausência de previsão de horas extras, adicional noturno e equipe reserva, bem como os valores adotados para o vale-alimentação e o adicional de insalubridade.

A planilha considera jornada mensal de 220 horas e dois turnos de 7,33 horas, mantendo zerados os campos relativos a horas extras e adicional noturno. Essas circunstâncias não demonstram, por si sós, a necessidade das referidas verbas, cuja incidência depende da efetiva exigência de trabalho além da jornada ordinária ou no período compreendido entre 22h e 5h.

O atendimento de reclamações em até 12 horas úteis também não implica necessariamente a realização de horas extras, pois se trata de prazo para cumprimento da obrigação, cabendo à contratada organizar sua equipe dentro das jornadas legalmente admitidas. Recomenda-se apenas que a área técnica explicite os horários ordinários de execução, a fim de afastar interpretações divergentes.

Quanto aos benefícios trabalhistas, verificou-se que o memorial menciona a Convenção Coletiva de Trabalho de 2026/2027, enquanto as planilhas detalhadas fazem referência à convenção de 2025/2026. A norma coletiva efetivamente aplicável e os respectivos valores de vale-alimentação e adicional de insalubridade deverão ser confirmados pela área técnica.

Em relação à equipe reserva, o percentual mínimo de 20% previsto no item 5.5 do Termo de Referência refere-se exclusivamente à frota. Não há exigência de manutenção do mesmo percentual para a mão de obra, cabendo à contratada dimensionar sua equipe e assegurar a continuidade dos serviços durante férias, afastamentos e faltas.

Assim, **o apontamento merece acolhimento parcial, restrito à definição dos horários ordinários de execução e à conferência da norma coletiva utilizada**. Não procede a pretensão de inclusão automática de horas extras, adicional noturno ou reserva de pessoal no percentual de 20%, salvo se a área técnica concluir que as condições efetivas de execução exigem tais custos.

4) Quanto ao Item 6 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante questiona a ausência de quantitativos, especificações e custos relativos ao fornecimento de sacolas destinadas à coleta seletiva.

O item 5.11 do Termo de Referência determina que a contratada, no prazo máximo de seis meses, implemente o fornecimento contínuo de sacolas à população atendida, assumindo todos os custos de aquisição, logística e distribuição. Também exige cronograma periódico, relatório mensal das quantidades entregues e prevê multa pelo descumprimento da obrigação.

Apesar disso, o Termo de Referência não informa a quantidade estimada de sacolas, o número de usuários ou domicílios atendidos, a periodicidade mínima de distribuição, as dimensões ou demais especificações necessárias à formação do preço.

A planilha contém apenas uma verba genérica de R$ 25.000,00 para estrutura, programas sociais e incentivos, sem demonstrar se o fornecimento das sacolas foi considerado ou qual parcela lhe foi destinada.

A ausência desses parâmetros impede o adequado dimensionamento da obrigação, permite a adoção de premissas distintas pelas licitantes e dificulta a fiscalização e a aplicação das sanções previstas.

Diante disso, **o apontamento merece acolhimento**. A área técnica deverá definir os quantitativos estimados, as especificações, a periodicidade e a abrangência da distribuição, bem como

demonstrar o respectivo custo na planilha orçamentária, promovendo a revisão do valor estimado, se necessário.

5) Quanto aos Itens 7 e 8 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante questiona o tipo de veículo considerado na composição de custos e o índice de consumo de combustível, sustentando que a NR-38 exigiria caminhão compactador e que o parâmetro adotado não seria compatível com esse equipamento.

A NR-38 não impõe a utilização de caminhão compactador em toda atividade de coleta. A norma estabelece que a plataforma operacional, quando utilizada para o deslocamento dos coletores, somente pode ser instalada em veículo coletor compactador.

No caso analisado, entretanto, o próprio Termo de Referência, em seu item 5.5, exige a utilização de caminhões compactadores com prensa recalibrada. Essa previsão não está compatibilizada com os demais documentos, pois o item 1.3 menciona caçambas abertas ou compartimentadas, enquanto a planilha considera "caminhão equipado com baú fechado" e atribui valor específico à caçamba do tipo baú. Em outro trecho, a mesma planilha faz referência a caçamba compactadora.

Quanto ao combustível, verificou-se que a composição atual adota consumo de 2,5 km/l, e não o índice de 3,5 km/l indicado na impugnação. Não subsiste, portanto, o pedido de alteração fundado especificamente nesse parâmetro, sem prejuízo da necessidade de justificativa técnica do índice utilizado.

Diante das contradições identificadas, **o apontamento merece acolhimento**. A área técnica deverá estabelecer de forma inequívoca o tipo de caminhão exigido, harmonizar o Termo de Referência e a planilha de custos e revisar, se necessário, os valores do veículo, do implemento, da manutenção e do combustível. O índice de 2,5 km/l deverá ser mantido somente se demonstrada sua compatibilidade com o equipamento efetivamente definido.

6) Quanto ao Item 9 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante aponta divergência entre os quantitativos de 56, 70 e 75 toneladas mensais constantes dos documentos da contratação.

O Termo de Referência estabelece o quantitativo de 672 toneladas anuais, equivalente a 56 toneladas mensais, utilizado para definir a quantidade contratada e o valor global estimado. Já o item 5.5 prevê que a frota seja dimensionada para atender à coleta de até 70 toneladas mensais, acrescida de reserva técnica mínima de 20%. Esse quantitativo se refere à capacidade operacional da frota, não correspondendo necessariamente ao volume mensal de pagamento.

A inconsistência encontra-se na planilha de composição de custos, que adota 75 toneladas mensais como divisor para o cálculo do preço unitário de R$ 2.614,37. O custo mensal estimado de R$ 196.077,63 foi distribuído por 75 toneladas, enquanto o Termo de Referência estabelece a contratação de 672 toneladas anuais, equivalentes a 56 toneladas mensais.

O valor global de R$ 1.756.856,64 resulta da multiplicação daquele preço unitário pelas 672 toneladas anuais, de modo que o preço foi formado com base em volume mensal diferente daquele previsto para a contratação.

Essa divergência compromete a formação do preço unitário e pode afetar a exequibilidade da contratação, pois os custos fixos foram distribuídos por quantidade superior àquela prevista para medição e pagamento.

Diante disso, **o apontamento merece acolhimento**. A área técnica deverá compatibilizar os quantitativos constantes do Termo de Referência, da planilha orçamentária e dos demais documentos da fase preparatória, recalculando o preço unitário com base no volume estimado para a contratação ou justificando tecnicamente a utilização de parâmetro diverso.

7) Quanto ao Item 10 da Impugnação/Esclarecimento

A impugnante solicita esclarecimento quanto à responsabilidade pelos custos de pesagem dos resíduos e sustenta que, caso sejam atribuídos à contratada, deverão constar da planilha de composição de custos.

O Termo de Referência determina que o pagamento seja realizado por tonelada de material efetivamente triado, beneficiado e pesado em balança certificada na unidade de triagem. Também estabelece que a medição mensal será efetuada com base em pesagem obrigatória em balança rodoviária, mediante apresentação dos respectivos comprovantes.

Considerando que a unidade de triagem e as despesas operacionais necessárias à execução do objeto são de responsabilidade da contratada, conclui-se que os custos da pesagem também lhe são atribuídos. Entretanto, a planilha orçamentária não contém item específico para essa despesa. A verba genérica destinada à estrutura operacional não permite verificar se foram considerados os custos de aquisição, locação, utilização, manutenção ou certificação da balança.

Verifica-se, ainda, a necessidade de compatibilizar as referências à balança certificada e à balança rodoviária, definindo as características mínimas do equipamento e admitindo, se for tecnicamente possível, a utilização de estrutura própria ou de terceiros.

Diante disso, **o apontamento merece acolhimento**. A área técnica deverá esclarecer expressamente que os custos da pesagem são de responsabilidade da contratada, definir o equipamento e os procedimentos exigidos e demonstrar a inclusão da respectiva despesa na planilha orçamentária, promovendo a revisão do valor estimado, se necessário.

Esses são os fundamentos.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **este Setor Jurídico opina** pelo conhecimento da Impugnação/Esclarecimento e, em parte, acolhida, conforme fundamentação retro, devendo, após as alterações, ser retificado e republicado o Edital de Licitação, com a reabertura dos prazos, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Salvo melhor juízo, é o Parecer.

Braço do Norte/SC, 07 de agosto de 2026.

GUSTAVO MICHELS BOTEGA

Assinado de forma digital por GUSTAVO MICHELS BOTEGA
Dados: 2026.08.19 13:54:26 -03'00'

Dr. GUSTAVO MICHELS BOTEGA
Assessor Jurídico