

PARECER JURÍDICO

Consulente: Departamento de Licitações

Assunto: Recurso Administrativo interposto pela empresa SS Caçambas Ltda. ME – Análise das alegações e das contrarrazões – Vícios insanáveis nas Planilhas de Composição de Custos Referenciais – Recomendação de Anulação da Concorrência Eletrônica nº 001/2026 (Processo Administrativo nº 03/2026)

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa SS Caçambas Ltda. ME, inscrita no CNPJ nº 13.911.042/0001-26, em face da decisão proferida pela Agente de Contratação no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 001/2026 (Processo Administrativo nº 03/2026), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para operação e manutenção de área de recebimento (ecoponto), coleta, transporte, triagem e processamento de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU (volumosos, massa verde e resíduos da construção civil), transbordo, transporte e destinação final de resíduos, com fornecimento de máquinas, equipamentos, instalações e mão de obra no Município de Pontal/SP.

A recorrente SS Caçambas, que foi inabilitada no certame por razões autônomas (ausência de registro no CREA e apresentação de atestado técnico incompatível com o objeto licitado), sustenta, em síntese, a existência de vícios graves e insanáveis nas planilhas orçamentárias referenciais do edital, notadamente: (i) dupla multiplicação do efetivo de mão de obra na composição dos custos dos Anexos V e VII; (ii) depreciação integral de equipamentos pesados em 12 (doze) meses, correspondente a 100% do valor de aquisição; e (iii) inclusão de despesas de capital (CAPEX) de infraestrutura fixa como custo mensal recorrente (OPEX). Sustenta, ainda, que a empresa declarada vencedora provisória, ESAL Empreendimentos e Soluções Ambientais Ltda., teria se valido dos vícios da planilha referencial para praticar o denominado “jogo de planilha”, corrigindo a duplicidade de mão de obra em sua proposta, mas compensando a redução inserindo o item “Segurança Patrimonial” (no valor de R\$ 79.134,00/mês) não previsto no edital, e inflando valores de equipamentos com depreciação acelerada.

A empresa ESAL Empreendimentos e Soluções Ambientais Ltda. apresentou contrarrazões, sustentando, em resumo, o desprovisionamento do recurso, a legalidade de sua proposta e a adequada inabilitação da recorrente SS Caçambas por fundamentos autônomos.

O Departamento de Licitações encaminhou os autos ao Departamento Jurídico solicitando manifestação sobre a tempestividade e admissibilidade do recurso, a relevância jurídica das alegações atinentes às planilhas referenciais, a legalidade da proposta da empresa ESAL e o encaminhamento juridicamente mais seguro a ser adotado pela Administração.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Tempestividade e Admissibilidade do Recurso

O recurso é tempestivo, tendo sido interposto dentro do prazo de 3 (três) dias úteis previsto no art. 165, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021 e no item 10.2 do edital, contados da data de intimação do ato de inabilitação, ocorrida em 09 de abril de 2026, tendo sido as razões recursais apresentadas em 13 de abril de 2026.

Quanto à admissibilidade, registra-se que a SS Caçambas Ltda. foi inabilitada no certame por razões autônomas, relacionadas à documentação e à qualificação técnica, consoante relatório de habilitação emitido pela Secretaria de Meio Ambiente. A inabilitação, por si só, não afasta a legitimidade para apontar ilegalidades no certame que tenham influenciado nas condições de competitividade ou que afetem a validade do procedimento como um todo, na forma do art. 165, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Ademais, os vícios suscitados dizem respeito ao modelo da planilha orçamentária do próprio edital, cuja invalidade pode e deve ser conhecida de ofício pela Administração, independentemente de provocação, em razão do poder-dever de autotutela.

No que tange à alegação de preclusão por conhecimento prévio da recorrente sobre os supostos erros das planilhas sem que tenha impugnado o edital no prazo do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, observa-se que referida circunstância, ainda que potencialmente relevante para limitar a discussão no âmbito do recurso de interesse exclusivo da recorrente, não impõe vedação à atuação de ofício da Administração, mormente em se tratando de vícios insanáveis na formação do preço de referência do edital, com potencial de gerar sobrepreço – com violação direta aos princípios precípuos do procedimento licitatório, mormente da economicidade e eficiência, não se convalidam pela inércia da Administração ou pelo decurso de prazo.

2.2. Da Análise dos Vícios Apontados nas Planilhas Referenciais

A análise dos documentos constantes dos autos, especialmente as planilhas de composição de custos dos Anexos V (Coleta e Transporte), VI (Fornecimento e Troca de Caçambas) e VII (Operação e Manutenção dos Ecopontos), evidencia a existência de distâncias metodológicas graves, que são examinadas a seguir.

a) Vício nº 1 – Dupla Multiplicação do Efetivo de Mão de Obra

As planilhas referenciais apresentam estrutura de cálculo que incorre em dupla contagem do efetivo de pessoal. O método adotado foi: (1) calcula-se o salário individual de cada categoria e aplica-se o percentual de encargos sociais de 71,26%, obtendo-se o “custo por funcionário”; (2) multiplica-se esse valor pelo número de empregados, obtendo-se o “total do efetivo homem”; (3) contudo, o valor do “total do efetivo homem” é novamente multiplicado pelo número de funcionários, gerando uma segunda multiplicação que não corresponde à realidade.

O efeito prático é o seguinte: no Anexo V, 2 (dois) motoristas são computados como se fossem 4 (quatro), gerando um custo mensal de R\$ 29.279,36, quando o correto seria R\$ 14.639,68; e 4 (quatro) serventes são computados como 16 (dezesseis), gerando R\$ 47.054,04, quando o valor correto seria R\$ 11.763,51. No Anexo VII, 6 (seis) supervisores de ecoponto são computados como 36 (trinta e seis), elevando o custo mensal a R\$ 116.525,28, quando o correto seria R\$ 19.420,88.

Trata-se de erro matemático evidente na estrutura da planilha, que resulta em sobrepreço estrutural no orçamento referencial, em violação aos artigos 6º, inciso LVI, e 11, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

b) Vício nº 2 – Depreciação Integral de Equipamentos em 12 Meses

Os Anexos V, VI e VII adotam taxa de depreciação de 100% sobre o custo de aquisição dos equipamentos no prazo de 12 (doze) meses. Isso significa que a planilha orça o repasse integral do valor de compra dos equipamentos ao longo de apenas um ano de contrato. Exemplificativamente: dois caminhões basculantes de 12 m³, custo unitário de R\$ 46.818,35, geram depreciação mensal de R\$ 7.803,06; um caminhão poliguindaste, no valor de R\$ 170.553,83, gera depreciação mensal de R\$ 14.212,82; e 36 (trinta e seis) caçambas estacionárias, no valor total de R\$ 31.446,00, são integralmente repassadas em 12 meses.

A metodologia adotada desconsidera a vida útil efetiva dos equipamentos, que para máquinas pesadas é estimada em 10 anos pela Receita Federal¹. A depreciação acelerada de 100% em 12 meses configura transferência indevida de patrimônio à contratada, tipificando enriquecimento sem causa vedado pelo art. 884 do Código Civil. Além disso, no modelo contratual vigente, o Município paga integralmente o equipamento mas não fica com ele ao final do contrato, o que agrava a lesividade do método.

c) Vício nº 3 – Inclusão de Despesas de Capital (CAPEX) como Custo Mensal Recorrente (OPEX)

O Anexo VII lança como “Custo Total Mensal com Despesas Operacionais” (OPEX) uma série de itens que constituem, pela sua própria natureza, investimentos em capital fixo (CAPEX), realizados uma única vez na implantação dos ecopontos. Os valores identificados são: Forração com Bica Corrida – R\$ 99.258,30; Cerca perimetral em alambrado – R\$ 77.544,00; Radier de concreto armado – R\$ 40.306,47; Serviços complementares (portões, sinalização) – R\$ 37.500,00. O conjunto totaliza R\$ 254.608,77 por mês de obras fixas.

Tais itens são construídos apenas uma vez. Ao serem classificados como custo mensal recorrente, a planilha referencial permite que o Município pague por essas obras todos os meses durante toda a vigência contratual, configurando superfaturamento por quantidade/serviço fictício, vedado pelo art. 11, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

2.3. Da Análise da Proposta da Empresa ESAL e do Alegado Jogo de Planilha

A análise da proposta readequada da empresa ESAL Empreendimentos e Soluções Ambientais Ltda. revela que a empresa corrigiu em sua proposta a duplicidade de mão de obra identificada nos Anexos V e VII. A correção é tecnicamente adequada e demonstra que a empresa tinha pleno conhecimento do vício na planilha referencial.

Contudo, ao corrigir a fórmula aritmética da mão de obra, a empresa reduziu o valor global de sua proposta. Para compensar essa redução e manter o preço próximo ao teto estimado pela Administração, a ESAL adotou as seguintes medidas, identificadas nos autos:

- a) Inclusão do item “Segurança Patrimonial” no valor de R\$ 79.134,00/mês (seis unidades a R\$ 13.189,00 cada), rubrica completamente ausente das planilhas orçamentárias referenciais e do Termo de Referência, não tendo sido solicitado em nenhuma cláusula do edital;

¹ <https://www.planilhafluxo.com.br/calculadora/depreciacao>

- b) Inflação do valor de aquisição dos caminhões basculantes, que foram cotados a R\$ 209.278,04 cada (contra R\$ 46.818,35 da planilha da PMP), mantendo-se a depreciação de 100% em 12 meses, o que eleva a depreciação mensal de R\$ 7.803,06 para R\$ 34.879,67 por par de veículos;
- c) Majoração dos valores unitários de alguns itens de infraestrutura em relação à planilha referencial, como a forração com bica corrida, orçada pela ESAL a R\$ 201,23/m³, contra R\$ 190,15/m³ da PMP.

A prática descrita no item 'a' configura, em tese, violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021), pois a proposta inclui serviço não solicitado no edital, o que desnatura sua conformação ao objeto licitado e viola o princípio do julgamento objetivo. Além disso, a inserção estratégica de rubrica inexistente para compensar a redução de um item viciado constitui o denominado "jogo de planilha", amplamente reprovado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Entretanto, ainda que se considerássemos sanável a questão da proposta da ESAL isoladamente, persiste o fato de que os vícios de origem são da própria planilha orçamentária referencial elaborada pela Administração, que contaminou toda a base de competição do certame, impossibilitando a justa comparação de propostas e a verificação de sobrepreço ou inexequibilidade com parâmetros confiáveis.

2.4. Da Inabilitação da SS Caçambas Ltda. por Fundamentos Autônomos

Independentemente do mérito das alegações recursais, consigna-se que a inabilitação da SS Caçambas Ltda. encontra-se adequadamente fundamentada no relatório de habilitação emitido pela Secretaria de Meio Ambiente em 07 de abril de 2026, pelos seguintes fundamentos autônomos e independentes entre si: (i) ausência de registro ou inscrição da pessoa jurídica junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, exigência expressa do item 9.1.4 do Termo de Referência; (ii) apresentação de atestado de capacidade técnica que comprovava exclusivamente o fornecimento de caçambas de 3 m³, sem demonstração de experiência em operação de ecopontos, coleta e transporte de resíduos em vias públicas e gestão integrada de RSU; (iii) vínculo técnico precário com a profissional indicada como responsável técnica, formalizado por contrato de prestação de serviços de apenas 1 (um) mês; e (iv) apresentação de valor unitário acima do estimado para o item 3 da planilha.

Cada um dos fundamentos acima é suficiente, por si só, para manter a inabilitação da recorrente, independentemente do conhecimento do mérito recursal. O provimento do recurso no que tange aos vícios da planilha não teria o condão de reverter a inabilitação da SS Caçambas Ltda., que se sustenta por fundamentos legítimos e autônomos.

2.5. Da Anulação do Certame – Fundamento Legal e Dever de Autotutela

Os vícios identificados nas planilhas orçamentárias referenciais do edital são de natureza estrutural e insanável. Não se trata de simples erro formal passível de correção por diligência ou saneamento no curso do procedimento. A duplicidade na computação de mão de obra, a depreciação integral de equipamentos em 12 meses e a classificação de CAPEX como OPEX mensal constituem distorções profundas na base de formação do preço de referência, que tornam inviável a avaliação justa e isonômica das propostas, bem como a verificação de sobrepreço ou inexequibilidade.

A continuidade do certame com planilhas viciadas implicaria a contratação de serviços por valor substancialmente superior ao adequado, configurando lesão ao erário e violação ao princípio da economicidade, além de expor o gestor público a responsabilização por erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei nº 13.655/2018 e do art. 12 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a autoridade superior a proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável. O poder-dever de autotutela da Administração, consagrado nas Súmulas 346 e 473 do STF, impõe a revisão dos atos administrativos eivados de ilegalidade, não se podendo invocar a eficiência ou a celeridade processual para convalidar vício que comprometeria a legalidade e a economicidade da contratação.

A anulação do certame não impede a imediata reabertura da licitação, devidamente saneada. Ao contrário, o interesse público na prestação dos serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos é um elemento que reforça a celeridade na revisão do ato, devendo a nova licitação ser instaurada tão logo as planilhas referenciais sejam corrigidas pela área técnica competente.

2.6. Das Providências Necessárias à Retificação das Planilhas e Reabertura do Certame

Para que a nova licitação seja instaurada com orçamento referencial confiável, recomenda-se que a Secretaria de Meio Ambiente e a área técnica competente procedam à elaboração de novas planilhas de composição de custos, com observância obrigatória das seguintes correções:

- i) **Quanto à mão de obra (correção do vício nº 1):** a estrutura de cálculo das planilhas dos Anexos V, VI e VII deve ser reformulada de modo que o valor total de mão de obra por categoria resulte do produto simples entre o custo unitário do funcionário (salário + encargos) e o número de empregados daquela categoria, vedada qualquer multiplicação adicional do subtotal já acumulado pelo quantitativo de pessoal. Recomenda-se que a planilha adote coluna explícita de “custo unitário por empregado” e coluna de “quantidade de empregados”, com a operação de multiplicação visível e auditável.
- ii) **Quanto à depreciação dos equipamentos (correção do vício nº 2):** as taxas de depreciação dos equipamentos (caminhões basculantes, caminhão poliguindaste, retroescavadeira, caçambas estacionárias e demais máquinas) devem ser calculadas com base na vida útil estimada de cada equipamento, conforme parâmetros da Receita Federal do Brasil (IN RFB nº 1.700/2017), das normas contábeis aplicáveis (NBC TG 27) e das referências de mercado, vedada a adoção de depreciação de 100% em 12 meses. Para veículos pesados e máquinas, a vida útil geralmente varia entre 5 (cinco) e 10 (dez) anos, resultando em taxas anuais entre 10% e 20%. Além disso, os valores unitários de aquisição dos equipamentos devem ser atualizados com base em cotações de mercado contemporâneas e fontes públicas (SINAPI, SEINFRA, nota fiscal ou pesquisa de preços documentada), vedada a adoção de valores não respaldados por documentação idônea.
- iii) **Quanto à separação entre CAPEX e OPEX (correção do vício nº 3):** os custos de implantação dos ecopontos (forração com bica corrida, cerca perimetral, radier de concreto armado, portões, sinalização vertical e demais obras de infraestrutura fixa) devem ser segregados dos custos mensais de operação e manutenção. Recomenda-se estruturar a planilha com rubrica distinta de “investimento inicial de implantação” (onerada no primeiro mês ou diluída linearmente ao longo do prazo de uso esperado da infraestrutura), separada dos

custos recorrentes mensais. Itens construídos uma única vez não podem integrar o custo mensal recorrente.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina este Departamento Jurídico pela adoção das seguintes medidas:

- a) Conhecer do recurso administrativo interposto pela SS Caçambas Ltda. ME, por ser tempestivo e versar sobre ilegalidades de ordem pública que comportam conhecimento de ofício pela Administração, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;
- b) Manter a inabilitação da empresa SS Caçambas Ltda. ME, cujos fundamentos autônomos – ausência de registro no CREA, atestado técnico incompatível com o objeto licitado, vínculo técnico precário e valor unitário acima do estimado – são legítimos, suficientes e independentes entre si, não sendo afastados pela decisão de conhecimento do recurso;
- c) Declarar a nulidade da Concorrência Eletrônica nº 001/2026 (Processo Administrativo nº 03/2026), com fundamento no art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, em razão dos vícios estruturais insanáveis identificados nas planilhas de composição de custos referenciais integrantes do edital – especificamente a dupla multiplicação do efetivo de mão de obra, a depreciação integral de equipamentos em 12 meses e a inclusão de CAPEX como OPEX mensal –, vícios que comprometeram a isonomia entre os licitantes, a validade do orçamento referencial e a possibilidade de verificação confiável de sobrepreço ou inexequibilidade;
- d) Determinar à Secretaria de Meio Ambiente e à área técnica competente a elaboração de novas planilhas de composição de custos, com as correções metodológicas indicadas no item 2.6 deste parecer, especialmente: (i) eliminação da dupla multiplicação de mão de obra; (ii) adoção de taxas de depreciação compatíveis com a vida útil real dos equipamentos; e (iii) separação entre investimentos de implantação (CAPEX) e custos operacionais mensais recorrentes (OPEX);
- e) Autorizar a imediata instauração de nova licitação, após a correção dos vícios indicados, com observância integral dos requisitos da Lei nº 14.133/2021, dado o relevante interesse público na prestação contínua dos serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos no Município de Pontal/SP.

É o parecer.

À autoridade superior.

Pontal, 23 de abril de 2026.

Marília Volpe Zanini Mendes Batista
OAB/SP – 167.562



Documento assinado digitalmente
LUIZ OTAVIO ROSSETTO MENDES BATISTA
Data: 23/04/2026 13:45:07-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Marina Gouveia de Azevedo Viel
OAB/SP – 329.619

Luís Otávio Rossetto Mendes Batista
OAB/SP – 402.174