À PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE ILHABELA/SP

Pregão Eletrônico nº 087/2026

Edital nº 114/2026

Processo Administrativo SEI nº 3520400.427.00000861/2026-95

COOPERBRÁS – COOPERATIVA MISTA DE CONSUMO, PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 45.693.530/0001-09, por seu representante legal, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, COM PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME

em face das exigências restritivas e inconsistências identificadas no instrumento convocatório, conforme as razões seguintes.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 087/2026 encontra-se designada para o dia 03 de novembro de 2026, às 09h01, conforme estabelecido no instrumento convocatório.

Nos termos do artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, qualquer pessoa possui legitimidade para impugnar edital de licitação em razão de irregularidades na aplicação da legislação, desde que o pedido seja protocolado até três dias úteis antes da abertura do certame.

O próprio edital reproduz essa disposição no item 2.2, estabelecendo expressamente o prazo de três dias úteis anteriores à realização da sessão pública.

Cumpre observar, ainda, que a Prefeitura Municipal de Ilhabela, por meio do Decreto Municipal nº 12.115/2026, transferiu o ponto facultativo referente ao Dia do Servidor Público para 30 de outubro de 2026, sendo o dia 02 de novembro feriado nacional de Finados.

Dessa forma, considerando o calendário administrativo municipal e a data designada para abertura do certame, a presente impugnação, apresentada em 27 de outubro de 2026, observa o prazo legal e editalício.

Ademais, a Cooperbrás possui interesse direto e legítimo no procedimento licitatório, uma vez que atua na operacionalização do próprio Centro de Triagem objeto da contratação, pretendendo assegurar que o

certame observe os princípios da legalidade, competitividade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade.

Portanto, requer-se o regular conhecimento e processamento desta impugnação.

II – DAS EXIGÊNICAS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA

II.I – Da Exigência de Comprovação Técnica de 03 anos.

O item 9.8.1 do instrumento convocatório estabelece que as interessadas deverão apresentar atestado de bom desempenho anterior, relativo à execução de objeto de mesma natureza e atividade pertinente, compatível em características com o objeto licitado, por prazo mínimo de 03 (três) anos, em períodos sucessivos ou não.

Além da exigência temporal, determina-se a comprovação de execução de quantitativo mínimo correspondente a 750 toneladas de resíduos sólidos recicláveis, equivalente a 50% do quantitativo indicado pela Administração.

Entretanto, a previsão estabelecida no item 9.8.1 deve ser confrontada com o disposto no item 13.2 do próprio edital, segundo o qual:

“A vigência do instrumento será de 12 (doze) meses.”

Verifica-se, portanto, que a Administração Municipal exige experiência anterior correspondente ao triplo da duração inicial do contrato que pretende celebrar.

Embora o artigo 67, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021 admita, nas contratações de serviços contínuos, a exigência de comprovação de experiência anterior por período não superior a três anos, tal previsão constitui limite máximo legal, e não autorização para sua imposição automática em qualquer contratação.

A definição do período exigido deve observar as peculiaridades do objeto, a complexidade das atividades, os riscos envolvidos e, especialmente, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, por sua vez, estabelece que os procedimentos licitatórios somente poderão conter exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

A matéria foi recentemente enfrentada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em circunstâncias substancialmente semelhantes às verificadas no presente certame.

No julgamento do TC-013979.989.25-8, realizado pelo Tribunal Pleno em 10 de setembro de 2025, sob relatoria do Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira, foi examinada licitação promovida pelo Município de Taubaté para contratação de serviços contínuos de limpeza, na qual se exigia experiência anterior mínima de 36 meses, embora o contrato possuísse vigência inicial de apenas 24 meses.

Naquela oportunidade, o Tribunal reconheceu o excesso da exigência, afirmando que o prazo máximo de três anos previsto no artigo 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 deve ser modulado conforme o objeto licitado e guardar relação de proporcionalidade com a contratação.

É o entendimento:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DE PRÉDIOS, MOBILIÁRIOS E EQUIPAMENTOS ESCOLARES. ATIVIDADES REUNIDAS NO OBJETO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ATRIBUÍDAS AOS POSTOS DE TRABALHO. **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PRAZO PARA INÍCIO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. DIVERGÊNCIA EM PRAZO PARA COMPLEMENTAÇÃO E ANÁLISE DE DOCUMENTOS**. BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS EM CÓPIA REGISTRADA OU AUTENTICADA NA JUNTA COMERCIAL. MEMORIAL DE CÁLCULO DOS ÍNDICES CONTÁBEIS ASSINATO POR CONTADOR. PARCIALMENTE PROCEDENTE. RETIFICAÇÃO DETERMINADA.
(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Relator Maxwell Borges de Moura Vieira; 10/09/2025)

O Tribunal afastou, ainda, a justificativa fundada na possibilidade de futuras prorrogações contratuais, reconhecendo que eventual extensão da vigência constitui acontecimento futuro e incerto, condicionado ao preenchimento dos requisitos legais.

Consequentemente, determinou a retificação do edital para adequar a experiência temporal exigida à vigência contratual inicialmente estabelecida.

O entendimento foi posteriormente reafirmado pelo próprio Tribunal de Contas paulista.

No julgamento do TC-0014868.989.25-2, em sessão plenária realizada em 15 de outubro de 2025, sob relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa, examinou-se licitação para prestação de serviços de nutrição e alimentação hospitalar.

Naquele procedimento, a Administração exigia comprovação de experiência anterior mínima de 36 meses, apesar de a contratação possuir vigência inicial de somente 15 meses.

O Tribunal reconheceu a desproporcionalidade da exigência e determinou a revisão do dispositivo editalício, estabelecendo que o prazo mínimo de experiência deveria ser definido segundo parâmetro proporcional à vigência inicialmente prevista.

O precedente apresenta especial relevância porque envolve serviços hospitalares, cuja execução contínua e adequada possui evidente importância para o interesse público, sem que essa circunstância tenha sido considerada suficiente para justificar automaticamente o período de experiência exigido.

Diante disso, se o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reconheceu a desproporcionalidade da exigência de 36 meses de experiência em contratações com vigência inicial de 24 e 15 meses, com maior razão merece revisão a imposição do mesmo período para contrato com duração inicial de apenas 12 meses.

No âmbito federal, o Acórdão nº 2076/2023 – Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, estabeleceu que a exigência de três anos de experiência em serviços contínuos deve encontrar fundamentação adequada em estudos prévios e na experiência da própria Administração, capazes de demonstrar que tal período é indispensável em razão da essencialidade, complexidade, riscos ou outras particularidades do objeto.

Mais recentemente, no Acórdão nº 733/2026 – Plenário, igualmente relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, o TCU reafirmou que a exigência de experiência temporal mínima, nos termos do artigo 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, depende de fundamentação técnica adequada nos elementos do planejamento da

contratação.

> “VISTA, relatada e discutida esta representação de licitante acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90019/2025 sob a responsabilidade da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 2ª Região Fiscal, cujo objeto é a contratação continuada de serviço de guarda de mercadorias em ambiente monitorado e seguro;
> ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 169, II, 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:
> 9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
> 9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;
> 9.3. dar ciência à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 2ª Região Fiscal sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico 90019/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: falta de informações na descrição da necessidade da contratação e na descrição da solução como um todo, no Estudo Técnico Preliminar, que permitam fundamentar a exigência editalícia de tempo mínimo de constituição/experiência de três anos, prevista no subitem 9.28.1.1 do Termo de Referência, em desacordo com os incisos I e VII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021;
> 9.4. comunicar esta decisão à representante e à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 2ª Região Fiscal; e
> 9.5. arquivar os autos.”
> (TC 024.199/2025-7, ACÓRDÃO Nº 733/2026 – TCU – Plenário, Presidente Vital do Rêgo, Relator Jorge Oliveira)

Trata-se de precedente especialmente pertinente, por envolver atividades relacionadas ao gerenciamento de resíduos e reproduzir a mesma relação entre prazo de experiência e vigência contratual verificada no certame promovido por Ilhabela.

No presente caso, não se identifica, na documentação editalícia examinada, justificativa técnica individualizada capaz de demonstrar por que a experiência de 12 meses, acompanhada da comprovação de desempenho operacional compatível, seria insuficiente para assegurar a execução do objeto.

A exigência torna-se ainda mais questionável quando cumulada com a comprovação de processamento de 750 toneladas de resíduos recicláveis e com os demais requisitos técnico-profissionais estabelecidos no edital.

Ressalta-se que a exigência quantitativa de 50%, isoladamente considerada, encontra previsão no artigo 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. O questionamento apresentado dirige-se à proporcionalidade do conjunto das exigências e à ausência de demonstração da necessidade de um período temporal adicional de três anos.

Ademais, o próprio Termo de Referência, à página 42, informa que a Administração dispensou a elaboração do Estudo Técnico Preliminar sob o fundamento de que os serviços já vêm sendo prestados.

A existência de histórico operacional, contudo, não significa que todos os interessados devam comprovar exatamente o mesmo período de experiência da atividade anteriormente executada no Município.

O tempo durante o qual determinado serviço público vem sendo prestado não se confunde com o tempo mínimo de experiência que deve ser exigido dos participantes de nova contratação.

Tampouco a dispensa regulamentar do ETP afasta a obrigação de justificar, nos demais documentos preparatórios, as exigências restritivas impostas aos interessados.

Dessa forma, requer-se a retificação do item 9.8.1 do edital, afastando a exigência de experiência mínima de três anos e estabelecendo parâmetro compatível com a vigência inicial de doze meses, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos processos TC-013979.989.25-8 e TC-0014868.989.25-2.

Subsidiariamente, requer-se a apresentação da fundamentação técnica concreta que demonstre a indispensabilidade dos 36 meses de experiência para a execução do objeto durante a vigência inicial de apenas 12 meses.

II.II Das exigências de CREA e CAT

Além da restrição temporal anteriormente demonstrada, os itens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.5 do edital estabelecem exigências relacionadas à inscrição da licitante em conselho profissional, ao registro de responsável técnico e à apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT.

O item 9.8.2 exige certidão de registro da licitante perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou outro conselho equivalente e o item 9.8.3 exige o registro do profissional técnico indicado no conselho competente.

Por sua vez, o item 9.8.5 estabelece a apresentação de CAT em nome do responsável técnico que assumirá a execução dos serviços relacionados às parcelas consideradas tecnicamente relevantes. Entretanto, a aplicação dessas exigências deve observar a natureza predominante das atividades efetivamente contratadas.

Conforme descrito no próprio edital, o objeto compreende o recebimento, a segregação, o enfardamento, o armazenamento, o transporte e a destinação ambientalmente adequada de resíduos recicláveis.

Trata-se de conjunto de atividades predominantemente operacionais, inseridas na cadeia de recuperação e reaproveitamento de materiais recicláveis, cuja execução não se confunde, necessariamente, com a prestação de serviços privativos de engenharia.

A Lei Federal nº 6.839/1980, em seu artigo 1º, estabelece que a obrigatoriedade de registro de pessoas jurídicas perante conselhos profissionais decorre da atividade básica desenvolvida ou dos serviços prestados a terceiros.

Portanto, a exigência de inscrição no CREA não pode ser estabelecida simplesmente em razão da existência de procedimentos operacionais relacionados à gestão ambiental, sendo necessária a demonstração de que a atividade efetivamente contratada está compreendida entre aquelas legalmente submetidas à fiscalização do respectivo conselho.

No mesmo sentido, o artigo 67, incisos I, II e V, da Lei nº 14.133/2021 condiciona as exigências de habilitação técnico-profissional e técnico-operacional à pertinência com o objeto da contratação e à efetiva necessidade de registro na entidade profissional competente, quando for o caso.

> **Art. 67.** A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> **I** - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
> **II** - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente,

quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

É necessário distinguir, assim, a eventual obrigação de contar com profissional habilitado para determinadas responsabilidades técnicas da exigência de que toda a entidade operadora esteja registrada como prestadora de serviços de engenharia.

Essa distinção assume especial importância quando o serviço é executado por cooperativa regularmente constituída, cuja finalidade consiste na organização coletiva de atividades de processamento e recuperação de materiais recicláveis.

No caso concreto, a Cooperbrás já atua na operacionalização do Centro de Triagem “Nega Malu”, no âmbito do Contrato Municipal nº 276/2023, sem que, conforme seu histórico contratual, tenha sido exigida anteriormente inscrição empresarial no CREA como condição para o desempenho das mesmas atividades operacionais.

Embora a ausência de exigência em contratação anterior não afaste eventual obrigação legal atualmente aplicável, constitui circunstância relevante que exige da Administração justificativa para a introdução de novo requisito restritivo.

A controvérsia foi recentemente enfrentada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão nº 197/2026 – Tribunal Pleno, Processo nº 505041/25.

Naquele julgamento, relativo à contratação de serviços de resíduos sólidos, o Tribunal estabeleceu que a exigência de registro de empresas e profissionais em determinado conselho de classe, especialmente o CREA, depende de fundamentação técnica específica, clara e devidamente motivada.

A Corte ressaltou a necessidade de observar a possibilidade de atuação de outros profissionais legalmente habilitados, não sendo admissível a imposição automática de determinada inscrição profissional sem demonstração de sua pertinência com as atividades contratadas.

> **EMENTA:** REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES. 1. EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 36 MESES. CONTRATO COM VIGÊNCIA INICIAL DE 12 MESES. SERVIÇO CONTÍNUO. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. 2. EXIGÊNCIA DE EXCLUSIVIDADE DE REGISTRO NO CREA. ATIVIDADES QUE TAMBÉM SE INSEREM NA ÁREA DE COMPETÊNCIA DO CRQ OU DO CRBIO. RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE CONFIGURADA. PRECEDENTES DO TCE/PR. 3. PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO, COM EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES.
> (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Acórdão n 197/2026 – Tribunal Pleno, Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

O precedente é especialmente relevante porque a mesma decisão também apreciou exigências temporais de experiência anterior, demonstrando a necessidade de avaliar conjuntamente os diferentes requisitos de qualificação impostos às licitantes.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a jurisprudência igualmente distingue a qualificação técnico-operacional da pessoa jurídica da qualificação técnico-profissional dos responsáveis técnicos.

Com efeito, a comprovação de experiência operacional da empresa ou cooperativa deve decorrer de atestados idôneos de serviços efetivamente prestados, enquanto a CAT se relaciona ao acervo técnico do profissional habilitado, observadas as atribuições legalmente registráveis no conselho competente.

Essa distinção impede que a Administração transforme a exigência de acervo técnico-profissional em obstáculo injustificado à demonstração da experiência operacional de entidades que comprovadamente executam as atividades licitadas.

Ressalta-se que a Impugnante não pretende afastar a observância de normas de segurança, licenciamento ambiental, responsabilidade técnica ou qualquer obrigação legal indispensável ao funcionamento regular do Centro de Triagem.

O que se questiona é a ausência de demonstração técnica específica de que a integralidade das atividades descritas no objeto exige registro empresarial no CREA ou apresentação de CAT referente a serviços de triagem e enfardamento de recicláveis.

Assim, requer-se a revisão dos itens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.5, para que as exigências de registro profissional e acervo técnico sejam limitadas às atividades efetivamente submetidas à fiscalização de conselho profissional competente, preservando-se a possibilidade de comprovação da experiência técnico-operacional por atestados idôneos.

Subsidiariamente, requer-se a apresentação das justificativas técnicas individualizadas que fundamentaram a adoção de cada requisito, com indicação expressa das atividades legalmente privativas de profissional habilitado e do respectivo conselho fiscalizador.

III – DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O Termo de Referência apresenta inconsistência relevante em sua fundamentação, especialmente no que diz respeito à existência de cooperativas de catadores no Município e à avaliação das alternativas juridicamente disponíveis para a execução do objeto.

Na página 40, a Administração afirma inexistir, no âmbito municipal, cooperativa ou associação de catadores formalmente constituída e em regular funcionamento.

Entretanto, a própria documentação editalícia reconhece, à página 43, a existência do Contrato Municipal nº 276/2023, referente à operacionalização do Centro de Triagem “Nega Malu”.

A Cooperbrás, ora Impugnante, é entidade cooperativa regularmente constituída, com atuação no Município de Ilhabela, responsável pela execução dos serviços atualmente prestados na referida unidade. Há, portanto, necessidade de esclarecimento quanto à premissa utilizada pela Administração para afirmar a inexistência de cooperativa de catadores regularmente constituída e em funcionamento.

Não se trata de circunstância meramente formal.

A existência de cooperativa atuante na atividade objeto da contratação possui consequências jurídicas relevantes, sobretudo diante do regime estabelecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e pela legislação de contratações públicas.

O artigo 36, § 1º, da Lei Federal nº 12.305/2010 estabelece que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deverá priorizar a organização e o funcionamento de cooperativas

ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação, nos termos da legislação aplicável.

Por sua vez, o artigo 75, inciso IV, alínea “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021 contempla hipótese específica de dispensa de licitação para contratação de atividades de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva, quando executadas por associações ou cooperativas que atendam aos pressupostos legais.

> **Art. 75.** É dispensável a licitação:
>
> **IV** - para contratação que tenha por objeto:
> **j)** coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

Evidentemente, não se sustenta que a simples natureza cooperativa da Impugnante determine automaticamente sua contratação direta.

A aplicação da hipótese legal depende da comprovação dos requisitos específicos, da compatibilidade do objeto contratual e da regular instrução administrativa prevista no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, a existência de solução legal especialmente direcionada às cooperativas de catadores constitui alternativa que deve ser considerada no planejamento administrativo, sobretudo quando a própria unidade já é operacionalizada por entidade dessa natureza.

No presente caso, o Município deveria demonstrar se efetivamente examinou a alternativa de contratação direta legalmente prevista e quais razões técnicas, econômicas ou jurídicas conduziram à escolha do modelo licitatório adotado.

A ausência de demonstração dessa avaliação é especialmente relevante diante da afirmação editalícia de inexistência de cooperativa local regularmente constituída, cuja correção fática é expressamente questionada pela Impugnante.

Cumpre observar, ainda, que o Termo de Referência informa ter sido dispensada a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, com fundamento no artigo 40, inciso II, do Decreto Municipal nº 9.795/2023, em razão da continuidade dos serviços no Município.

Ainda que se reconheça a possibilidade de dispensa do ETP em hipóteses regulamentares aplicáveis, tal circunstância não afasta a necessidade de motivação adequada da solução escolhida e das exigências de habilitação previstas no edital.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória deverá considerar os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação.

A Administração permanece obrigada a demonstrar a pertinência dos requisitos estabelecidos e a fundamentação da escolha administrativa, ainda que determinadas formalidades de planejamento sejam dispensadas por regulamentação válida.

No caso concreto, a conjugação da premissa questionável sobre a inexistência de cooperativa local com a imposição de requisitos técnicos potencialmente restritivos revela a necessidade de revisão da

fundamentação utilizada para estruturação da contratação.

Não se pode admitir que a Administração desconsidere, sem justificativa suficiente, a realidade operacional da unidade e o regime jurídico específico das cooperativas de catadores, especialmente quando tais circunstâncias podem influenciar diretamente o modelo de contratação e as condições de participação.

Diante disso, requer-se o reexame da justificativa constante do Termo de Referência, com esclarecimento dos critérios utilizados para afirmar a inexistência de cooperativas regulares no Município.

Requer-se, igualmente, que a Administração demonstre a avaliação da aplicabilidade do artigo 75, inciso IV, alínea “j”, da Lei nº 14.133/2021 e apresente os fundamentos técnicos e econômicos que justificaram a opção pelo procedimento licitatório e pelos requisitos de habilitação adotados.

IV – DOS QUANTITATIVOS E DO ORÇAMENTO

Além das inconsistências anteriormente apontadas, o planejamento quantitativo da contratação demanda esclarecimentos quanto à compatibilidade entre a estimativa estabelecida no edital e o histórico operacional do Centro de Triagem “Nega Malu”.

Conforme informado na página 39 do Termo de Referência, o Município de Ilhabela registrou, no ano de 2025, média aproximada de 167,54 toneladas mensais de resíduos recicláveis provenientes da coleta seletiva municipal.

O próprio documento informa, ainda, que o Centro de Triagem recebe materiais recicláveis provenientes de outras fontes, inclusive entregas particulares, coleta de volumosos e resíduos oriundos de comunidades tradicionais.

Entretanto, o quantitativo previsto para a nova contratação corresponde a apenas 125 toneladas mensais, totalizando 1.500 toneladas durante a vigência anual do contrato.

Há, portanto, diferença de aproximadamente 42,54 toneladas mensais entre a média da coleta seletiva informada para 2025 e o quantitativo mensal estimado para a contratação.

Em termos percentuais, a previsão contratual representa redução aproximada de 25,4% em comparação com a média mensal indicada para o ano anterior.

A divergência exige esclarecimentos porque o serviço contratado envolve estrutura operacional permanente, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, insumos, logística, manutenção da unidade e cumprimento de exigências ambientais.

Parte significativa dessas despesas possui natureza fixa ou recorrente, independentemente do volume mensal de resíduos efetivamente recebido e processado.

Consequentemente, a definição do quantitativo contratual interfere diretamente na composição do preço unitário e na avaliação da viabilidade econômico-financeira das propostas.

O orçamento estimado, conforme indicado no edital, corresponde a R$ 1.080.495,00 para 1.500 toneladas, com preço unitário referencial de R$ 720,33 por tonelada.

A Administração deve demonstrar que tal valor contempla os custos fixos e variáveis necessários à

execução integral do objeto, considerando as particularidades operacionais do Centro de Triagem e as variações previsíveis de volume.

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado da contratação seja compatível com os preços praticados no mercado e com as quantidades contratadas, consideradas as peculiaridades do local de execução.

> **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O artigo 6º, inciso XXIII, alíneas “a”, “f”, “g” e “i”, da mesma legislação exige que o Termo de Referência contemple elementos adequados de definição do objeto, gestão contratual, critérios de medição e pagamento e estimativas de valor acompanhadas das memórias de cálculo e documentos de suporte.

No mesmo sentido, o artigo 18, § 1º, incisos IV e VI, estabelece parâmetros legais para a fundamentação das quantidades e do orçamento durante a fase preparatória, sem prejuízo das hipóteses regulamentares de dispensa da elaboração formal do ETP.

> **Art. 18.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> **§ 1º** O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> **IV** - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
>
> **VI** - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

No presente caso, não se afirma que a estimativa de 1.500 toneladas seja, por si só, ilegal, mas que a divergência entre os dados históricos disponibilizados e o quantitativo contratado exige fundamentação verificável.

Com efeito, a ausência de esclarecimento quanto à metodologia utilizada pode comprometer a previsibilidade econômica da contratação, especialmente considerando a obrigação de manutenção de estrutura operacional contínua.

A insuficiência da estimativa também pode ocasionar necessidade de alterações contratuais posteriores, comprometendo a adequada avaliação da proposta mais vantajosa e a própria estabilidade da prestação do serviço.

A circunstância assume maior relevância em razão do regime de pagamento por tonelada, que torna indispensável compreender como serão remunerados os custos fixos necessários ao funcionamento da unidade.

Assim, requer-se a apresentação das memórias de cálculo e dos documentos utilizados para estabelecer a estimativa anual de 1.500 toneladas, bem como das justificativas para a adoção do quantitativo mensal de 125 toneladas diante do histórico operacional apresentado no próprio Termo de Referência.

Requer-se, igualmente, a demonstração da composição do preço unitário de referência, inclusive quanto à consideração dos custos fixos, variáveis e operacionais necessários à execução integral do serviço.

Caso verificada insuficiência ou inconsistência dos parâmetros utilizados, requer-se a revisão dos quantitativos e do orçamento estimado, com a correspondente adequação do instrumento convocatório.

V – DA SUSPENSÃO E DOS PEDIDOS

As irregularidades e inconsistências apontadas na presente impugnação dizem respeito a aspectos essenciais da contratação, especialmente à definição dos requisitos de habilitação técnica, à fundamentação do modelo de contratação e à elaboração dos quantitativos e parâmetros econômicos do certame.

A manutenção da sessão pública antes do adequado exame dessas questões poderá comprometer a competitividade, a isonomia entre os participantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os procedimentos licitatórios deverão observar, entre outros, os princípios da legalidade, igualdade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, eficiência e interesse público.

O artigo 9º, inciso I, da mesma legislação veda a adoção de condições capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação, ressalvadas as exigências legalmente justificadas.

Por sua vez, o artigo 164 assegura o direito de impugnação dos atos convocatórios, constituindo instrumento de controle preventivo da legalidade das contratações públicas.

Embora o item 2.2.1 do edital estabeleça que a concessão de efeito suspensivo à impugnação constitui medida excepcional, a excepcionalidade não impede sua adoção quando demonstrada a presença de irregularidades capazes de comprometer a regularidade do procedimento.

No caso concreto, a necessidade de suspensão decorre, principalmente, da possibilidade de exclusão de interessados em razão de requisitos de habilitação cuja proporcionalidade foi expressamente questionada e que apresentam significativa correspondência com exigências já censuradas pelos Tribunais de Contas.

O risco de prejuízo é concreto, pois, uma vez realizada a sessão pública, eventuais licitantes afastados pelas condições impugnadas poderão ter sido impedidos de competir em igualdade de condições, tornando necessária a revisão dos atos praticados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo demonstra a pertinência da suspensão cautelar em hipóteses semelhantes.

No TC-0014868.989.25-2, a Corte determinou cautelarmente a suspensão de procedimento licitatório que apresentava, entre outras questões, exigência desproporcional de experiência técnico-operacional, posteriormente determinando a retificação do edital.

Também no TC-013979.989.25-8, a atuação cautelar do Tribunal precedeu a determinação de correção

das exigências de habilitação técnica, inclusive quanto à experiência anterior mínima.

Esses precedentes evidenciam que a preservação da regularidade do certame pode justificar a paralisação temporária do procedimento até a correção das cláusulas restritivas, evitando prejuízos à competitividade e à segurança jurídica.

Ademais, a suspensão pretendida não se confunde com a interrupção dos serviços essenciais de processamento de resíduos recicláveis, que deverão permanecer assegurados mediante os instrumentos administrativos juridicamente cabíveis.

A medida requerida destina-se exclusivamente a impedir o prosseguimento de procedimento potencialmente irregular, preservando o interesse público na continuidade dos serviços ambientais e na realização de contratação válida.

Diante do exposto, requer-se:

a) O conhecimento da presente impugnação, reconhecendo-se sua tempestividade e a legitimidade da Cooperbrás para questionar o instrumento convocatório;

b) A concessão imediata de efeito suspensivo, com a suspensão da sessão pública designada para 03 de novembro de 2026, até o exame fundamentado das irregularidades apontadas;

c) O acolhimento da impugnação quanto ao item 9.8.1 do edital, determinando-se a exclusão da exigência de experiência mínima de três anos e sua substituição por parâmetro proporcional à vigência contratual inicialmente prevista de doze meses, em observância aos entendimentos firmados pelo TCE-SP nos processos TC-013979.989.25-8 e TC-0014868.989.25-2;

d) A revisão dos itens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.5 do instrumento convocatório, para afastar exigências de registro perante conselho profissional e apresentação de CAT que não estejam demonstradas como indispensáveis à execução do objeto, admitindo-se a comprovação da qualificação técnico-operacional por atestados idôneos e preservando-se somente as exigências profissionais efetivamente pertinentes;

e) O reexame da justificativa administrativa que afirma a inexistência de cooperativas de catadores regularmente constituídas e em funcionamento no Município, considerando a atuação da Cooperbrás na operacionalização do Centro de Triagem “Nega Malu” e a existência do Contrato Municipal nº 276/2023;

f) A apresentação da análise administrativa acerca da aplicabilidade do artigo 75, inciso IV, alínea “j”, da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à verificação dos requisitos legais da contratação direta de cooperativas de catadores e à fundamentação da escolha da solução adotada;

g) A disponibilização dos documentos técnicos, memórias de cálculo e justificativas utilizados para estabelecer a estimativa de 1.500 toneladas anuais, o quantitativo mensal de 125 toneladas e o valor unitário de referência, com reavaliação dos parâmetros caso constatadas inconsistências;

h) O reconhecimento da necessidade de revisão da fundamentação administrativa das exigências de qualificação técnica, especialmente considerando a cumulação dos requisitos de experiência temporal, quantitativo mínimo e acervo técnico-profissional;

i) A retificação dos dispositivos editalícios que se mostrem incompatíveis com a legislação aplicável, com republicação do edital e reabertura dos prazos legais sempre que as modificações comprometerem a formulação das propostas, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

j) Subsidiariamente, caso não sejam acolhidos os pedidos de retificação, seja apresentada decisão expressamente fundamentada, acompanhada dos estudos, pareceres e documentos técnicos que demonstrem a necessidade e a proporcionalidade das exigências questionadas;

k) Que a decisão referente à presente impugnação seja disponibilizada antes da abertura da sessão pública, com comunicação formal à Impugnante e aos demais interessados, observados os prazos legais.

Por fim, requer-se que a Administração reconheça a necessidade de compatibilizar as exigências editalícias com a efetiva natureza operacional do objeto, as particularidades da atuação cooperativa e a jurisprudência dos órgãos de controle, de modo a assegurar a máxima competitividade possível sem prejuízo da adequada execução contratual.

Termos em que,

Pede deferimento.

Ilhabela/SP, 27 de outubro de 2026.

COOPERBRÁS – COOPERATIVA MISTA DE CONSUMO, PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
CNPJ nº 45.693.530/0001-09