

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE PORTÃO – RS
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTÃO – SETOR DE LICITAÇÕES

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 45/2026
SOLICITAÇÃO DE COMPRA Nº 2026/1999

COOPERATIVA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO COOPERTRAN LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 00.691.905/0001-55, com sede na Rua Topázio, nº 123, Vila Andreza, Congonhas/MG, vem à presença de Vossa Senhoria, respeitosa e tempestivamente, com fulcro no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 17 do instrumento convocatório, formular a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em referência, destinado à contratação dos serviços de transporte rodoviário aos pacientes assistidos pela Secretaria Municipal de Saúde/SEMSA, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva. Conforme o item 17.1 do Edital e o artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa poderá impugnar o edital até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da Sessão Pública.

Considerando que a Sessão Pública está agendada para o dia 16 de julho de 2026, às 9 horas, a protocolização deste documento nesta data, pela via eletrônica do sítio www.portaldecompraspublicas.com.br, atende ao requisito legal, impondo-se o seu recebimento e a análise do seu mérito.

2. DAS RAZÕES DE MÉRITO

2.1. Da exigência de CTPS/contrato de prestação de serviços para comprovação de vínculo dos motoristas – incompatibilidade com o regime das sociedades cooperativas

O item 1.2.6 do Edital – reproduzido no item 2.1.6 da Minuta de Contrato (Anexo IV) – exige, para o regular exercício das atividades, a apresentação de cópia da comprovação de vínculo dos profissionais/motoristas utilizados no exercício das atividades com a licitante, mediante apresentação da cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social/CTPS, contrato de prestação de serviços ou, se for o caso, cópia do Contrato Social, caso pertencente ao quadro social da licitante. No mesmo sentido, o item 1.2.1, “e”, do Edital exige que os motoristas estejam vinculados à licitante.

A redação, tal como consolidada, não contempla a realidade jurídica das sociedades cooperativas. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa (cooperados) mantêm vínculo associativo e societário legítimo, regido pela Lei nº 5.764/1971 e pelo art. 16 da Lei nº 14.133/2021, e não possuem registro em CTPS, uma vez que não são empregados celetistas da cooperativa. Da mesma forma, o vínculo do cooperado não se documenta por contrato de prestação de serviços celetista ou civil comum, mas por ato cooperativo, matrícula/estatuto social, livro de matrícula, atas de assembleia e demais documentos próprios do regime cooperativista.

A exigência, sem qualquer ressalva, restringe indevidamente a competitividade e configura conduta expressamente vedada pelo art. 9º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que proíbe ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

Registre-se, ainda, que o objeto licitado – disponibilização de veículos com motorista para deslocamento de pacientes, remunerada por veículo/mês, com previsão de quilometragem mensal – caracteriza contrato de transporte (art. 730 do Código Civil), executado por demanda, o que afasta os requisitos de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade típicos da terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva.

A jurisprudência corrobora a legitimidade das cooperativas de transporte nessa modalidade de contratação. O Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, em processo envolvendo esta própria Impugnante (Processo nº 0020386-70.2017.5.04.0664 RO), sedimentou que a relação de cooperado afasta o vínculo de emprego, pela ausência dos requisitos dos artigos 2º e 3º da CLT. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, no Acórdão nº 396/2009 – Plenário, considerou legítima a participação de cooperativas de transporte em licitações públicas com veículos dos próprios cooperados, consignando que, não havendo necessidade de subordinação jurídica entre o motorista e a contratada, a admissão de cooperativas no certame não padece de ilegalidade.

Impõe-se, portanto, a inclusão de ressalva expressa nos itens 1.2.1, “e”, e 1.2.6 do Edital e no item 2.1.6 da Minuta de Contrato, esclarecendo que, no caso de sociedades cooperativas, a comprovação de vínculo dos condutores poderá ser feita por documentos próprios do regime cooperativista (estatuto social, ata de admissão, livro de matrícula de associados, certidão da cooperativa ou instrumento equivalente), nos termos da Lei nº 5.764/1971.

2.2. Da exigência de PPRA – documento revogado e substituído pelo PGR (NR-01)

O Edital exige, no item 1.2.6, e o Termo de Referência (Anexo I, item 4) e o Estudo Técnico Preliminar (item 3) reiteram, a apresentação de PPRA, PCMSO e ASO dos motoristas destinados à prestação do serviço. A mesma exigência é repetida no item 2.1.6 da Minuta de Contrato.

Ocorre que o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, previsto na antiga redação da NR-09, foi expressamente revogado pela Portaria SEPRT nº 6.730/2020, com vigência a partir de 03 de janeiro de 2022, tendo sido substituído pelo Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR, instituído pela NR-01 (item 1.5.3.2 e seguintes). Atualmente, a NR-09 disciplina apenas a avaliação e o controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos, não mais existindo a figura do PPRA no ordenamento juslaboral brasileiro.

Exigir documento revogado é exigir o impossível: nenhum licitante regularmente assessorado em SST emitirá hoje um PPRA, sob pena de produzir documento sem lastro normativo. A cláusula, tal como redigida, gera insegurança jurídica, enseja desclassificações e

inabilitações indevidas e ofende o princípio da legalidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), além de restringir a competitividade.

Requer-se, pois, a retificação do Edital, do Termo de Referência, do Estudo Técnico Preliminar e da Minuta de Contrato, para que a menção ao PPRA seja substituída pelo Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR (NR-01), mantidas, no que couber, as exigências de PCMSO e ASO.

2.3. Do plano de manutenção dos veículos obrigatoriamente emitido por engenheiro mecânico com ART – exigência desproporcional e destituída de justificativa técnica

O Edital (item 1.2.6), o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar exigem a apresentação de Plano de Manutenção dos veículos, emitido por engenheiro mecânico com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica/ART.

A exigência é desproporcional e não encontra amparo em norma legal ou regulamentar. O objeto licitado consiste na disponibilização de veículos sedan de passeio, com apenas 4 (quatro) passageiros, submetidos ao licenciamento anual ordinário (CRLV) e às regras gerais do Código de Trânsito Brasileiro. Não se trata de transporte coletivo de passageiros, tampouco de veículo de característica especial que exija projeto ou responsabilidade técnica de engenheiro mecânico. A manutenção preventiva de automóveis de passeio é rotineiramente realizada conforme plano do próprio fabricante e por oficinas e concessionárias, sem qualquer necessidade de ART.

Nem o Estudo Técnico Preliminar nem o Termo de Referência apresentam qualquer motivação técnica para a exigência, limitando-se a reproduzi-la. A Lei nº 14.133/2021 impõe que as exigências de qualificação técnica sejam restritas ao indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 5º, 18, §1º, e 67 da Lei nº 14.133/2021), sendo vedada a criação de ônus desnecessários e desproporcionais aos licitantes, conforme a Súmula nº 272 do TCU: “No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.”

Requer, assim, a exclusão da exigência de ART/engenheiro mecânico, admitindo-se, em seu lugar, a apresentação de plano de manutenção preventiva da própria contratada, com base no manual do fabricante, ou, subsidiariamente, que a Administração apresente motivação técnica idônea nos autos, nos termos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

2.4. Da exigência de veículos com ano/modelo mínimo 2025 – restrição à competitividade sem motivação

O Edital (item 1.2.1, “a”), o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar exigem que os 10 (dez) veículos sejam do tipo sedan, ano/modelo mínimo 2025.

A exigência significa, na prática, que o licitante deverá dispor de frota com, no máximo, um ano de fabricação em relação ao exercício da contratação, o que equivale a impor a aquisição de 10 (dez) veículos zero-quilômetro ou seminovos de altíssimo valor, previamente à disputa, sem qualquer garantia de contratação. Semelhante requisito elimina do certame cooperativas e empresas que dispõem de frota própria em plenas condições de uso, licenciada, segurada e com manutenção preventiva em dia, mas com ano/modelo anterior a 2025.

Nenhum dos documentos do processo apresenta estudo, dado ou motivação técnica que demonstre a razão pela qual veículos de ano/modelo 2023 ou 2024, por exemplo, seriam inaptos ao transporte de pacientes. As demais exigências do Edital – perfeitas condições de uso, higienização, manutenções preventivas rigorosamente em dia, ar-condicionado, direção hidráulica, vidros e travas elétricas, freios ABS e airbag – já são plenamente suficientes para assegurar a qualidade, o conforto e a segurança do serviço, sendo o critério de idade da frota, isoladamente, medida restritiva desprovida de correspondência com o interesse público.

A restrição viola o art. 37, XXI, da Constituição Federal, os arts. 5º, 9º, II, e 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e o item 21.5 do próprio Edital, segundo o qual as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados.

Requer a alteração do requisito para a fixação de idade máxima razoável da frota – sugerindo-se, por exemplo, veículos com até 5 (cinco) anos de fabricação, contados da data da assinatura do contrato –, mantidos todos os demais requisitos de segurança, conforto e conservação já previstos; ou, alternativamente, a apresentação de motivação técnica idônea que sustente a exigência atual.

2.5. Da pesquisa de preços limitada – necessidade de ampliação e de transparência do mapa comparativo

O Estudo Técnico Preliminar, no item 5 (Alternativas disponíveis no mercado), indica uma única empresa como referência de mercado – CICLOTUR TURISMO E TRANSPORTE LTDA ME, CNPJ nº 07.260.422/0001-45 –, mencionando, de forma genérica, a utilização de sites especializados e da plataforma Banco de Preços. Já o Termo de Referência (item 9) informa que o valor foi obtido conforme contrato atual nº 143/2022, isto é, com base em contratação pretérita, celebrada há aproximadamente quatro anos.

Não há, nos autos disponibilizados aos interessados, o mapa comparativo de preços, tampouco a identificação das cotações, notas fiscais, contratações similares ou atas de registro de preços efetivamente consideradas. O art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a pesquisa de preços deve ser realizada mediante a combinação, sempre que possível, dos parâmetros ali elencados, com ampla pesquisa de mercado e cesta de preços aceitáveis, sendo recomendável a utilização de, no mínimo, três fontes distintas e a desconsideração de valores inexequíveis ou excessivamente elevados.

A adoção de fonte única, somada à ancoragem em contrato firmado em 2022, compromete a fidedignidade do valor estimado (R\$ 14.154,08 por veículo/mês; R\$ 1.698.489,60 globais), que serve simultaneamente de teto para desclassificação de propostas (item 11.2, “c”, do Edital) e de referência para a negociação (item 14.3). Preço estimado mal formado prejudica tanto a Administração – que pode contratar acima do mercado – quanto os licitantes, que podem ver suas propostas rejeitadas por parâmetro incorreto.

Requer, portanto, (i) a complementação da pesquisa de preços, com a utilização de fontes diversificadas e atualizadas, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021; e (ii) a disponibilização, no sítio do Município e no portal do certame, do mapa comparativo de preços e dos documentos que lastrearam a estimativa, em observância aos princípios da publicidade, da transparência e do julgamento objetivo.

2.6. Da ausência de adequação do Edital ao art. 16 da Lei nº 14.133/2021 – participação de sociedades cooperativas

O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente a participação de profissionais organizados sob a forma de cooperativa nas licitações públicas, desde que atendidos os requisitos ali previstos: constituição e funcionamento em conformidade com a legislação aplicável; apresentação de demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados; e gestão operacional do serviço executada de forma compartilhada ou em sistema de rodízio.

O instrumento convocatório em exame, contudo, é integralmente omissivo quanto às cooperativas. Não há, no item 8 (documentos de habilitação), no item 9 (vedações), no Anexo I (Termo de Referência), no Anexo II (Proposta Financeira) ou no Anexo III (Declaração Conjunta), qualquer disposição que discipline a participação de sociedades cooperativas, sua forma de habilitação jurídica, a comprovação do vínculo dos cooperados ou o tratamento tributário e trabalhista aplicável. Ao contrário, todo o Edital foi redigido sob a premissa exclusiva do regime celetista (CTPS, empregados, encargos trabalhistas, PPRA/PCMSO/ASO de “motoristas” empregados).

Essa omissão, longe de ser neutra, produz efeito restritivo concreto: na prática, inviabiliza a participação de cooperativas, contrariando o art. 16 da Lei nº 14.133/2021, o art. 9º, II, do mesmo diploma, e o art. 174, §2º, da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de apoiar e estimular o cooperativismo.

Requer, por conseguinte, a adequação do Edital e de seus anexos, com a inclusão de item específico que discipline a participação de sociedades cooperativas, nos termos do art. 16 da Lei nº 14.133/2021, prevendo a documentação de habilitação correspondente (estatuto social registrado, ata de eleição dos administradores, registro na OCB/entidade competente, demonstrativo de atuação em regime cooperado e declaração de gestão operacional compartilhada ou em rodízio), bem como as ressalvas necessárias nas cláusulas de cunho celetista.

3. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, a COOPERATIVA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO COOPERTRAN LTDA requer a Vossa Senhoria o RECEBIMENTO e o processamento da presente impugnação, com o ACOLHIMENTO INTEGRAL DOS ARGUMENTOS DE MÉRITO, para determinar a reforma do Edital, do Termo de Referência, do Estudo Técnico Preliminar e da Minuta de Contrato, promovendo-se as seguintes modificações:

a) inclusão de ressalva expressa nos itens 1.2.1, “e”, e 1.2.6 do Edital e no item 2.1.6 da Minuta de Contrato, esclarecendo que a comprovação de vínculo dos condutores, no caso de sociedades cooperativas, poderá ser realizada por documentos próprios do regime cooperativista (Lei nº 5.764/1971), não se aplicando as exigências de CTPS ou de contrato de trabalho de natureza celetista;

b) substituição, em todos os documentos do certame, da exigência de PPRA – programa revogado pela Portaria SEPRT nº 6.730/2020 – pelo Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), previsto na NR-01;

c) exclusão da exigência de plano de manutenção emitido por engenheiro mecânico com ART, admitindo-se plano de manutenção preventiva da própria contratada, com base no manual do fabricante, ou, subsidiariamente, a apresentação de motivação técnica idônea nos autos;

d) alteração do requisito de ano/modelo mínimo 2025, com a fixação de idade máxima razoável da frota (sugerindo-se até 5 anos de fabricação), mantidos os demais requisitos de segurança e conservação, ou, subsidiariamente, a apresentação da motivação técnica que a justifique;

e) complementação da pesquisa de preços, com fontes diversificadas e atualizadas, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, e a disponibilização pública do mapa comparativo de preços e dos documentos que lastrearam a estimativa;

f) adequação do Edital e de seus anexos ao art. 16 da Lei nº 14.133/2021, com a inclusão de disciplina específica sobre a participação de sociedades cooperativas e a documentação de habilitação correspondente.

Por conseguinte, requer a REPUBLICAÇÃO DO EDITAL, com a reabertura dos prazos legais para a formulação de propostas, nos termos do item 17.4 do instrumento convocatório, garantindo-se os princípios constitucionais da isonomia, legalidade e ampla competitividade. Nestes termos, requer deferimento.

Brasília, 13 de julho de 2026.

Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima
Advogado – OAB/DF 12.907
Cooperativa de Transporte Rodoviário Coopertran Ltda