À PREFEITURA MUNICIPAL DE BURITI BRAVO/MA

Ref.: Processo Administrativo nº 083/2026 – CPL/PMBB
Pregão Eletrônico nº 027/2026 – SRP

MARIA BEATRIZ FURTADO DOS SANTOS, inscrita no CPF sob o nº 611.167.313-04, vem, respeitosamente e tempestivamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 14.1 do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico nº 027/2026 – SRP, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 14.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

> **14.1.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Considerando que a sessão pública está agendada para o dia 19 de novembro de 2026, o prazo fatal encerra-se no dia 16 de novembro de 2026, restando plenamente tempestiva a presente peça.

II. DOS FATOS E DO CONTEXTO DA CONTRATAÇÃO

O Município de Buriti Bravo/MA deflagrou o Pregão Eletrônico nº 027/2026 – SRP com o objetivo de registrar preços para eventual contratação parcelada de empresa especializada para prestação de serviços de terceirização de mão de obra em apoio a atividades operacionais, sob o regime de dedicação exclusiva, abrangendo 650 postos distribuídos entre as categorias de Agente de Portaria (200 postos), Agente de Apoio Operacional (250 postos), Assistente Administrativo (50 postos), Auxiliar de Setor (100 postos) e Chefe de Setor (50 postos), com valor global estimado em R$ 15.243.792,00 para o período de 12 meses.

Ocorre que o instrumento convocatório e seu Termo de Referência (Anexo I) padecem de vícios graves originários da fase preparatória, os quais comprometem a exequibilidade das propostas, violam a legislação trabalhista e previdenciária, contrariam a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas e restringem indevidamente a competitividade, impondo-se a imediata suspensão e retificação do edital.

III. DA INEXEQUIBILIDADE MANIFESTA DOS VALORES ESTIMADOS E DA AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS

A planilha orçamentária constante do item 5.5 do Termo de Referência fixa como valores máximos mensais por posto as quantias de R$ 2.079,60 para Agente de Portaria, R$ 1.880,25 para Agente de Apoio Operacional, R$ 1.846,67 para Assistente Administrativo, R$ 1.880,00 para Auxiliar de Setor e R$ 2.080,00 para Chefe de Setor.

Vejamos:

5.5. Planilha de quantitativos e valores informados nos documentos de origem

Categoria / perfil	Qtde. de postos	Base mensal da planilha (R$)	12 meses por posto (R$)	Total para 12 meses (R$)
Agente de Portaria	200	2.079,60	24.955,20	4.991.040,00
Agente de Apoio Operacional	250	1.880,25	22.563,00	5.640.750,00
Assistente Administrativo	50	1.846,67	22.160,04	1.108.002,00
Auxiliar de Setor	100	1.880,00	22.560,00	2.256.000,00
Chefe de Setor	50	2.080,00	24.960,00	1.248.000,00
TOTAL	**650**	**—**	**—**	**15.243.792,00**

Todavia, o próprio Termo de Referência reconhece expressamente, em seu item 5.5.2, que tais valores correspondem exclusivamente ao salário-base das categorias, advertindo que não se presumem preços integrais de prestação do serviço sem a devida composição dos encargos trabalhistas, benefícios, custos indiretos, tributos e demais parcelas exigíveis.

> **5.5.2.** Valor global aritmético informado pela nova planilha de cargos: R$ 15.243.792,00 (quinze milhões, duzentos e quarenta e três mil, setecentos e noventa e dois reais), correspondente a 12 meses e à estimativa de 650 postos. **Os valores mensais encontram-se identificados como "SALARIO" na planilha recebida e deverão ser confirmados pela Administração quanto à sua natureza: não se presumem preços integrais de prestação do serviço sem a composição dos encargos trabalhistas, benefícios, custos indiretos, tributos e demais parcelas exigíveis.**

Na mesma linha, o item 19.3 do Termo de Referência determinou que, antes da publicação definitiva do edital, a Administração deveria validar a pesquisa de preços e elaborar as composições analíticas integrais por categoria, distinguindo o salário-base do preço efetivo do posto por mês, bem como identificar as Convenções Coletivas de Trabalho (CCTs) aplicáveis.

> **19.3. Antes da publicação definitiva e da sessão pública, a Administração deverá validar a pesquisa de preços e as composições integrais por categoria (distinguindo salário-base**

> **de preço do posto/mês), identificar as CCTs aplicáveis, confirmar jornadas e escalas, demonstrar os quantitativos por órgão participante, comprovar a terceirizabilidade de "Chefe de Setor" e motivar a escolha do julgamento por lote único, nos termos do art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Deverá, ainda, harmonizar o aviso quanto ao modo de disputa e ao critério de julgamento.**

Mesmo diante dessa ressalva expressa no planejamento, o Edital foi publicado utilizando o mero salário-base como teto máximo de contratação. Em contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, o preço mensal do posto deve obrigatoriamente absorver, além do piso normativo fixado na Convenção Coletiva de Trabalho vigente no Estado do Maranhão, os encargos sociais e previdenciários (INSS, FGTS, RAT/FAP, Sistema S e Salário-Educação), as provisões para décimo terceiro salário, férias, terço constitucional e verbas rescisórias, o custo do profissional substituto para cobertura de ausências e férias (exigido pelo item 7.5 do TR), os benefícios obrigatórios previstos em CCT (como vale-alimentação, vale-transporte e seguro de vida), o fornecimento de uniformes e equipamentos de proteção individual, os tributos incidentes sobre o faturamento, os custos indiretos e a margem de lucro.

> **7.5.** Nos casos de falta, licença, afastamento, férias ou desligamento, **a contratada manterá a continuidade do serviço com reposição por empregado apto, nos termos da escala e do instrumento contratual, sem custo adicional não previsto em planilha.**

Ao mesmo tempo em que fixa tetos orçamentários insuficientes sequer para cobrir o salário-base acrescido dos encargos mínimos obrigatórios, o Edital determina, nos itens 6.10, 6.12 e 9.6 do TR, a desclassificação das licitantes que ofertarem salários inferiores aos pisos das Convenções Coletivas ou omitirem encargos e benefícios.

> **6.10.** Nos preços propostos pelo licitante deverão estar incluídos todos os componentes das despesas incidentes sobre os serviços, tais como: salário de mão de obra, encargos sociais (legislação previdenciária e trabalhista e seguros em geral), transporte de materiais, todo e qualquer imposto ou taxa incidente, encargos complementares (uniformes, vale-transporte, vale-refeição e quaisquer outros encargos decorrentes do objeto licitado), que são de exclusiva responsabilidade do licitante, não cabendo ao Município de Buriti Bravo/MA qualquer outro pagamento além dos preços propostos para a prestação dos serviços.

> **6.12.** Será desclassificada a empresa que apresentar composição de preços unitários, cujos valores de mão de obra, estejam inferiores aos pisos salariais normativos da categoria correspondente, fixados

> por Dissídio Coletivo, Acordos ou Convenções Coletivas de Trabalho do Município onde ocorrerá a obra, ou, quando esta abranger mais de um Município, o daquele que contemplar a maior extensão do trecho a ser contratado.
>
> **9.6.** Não serão aceitas propostas que contemplem profissionais sem as qualificações legalmente exigidas, ofereçam salários inferiores aos pisos obrigatórios aplicáveis ou desatendam a requisitos essenciais de segurança, qualidade e regularidade da prestação.

Cria-se, assim, um impasse jurídico e financeiro insolúvel, tornando a licitação manifestamente inexequível na origem e violando o disposto nos arts. 23, 48, inciso IV, e 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

IV. DA ILEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS E DA VIOLAÇÃO À SÚMULA 281 DO TCU

O item 1.3 do Termo de Referência estabelece que os serviços licitados serão executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com postos fixos, controle rigoroso de jornada e frequência (item 7.4) e subordinação hierárquica dos trabalhadores ao preposto da empresa contratada (item 4.3).

> **1.3.** Trata-se, em princípio, de serviços comuns e contínuos, **com regime de dedicação exclusiva de mão de obra nos postos efetivamente ativados,** na forma do art. 6º, incisos XV e XVI, da Lei nº 14.133/2021. A prestação ocorrerá sob responsabilidade técnica, administrativa e trabalhista da empresa contratada, sem cessão irregular de servidores ou vínculo empregatício com o Município.
>
> **7.4.** Os empregados deverão utilizar identificação funcional adequada, EPI quando necessário e uniformes compatíveis com a atividade, observadas exigências específicas e o sigilo de dados pessoais. **A empresa controlará a frequência e disponibilizará os registros pertinentes à fiscalização.**
>
> **4.3. A contratada manterá preposto com poderes para receber comunicações, distribuir tarefas à sua equipe, controlar escalas,** solucionar problemas operacionais e acompanhar a fiscalização, sem transferência de subordinação direta de seus empregados aos agentes municipais.

Contudo, os itens 4.5, 5.5 e 5.6 do Edital admitem expressamente a participação de sociedades cooperativas no certame, conferindo-lhes inclusive tratamento favorecido.

> **4.5. Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021,** para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 e do Decreto n.º 8.538, de 2015.
>
> **5.5. O licitante organizado em cooperativa** deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021.
>
> **5.6. O fornecedor enquadrado como microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa** deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3° da Lei Complementar nº 123, de 2006, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus arts. 42 a 49, observado o disposto nos §§ 1º ao 3º do art. 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Tal permissão afronta diretamente a Lei nº 12.690/2012, cujo art. 5º proíbe a utilização de cooperativa de trabalho para intermediação de mão de obra subordinada, bem como viola a Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, além de pessoalidade e habitualidade.

> **Art. 5º** A Cooperativa de Trabalho NÃO PODE ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.
>
> **Súmula nº 281 do TCU:** É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

Considerando que todas as cinco categorias licitadas pressupõem subordinação, habitualidade e pessoalidade na rotina diária das unidades municipais, impõe-se a alteração do instrumento convocatório para vedar expressamente a participação de sociedades cooperativas.

V. DA IRREGULARIDADE DA CATEGORIA "CHEFE DE SETOR" E DO AGRUPAMENTO EM LOTE ÚNICO

Somam-se às irregularidades anteriores dois pontos não saneados da fase preparatória, expressamente apontados nos itens 5.4.2, 5.4.3 e 19.3 do próprio Termo de Referência.

> **5.4.2. Chefe de Setor: a expressão constante da planilha-base será utilizada exclusivamente como denominação orçamentária provisória até validação do enquadramento.** Caso mantida, as atividades admissíveis restringem-se à coordenação operacional de empregados da própria contratada, por meio de preposto ou supervisor privado, sem chefia de unidade municipal, sem comando sobre servidores públicos, sem função de direção, assessoramento público, confiança, delegação de autoridade ou assinatura de atos administrativos.
>
> **5.4.3. O setor requisitante deverá confirmar a necessidade e a natureza efetivamente terceirizável dessa última categoria;** caso o objetivo seja suprir posto de chefia pública, a categoria deverá ser excluída e a planilha revista antes da publicação do edital.
>
> **19.3.** Antes da publicação definitiva e da sessão pública, a Administração deverá validar a pesquisa de preços e as composições integrais por categoria (distinguindo salário-base de preço do posto/mês), identificar as CCTs aplicáveis, confirmar jornadas e escalas, demonstrar os quantitativos por órgão participante, **comprovar a terceirizabilidade de "Chefe de Setor" e motivar a escolha do julgamento por lote único, nos termos do art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.** Deverá, ainda, harmonizar o aviso quanto ao modo de disputa e ao critério de julgamento.

Em primeiro lugar, a previsão da categoria de "Chefe de Setor" viola o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, que reserva as funções de direção, chefia e assessoramento exclusivamente a servidores públicos investidos em cargo efetivo ou em comissão.

O próprio Termo de Referência alertou que a nomenclatura era provisória e deveria ser excluída caso visasse suprir chefia pública, ou convertida em supervisão estritamente privada sobre os empregados da contratada, providência que não foi adotada antes da publicação.

> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> **V -** as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a

> serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Portanto, não se questiona a possibilidade de contratação de serviços de supervisão operacional privada, mas a ausência de definição clara e de comprovação de que o posto previsto no edital possui natureza efetivamente terceirizável, sem invasão das competências próprias dos agentes públicos.

Quanto ao agrupamento em lote único, a irregularidade também decorre da ausência de demonstração técnica e econômica que justifique a reunião das diferentes categorias profissionais em um único lote. O próprio item 19.3 do Termo de Referência condicionou essa escolha à devida motivação, em conformidade com o art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A reunião de objetos distintos em lote único não pode decorrer de mera conveniência administrativa, devendo estar amparada em justificativa concreta de ordem técnica e econômica, com demonstração de que essa configuração é a mais vantajosa para a Administração e não compromete a competitividade do certame.

Assim, diante da ausência de comprovação do enquadramento da categoria "Chefe de Setor" e da falta de motivação suficiente para o agrupamento em lote único, evidencia-se a necessidade de revisão do instrumento convocatório, com a correspondente adequação da planilha e da estrutura de julgamento, de modo a assegurar a legalidade, a competitividade, a isonomia e a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

VI. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante que Vossa Senhoria receba e acolha integralmente a presente Impugnação para determinar a imediata suspensão da sessão pública designada para o dia 19 de novembro de 2026 e promover a retificação do Edital e de seu Termo de Referência, a fim de:

a) Elaborar as planilhas analíticas de composição de custos e formação de preços para cada categoria profissional, atualizando os valores máximos estimados de modo a contemplar os pisos salariais vigentes das respectivas Convenções Coletivas de Trabalho do Estado do Maranhão, encargos sociais e previdenciários, provisões trabalhistas, cobertura de ausências, benefícios normativos, uniformes e EPIs, tributos, custos indiretos e lucro;
b) Alterar os itens 4.5, 5.5 e 5.6 do Edital para incluir cláusula de vedação expressa à participação de sociedades cooperativas, em observância à Súmula nº 281 do TCU e ao art. 5º da Lei nº 12.690/2012;

c) Excluir ou adequar a categoria "Chefe de Setor" às funções estritamente operacionais de encarregado/supervisor da própria contratada, bem como parcelar o objeto em lotes distintos conforme a natureza de cada serviço, republicando-se o Edital com a devida reabertura dos prazos legais.

São Luís/MA, 10 de novembro de 2026.

gov.br
Documento assinado digitalmente
MARIA BEATRIZ FURTADO DOS SANTOS
Data: 12/11/2026 10:38:07-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

MARIA BEATRIZ FURTADO DOS SANTOS
CPF nº 611.167.313-04