



IMPUGNAÇÃO EDITAL DE LICITAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICA N. 011/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 029-2025-SEMARI

MODALIDADE: PREGÃO ELETRONICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 011-2026-PE

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO FUTURA E EVENTUAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE MÃO DE OBRA, CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES, CONDIÇÕES E QUANTITATIVOS ESTABELECIDOS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS, DESTINADOS A ATENDER ÀS DEMANDAS DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE INHAMBUPE – BAHIA, ABRANGENDO ATIVIDADES DE APOIO ADMINISTRATIVO, OPERACIONAL, MANUTENÇÃO PREDIAL, CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS GERAIS.

IMPUGNANTE:

1. **G B SAMPAIO LOCACAO E MAO DE OBRA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida na Av. Manoel Souza Chaves, n. 2265, Sala 204, Segundo Andar Bairro São Caetano, Itabuna–Bahia CEP 45.607-34 inscrita no CNPJ 27.444.781/0001-60, Insc. Estadual: Isenta, neste ato representado pelo proprietário GILDEAN BARBOSA SAMPAIO,



PARECER JURÍDICO

ORGÃO SOLICITANTE: COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE INHAMBUPE/BA.

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO N. 011-2026-PE

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 029/2025-SEMARI

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO FUTURA E EVENTUAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE MÃO DE OBRA, CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES, CONDIÇÕES E QUANTITATIVOS ESTABELECIDOS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS, DESTINADOS A ATENDER ÀS DEMANDAS DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE INHAMBUPE – BAHIA, ABRANGENDO ATIVIDADES DE APOIO ADMINISTRATIVO, OPERACIONAL, MANUTENÇÃO PREDIAL, CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS GERAIS.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO (LEI Nº 14.133/2021). IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. PARTICIPAÇÃO DE SOCIEDADES COOPERATIVAS. LEGALIDADE. DEVER DE ASSEGURAR A AMPLA COMPETITIVIDADE. VEDAÇÃO QUE CONFIGURARIA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO DIRETA PREVISTA NO EDITAL. IMPUGNAÇÃO IMPROCEDENTE.

I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão Permanente de Licitação deste Município, instada a se manifestar sobre impugnação apresentada pela empresa **G B SAMPAIO LOCAÇÃO E MÃO DE OBRA LTDA.**, CNPJ nº 27.444.781/0001-60, em face dos termos do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 011/2026.

O referido certame tem como objeto o registro de preços para a futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de mão de obra, para atender às demandas das diversas secretarias do Município de Inhambupe/BA.

A empresa impugnante alega, em síntese, a ilegalidade na permissão de participação de sociedades cooperativas no certame. Para tanto, sustenta que a natureza dos serviços licitados (apoio administrativo, operacional, manutenção predial, conservação e serviços gerais) exige, por definição, relação de subordinação jurídica entre os trabalhadores e a Administração, o que seria incompatível com o regime de autonomia que rege as cooperativas.





Fundamenta sua tese na vedação contida no art. 5º da Lei nº 12.690/2012, que proíbe a utilização de cooperativas para intermediação de mão de obra subordinada, e na Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União (TCU). Argumenta que a permissão de participação configuraria "fraude cooperativista", mascarando uma verdadeira relação de emprego.

Adicionalmente, aponta para o risco de responsabilização solidária do Município por débitos trabalhistas (Súmula nº 331 do TST) e a possibilidade de caracterização de ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei nº 8.429/92) para o gestor público que autorizar tal contratação.

Ao final, requer que a impugnação seja julgada procedente para que seja realizada a retificação do instrumento convocatório, fazendo constar a expressa vedação à participação de cooperativas na licitação.

É o sucinto relatório.

II. DA NATUREZA DESTE PARECER

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o presente parecer tem por finalidade proceder à análise técnico-jurídica da impugnação ao edital em exame, avaliando a conformidade das disposições do instrumento convocatório e dos atos administrativos correlatos com as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, de modo a subsidiar a decisão da autoridade competente.

Ressalta-se que a apreciação quanto à conveniência e oportunidade da manutenção, alteração ou retificação das cláusulas editalícias impugnadas insere-se no âmbito do mérito administrativo, cuja competência é exclusiva da autoridade julgadora, não cabendo a esta manifestação adentrar em tal esfera, limitando-se à verificação da legalidade e da juridicidade dos atos praticados.

Destaca-se, ainda, que o presente parecer possui natureza estritamente opinativa, não ostentando caráter vinculante. Nesse sentido, ensina o Professor **Hely Lopes Meirelles**, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, que:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."

Dessa forma, a presente manifestação limita-se a oferecer subsídios jurídicos à tomada de decisão, cabendo à Ordenadora de Despesa da Secretaria



Municipal de Educação, no exercício de suas atribuições legais, deliberar soberanamente acerca do acolhimento ou rejeição da impugnação apresentada.

Passa-se à manifestação jurídica.

III. DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A previsão legal do instituto da Impugnação ao Edital é um direito que assiste a qualquer cidadão para questionar os termos do instrumento convocatório por irregularidade na aplicação da Lei.

Para tanto, a peça de impugnação deve respeitar os requisitos legais, entre os quais, o prazo de interposição, conforme estabelece o art. 164 da Lei nº 14.133/2021:

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.

Corroborando o dispositivo legal, o próprio Edital do certame estabelece em seu **item 25.1** a mesma regra, definindo o procedimento para o envio:

25.1 - Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório e os pedidos de impugnações poderão ser enviados a Pregoeiro, em até 03 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio da plataforma onde ocorrerá a disputa do referido certame no endereço eletrônico: <https://www.bll.org.br>.

No caso em tela, estando a sessão de abertura do certame agendada para o dia **05/03/2026**, constata-se que a presente impugnação preenche os requisitos de admissibilidade, por se tratar de instrumento tempestivo e regular, tendo sido interposto dentro do prazo legal.

Conclui-se que, à luz dos requisitos legais aplicáveis, a petição apresentada não padece de quaisquer vícios formais ou materiais que comprometam sua admissibilidade. Assim, em observância ao direito constitucional de petição, consagrado no art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal, impõe-se o seu regular recebimento e processamento para análise do mérito.



IV. DA ANÁLISE DO MÉRITO

Superada a fase de admissibilidade, o presente parecer procederá ao exame analítico e sistemático dos argumentos deduzidos pela impugnante, apreciando-os de forma individualizada e em seu conjunto, mediante o confronto com as disposições da Lei nº 14.133/2021, com as regras estabelecidas no instrumento convocatório, bem como com os princípios que regem as licitações e os contratos administrativos, notadamente os da legalidade, vinculação ao edital, isonomia, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e julgamento objetivo.

IV.1. DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

O edital é o ato que rege o processo licitatório, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes aos seus termos. Nas palavras do doutrinador Marçal Justen Filho, *“O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da administração que se vincula a seus termos...”*.

Contudo, essa vinculação não é absoluta. O próprio edital deve submissão à Constituição e às leis, não podendo conter cláusulas que violem os princípios norteadores da licitação. Caso contenha exigências ilegais, desproporcionais ou que restrinjam indevidamente a competitividade, cabe sua impugnação para que a Administração corrija o vício.

Ademais, há que se registrar que todos os itens, características e requisitos, constantes do processo licitatório em comento foram escolhidos após várias reuniões e pesquisas dos integrantes da Comissão de Licitação e Secretaria responsável, com o único objetivo de atender às necessidades do Município e seus munícipes, sem qualquer intuito de favorecer ou direcionar a escolha de possíveis concorrentes do certame.

Além disso, ressalta-se que as exigências e especificações no presente processo licitatório observam os regramentos legais e princípios constitucionais. Sendo assim, data vênua, não cabe ao particular, concorrente ou não do certame, impor formas e/ou regras diversas das presentes no edital, sob qualquer fundamento e ou justificativa, salvo as discrepâncias jurídicas e/ou ilegalidades, o que não é o caso.

IV.2. DOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE, ISONOMIA E RAZOABILIDADE

O objetivo primordial da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e isso só é possível por meio da mais ampla disputa entre os interessados. Exigências que criam obstáculos desnecessários ou desproporcionais



acabam por restringir o universo de competidores, violando diretamente este objetivo.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece um rol de princípios que devem ser obrigatoriamente observados:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da **igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da **razoabilidade**, da **competitividade**, da **proporcionalidade** (...).

Desta forma, haja vista que no presente certame não há qualquer ilegalidade/irregularidade nas cláusulas editalícias, qualquer requerimento de retificação/modificação do edital em questão, *data venia*, não deve prosperar. Posto que estaríamos diante de um direcionamento indevido do certame, deixando de lado a Supremacia do Interesse Público sobre o Particular, assim como a Discricionariedade da Administração Pública, assim como inúmeros princípios norteadores do direito pátrio, principalmente Princípios Constitucionais.

De mais a mais, menciona-se ainda que essa foi a única impugnação do referido processo licitatório, a respeito do referido tema, e tal fato por si só demonstra o oposto do sustentado pela Impugnante, haja vista, minimamente, que outros concorrentes sequer questionaram a participação ou não de Cooperativas.

IV.3. DA ALEGADA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O OBJETO E O REGIME COOPERATIVISTA

O artigo 9º da Lei nº 14.133/2021 estabelece as vedações aplicáveis aos agentes públicos que atuam no processo de licitação, proibindo condutas que possam comprometer a natureza competitiva do certame.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, cláusulas ou condições que:





a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive por meio da fixação de prazos ou locais inadequados;

Ademais, o dispositivo legal anteriormente mencionado consubstancia manifestação normativa inequívoca do princípio da competitividade, o qual constitui vetor estruturante do regime jurídico das licitações públicas. Em consonância com os ditames constitucionais, a legislação infraconstitucional consolidou a obrigatoriedade de observância do caráter competitivo do certame, como meio indispensável à seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Nessa perspectiva, revela-se juridicamente inválido qualquer ato administrativo que, direta ou indiretamente, comprometa, restrinja ou frustre a ampla competitividade, por afrontar os princípios que regem o procedimento licitatório e vulnerar o interesse público subjacente à contratação.

Outrossim, cumpre salientar que a Lei nº 14.133/2021 não apenas explicita de maneira inequívoca o princípio da competitividade o qual, embora não estivesse expressamente nominado, já se encontrava subjacente ao regime da Lei nº 8.666/1993 e amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência como também o reafirma em diversos dispositivos ao longo de sua estrutura normativa.

Nesse contexto, a legislação vigente promove a positivação clara da possibilidade de participação de sociedades cooperativas nos certames públicos, desde que atendidos os requisitos legais pertinentes, afastando interpretações restritivas incompatíveis com o modelo constitucional de contratação pública. A título exemplificativo, destaca-se o art. 16 da Lei nº 14.133/2021, que contempla expressamente a participação dessas entidades, reforçando o dever da Administração de assegurar tratamento isonômico e preservar a amplitude da competição.

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras dispostas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime de cooperativa, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;





III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente o cooperado;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Ademais, a suposta vedação legal na permissão de participação de Cooperativas em processo licitatório similares, já foi relativizada pelo próprio Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2.463/2019 – TCU – 1ª Câmara, Relator Bruno Dantas, posto que entendeu que é indevida a vedação apriorística da participação das cooperativas de trabalho em licitações, bem como asseverou que: ***“A vedação à participação de cooperativas em licitação não deve levar em conta a natureza do serviço a ser contratado, sob pena de violação do art. 10 da Lei 12.690/2012, o qual admite a prestação, pelas cooperativas, de qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que prevista em seu objeto social.”***

Cumpre, ainda, trazer à colação o teor do art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012, cuja redação expressa dispõe o seguinte, *in verbis*:

Art. 10. A Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social.

(...)

§ 2º A Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.

Destarte, impende à Administração Pública, em estrita observância ao princípio da legalidade e da isonomia, assegurar a participação de sociedades cooperativas nos certames licitatórios, admitindo sua habilitação e prosseguimento no feito, desde que demonstrado o cabal cumprimento dos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Aliás, outro não é o entendimento que emana dos Pretórios pátrios no que tange à matéria em análise, conforme se pode inferir dos arestos a seguir colacionados, proferidos em casos análogos:





APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA EM CERTAME PROMOVIDO PELO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. VIABILIDADE . PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.

Edital de licitação promovida pelo Município de Porto Alegre que veda a participação de Cooperativas de mão-de-obra, fere não só os artigos 5º e 37, XXI da CF/88, mas também o artigo 3º da Lei n. 8.666/93, na medida em que tal vedação constitui afronta aos Princípios da Isonomia e Finalidade de Seleção da proposta mais vantajosa. Deverá a Administração fiscalizar o contratado e, eventualmente constatada a inadimplência dos encargos trabalhistas, fiscais etc, providenciar o que de direito, pena de, aí sim, em face da negligência, responder pelo inadimplemento trabalhista/previdenciário, etc levado a efeito pela Cooperativa que age como empresa privada e, com tal, em face da natureza de seu préstimo, deve assim ser considerada. **Acórdão com caráter normativo do TCU ou decisão proferida em recurso de agravo de instrumento ou ainda eventual homologação de Acordo junto ao Ministério Público do Trabalho pode ser traduzido como de natureza de “res inter alios est”.** Precedentes. RECURSO DESPROVIDO . SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA.

(TJ-RS - APL: 00467132820208217000 PORTO ALEGRE, Relator.: Carlos Roberto Lofego Canibal, Data de Julgamento: 22/06/2022, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 25/07/2022),

AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – PREGÃO ELETRÔNICO – COOPERATIVA DE TRABALHO - EDITAL COM VETO À PARTICIPAÇÃO - LEGALIDADE DA VEDAÇÃO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA – AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL - VIOLAÇÃO AO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO – RECURSO PROVIDO.

1 - Para a concessão da liminar em mandado de segurança, devem coexistir dois requisitos: o perigo na demora e a plausibilidade do direito líquido e certo invocado. No caso de processo licitatório, se demonstrados vícios que maculam o procedimento, configurado está o segundo requisito, posto





que o primeiro é implícito urgência inerente à natureza do instituto.

2 - O artigo 3º, § 1º, I da Lei de Licitações prevê a vedação de qualquer ato que comprometa, restrinja ou frustre o caráter competitivo do certame, inclusive no que tange à participação de cooperativas em procedimentos licitatórios .

3 - A Lei n. 12.690/2012 assegura a impossibilidade de impedir cooperativas de participar de procedimentos de licitação pública que tenha por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.

(TJ-MT 10020933820208110000 MT, Relator.: GILBERTO LOPES BUSSIKI, Data de Julgamento: 26/07/2022, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 05/09/2022)

Destarte, com as devidas *veniae*, verifica-se que as alegações suscitadas pela impugnante não encontram respaldo no ordenamento jurídico pátrio, inexistindo fundamento legal apto a legitimar o pleito formulado, razão pela qual, *data venia*, impõe-se o não acolhimento do quanto requerido, por absoluta ausência de amparo normativo e afronta aos princípios que regem o procedimento licitatório.

Por derradeiro, revela-se oportuno invocar o entendimento doutrinário do Professor **Adilson de Abreu Dallari**, cuja análise evidencia, com precisão, a distinção necessária entre os interesses particulares dos licitantes e o interesse público que deve nortear a atuação administrativa. Nesse sentido, leciona o referido autor:

“Claro que para um participante interessa excluir o outro. Quem faz licitação sabe que, nesse momento, há uma guerra entre os participantes; mas a Administração Pública não pode deixar-se envolver pelo interesse de um proponente (que é adversário dos outros proponentes e está defendendo legitimamente o seu interesse em obter o contrato) e não pode confundir esse interesse com o interesse público.”

Este douto Procurador entende que não se encontram configurados os pressupostos fáticos e jurídicos aptos a amparar a pretensão deduzida pela Impugnante, notadamente diante da ausência de verossimilhança do direito



invocado e da inexistência de qualquer ilegalidade ou vício capaz de macular o regular desenvolvimento do certame.

Ao revés, constata-se que o instrumento convocatório foi elaborado em estrita observância às disposições normativas aplicáveis, resguardando a ampla concorrência e assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nessa perspectiva, não se evidencia qualquer circunstância que imponha a suspensão, retificação ou republicação do edital, sob pena, inclusive, de afronta aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público. O prosseguimento do certame, nos moldes em que estruturado, atende de forma adequada à necessidade concreta e atual da Administração Pública Municipal, cuja finalidade precípua consiste em suprir demanda real, devidamente justificada nos autos, ao menor custo possível, sem descuidar do rigor técnico e das cautelas necessárias à mitigação de eventuais prejuízos ao Erário.

Destarte, *data venia*, impõe-se o não acolhimento da impugnação apresentada, devendo o procedimento licitatório ter regular seguimento, preservando-se a higidez do ato convocatório e a observância integral dos princípios que norteiam a atuação administrativa.

IV.4. DA INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO DIRETA: UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DO EDITAL

O argumento da Impugnante erige-se sobre uma premissa fática manifestamente equivocada: a de que o objeto licitado impõe, por sua natureza, uma inevitável relação de subordinação direta. Uma análise técnica e sistemática do instrumento convocatório não apenas refuta essa premissa, como demonstra que o Edital foi diligentemente estruturado para impedir ativamente tal cenário, blindando a Administração contra os riscos que a própria Impugnante aponta.

Com efeito, a modelagem contratual adotada pelo Município qualifica a avença como uma **obrigação de resultado**, na qual se contrata a entrega de um serviço finalizado com um padrão de qualidade definido, e não o mero fornecimento de mão de obra para ser comandada pela Administração. Essa distinção crucial se materializa em um conjunto de cláusulas que, em harmonia, desconstituem a tese da impugnação. O instrumento é taxativo ao estabelecer uma barreira explícita que veda a essência da relação de emprego:

ITEM VIII – DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO





“A prestação dos serviços **não gera vínculo empregatício** com a Administração, sendo **vedada qualquer relação de pessoalidade ou subordinação direta** entre o ente público e os empregados da contratada.”

Não se trata de mera cláusula pro forma, mas de um comando normativo que define os limites da relação jurídica. Indo além, o Edital impõe uma obrigação de "não fazer" à própria Administração, neutralizando o exercício do poder hierárquico, que é o elemento caracterizador da subordinação. Para tanto, o Edital estabelece:

ITEM XIV – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

“7. A Administração deverá abster-se de exercer poder de mando sobre os empregados da contratada, não podendo direcionar contratações, permitir desvio de função ou tratar os trabalhadores como colaboradores eventuais do Município.”

Para garantir que a comunicação ocorra em nível estritamente gerencial, o Edital institucionaliza um canal formal e exclusivo de interlocução, impedindo a comunicação direta e informal que poderia ser interpretada como ordem. Essa função é atribuída à figura do preposto:

10.2.1. DO PREPOSTO

A CONTRATADA designará formalmente o preposto da empresa, antes do início da prestação dos serviços, indicando no instrumento os poderes e deveres em relação à execução do objeto contratado.

A CONTRATADA deverá manter preposto da empresa à disposição da Contratante durante todo o período do contrato.

Por fim, o modelo de gestão do contrato corrobora toda a estrutura, ao orientar a fiscalização para a aferição de performance, e não para o controle de pessoas. O papel do fiscal é verificar se o serviço foi entregue conforme o padrão de qualidade exigido, e não controlar o horário, a presença ou o modo de trabalho dos funcionários, atividades típicas de um empregador.

Em conjunto, estas cláusulas formam um sistema coeso e robusto que desnatura, na origem, qualquer possibilidade de subordinação jurídica. O Edital não apenas permite um modelo de execução autônomo; ele o exige. Portanto, a alegação



da Impugnante não apenas é infundada, mas ignora deliberadamente os múltiplos mecanismos de controle e as vedações expressas que o próprio Edital estabelece, tornando sua premissa faticamente insustentável.

IV.5. DO CARÁTER PREMATURO E HIPOTÉTICO DOS ARGUMENTOS DA IMPUGNANTE

É imperativo destacar um vício fundamental que macula a peça da Impugnante: a inadequação da via eleita e o caráter prematuro de seus argumentos. A empresa busca, por meio de uma impugnação ao edital, a "inabilitação" de uma licitante e a análise de mérito de uma proposta, atos que são logicamente impossíveis nesta fase, uma vez que a sessão pública do certame sequer foi iniciada.

A impugnação ao edital, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, é o instrumento processual adequado para questionar as **regras** do certame, ou seja, a legalidade e a coerência das cláusulas do instrumento convocatório. Seu objetivo é corrigir o edital antes da abertura da disputa.

A Impugnante, contudo, excede esse escopo e adentra em uma análise futurista e hipotética. Ao atacar a planilha de custos de uma cooperativa ou questionar sua capacidade de comprovar a ausência de subordinação, a empresa não está mais debatendo as regras do jogo, mas sim tentando desqualificar um jogador que ainda nem entrou em campo. A análise de propostas e a verificação dos documentos de habilitação são de competência exclusiva do Pregoeiro e de sua equipe de apoio, e ocorrem em momento processual próprio e posterior, após a abertura da sessão e o recebimento das propostas.

Tentar obter um juízo de inabilitação prévio e abstrato, antes mesmo de se conhecer quem são os licitantes e quais são suas propostas, configura um claro tumulto processual. Não cabe, nesta fase, analisar se a proposta de uma futura e hipotética licitante cooperativa será exequível ou se seus documentos serão suficientes. Tal análise seria um exercício de futurologia, e não de aplicação do Direito.

Dessa forma, todos os argumentos da Impugnante que dizem respeito à análise de uma proposta ou à habilitação de uma licitante específica devem ser liminarmente desconsiderados por manifesta inadequação processual e ausência de interesse de agir, pois se referem a fatos que ainda não ocorreram e que devem ser tratados, se e quando ocorrerem, na fase de julgamento ou por meio de recurso administrativo após a declaração do vencedor.



V. CONCLUSÃO

Ex positis, e diante da sólida e minuciosa análise empreendida, este douto Procurador firma o entendimento de que a impugnação apresentada pela empresa **G B SAMPAIO LOCAÇÃO E MÃO DE OBRA LTDA.** revela-se manifestamente improcedente, porquanto desprovida de substrato fático e jurídico apto a amparar a pretensão deduzida, além de evidenciar inadequação em sua fundamentação, em manifesta desconformidade com as disposições normativas aplicáveis e com os elementos constantes do instrumento convocatório.

A peça impugnatória parte de uma premissa fática desconstituída pela simples leitura do instrumento convocatório. Conforme detalhado, o Edital não apenas permite, mas exige um modelo de execução por resultado, erguendo uma verdadeira blindagem contratual por meio de cláusulas expressas que vedam o poder de mando, a pessoalidade e a subordinação direta. Derruída a premissa fática, esvai-se, por consequência lógica, toda a fundamentação jurídica invocada, que se baseia em uma interpretação distorcida da Súmula 281 do TCU e da legislação de regência.

Na realidade, o acolhimento do pleito da Impugnante representaria o verdadeiro ato de ilegalidade, configurando uma barreira artificial e anticoncorrencial que viola frontalmente os princípios da isonomia e da competitividade, consagrados na Lei nº 14.133/2021. A Administração estaria, nesse caso, frustrando seu objetivo primordial de selecionar a proposta mais vantajosa, em benefício de um interesse eminentemente privado.

Ademais, a impugnação busca, de forma prematura e inadequada, antecipar o mérito do julgamento das propostas, matéria a ser apreciada em momento processual oportuno e somente se e quando houver uma proposta concreta a ser analisada.

Em sua essência, a impugnação não representa um legítimo exercício do direito de petição em prol da legalidade, mas sim uma tentativa de utilizar o verniz jurídico para fins anticoncorrenciais, buscando criar uma reserva de mercado por via transversa.

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina, de forma conclusiva, pelo **integral indeferimento** da impugnação, e recomenda, com fulcro nos princípios da eficiência, da competitividade e da continuidade do serviço público, o imediato e regular prosseguimento do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 011/2026, por se tratar de procedimento hígido, legal e indispensável ao atendimento das necessidades municipais.





É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Este é o opinativo, salvo melhor juízo.

É o parecer.

Inhambupe/BA, 25 de fevereiro de 2026.


Bel. Guilherme Matos de Souza Ribeiro

Procurador-Geral Interino do Município

Nomeado pelo Decreto n. 532/2025

Prefeitura Municipal de Inhambupe/BA

