



DECISÃO DE RECURSO 06

Processo SEI nº 04600.000441/2024-89, referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº **90001/2025** (SEI nº [0843286](#)), cujo objeto é a contratação de serviços de qualidade em desenvolvimento, manutenção sustentação, testes de software e apoio a governança de TIC, utilizando práticas ágeis, por alocação de profissionais de TI vinculado ao alcance de resultados e ao atendimento de níveis mínimos de serviço, sem garantia de consumo mínimo, sob demanda conforme modalidade prevista na Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, atualizada por meio da Portaria SGD/MGI Nº 6.679, de 17 de setembro de 2024, adotando-se práticas ágeis aderentes ao processo de software, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

Em cumprimento ao disposto nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas no Edital, o Pregoeiro desta Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap, designado pela Portaria Enap nº 101, de 26 de março de 2024, da então Diretoria de Gestão Interna, em conjunto com a área técnica responsável, procedeu ao julgamento do Recurso interposto pela empresa **COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO**. (SEI - [0865830](#)), doravante denominada Recorrente, em 20 de março de 2025, portanto, tempestivo, contra a decisão que inabilitou sua empresa, nos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº **90001/2025** (SEI - [0843286](#)), informando o que se segue:

1. **RESUMO DO RECURSO**

A empresa **COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO**, no fechamento da fase de habilitação do PE nº **90001/2025**, manifestou intenção de recurso e apresentou recurso tempestivamente contra a decisão que desclassificou sua proposta de preço, alegando que não concorda com os argumentos de sua desclassificação, por não incluir encargos previdenciários, trabalhistas e tributários, por ser uma cooperativa, conforme resumo do exposto abaixo:

A Coopersystem foi desclassificada do pregão eletrônico nº 90001/2025 sob a alegação de que sua proposta de preços não incluiu encargos previdenciários, trabalhistas e tributários, conforme exigido pelo edital. Durante as diligências realizadas pelo pregoeiro, foi imposta a inclusão de encargos trabalhistas, os quais não são aplicáveis às cooperativas por força da legislação específica que rege essas entidades.

DO PEDIDO

Diante do exposto, requeremos:

- a. A revogação da desclassificação da Coopersystem no pregão eletrônico nº 90001/2025;
- b. O reconhecimento da ilegalidade da exigência de encargos trabalhistas que não se aplicam às cooperativas por força da legislação específica;
- c. A aceitação da proposta da Coopersystem, com base na análise conforme a legislação aplicável às cooperativas, respeitando os princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência.

Cabe informar que a empresa **G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.**, no fechamento da fase de lances do PE nº **90001/2025**, ofertou o menor lance exequível, sendo convocada a apresentar sua proposta de preço e planilha de formação de custos ofertados e documentação relativa à habilitação, conforme previsto no Edital, fazendo-o tempestivamente. Os documentos enviados foram remetidos à área demandante e técnica da Enap, para análise e manifestação, quanto à conformidade com

as condições exigidas para as fases de aceitação e habitação, sendo considerada a proposta aceita e habilitada, conforme se verifica nos documentos (SEI nºs [0860689](#), [0860691](#) e [0862494](#), [0862499](#)).

Encerrada as fases de aceitação e habilitação, com base no Edital, foi aberta as fases de intenção recursos, sendo apresentado recurso, tempestivamente, pela empresa **COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO.**, contra a decisão que inabilitou sua empresa.

2. DO RECURSO

A Recorrente, tempestivamente, apresentou recurso ([SEI - 0865830](#)) contra a decisão que inabilitou sua empresa, pedindo a reconsideração da sua inabilitação, conforme as considerações apresentadas abaixo:

COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO, pessoa jurídica devidamente inscrita sob o CNPJ nº 02.781.209/0001-65, com sede administrativa em Brasília, Distrito Federal, no Setor de Indústria e Abastecimento – SIA, Trecho 17, Rua 08, Lote 170, 3º pavimento, Zona Industrial (Guará), CEP: 71200-222, por intermédio do seu representante infrafirmado, vem apresentar o presente RECURSO ADMINISTRATIVO contra a desclassificação no pregão eletrônico nº 90001/2025, que ocorreu sem a devida consideração das especificidades jurídicas das cooperativas, as quais são regidas por normas próprias e autonomia jurídica, em total conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e entendimento de tribunais superiores.

1. DOS FATOS

A Coopersystem foi desclassificada do pregão eletrônico nº 90001/2025 sob a alegação de que sua proposta de preços não incluiu encargos previdenciários, trabalhistas e tributários, conforme exigido pelo edital. Durante as diligências realizadas pelo pregoeiro, foi imposta a inclusão de encargos trabalhistas, os quais não são aplicáveis às cooperativas por força da legislação específica que rege essas entidades.

2. ASPECTOS JURÍDICOS DAS COOPERATIVAS

Em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, as cooperativas se caracterizam por sua natureza jurídica distinta das sociedades empresariais, estando subordinadas às disposições previstas nas Leis nº 5.764/1971. Diferentemente das entidades empresariais tradicionais, as cooperativas não estabelecem vínculo empregatício com seus membros, sendo estes classificados como associados, e não como empregados, compartilhando de forma coletiva os resultados das atividades cooperativas. A legislação pátria, ao assegurar a participação das cooperativas no mercado, estabelece a legalidade e a competitividade de suas operações, desde que observados os princípios que regem o sistema cooperativo e as normativas aplicáveis. Cabe destacar, que a relevância do cooperativismo foi expressamente reconhecida na Constituição Federal ao determinar em seu art. 174, §2º, como ente especialmente destinado ao fomento e estímulo à criação de cooperativas. Veja-se, in verbis: Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. Também no art. 5º, caput e XVIII, da Constituição Federal, está proibido o tratamento discriminatório entre as pessoas físicas ou jurídicas, além de estar definido que é vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Confira-se: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; Ou seja, além o Estado possuir o dever de agir positivamente, apoiando e estimulando o cooperativismo, ainda deve se abster de limitar a atuação das cooperativas ou de discriminá-las, nos estritos limites da Constituição Federal. Aliás, não menos importante, cabe destacar que uma em cada sete pessoas no mundo é associada a uma cooperativa, o que faz com que o cooperativismo venha se consolidando como um modelo de negócio em constante crescimento, segundo dados da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), organismo mundial de representação do movimento. As cooperativas estão inseridas no cenário internacional como modelo societário que detêm papel relevante na promoção do desenvolvimento econômico e social de todos os povos. É notável seu papel como agente de desenvolvimento econômico e social. Tanto é que a Organização das Nações Unidas (ONU), na última década, denominou o ano de 2025 como o “Ano Internacional das Cooperativas”, um reconhecimento que tem contribuído para o fortalecimento do cooperativismo, reconhecendo o

impacto dessas organizações no enfrentamento de desafios globais. Esse reconhecimento reforça a importância das cooperativas na promoção do desenvolvimento econômico e social das comunidades, além da contribuição do movimento para a erradicação da fome e da pobreza. A própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Recomendação nº 193, referente à promoção de cooperativas, reconhecendo a importância do modelo cooperativista na criação de emprego, mobilização de recursos, geração de investimentos e da sua contribuição para a economia. Inclusive, dados de 156 países estimam que cooperativas empregam quase 10% da população mundial.

3. DO ESCLARECIMENTO VINCULANTE DA ÁREA TÉCNICA

Em 28 de janeiro de 2025, a área técnica da ENAP emitiu esclarecimento formal sobre a participação de cooperativas no pregão eletrônico nº 90001/2025, com o seguinte teor: “Pedimos a gentileza do esclarecimento da seguinte questão adicional. Considerando que o objeto a ser contratado caracteriza-se essencialmente por exigir dedicação exclusiva de mão de obra disponibilizada sob a forma de postos de trabalho, com liame de subordinação, pessoalidade e habitualidade em sua execução e, portanto, incompatíveis com o regime cooperativo, podemos entender que é vedada a participação de cooperativas neste pregão?” “A área técnica informa: Não está correto o entendimento: As informações sobre a não participação nesta licitação encontram-se no item 3.6 e demais subitens constantes no Edital 33/2024.” No caso em questão, o edital contempla a participação de cooperativas na licitação, conforme estipulado nos seguintes itens: 3.5, 4.4, 4.5, 4.5.1, 9.33.8, 9.68, 9.68.1, 9.68.2, 9.68.3, 9.68.4, 9.68.5, 9.68.6 e 9.68.7 do Edital e Termo de Referência. A resposta do esclarecimento apenas reforça o reconhecimento do papel das cooperativas no processo licitatório e a busca por uma maior inclusão de modelos cooperativos no âmbito das contratações públicas. Ademais, este esclarecimento possui efeito vinculante, conforme estabelecido no artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que determinam que as respostas aos questionamentos e esclarecimentos emitidos pela Administração integram o edital e devem ser observadas por todos os licitantes. Portanto, a afirmação da área técnica de que não há vedação à participação de cooperativas no pregão é definitiva e deve ser respeitada. Nesse sentido, o doutrinador Marçal Justen Filho ressalta que: “É prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração. (...) A força vinculante da resposta ao pedido de esclarecimento envolve as hipóteses de interpretação do edital. Ou seja, aplica-se quando há diversas interpretações possíveis em face do ato convocatório. Se a Administração escolhe uma ou algumas dessas interpretações possíveis e exclui outras (ou todas as outras), haverá a vinculação.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529) Assim prescrevem também diversos enunciados jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União (TCU), abaixo exemplificados: “Os esclarecimentos prestados pela Administração ao longo do certame licitatório possuem natureza vinculante, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório.” (Acórdão 179/2021-TCU-Plenário) “Assertiva de pregoeiro, em sede de esclarecimentos, tem efeito vinculante para os participantes da licitação. A inobservância, pelo pregoeiro, da vinculação de sua resposta ao instrumento convocatório pode levar a sua responsabilização perante o TCU.” (Acórdão 915/2009-TCU-Plenário) Dessa forma, fica claro que é através de esclarecimentos a Administração firma seu entendimento de forma vinculante, ou seja, a resposta objetiva dada ao pedido de esclarecimento é considerada como regra e parte integrante do edital.

4. DA VIOLAÇÃO A NATUREZA JURÍDICA DAS COOPERATIVAS

A exigência de inclusão de encargos trabalhistas viola a natureza jurídica das cooperativas, que são regidas pelas Leis nº 5.764/1971 e 12.690/2012. As cooperativas de trabalho não estabelecem vínculo empregatício com seus cooperados, sendo estes classificados como associados, e não como empregados. Portanto, as obrigações trabalhistas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não se aplicam às cooperativas. Conforme o artigo 4º da Lei nº 5.764/1971, as cooperativas são sociedades de pessoas, de natureza civil, com fins não lucrativos, e se destinam a prestar serviços aos associados. Já o artigo 1º da Lei nº 12.690/2012 define que as cooperativas de trabalho são constituídas por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais, com proveito comum, autonomia e autogestão. Sob o aspecto de autonomia administrativa e financeira das cooperativas, a jurisprudência pátria tem reforçado a importância da não discriminação das cooperativas em processos licitatórios, destacando, inclusive que a administração deve respeitar suas particularidades jurídicas. Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás decidiu que: “As cooperativas que têm regime jurídico próprio atuam como empresa e podem concorrer em certame licitatório, não estando sujeitas a requisitos exigíveis de empresas concorrentes, os quais elas não podem observar.” (TJGO, APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA 72427-1/189, Rel. DES. MARILIA JUNGSMANN SANTANA, 2ª Câmara Cível, julgado em 17/05/2005, DJe 14531 de 13/06/2005).” De forma semelhante, o Tribunal de Justiça de Pernambuco se manifestou da seguinte maneira: “Não existe vedação dentro do ordenamento jurídico pátrio quanto a de serviços em licitações públicas, até porque a lei própria (Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações) não permite ao poder público ingressar em particularidades desta ou daquela espécie de sociedade, como os encargos a que cada qual se sujeita ou como quanto à natureza de cada um, para o fim de “a priori” impedir a de quem quer que seja.” (TJPE, 2º Grupo de Câmaras Cíveis, Mandado de Segurança nº 109163-0 –

Recife, Relator: Des. Eurico de Barros Correia Filho, dje 14/10/2009) Por sua vez, a Lei nº 5.764/1971 (Lei Geral do Cooperativismo) estabelece a Política Nacional de Cooperativismo e define o regime jurídico das sociedades cooperativas, regulamentando suas diretrizes operacionais e organizacionais. Além disso, a Lei nº 12.690/2012 (Lei das Cooperativas de Trabalho) complementa o regime jurídico, regulamentando as cooperativas de trabalho e assegurando que essas entidades possam atuar de maneira plena no mercado, sem que sejam submetidas a restrições que não se apliquem à sua natureza jurídica específica. Nessa linha, as cooperativas que estão em conformidade legal com essa norma são dotadas de legitimidade constitucional para atuarem no mercado empresarial e de trabalho, atribuindo segurança jurídica às relações daí decorrentes. É inegável de que este entendimento reforça a necessidade de a Administração Pública respeitar as especificidades das cooperativas nos processos licitatórios. As cooperativas possuem um regime jurídico próprio, distinto das sociedades empresariais, o que pode implicar na inaplicabilidade de determinadas exigências previstas para empresas convencionais. As decisões do TJGO e TJPE evidenciam que impedir ou restringir a participação de cooperativas com base em requisitos que não condizem com sua natureza jurídica pode configurar tratamento discriminatório, contrariando os princípios da isonomia e da competitividade previstos na legislação de licitações. A luz da interpretação da Portaria SGD/MGI nº 750/2023, revela que a prestação dos serviços pode ser prestada independente do regime ou modalidade de vínculo, sem a imposição de que todas as contratações sigam obrigatoriamente o regime celetista, conforme destacado no próprio conteúdo. A própria Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, estabelece que a planilha de custos e formação de preços deve detalhar os componentes de custo na formação do preço dos serviços, podendo ser adaptada conforme as peculiaridades dos serviços contratados. Essa flexibilidade permite que a planilha seja ajustada às especificidades de cada licitante, respeitando seu regime jurídico distinto, especialmente no caso de cooperativas, garantindo que não sejam impostas obrigações legais que não lhes sejam aplicáveis. Assim sendo, ao admitir a participação de cooperativas em certames licitatórios, a administração não pode impor a elas a obrigação de incluir "impostos" ou quaisquer outros encargos que, por força da legislação específica que rege as cooperativas, elas não têm obrigação de apresentar ou não são suscetíveis a pagar. A exigência de cumprimento de encargos que são de competência exclusiva das sociedades empresariais, ou que não se aplicam às cooperativas, configura distorção dos princípios que regem a legalidade e a isonomia no processo licitatório, ferindo as disposições da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021, que buscam garantir a igualdade de condições para todos os participantes, respeitando as particularidades jurídicas de cada tipo de sociedade.

5. DA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E COMPETITIVIDADE, LEIS N. 13.303/2016, 12.690/2012, 14.133/2021 e 8.666/1993. A Constituição Federal impõe aos entes da Administração Pública a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inclusive àqueles que compõem a Administração indireta, tal como o Banco do Brasil. Desde já, é inegável reconhecer que a vedação à participação da cooperativa afasta potencial competidor, que pode apresentar melhor prestação de serviços com preços adequados, de forma inconstitucional e ilegal. Ou seja, há violação ao princípio da impessoalidade e da eficiência. A proibição também viola, expressamente, o princípio da legalidade, pois a regra imposta arbitrariamente não possui previsão legal. A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, "Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Os artigos 28 e seguintes disciplinam as licitações. Nessa linha, é garantida a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração, destacadamente, os princípios da impessoalidade, da eficiência, da economicidade e da ampla competitividade. Confira-se: Art. 31. "As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do envolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo." No mesmo sentido, sobre a impossibilidade de vedação à participação de cooperativas, a Lei Geral de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Confira-se: 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, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato; II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional; III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei. § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria. § 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou

funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica. Ainda, a Lei Geral de Licitações expressamente prevê a participação de cooperativas nos processos públicos de contratação: 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 estabelecidas 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 cooperado, 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 pessoas; 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. Impedir a participação de cooperativas em certames licitatórios contraria de forma expressa as disposições constitucionais ao afrontar os artigos 5º, caput, e inciso XVIII, e 174, §2º da Constituição Federal, bem como os princípios que regem a Administração Pública estabelecidos historicamente na Lei nº 8.666/1993 e reiterados pela Lei nº 14.133/2021, como também a expressa vedação de atos que restrinjam a participação de cooperativas trazida pelo inciso I, do § 1º, do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e replicada na alínea “a” do inciso I do artigo 9º da nova Lei de Licitações. O próprio edital não contém qualquer dispositivo que fundamente a restrição de cooperativas, o que reforça a arbitrariedade da pretendida em não considerar seu aspecto jurídico. Ao contrário, pelo referido Edital a Administração deu correta aplicação aos dispositivos legais sobre o tema, permitindo a participação de cooperativas, respeitando os princípios da competitividade e da isonomia.

Nesse mesmo contexto, a Lei nº 8.666/1993 já estabelecia que: Art. 3º (...) § 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991. Lei nº 12.690/2012 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. Ademais, a Lei nº 12.690/2012, que trata especificamente das cooperativas de trabalho, reforça que essas entidades podem adotar qualquer objeto social em conformidade com seu Estatuto Social e não podem ser impedidas de participar de licitações públicas relacionadas aos serviços que compõem esse objeto. O art. 10, § 2º, explicita que as cooperativas de trabalho têm o direito de participar de processos licitatórios voltados para as mesmas atividades que constam em seu estatuto social, garantindo-lhes a igualdade de tratamento com as demais sociedades empresárias, sem qualquer restrição indevida. Esse conjunto normativo é claro ao assegurar a participação das cooperativas em licitações públicas, sem imposição de condições discriminatórias, o que inclui a não exigência de requisitos específicos que não estejam devidamente vinculados a sua natureza jurídica. Além disso, no âmbito jurídico, não há qualquer distinção entre a contratação de uma sociedade empresária comum ou de uma cooperativa, na medida em que os riscos com eventuais inadimplementos de direitos sociais de cunho trabalhistas.

6. DA AUSÊNCIA DE SUBCONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, prevê expressamente a possibilidade de subcontratação, disciplinando suas condições e limites para garantir a transparência, a eficiência e o interesse público na execução dos contratos administrativos. A subcontratação ocorre - o que não é o caso da cooperativa - quando a empresa contratada delega parte da execução do contrato a terceiros, mantendo, no entanto, sua responsabilidade integral perante a Administração Pública. O tema é tratado em diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, com destaque para o artigo 122, que estabelece as condições e restrições para sua adoção. De acordo com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021, a subcontratação deve observar as seguintes diretrizes: a. Autorização expressa no edital e no contrato: A subcontratação só pode ocorrer se houver previsão expressa nos instrumentos convocatórios e no contrato firmado; b. Limitação a uma parte da execução contratual: O percentual máximo permitido para subcontratação deve ser definido no edital e no contrato, evitando a transferência integral das obrigações assumidas pelo contratado; c. Observância das exigências de habilitação: A empresa subcontratada deve atender aos requisitos de qualificação técnica e econômica compatíveis com a parcela subcontratada; d. Responsabilidade integral do contratado: O contratado principal continua sendo responsável pelo cumprimento integral do contrato, mesmo em relação à parcela subcontratada. O art. 67, §9º, dispõe que a qualificação técnica deve ser demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado. A participação de cooperativas em licitações é amplamente assegurada pela legislação brasileira, inclusive pela Constituição Federal (artigos 5º, caput, e inciso XVIII, e 174, §2º), desde que respeitados os requisitos legais e a compatibilidade entre o objeto licitado e a natureza cooperativista da prestação dos serviços. A Lei nº 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos, estabelece em seu artigo 16 que profissionais organizados sob a forma de cooperativa podem participar de licitações, desde que observem a legislação

cooperativista e atendam a determinadas condições, como: a. Demonstrar atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados; b. Garantir que qualquer cooperado, com qualificação equivalente, possa executar o objeto contratado, vedada a indicação nominal de pessoas pela Administração; c. Prestar serviços especializados que sejam compatíveis com o objeto social da cooperativa. Além disso, o artigo 9º, inciso I, alínea "a" da Lei nº 14.133/2021 reforça a vedação a cláusulas que restrinjam indevidamente a participação de cooperativas, garantindo a ampla competitividade e a igualdade de condições. A vedação à subcontratação em um edital não impede, por si só, a participação de cooperativas. Isso porque as cooperativas não atuam como intermediadoras de mão de obra, mas sim como entidades que reúnem profissionais autônomos para a prestação conjunta de serviços, sem vínculo empregatício com a cooperativa ou com a Administração contratante. No caso das cooperativas, os cooperados não são terceiros estranhos ao contrato, mas sim integrantes da própria entidade, que presta os serviços diretamente por meio do trabalho cooperado. Sendo assim, a contratação da cooperativa não caracteriza subcontratação, pois: a. A cooperativa é a responsável direta pelo contrato e pela entrega do serviço; b. Os cooperados não são empregados da cooperativa ou da Administração, mas sim membros da sociedade cooperativa, prestando serviços em regime associativo; c. A execução do contrato se dá de forma indireta, com base na entrega de resultados. Não suficiente o exposto, a cooperativa disponibilizará preposto para coordenar os serviços prestados entre os diversos trabalhadores, inclusive por obrigação legal (art. 118 da Lei Geral de Licitações), assegurando a adequada execução dos serviços. Dessa forma, a atuação do preposto permitirá a organização eficiente das atividades, garantindo a interlocução entre a cooperativa e a Administração, bem como a plena conformidade com o modelo de gestão adotado, sem qualquer prejuízo à qualidade da entrega. Diante dos fatos apresentadas, não restam dúvidas que a vedação à subcontratação no edital não impede a participação de cooperativas, desde que estas atuem em conformidade com o regime cooperativo e não configurem mera intermediação de mão de obra. A Coopersystem, ao prestar os serviços diretamente por meio de seus cooperados, não delega a terceiros a execução do contrato, mas sim cumpre seu objeto por meio do trabalho cooperado. Portanto, resta demonstrado que atendemos aos requisitos da legislação vigente e demonstramos a compatibilidade entre nossa estrutura organizacional e a execução do objeto licitado, assim, a participação na licitação é plenamente legítima.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, restam demonstrados:

- a. A ausência de qualquer vedação à participação de cooperativas no certame;
- b. A necessidade de respeito à natureza jurídica das cooperativas, conforme jurisprudência;
- c. A impossibilidade de desclassificação indevida no certame pelo motivo descrito no esclarecimento citado do recurso;
- d. A inexistência de qualquer irregularidade na proposta apresentada pela Coopersystem.

8. DO PEDIDO

Diante do exposto, requeremos:

- a. A revogação da desclassificação da Coopersystem no pregão eletrônico nº 90001/2025;
- b. O reconhecimento da ilegalidade da exigência de encargos trabalhistas que não se aplicam às cooperativas por força da legislação específica;
- c. A aceitação da proposta da Coopersystem, com base na análise conforme a legislação aplicável às cooperativas, respeitando os princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência.

3. DAS CONTRARRAZÕES

A empresa **G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.**, também tempestivamente, apresentou suas contrarrazões ([SEI - 0865836](#)) ao recurso apresentado pela Recorrente, conforme transcrição abaixo:

G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA (“Recorrida”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.094.346/0001-45, com sede no SCN Quadra 02, Bloco A, Sala 602, Ed. Corporate Financial Center, Brasília/DF, CEP 70.712-900, vem, por meio de seu representante infrafirmado, com fulcro no Edital, apresentar **CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto por COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO, no bojo do Pregão Eletrônico nº 90001/2025, promovido pela FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP, pelos argumentos de fato e direito a seguir.

I – TEMPESTIVIDADE

O prazo conferido pelo órgão para a apresentação das contrarrazões recursais, conforme delimitado pelo Edital, se encerra no dia 25/03/2025. Como o protocolo da presente petição observa o mencionado prazo, esta deve ser tida por tempestiva.

II – SÍNTESE DA DEMANDA

A G4F, a COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO, e outras empresas do ramo participaram de licitação promovida e organizada pelo ENAP, tendo por objeto a “Contratação de serviços de qualidade em desenvolvimento, manutenção sustentação, testes de software e apoio a governança de TIC, utilizando práticas ágeis, por alocação de profissionais de TI vinculado ao alcance de resultados e ao atendimento de níveis mínimos de serviço” (item 1.1 do edital). Após a realização da sessão pública de lances do Pregão Eletrônico nº 90001/2025, foram chamadas as licitantes, por ordem de classificação, para apresentação da proposta adequada e análise de documentos de habilitação. Desclassificadas as seis primeiras colocadas, a empresa COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO ofertou sua proposta, apresentando sua planilha de preços e documentos de habilitação, e, por ter descumprido normas objetivas do edital, foi desclassificada, nos seguintes termos, expostos no chat do pregão: A área técnica informa que, embora o Edital, não possua nenhuma vedação explícita à participação de sociedades cooperativas, o planejamento da contratação, incluindo o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Edital e Anexos ao processo, não promoveu em nenhuma de suas etapas a possibilidade de subcontratação item 4.89 do Termo de Referência ou contratação de empresas que A área técnica reitera que, embora o Edital 33/2024 não possua nenhuma vedação explícita à participação de sociedades cooperativas, o planejamento da contratação, incluindo o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Edital e Anexos ao processo 04600.000441/2024-89, isto é, a fase de planejamento da contratação não promoveu em nenhuma de suas etapas a possibilidade de subcontratação, conforme item 4.89 do Termo de Referência ou contratação Informa-se ainda que o edital desta licitação é decorrente de um modelo abrangente elaborado pela Advocacia-Geral da União (AGU), e para esta demanda específica de contratação, sociedades cooperativas não atendem em razão das suas características próprias cooperativistas. A necessidade da Escola é a contratação de profissionais de TI para assegurar a execução eficiente, eficaz e com qualidade dos serviços conforme as demandas internas da Enap, o que se torna mais adequado com o regime CLT e a subordinação dos profissionais, conforme observado nos artefatos produzidos: DFD, ETP, Mapa de Riscos, Mapa de Preços, Termo de Referência. Somente nesta etapa de seleção de fornecedor, a área técnica pesquisou as características das sociedades cooperativas de serviços, em normas vigentes, em estatutos sociais e princípios e valores cooperativistas para entender o seu modelo de negócio. Entre outras características destacamos: conforme inciso II do art. 4º a cooperativa pode ser de serviço, quando constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego. Seus membros não possuem vínculo empregatícios com a cooperativa nem com os contratantes do serviço. Não há pagamento de salários, nem o recebimento de valores fixos aos seus membros. São organizações autônomas, controladas por seus membros e nada deve mudar isso. (...) Ou seja, a execução dos serviços exige vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada. Nesse sentido, esperava-se que a proposta da licitante classificada da vez estivesse compatível com as condições e exigência do Edital e seus anexos. (...) A proposta apresentada deve compreender a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de sua entrega em definitivo, e deve cumprir plenamente os requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório. A planilha de custos e formação de preços apresentada está em desacordo com a previsão legal do Edital 33/2024. A licitante afirmou que cumpriria todas as exigências contidas no Edital e seus anexos. No entanto, identificamos que descumpriu os itens 5.2 do Edital e 9.9 do Termo de Referência, ao não informar os encargos decorrente da relação empregatícia desta contratação na planilha custos e formação de preços: No Edital: 5.2. Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto. No Termo de Referência: 9.9 Os preços deverão ser expressos em reais e conter todos os tributos e encargos decorrentes da prestação dos serviços e/ou fornecimento de bens relativos à esta contratação. Os preços deverão ser cotados com até 2 (duas) casas decimais. Senhores licitantes, proposta de preços e planilha de custos e formação de preços apresentada pela licitante Coopersystem – Cooperativa de Trabalho, está em desacordo com a previsão legal do Edital do PE n.90001/2025, ou seja, mesma não atendeu aos requisitos exigidos no Edital e seus anexos e será desclassificada! Irresignada, interpôs Recurso Administrativo em face da mencionada decisão, apontando que sua desclassificação seria indevida, porque: a) o edital e o termo de referência contemplariam a participação de cooperativas na licitação nos itens: 3.5, 4.4, 4.5, 4.5.1, 9.33.8, 9.68, 9.68.1, 9.68.2, 9.68.3, 9.68.4, 9.68.5, 9.68.6 e 9.68.7; b) houve esclarecimento no sentido de que não era vedada a participação de cooperativas no certame; c) a exigência de inclusão de encargos trabalhistas violaria a natureza jurídica das cooperativas, que são regidas pelas Leis nº 5.764/1971 e 12.690/2012 e impedir ou restringir a participação de cooperativas com base em requisitos que não condizem com sua natureza jurídica pode configurar tratamento discriminatório; d) a vedação genérica da participação de cooperativas em licitações contraria os artigos 5º, caput, e inciso XVIII, e 174, §2º da Constituição Federal, bem como os princípios que regem a Administração Pública e a vedação de atos que restrinjam a participação de cooperativas trazida pelo inciso I, do § 1º, do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e replicada na alínea “a” do inciso I do artigo 9º da nova Lei de Licitações; e e) a vedação à subcontratação em edital não impede, por si só, a participação de cooperativas. porque as cooperativas não atuam como intermediadoras de mão de obra, mas sim como entidades que reúnem profissionais autônomos para a prestação conjunta de serviços, o que não caracterizaria subcontratação. Ocorre que, como será mais bem demonstrado a

seguir, nenhum dos argumentos levantados pela Recorrente pode prosperar, devendo ser mantida inalterada a decisão que a desclassificou.

III – DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE DESCLASSIFICOU A PROPOSTA DA RECORRENTE

A Recorrente, em síntese, defende que sua participação no presente certame licitatório, na qualidade de cooperativa, não seria vedada e que a empresa teria demonstrado a compatibilidade entre sua estrutura organizacional e a execução do objeto licitado, não podendo ser desclassificada pelo motivo exposto na decisão recorrida. Inicialmente, cumpre lembrar que o Edital é a lei interna do procedimento licitatório, não podendo ser descumprido pela Administração ou pelas licitantes. Trata-se de garantia tanto para o licitante quanto para o administrador de que as regras estabelecidas para condução de toda a competição serão as mesmas para todos, não podendo ser desrespeitadas, quer por um, quer pelo outro, sob pena de o procedimento se tornar inválido e suscetível de correção tanto pela Administração, quanto pelo Judiciário. Nesse sentido, é o escólio do mestre Hely Lopes Meirelles para quem, *ipsis litteris*: A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Em outras palavras, estabelecidas as regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes, bem como as condições para a elaboração das ofertas, e, no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento ou no contrato, se afastasse do estabelecido e admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. (grifou-se - Licitação e contrato administrativo. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 31). No caso em questão, ficou evidente, conforme parecer técnico e manifestação do pregoeiro no chat do pregão, que, apesar de o Edital 33/2024 não proibir expressamente a participação de cooperativas, o planejamento da contratação – incluindo o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Edital e anexos do processo 04600.000441/2024-89 –, que integram o edital para todos os efeitos, em nenhum momento contemplaram a possibilidade de subcontratação (conforme item 4.89 do Termo de Referência) ou a contratação de empresas que não forneçam profissionais sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Na verdade, o objeto da contratação se refere exclusivamente a serviços que, por sua natureza, exigem subordinação entre os profissionais e a prestadora do serviço. Tal exigência está alinhada com o artigo 5º da Lei nº 12.690/2012, que proíbe expressamente a utilização de cooperativas como intermediárias na contratação de mão de obra subordinada. Como relatado pela própria recorrente, as cooperativas se caracterizam pela união dos recursos e esforços dos cooperados, os quais possuem autonomia para definir como executar os trabalhos e distribuir os rendimentos entre si. Dessa forma, os cooperados não são empregados da cooperativa, mas sim seus sócios, que se organizam e compartilham os frutos dos serviços prestados. O princípio fundamental do cooperativismo é a ausência de vínculo empregatício, pois a prestação do serviço ocorre de maneira cooperada e não subordinada. Caso haja subordinação, o próprio conceito de cooperativismo é descaracterizado. Nos contratos de serviços contínuos que envolvem fornecimento de mão de obra, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) determina que o ente público contratante pode ser responsabilizado subsidiariamente pelo pagamento de encargos trabalhistas não quitados pela empresa contratada, desde que fique comprovada sua omissão na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais. A permissão para que cooperativas prestem serviços terceirizados com subordinação, pessoalidade e habitualidade, ainda que respaldadas pelos benefícios previstos na Lei nº 12.690/2012, contraria essa mesma legislação. Além disso, essa prática expõe a Administração Pública ao risco de ser acionada judicialmente para arcar com obrigações trabalhistas surgidas ao longo da vigência do contrato, caracterizando uma relação empregatícia incompatível com o regime cooperativista. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já consolidou jurisprudência sobre o tema e formalizou seu entendimento por meio da Súmula 281, aprovada pelo Acórdão TCU 1.789/2012 – Plenário, em 11 de julho de 2012, estabelecendo que: É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pela forma usual de sua execução no mercado, houver necessidade de subordinação jurídica entre o trabalhador e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade. No caso, foram detalhados, com base nos documentos do processo da fase interna do certame, os motivos pelos quais a participação de empresas que adotam regime de contratação diverso do CLT não foi prevista. O Estudo Técnico Preliminar 57/2024 estabelece requisitos de segurança e privacidade, determinando que a empresa contratada deve garantir total sigilo sobre informações acessadas na execução do contrato, zelando para que seus profissionais cumpram as normas de confidencialidade. O documento também estabelece que todos os serviços devem ser prestados por profissionais da empresa contratada, presencialmente ou remotamente, de acordo com as condições definidas no estudo e no Termo de Referência. Além disso, destaca que a prestação dos serviços contratados exige, predominantemente, profissionais técnicos e qualificados, conforme reconhecido pela Portaria SGD/MGI nº 750/2023, atualizada pela Portaria SGD/MGI nº 6679/2024. Diante disso, as licitantes devem compreender a complexidade da prestação dos serviços, a fim de dimensionar corretamente a equipe necessária. A contratação segue o modelo de pagamento mensal, vinculado a níveis mínimos de serviço, conforme exigência da Portaria SGD/MGI nº 750/2023 e da Instrução Normativa SEGES nº 94/2022. Esse modelo de contratação requer a adoção dos valores de referência estabelecidos pela

Secretaria de Governo Digital (SGD), considerando a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) aplicável. Esses valores eliminam, em parte, a necessidade de pesquisas de preços específicas para os perfis profissionais previstos no estudo. O Edital 33/2024 determina que, no cadastramento da proposta inicial, a empresa licitante deve declarar que: 1. Está ciente e concorda com todas as condições do edital e seus anexos. 2. Sua proposta contempla integralmente os custos com direitos trabalhistas previstos na Constituição, na legislação trabalhista, em normas infralegais, convenções coletivas e termos de ajustamento de conduta vigentes. 3. Cumpre integralmente os requisitos de habilitação do instrumento convocatório. Os valores propostos pelas licitantes devem, portanto, englobar todos os custos operacionais, previdenciários, trabalhistas, tributários e quaisquer outros necessários para a execução do contrato. A ausência da declaração de que a proposta contempla todos esses custos pode levar à desclassificação da empresa. O Termo de Referência 210/2024, por sua vez, estipula que o contrato somente será considerado integralmente cumprido após a comprovação do pagamento de todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias e sociais relativas à mão de obra alocada. Quanto à habilitação fiscal, social e trabalhista, exige-se: • Prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). • Certidão de inexistência de débitos trabalhistas, conforme previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A minuta do Termo de Contrato, por fim, estabelece que a empresa contratada será responsável pelo cumprimento de todas as obrigações previstas em convenções coletivas, acordos ou dissídios, bem como pelas obrigações previdenciárias, trabalhistas, sociais e tributárias, sem que sua inadimplência transfira a responsabilidade para o órgão contratante. O contrato também exige que a contratada apresente garantia que cubra: 1. Prejuízos decorrentes do descumprimento do contrato. 2. Multas aplicadas pela Administração. 3. Obrigações trabalhistas e previdenciárias, incluindo o FGTS, não pagas pela contratada. Diante desses aspectos, fica evidente que a participação de cooperativas na licitação não se enquadra nos critérios estabelecidos, uma vez que o contrato exige o fornecimento de mão de obra subordinada, prática incompatível com a legislação vigente sobre cooperativismo e com a jurisprudência consolidada pelo TCU. Sendo assim, o art. 3 da Lei n 5.764/1971 dispõe que “celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro”. Desse modo, sendo uma sociedade reconhecida e estimulada pelo direito, as cooperativas podem produzir os atos que quiserem, contrair obrigações igualmente as demais pessoas, de modo que, por força do princípio da isonomia e do direito geral do acesso a licitação, podem também participar de licitações e celebrar contrato com a Administração Pública. Contudo, para que esse direito possa ser praticado, as cooperativas, da mesma forma que os demais concorrentes, devem observar e atender as regras do instrumento convocatório, resguardando-se à participação em licitações cuja natureza seja compatível com a prestação de serviços cooperados. E, caso não concordasse com os termos do edital, caberia à Recorrente impugná-lo, o que não foi feito. Logo, mesmo não havendo vedação específica à participação de cooperativas, o certame em comento visa à prestação de serviço a ser executado mediante alocação de mão-de-obra, prevendo-se perfis que são protegidos por Convenção Coletiva de Trabalho, com regras de contratação estabelecidas pela CLT. Deste modo, se faz necessário o reconhecimento da relação de emprego e o pagamento das verbas e encargos previdenciários, trabalhistas e tributários. Isso posto, por meio das disposições do edital, fica evidente que, para a devida execução do serviço, a relação de subordinação e vínculo trabalhista é essencial. É por isso que, embora não haja vedação específica, a própria natureza da contratação afasta a participação de cooperativas neste caso. Deste modo, a desclassificação da Recorrente foi a medida acertada adotada pela Comissão de licitação.

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, em estrita observância aos princípios da legalidade e vinculação ao instrumento convocatório, requer seja desprovido o recurso interposto, mantendo-se a decisão que desclassificou a proposta da empresa COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO e declarou a empresa G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA. vencedora do presente certame.

4. DAS ALEGAÇÕES DA ÁREA TÉCNICA (SEI - [0873346](#))

Trata-se da análise técnica referente ao recurso administrativo interposto pela licitante COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO, inscrita no CNPJ sob o nº 02.781.209/0001-65, referente ao ato que originou a sua desclassificação, bem como as contrarrazões apresentadas pela empresa G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA inscrita no CNPJ sob o nº 07.094.346/0001-45.

Em referência ao recurso administrativo interposto pela licitante COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO e às contrarrazões apresentadas pela licitante G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA, informamos que esta área técnica, em conjunto com profissionais experientes nesta instituição, realizou uma análise minuciosa dos argumentos e documentos apresentados.

Foram conduzidas reuniões técnicas com os profissionais envolvidos na presente contratação, bem como consultas ao setor de contratações para dirimir dúvidas de natureza administrativa, entre outras diligências.

Da análise, constatou-se que os argumentos apresentados no recurso administrativo pela licitante COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO demonstram-se coerentes, razoáveis e devidamente fundamentados em relação aos termos do instrumento convocatório, bem como as normas que regem contratações.

Por outro lado, as contrarrazões apresentadas pela licitante G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA não lograram êxito em rebater as justificativas apresentadas pela recorrente. Os contra-argumentos não se mostraram suficientes para determinar a pertinência das alegações da licitante COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO.

Diante do exposto, e considerando a análise técnica realizada, esta área manifesta-se pela PROCEDÊNCIA do recurso administrativo interposto pela licitante COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO, em razão das informações apresentadas.

5. DO ENTENDIMENTO DO PREGOEIRO

O presente recurso merece provimento, por noticiar razões que possam violar os princípios que norteiam o procedimento licitatório:

O art. 37 da Constituição Federal cuida dos princípios imanentes à atividade estatal da seguinte forma:

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:”

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Regulamentando o art. 37 da Constituição Federal, foi publicada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual, em seu art. 5º, estipula o objetivo das licitações públicas, *in verbis*:

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, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Nota-se que ao prestigiar os princípios da moralidade, legalidade, igualdade e eficiência, o legislador constitucional originário teve como destinatária a proteção do interesse público, já que todas as contratações realizadas pelo Estado devem ser realizadas mediante as melhores condições de preço, qualidade e eficiência.

À luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além do direito positivado por intermédio da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não resta qualquer dúvida de que a Pessoa Jurídica de Direito Público deverá prestigiar legalidade, moralidade, eficiência e isonomia a todos os certames licitatórios em busca da contratação mais vantajosa ao interesse público.

No entanto, em que pese tais considerações, importante ressaltar que para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, toma-se necessária a segurança atribuída aos habilitantes, vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu, conforme o princípio da vinculação ao edital.

Diz-se por isso que o edital torna-se lei entre as partes, e este, por sua vez, somente é publicado após o devido processo administrativo que o justifica e o autoriza. Desse modo, a regra que se impõe é que a realização da licitação deve ser precedida de um processo administrativo que a justifique e a autorize, somente após deve ser publicado o edital, que não poderá sofrer alterações após a publicação, salvo se assim exigir o interesse público, devendo atentar a todos os esclarecimentos, avisos e informações concedidos pelo Pregoeiro e equipe de apoio.

Trata-se de garantia à moralidade e à impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica.

O objetivo do processo licitatório - mesmo no Pregão Eletrônico, em que o critério de julgamento é o MENOR PREÇO - é a busca da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais

vantajoso para a Administração, o que impõe ao Administrador Público não apenas a busca pelo menor preço, mas também da certificação de que a contratação atenda ao interesse público.

No caso em análise, diante da manifestação apresentada, constatamos que há razões para rever a decisão que inabilitou a empresa Recorrente **COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO** e a decisão que habilitou a empresa **G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.**, corroborando com o posicionamento sustentado pelas contrarrazões da empresa vencedora, sustentado pela área demandante e técnica da Enap, pois se observa que não foram justificados todos os pontos apresentados no recurso e nas contrarrazões, (SEI nº [0865830](#), [0865836](#) e [0873346](#)).

Em um breve resumo, a recorrente **COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO** alega em seu recurso que não concorda com os argumentos de sua desclassificação, por não incluir encargos previdenciários, trabalhistas e tributários em sua planilha de formação de custos, por ter amparo legal a legislação aplicável às cooperativas, respeitando os princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência (SEI nº [0865830](#)).

Conforme manifestação transcrita acima, a área técnica concluiu que os argumentos apresentados no recurso são coerentes e devidamente fundamentados em relação aos termos do instrumento convocatório, restando demonstrado que as razões de recurso apresentadas pela recorrente merecem prosperar, razão pela qual o Pregoeiro, diante dos fatos apresentados no recurso, das justificativas trazidas nas contrarrazões e da sustentação pela área demandante e técnica da Enap, acata o pedido de recurso interposto pela recorrente, para rever a decisão que inabilitou a empresa Recorrente **COOPERSYSTEM – COOPERATIVA DE TRABALHO** e voltando a fase da licitação, e inabilitando a empresa **G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.**

Vale destacar que a Administração prezou pelo zelo administrativo, prevalecendo o interesse público, concedendo oportunidade para recorrente e recorrida, tornando o processo cristalino com respeito as normas de regência.

Diante da manifestação apresentada no Recurso e das Contrarrazões, constata-se que **há razões** para reconsideração e/ou revogação da inabilitação da recorrente. Portanto, havendo fundamentação das alegações apresentadas pela Recorrente.

6. CONCLUSÃO

Diante das informações acima expostas, recebo o recurso interposto, dele conheço, porque tempestivo, e, com base nas Contrarrazões apresentadas e nas informações extraídas da documentação apresentada e na análise da área técnica da Enap, em atenção aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, desclassificando a empresa **G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.**, que foi habilitada, sendo o recurso procedente para voltar fase dando continuidade aos procedimentos desta licitação.

(Assinado eletronicamente)
BRENO AURÉLIO DE PAULO
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Breno Aurélio de Paulo, Pregoeiro(a)**, em 11/04/2025, às 22:21, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.enap.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0876585** e o código CRC **840D4E7C**.

Criado por [breno.paulo](#), versão 94 por [ingrid.ferreira](#) em 11/04/2025 22:15:29.