



RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 108/2025SMA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE020/2025SMA

RECORRENTE: RLS CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGENS LTDA

RECORRIDA: COOPERSAM – COOPERATIVA DE TRABALHO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E DE MANUTENÇÃO

I – TEMPESTIVIDADE

A intenção de interpor recurso foi apresentada dentro do prazo legal, em 06/11/2025, sendo o recurso tempestivo, conforme art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e Seção XVIII do edital.

II – SÍNTESE

Trata-se de recurso administrativo interposto por RLS CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGENS LTDA contra decisão do pregoeiro, proferida nos autos do Pregão Eletrônico nº PE020/2025SMA, referente ao processo licitatório para eventual contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços, de forma continuada, de apoio administrativo, operacional e apoio de serviços gerais, para atender as demandas da Município de Presidente Tancredo Neves - Ba.

É mister analisar se as alegações do recorrente têm fundamento jurídico suficiente para modificar a decisão do pregoeiro, à luz da Lei 14.133/2021 (“Nova Lei de Licitações e Contratos”), bem como da jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União (TCU).

A empresa RLS CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGENS LTDA interpôs recurso administrativo contra a decisão que declarou vencedora a empresa COOPERSAM – COOPERATIVA DE TRABALHO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E DE MANUTENÇÃO, alegando, em síntese:

- ausência de cálculos legais dos índices financeiros;
- inconsistências em notas explicativas;
- inexecutabilidade da proposta por falta de insalubridade;
- valores supostamente incorretos de EPIs, uniformes e insumos;
- divergências salariais em relação às CCTs aplicáveis;
- ausência de benefícios obrigatórios;
- demais alegações genéricas sobre suposta inobservância das determinações do edital.



A empresa COOPERSAM – COOPERATIVA DE TRABALHO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E DE MANUTENÇÃO apresentou contrarrazões, devidamente juntadas aos autos.

Passo à análise.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A Lei 14.133/2021 regula, em seu Capítulo IV, a atuação dos agentes públicos no procedimento licitatório, incluindo o pregoeiro, que deve pautar suas decisões nos princípios da legalidade, impessoalidade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, motivação, eficiência e segurança jurídica.

No que concerne à fase recursal, o art. 165 da Lei 14.133/2021 dispõe que cabem recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, das decisões relativas, entre outros, ao julgamento das propostas ou à habilitação/ inabilitação de licitante.

1. Da ausência de demonstração objetiva das alegações (ônus do recorrente)

O recurso da empresa RLS revela-se genérico, apoiado em conjecturas e afirmações não comprovadas.

Alegações desacompanhadas de provas técnicas ou demonstrações concretas não possuem força para alterar o resultado da licitação, cabendo ao recorrente o ônus de demonstrar o vício alegado, de forma fundamentada, os fatos e o direito que embasam suas alegações, não bastando meras ilações ou argumentações genéricas. A insurgência recursal deve vir acompanhada de elementos probatórios capazes de afastar a presunção de legalidade do ato administrativo.

No presente caso, a recorrente não demonstrou qualquer vício concreto nos documentos da licitante vencedora.

2. Dos índices financeiros – plena conformidade com o edital

O Edital, itens nº 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 e 6.6, exige que os índices LG, LC e SG sejam superiores a 1, devendo ser apresentados com firma de contador habilitado.

A COOPERSAM apresentou:

- Balanços registrados, com autenticação no órgão competente;
- Demonstrativos consolidados no SPED/ECF;
- Cálculos expressos dos índices, com fórmulas e substituição de valores;

Não há qualquer ausência de cálculo. A própria planilha da cooperativa apresenta:



• 2023:

Índice de Liquidez Geral - ILG

$$\text{ILG} = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} = \frac{11.766.397,86 + 175.320,16}{5.073.047,43 + 0,00} = 2,35$$

Índice de Liquidez Corrente - ILC

$$\text{ILC} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} = \frac{11.766.397,86}{5.073.047,43} = 2,32$$

Índice de Endividamento Geral - IEG

$$\text{IEG} = \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}{\text{Ativo Total}} = \frac{5.073.047,43}{12.280.296,97} = 0,41$$

Índice de Solvência Geral - ISG

$$\text{ISG} = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} = \frac{12.280.296,97}{5.073.047,43} = 2,42$$

• 2024:

Índice de Liquidez Geral - ILG

$$\text{ILG} = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} = \frac{25.077.886,45 + 175.320,16}{6.907.858,43 + 2.039.397,20} = 2,82$$

Índice de Liquidez Corrente - ILC

$$\text{ILC} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} = \frac{25.077.886,45}{6.907.858,43} = 3,63$$

Índice de Endividamento Geral - IEG

$$\text{IEG} = \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}{\text{Ativo Total}} = \frac{6.907.858,43 + 2.039.397,20}{25.253.206,61} = 0,35$$

Índice de Solvência Geral - ISG

$$\text{ISG} = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} = \frac{25.253.206,61}{6.907.858,43 + 2.039.397,20} = 2,82$$

Ou seja, acima do mínimo editalício, sem qualquer irregularidade.

O entendimento do TCU reforça que, quando os demonstrativos são regulares e atendem ao edital, não cabe desclassificação por juízo subjetivo do licitante concorrente:

TCU - Acórdão 2.622/2013 - Plenário:
"Atendidos os requisitos editalícios de qualificação econômico-



financeira, não pode a Administração exigir documentação ou critérios adicionais além dos previstos.”

A análise da documentação revela que todos os índices (Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Solvência) foram calculados com base nos valores constantes dos balanços patrimoniais de 2023 e 2024, devidamente autenticados, com termo de abertura e encerramento, e assinados pelo contador responsável.

Os cálculos foram apresentados de forma explícita, contendo:

- valores do Ativo Circulante e Passivo Circulante;
- valores do Ativo Total e Passivo Total;
- fórmulas utilizadas;
- resultados finais com duas casas decimais.

Ademais, todos os índices superam o valor mínimo ≥ 1 , conforme exigido no edital (subitem 6.4). Não há qualquer vício capaz de afastar a regularidade da qualificação econômico-financeira.

3. Das notas explicativas – ingerência indevida do recorrente

As notas explicativas integram a escrituração contábil digital e cumprem o papel previsto nas Normas Brasileira de Contabilidade.

As notas explicativas constituem parte integrante das demonstrações contábeis e têm como finalidade complementar, detalhar e esclarecer as informações numéricas apresentadas no balanço patrimonial e na demonstração de resultado. Elas fornecem descrições textuais, discriminações e decomposições de valores, critérios de mensuração, políticas contábeis adotadas, bem como informações relevantes que, embora não atendam aos critérios de reconhecimento contábil direto, são essenciais para a adequada compreensão da situação patrimonial da entidade.

Em outras palavras, as notas explicativas não substituem as demonstrações financeiras, mas as enriquecem, permitindo ao usuário interpretar corretamente os números apresentados. Esse conjunto de informações — balanço patrimonial, DRE e respectivas notas explicativas — possibilita uma visão completa e transparente da realidade econômica da empresa.

Ressalte-se que o principal objetivo do balanço patrimonial é evidenciar a saúde financeira da entidade, demonstrando a relação entre seus ativos, passivos e patrimônio líquido. As notas explicativas, por sua vez, contribuem para essa finalidade ao acrescentarem informações qualitativas e quantitativas que ajudam a compreender o conteúdo das contas, os critérios utilizados na sua elaboração e eventuais eventos relevantes que impactam a situação financeira.

A recorrente cita longos trechos doutrinários, mas não identifica objetivamente qual informação obrigatória estaria ausente ou qual dado estaria incorreto.



As exigências do edital foram atendidas em sua integralidade, sendo demonstrada a saúde financeira da COOPERSAM – COOPERATIVA DE TRABALHO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E DE MANUTENÇÃO.

4. Da insalubridade – interpretação correta do Termo de Referência

O recurso afirma equivocadamente que todas as funções deveriam possuir adicional de insalubridade.

Entretanto:

- O Termo de Referência (item 13.2) estipula insalubridade apenas para os serviços de Conservação e Limpeza.
- A CCT SEAC/SINDILIMP prevê adicional somente para trabalhadores de limpeza.

A Administração deve julgar propostas de acordo com o edital e não conforme a expectativa das empresas concorrentes:

Assim, a alegação carece totalmente de fundamento. A proposta não se torna inexequível por atender exatamente o que o edital exige.

Por outro lado, ao contrário do que alegou a recorrente, a COOPERSAM observou integralmente as disposições do edital e da convenção coletiva aplicável.

5. Dos valores de EPIs, uniformes e insumos – metodologia correta

O recorrente critica o fato de os valores serem iguais entre os postos, mas isso decorre do rateio obrigatório, conforme prática universal de composição de custos.

A padronização do custo de EPIs e uniformes entre diferentes postos é compatível com a metodologia de rateio prevista nos instrumentos convocatórios, desde que essa padronização esteja expressamente prevista e detalhada no edital e seus anexos (como o Termo de Referência ou Projeto Básico).

Para ser considerada regular, qualquer metodologia de apropriação de custos, seja por rateio ou por custo direto, deve estar clara e objetiva no instrumento convocatório, respeitando o princípio da vinculação ao edital e garantindo a igualdade de condições entre os licitantes.

6. Dos salários – valores divergentes aos pisos

As contrarrazões demonstram, item a item, que:

- todos os pró-labores utilizados pela COOPERSAM são superiores aos pisos das CCTs aplicáveis, conforme exige o edital (item 13.7).



A recorrente afirma que os salários seriam divergentes das CCTs do SINDILIMP/BA e SINTRACAP, mas não indica nominalmente qual função teria sido remunerada abaixo do piso.

Já a análise da Administração constatou que:

- todos os salários previstos atendem integralmente aos pisos salariais das CCTs vigentes;
- para funções sem CCT específica, foram utilizados valores de mercado compatíveis;
- não se verificou qualquer supressão de direitos ou redução indevida de vencimentos, conforme estabelece a Lei nº 12.690/2012.

A alegação da recorrente é genérica, sem apontamento técnico ou cálculo contraditório. Em razão disso, não se sustenta. Não existe qualquer divergência apta a ensejar desclassificação.

7. Dos “benefícios obrigatórios” e a confusão sobre cooperativas

A recorrente comete erro conceitual ao tentar aplicar regras de CLT para cooperativas.

O Decreto Lei 5.452/1943 estabelece:

Art. 442 - Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego.

§ 1º Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela.

A recorrente afirma que a proposta não contemplou benefícios como:

- vale-alimentação;
- vale-transporte;
- assistência médica e odontológica;
- seguro de vida.

A análise da planilha da recorrida demonstra que todos os benefícios previstos para cooperados foram devidamente contemplados nos campos apropriados. A recorrente mais uma vez não indica qual função estaria sem o benefício, limitando-se a alegação ampla e sem comprovação. Não há fundamento que autorize revisão da decisão.

8. Sobre a alegação de que o PIS teria sido calculado apenas sobre a Receita Bruta

A recorrente afirma que a cooperativa deveria recolher PIS:



1. 1% sobre a folha de pagamento;
2. 0,65% sobre a receita bruta (PIS cumulativo).

Contudo, a análise da proposta da COOPERSAM demonstra que:

- O cálculo do PIS foi realizado conforme a estrutura operacional da cooperativa, que não possui empregados contratados pelo contrato licitado, mas sim cooperados, cuja remuneração não constitui “folha de pagamento” para fins de PIS-folha.
- A legislação citada pela recorrente (Lei 10.666/2003) não cria obrigatoriedade universal de PIS-folha de 1%, mas sim regras aplicáveis quando existe efetivamente folha de empregados, o que não é o caso da contratação ofertada pela cooperativa para este certame.

Em resumo:

Se não há empregados na execução do contrato, não há base de cálculo para o PIS de 1% sobre a folha.

A cooperativa remunera cooperados, e a própria Lei 8.949/1994 reforça que não existe vínculo empregatício entre cooperado e cooperativa ou entre cooperado e tomador dos serviços.

A recorrente pressupõe incidências inexistentes e desconsidera a distinção entre empregado e cooperado, confundindo regimes jurídicos distintos.

9. Alegação de ausência de contabilização do INSS

A recorrente alega que não teria sido contabilizado:

- INSS patronal de 20% sobre remunerações de empregados;
- INSS de diretores/conselheiros;
- contribuições de cooperados.

9.1 – INSS patronal de 20% sobre empregados

A COOPERSAM não está ofertando mão de obra por empregados celetistas, mas sim por cooperados, que são regidos pelas Leis 5.764/1971 e 12.690/2012.

Assim:

- ✓ Não há incidência de INSS patronal de 20%, porque a cooperativa não utiliza mão de obra celetista para execução do contrato.
- ✓ A base legal citada pela recorrente aplica-se somente quando existem empregados, o que não ocorre no caso.

9.2 – INSS de diretores e conselheiros



A recorrente confunde normas tributárias internas da cooperativa com custos do contrato licitado.

- A remuneração de diretores e conselheiros não integra os custos do contrato, pois não decorre da execução dos serviços.
- Tais despesas são administrativas, cobertas pela taxa de administração da cooperativa, já posta na planilha.

Assim:

- ✓ Não cabe incluir INSS de diretores ou conselheiros como custo direto ou indireto do contrato.
- ✓ A alegação é tecnicamente equivocada.

9.3 – Contribuição dos cooperados (INSS 11%)

A contribuição de cooperado é de natureza pessoal, descontada individualmente e repassada pela cooperativa.

Essa contribuição:

- não integra custo da planilha;
- não representa encargo patronal;
- não pode ser considerada insumo.

Logo, não existe qualquer irregularidade na ausência de previsão do INSS de cooperados.

10. Alegação sobre FGTS de 8%

A recorrente afirma que “deveria haver FGTS de 8% sobre folha de empregados”.

Ocorre que:

- ✓ Cooperados não têm FGTS (Lei 8.036/90 c/c Lei 8.949/1994).
- ✓ FGTS incide exclusivamente sobre empregados, inexistentes na execução contratual.

Portanto:

- ✓ A cooperativa não deveria, e corretamente não incluiu FGTS em sua planilha.

A recorrente apresenta presunção equivocada de que todas as empresas deveriam utilizar trabalhadores celetistas, não considerando o regime jurídico próprio das cooperativas de trabalho.



11. Conjunto de normas citadas pela recorrente sobre cooperativismo

A recorrente transcreve partes das Leis 5.764/1971, 8.949/1994, 10.666/2003 e 12.690/2012, mas sua interpretação é incorreta:

- Nenhuma dessas leis determina que uma cooperativa de trabalho deva recolher automaticamente
 - PIS-folha 1%,
 - INSS-patronal 20%,
 - FGTS 8%,se não houver empregados celetistas.
- As normas citadas tratam de regime tributário próprio, que distingue:
 - cooperado (trabalhador associado, sem vínculo);
 - cooperativa (pessoa jurídica);
 - empregados eventuais (quando existentes).

Assim:

- ✓ As exigências da recorrente são condicionais, não automáticas.
- ✓ A cooperativa vencedora não possui empregados na execução contratual, mas cooperados, razão pela qual a incidência defendida pela recorrente é inaplicável.

12. Sobre GILRAT (1% a 3%) e terceiros (5,8%)

Esses tributos:

- incidem exclusivamente sobre folha de empregados;
- não incidem sobre pró-labore ou sobre remuneração de cooperados;
- não são aplicáveis a cooperativas que não utilizam empregados na execução dos contratos.

Logo:

- ✓ Não há GILRAT; ✓ Não há Sistema S (5,8%); ✓ A planilha está correta ao não incluir tais encargos.

13. Outras alegações genéricas sobre suposta inobservância do edital

A recorrente reproduz trechos doutrinários, repete conceitos contábeis e apresenta interpretações subjetivas acerca da atuação do pregoeiro, porém não demonstra uma única violação concreta ao edital.

Ao contrário:

- toda a documentação da recorrida atende integralmente aos itens de habilitação jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira;
- os cálculos apresentados são consistentes;
- não há indícios técnicos de inexequibilidade;



- todos os elementos exigidos pelo edital foram fornecidos.

Ressalte-se que a proposta da recorrida apresentou redução de 26,3603% sobre o valor estimado, percentual perfeitamente compatível com o mercado, e que não se enquadra na presunção relativa de inexequibilidade prevista no art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021.

Assim, não havia sequer gatilho jurídico para instaurar procedimento excepcional de verificação aprofundada.

III – CONCLUSÃO

Após a análise detida das razões recursais, do edital, da legislação aplicável e das contrarrazões apresentadas pela licitante vencedora, não se verifica qualquer irregularidade capaz de modificar o resultado do certame.

As alegações do recorrente são genéricas, imprecisas e desprovidas de comprovação, não se sustentando frente aos documentos regulares apresentados pela COOPERSAM e às normas do edital.

IV – DECISÃO

Diante de todo o exposto, INDEFIRO o recurso interposto pela empresa RLS Construções e Terraplanagens Ltda, mantendo-se integralmente a decisão que declarou vencedora a empresa COOPERSAM, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Encaminhem-se os autos à Autoridade Superior para homologação.

Presidente Tancredo Neves – BA, 18 de novembro de 2025.

José Brito Cabral Neto
Pregoeiro