

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
DECISAO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Licitação Eletrônica nº. 011/21

Objeto: Contratação de Empresa de Engenharia para implantação do coletor tronco de esgotos sanitários na margem esquerda e direita do córrego Santa Luzia, relativos à ampliação do sistema de esgotamento sanitário da cidade de Juiz de Fora/MG.

1. DA PRELIMINAR

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA (CNPJ 37.009.606/0001-06), contra a decisão da Comissão Permanente de Licitação da CESAMA que declarou a empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA vencedora no referido certame.

A peça recursal foi divulgada no Portal de Compras do Governo Federal e na área de licitações, do *site* da CESAMA para conhecimento do seu inteiro teor por parte de todos os interessados.

2. DAS FORMALIDADES LEGAIS

No prazo concedido para registro do recurso, manifestou-se a empresa RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA.

Estabelece o item 9.3 do Edital de Licitação Eletrônica nº. 011/21 os requisitos imprescindíveis para o reconhecimento do recurso administrativo, a saber:

9.3 O recurso e respectivas contrarrazões deverão obedecer todos os seguintes requisitos, sob pena de não serem conhecidos:

- a) ser dirigido Diretor Presidente da CESAMA, aos cuidados da Comissão Permanente de Licitação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme estabelecido no item 9.2;
- b) ser remetido através de uma das seguintes formas: encaminhado digitalizado (escaneado) para o e-mail licita@cesama.com.br, protocolizado na sala do Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos ou encaminhado para o fax (32) 3692-9202;
- c) ser datilografado ou emitido por computador e conter: razão social, número do CNPJ e endereço da empresa, rubricado em todas as folhas e

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

assinado pelo representante legal ou credenciado do licitante, acompanhado de cópia do documento de identificação e CPF do signatário e comprovante do poder de representação legal;

d) ser registrado tempestivamente em campo próprio do Portal de Compras do Governo Federal;

No prazo recursal, a empresa RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA apresentou suas razões recursais, e cumpriu os outros requisitos elencados no item 9.3 do edital. Assim, em análise aos requisitos de admissibilidade recursal, temos:

- **Sucumbência:** somente as empresas que não obtiveram êxito em sua pretensão de vencer o certame manifestaram intenção de registro recursal;
- **Tempestividade:** a RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA apresentou suas razões recusais no prazo previsto em edital, enviando por e-mail o recurso para o Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos;
- **Regularidade Formal:** quando da apresentação das razões recursais, a recorrente observou as formalidades previstas no Edital, cumprindo o exigido no item 9.3.

Cumprido informar que houve registro de contrarrazão recursal pela empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA.

O recurso administrativo apresentado atendeu aos requisitos de admissibilidade previstos na legislação e no instrumento convocatório, pelo que se passa à análise de suas alegações.

3. DOS PROCEDIMENTOS DA LICITAÇÃO

Pelo Instrumento Convocatório da Licitação Eletrônica nº 011/21 a CESAMA levou ao conhecimento público a abertura de certame cujo objeto é *Contratação de Empresa de Engenharia para implantação do coletor tronco de esgotos sanitários na margem esquerda e direita do córrego Santa Luzia, relativos à ampliação do sistema de esgotamento sanitário da cidade de Juiz de Fora/MG*, conforme descrição dos serviços constante no Termo de Referência, Anexo I do Edital.

O edital convocando os interessados para a apresentação de suas propostas e fixando as condições de realização da licitação obedeceu às exigências legais e regulamentares para a formalização do ato administrativo.

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

A presidente iniciou a sessão às 9 horas do dia 15/02/2022, informando que o critério de julgamento seria apurado através do MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO ÚNICO que incidirá linearmente sobre a planilha de orçamento da CESAMA e que o modo de disputa seria “fechado”.

Quatro empresas apresentaram suas propostas para o certame, conforme se verifica em Ata de Sessão anexada às fls. 1.013 a 1.017 do processo licitatório.

Após a aceitação da proposta comercial da primeira colocada, FLAT ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA, os documentos de habiliação da empresa foram analisados pelas áreas pertinentes da Cesama.

Os documentos de qualificação econômico-financeira foram analisados e aprovados pelo contador da Cesama, Robson Dutra Ferreira; e o chefe do Departamento de Projetos, Ricardo Stahlschmidt Pinto Silva, inabilitou a empresa tecnicamente, visto que a não foi atendido o exigido no item 6.1.5 do edital com a seguinte consideração:

"Em análise da documentação técnica apresentada pela empresa FLAT Engenharia e Construção Ltda, temos a informar: A empresa é do ramo objeto desta licitação Quanto a atestação técnica, foram apresentados 5 atestados técnicos, 2 relativos a obras de drenagem e 1 relativo a adutora de água, que não atendem ao solicitado. Conforme esclarecido em questionamentos deste processo licitatório, não seriam aceitos atestados de outros serviços diferentes de rede de esgoto. Foram apresentados dois atestados relativos a esgoto sanitário, um com diâmetro de 200mm, inferior ao diâmetro de 400mm solicitado e outro com diâmetro de 600mm, mas com extensão inferior a 2000m. Deste modo, a empresa não apresentou atestação técnica que atende as exigências deste Edital, estando desclassificada tecnicamente deste processo licitatório."

Logo, a empresa FLAT ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA foi inabilitada do certame devido a não ter atendido ao exigido no item 6.1.5 do edital conforme apurado pelo representante da área técnica.

Convocando a segunda colocada, a empresa CANDIDO INCORPORADORA LTDA não manifestou interesse quando chamada no chat e foi imediatamente desclassificada.

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Passou-se então, para a convocação da terceira colocada, RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA, que anexou sua proposta comercial tempestivamente no sistema do Portal Comprasnet, sendo essa proposta aceita pela área técnica, de modo que a empresa foi classificada e convocada a apresentar seus documentos de habilitação.

Os documentos de habilitação foram anexados no sistema tempestivamente e analisados do seguinte modo:

Os documentos de qualificação econômico-financeira da empresa foram analisados pelo contador da Cesama, Robson Dutra Ferreira, que aprovou as comprovações exigidas no item 6.1.4 do edital.

Já os documentos de habilitação técnica, também foram analisados pelo chefe do Departamento de Projetos, Ricardo Stahlschmidt Pinto Silva, que inabilitou a empresa RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA com o seguinte parecer: *“Não foi apresentado o atestado técnico operacional da empresa licitante, não atendendo o item c.1. Os atestados apresentados são de outra empresa. Deste modo a empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda não foi habilitada tecnicamente.”*

Sendo assim, a empresa RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA foi inabilitada, e na sequência, convocada a quarta colocada para manifestação de interesse na contratação.

A empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA interessou-se na contratação e foi convocada a apresentar a proposta comercial que foi anexada no sistema Comprasnet, tempestivamente, analisada e aceita pela área técnica da Cesama, neste ato representada pela gerente de Obras, Roberta Ruhena Vieira.

Ata contínuo, a empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA foi convocada a anexar no sistema seus documentos de habilitação. Prontamente atendida, a CPL enviou os documentos para área contábil e técnica fazerem suas análises.

A área técnica, representada pela engenheira Roberta Ruhena Vieira, analisou e aprovou os documentos de cunho técnico da empresa Elevação nos seguintes termos: *“A Empresa Elevação Ltda atendeu as exigências de qualificação técnica dispostas no item 6.1.5.”*

Já a área contábil, representada pelo contador João Lúcio, analisou e aprovou os documentos de qualificação econômico-financeira da empresa Elevação com a seguinte consideração: *“Atendendo ao solicitado, informo que as documentações (certidões negativas e demonstrações contábeis) apresentadas contemplam as exigências do edital, assim como os Índices econômico-financeiros estão superiores aos exigidos, tornando a licitante Construtora Elevação Ltda qualificada para tal certame.”*

Como os documentos jurídicos, fiscais, e trabalhistas estavam dentro do exigido, a empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA foi declarada vencedora da Licitação Eletrônica nº 011/21.

Importante notar que a presidente da CPL negociou condições mais vantajosas com todas as empresas convocadas e não logrou êxito em seu pleito.

Cumprando também informar que a presidente garantiu vista dos documentos aos licitantes interessados que não conseguissem acessar os anexos no Sistema Comprasnet.

Passando assim, para a fase recursal, a presidente fechou o prazo de registro de intenção de recurso para as 9h55min do dia 23/02/2022 e foram registradas duas intenções: FLAT ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA e RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA. Informando na sequência, as datas recursais limites conforme exigido pelo sistema Comprasnet.

Conforme Capítulo 9 do Edital da Licitação Eletrônica nº 011/21, foi concedido o prazo único de 5 (cinco) dias úteis, a partir do dia seguinte ao término do prazo para manifestação, para que as Recorrentes apresentassem suas razões devidamente fundamentadas. Tempestivamente os recursos digitalizados foram registrados em campo próprio do Portal de Compras do Governo Federal, conforme previsão constante no item 9.3.d do Edital.

A empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA apresentou, tempestivamente, sua contrarrazão (fls. 1.451 a 1.462), como será visto abaixo.

As razões e contrarrazões do Recurso foram disponibilizadas para consulta no Portal de Compras do Governo Federal e também no site da CESAMA.

4. DAS ALEGAÇÕES

A RFJ CONSTRUCAO E ENGENHARIA LTDA insurge-se contra a decisão da Comissão que declarou vencedora do certame a empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA em relação ao ponto: **(1)** prova de capacidade operacional da empresa.

A recorrente afirma que *“em razão de os atestados apresentados estarem em nome de outra empresa e não da recorrente”*, sendo *“esta a única reação de inabilitação da recorrente.”*

Sustenta que *“o acervo técnico em questão foi integralmente transferido para a ora recorrente, por meio de operação societária legítima, sendo a recorrente a única detentora da capacidade técnico-operacional dele (acervo) decorrente.”*

Lembra que *“para demonstrar a capacidade técnico-operacional exigida pelo subitem c1, do item 6.1.5 do Edital, a recorrente apresentou os atestados vinculados às CAT’s nº 00.424-18 (CESAMA) e nº 2620120007278 (SABESP), emitidos, inicialmente, em nome da empresa Comim Construtora.”*

Observa que o contrato social consolidado em sua 3ª alteração *“deixa consubstanciado que o acervo técnico operacional nela descrito foi incorporado ao acervo da recorrente, por meio de integralização de capital social, com os valores ali atribuídos.”*

Discorre sobre *“o momento de sua incorporação por meio de aumento do capital realizado no passado.”*

Fundamenta que *“foi submetida a um aumento do capital social, realizado através da primeira alteração contratual (documento em anexo). quando tinha como sócia a empresa Comim Construtora Eireli, que promoveu a integralização de sua quota parte por meio de transferência de equipamentos e de parte de seu acervo técnico original, conforme se vê abaixo.”*, observando que se trata de *“operação societária esta realizada de acordo com o art. 997 do Código Civil”*.

I. DAS ALTERAÇÕES:

I.1. DO AUMENTO DE CAPITAL SOCIAL

I.1.1. Neste ato, os sócios de comum acordo, resolvem por unanimidade aumentar o capital

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

social da Sociedade dos atuais R\$10.000,00 (dez mil reais) já integralizados em moeda corrente, para R\$13.420.490,00 (treze milhões quatrocentos e vinte mil, quatrocentos e noventa reais), mediante a emissão de 13.410.490 (treze milhões quatrocentos e dez mil quatrocentos e noventa quotas), com valor nominal de R\$1,00 (um real) cada quota, todas subscritas e integralizadas neste ato unicamente pela sócia da Sociedade **COMIM CONSTRUTORA EIRELI**, mediante à conferência e incorporação ao capital social da Sociedade dos bens de titularidade da **COMIM CONSTRUTORA EIRELI** abaixo descritos e indicados:

- a) 01 (uma) Escavadeira Caterpillar 315D, ano 2009, Placa N00880, Frota EEC 03, Chassi CAT315DCJN00880, pelo valor de R\$130.000,00 (cento e trinta mil reais);
- b) 01 (um) Rolo Compactador Dynapack CA 150P, ano 2010, Placa B00930, Frota RCA 01, Chassi 10000102A0B000930, pelo valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
- c) saldo da conta contábil ativo intangível no valor de R\$13.180.490,00 (treze milhões cento e oitenta mil quatrocentos e noventa reais), representada por 01 (um) Acervo Técnico Operacional decorrente dos Certificados de Atestados Técnicos (CATs) emitidos e certificados pelo CREA, cuja descrição segue abaixo relacionada, tudo em conformidade com o Acórdão nº 2.444/2012 proferido pelo Tribunal de Contas da União:

ACERVO TÉCNICO OPERACIONAL

ACERVO TÉCNICO OPERACIONAL

CONTRATANTE	NUMERO DO CERTIFICADO DE ATESTADO TÉCNICO - CATs - CREA	DATA	OBJETO	VALOR ORIGINAL DO CONTRATO DA OBRA	RESPONSÁVEL TÉCNICO
-------------	---	------	--------	------------------------------------	---------------------

.....

SABESP	2820120007278	19/07/12	Execução das obras de Redes e Ligações Coletoras Tronco, Estações elevatórias, Linhas de recalque, emissários e estações de tratamento de esgotos - Taubaté e Tremembé / SP	R\$ 6.998.363,28	JOSE ANTONIO DA FONTOURA, ELINO TEODORO RIBEIRO, JULIO CESAR MARQUES SOARES, JULIO CESAR MARQUES SOARES JUNIOR, EKI JUNGES HIGAKI, FRANCISCO CARLOS TAVARES E IRONI ANTONIO IRES SLOMPO
--------	---------------	----------	---	------------------	---

.....

P. M. DE JUIZ DE FORAMG CESAMA	000.426/18	09/07/18	Implantação dos coletores Tronco, interceptores, estações elevatórias e de tratamento de esgoto do Município de Juiz de Fora	R\$ 111.648.948,06	JULIO CESAR MARQUE: SOARES JUNIOR
--------------------------------	------------	----------	--	--------------------	-----------------------------------

Garante que “*não há qualquer óbice para a integralização do capital social como realizado e, por conseguinte, para a transferência à RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA. do referido acervo técnico operacional por meio da operação de aumento do capital, posto tratar-se de bem de natureza intangível que pertencia à COMIM CONSTRUTORA EIRELI e encontrava-se regularmente avaliado e contabilizado junto a COMIM CONSTRUTORA EIRELI*” e que a operação foi “*realizada de acordo como que dispõe o Acórdão nº 2.444/2012 do TCU.*”

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
 CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
 Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
 Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
 CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Continua a afirmar que *“todo atestado registra, obrigatoriamente, uma experiência anterior e, como no caso em tela, tem toda legitimidade assumida, independentemente da data de constituição de quem o recebeu, quando acompanhado da capacidade operativa, de recursos humanos, equipamentos e do responsável técnico respectivo, tal como ocorreu na situação presente.”*

Assegura que *“realmente, no caso não se operou apenas uma transferência formal de parte do acervo técnico operacional da empresa COMIM CONSTRUTORA EIRELI, visto que a transferência do acervo foi acompanhada da efetiva cessão de patrimônio tangível — maquinário e veículos — além da transferência de recursos humanos das várias áreas da empresa cedente, devendo, ainda, ser considerada e ponderada a total compatibilidade entre os responsáveis técnicos que constam do acervo transferido e os responsáveis técnicos da empresa RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA.”*

Enfatiza que *“os mesmos responsáveis técnicos que executaram os serviços que constam do acervo técnico transferido foram instituídos como responsáveis técnicos da RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA, o que pôde ser constatado pela douta CPL, ao admitir a comprovação da capacidade técnico-profissional.”*

Coloca-se a disposição para as diligências que a Comissão Permanente de Licitação entender necessárias.

Cita e comprova através de ata e documento de habilitação anexados ao recurso, licitação da Copasa onde teve *“o seu acervo aceito no âmbito do consócio SES SABARÁ habilitado no certame.”*

CONCLUSÃO DA RECORRENTE

A recorrente finaliza solicitando *“ante o exposto, requer seja dado provimento ao recurso interposto e modificada a r. decisão recorrida, para habilitar a recorrente no certame e conseqüente adjudicação a esta do objeto licitado, por encampar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Termos em que Pede deferimento.”*

5. DAS CONTRARRAZÕES RECURSAIS - CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

A empresa CONSTRUTORA ELEVACAO LTDA apresentou suas contrarrazões recursais, nos termos a seguir, no intuito de esclarecer os fatos, a fim de que seja mantida a decisão da Comissão.

Registra inicialmente que “os documentos apresentados não denotam capacidade técnica para execução da obra, eis que não houve transferência da capacidade operacional em favor da Recorrente. Pretender a simples titularidade sobre os atestados não implica transferência de expertise, que nesse caso não se comprovou. Não bastasse isso, registra-se que o capital da empresa foi integralizado de maneira indevida, o que retira a idoneidade das demonstrações financeiras apresentadas.”

Afirma que “era ônus da Recorrente, e de todos os licitantes, apresentarem documentos que permitissem à Comissão inferir a titularidade dos atestados apresentados. Nesse contexto, a Recorrente descumpriu o que previa o edital, não servido o presente recurso para que documentos que deviam integrar a proposta sejam apresentados a destempo.”

Assevera que “alegar que cumpria à comissão instalar diligências acerca do tema é reconhecer que um padrão de conduta que se pretende imputar na condução do certame fosse criado após a apresentação dos documentos, de modo particularizado. Com efeito, diligências não são uma espécie de indulgência plenária para sanar problemas na formulação das propostas.”

A recorrida continua defendendo que “a mera transferência da titularidade dos atestados não implica transferência dos atestados.”

Destaca que “o atestado técnico é um pedaço de papel no qual se lança uma declaração de que a empresa ali identificada executou contrato de fornecimento, de obra ou de prestação de serviço, firmado com a pessoa (física ou jurídica) responsável pela emissão daquela declaração.”

Continua estabelecendo que “o atestado consiste em instrumento apto a fazer prova de uma situação de fato. Ele consiste em prova de que a empresa nele mencionada possui efetiva experiência na execução de determinada atividade.”

Argumenta que “é por isso que a mera entrega de atestados a outra pessoa não implica cessão da efetiva expertise à pessoa que recebe os atestados. Para que essa

cessão ocorra, o sujeito que consta originalmente dos atestados deve transferir outros tantos elementos fáticos (pessoal, equipamentos, instalações, etc.) que permitam o exercício adequado da atividade descrita no atestado.”

Recorda que “dos dois engenheiros indicados pela Recorrente como responsáveis técnicos da obra Cesama, João Batista Martins e Júlio Marques Soares Júnior, apenas este último consta na CAT n. 000.424.-18 (Cesama) e na CAT n. 2620120007278 (Sabesp) como engenheiro da Comim Construtora responsável pelas obras lá descritas. Mas diferentemente do alegado pela Recorrente, o engenheiro Júlio Marques Soares Júnior não foi transferido pela Comim à RFJ quando da operação de integralização de aumento de capital social, conforme denotam os documentos por ela mesma juntados na fase de habilitação e em seu recurso.”

Adiciona que “engenheiro Júlio Marques Soares Júnior preste serviços à Recorrente, o faz de forma eventual, uma vez que cláusula segunda de seu contrato dispõe que prestará serviços apenas em ocasiões especiais, mediante “solicitação da Contratante”, e de forma precária, na medida em que a cláusula quinta, item 1, dispõe que “O Contratado prestará serviços à Contratante com ampla, total, irrestrita autonomia, sem qualquer tipo de subordinação jurídica.””

A recorrida cita que “a Recorrente não demonstra de modo concreto e inequívoco (nem por ocasião da apresentação da proposta, nem por ensejo do recurso) a existência de qualquer elemento capaz de denotar a efetiva experiência da qual o atestado é comprovação.”

Segue debatendo que “os atestados não são fins em si mesmos, mas sim comprovação de experiência efetiva.”

Afirma que “as demonstrações financeiras da empresa se lastreiam em bens sem qualquer liquidez, que não constituem garantia de nada, não podem nem sequer ser penhorados e cujo valor foi arbitrado sabe-se lá como pela Recorrente. Nesse contexto, cumpre perguntar se qualquer comitê de análise de crédito levaria em consideração o patrimônio líquido das demonstrações financeiras da Recorrente para lhe outorgar crédito. A resposta é perdidamente negativa. O ativo em questão não tem qualquer expressão econômica real, senão a que lhe é dada pela própria Recorrente.”

Finaliza estabelecendo “em termos estritos, o patrimônio líquido da empresa, formado a partir de ativos sem qualquer expressão econômica direta, não servem para que se comprovem os requisitos de qualificação econômico-financeira previstos no item 6.1.4 do Edital.”

CONCLUSÃO DA RECORRIDA

Finaliza contestando que “por todo exposto, e pelo muito que certamente será suprido pela Comissão de Licitação, requer-se sejam os fundamentos destas contrarrazões acolhidos para que se julgue improvido o recurso interposto pela empresa RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA., de modo a confirmar a sua inabilitação e consequente exclusão do certame em questão.”

6. DA ANÁLISE DO RECURSO

A finalidade da licitação em empresas públicas, como é o caso da Cesama, é definida no art. 31 da Lei Federal Nº 13.303/16, que estabelece:

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 desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Por se tratar de tema jurídico foi solicitado à Procuradoria Jurídica da Cesama, neste ato, representada pela procuradora Aline Maximiano Pereira, que enviasse seu parecer que segue abaixo e encontra-se inteiro teor em anexo:

“Compulsando os autos verifica-se, às fls. 686/701, a 3ª alteração contratual da empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda e, à fl. 690, consta a incorporação ao capital social da sociedade dos bens, dentre eles acervo técnico operacional.

Analisando a manifestação da área técnica da CESAMA, registrada no corpo do e-mail acostado à fl. 843, depreende-se que os documentos de habilitação, salvo melhor juízo, não foram submetidos para análise juntamente com os demais documentos que a empresa

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

apresentou para comprovar a qualificação técnica, nos termos do item 6.1.5 do Edital. Assim, a inabilitação da empresa não envolveu, de fato, a análise quanto a previsão de incorporação do acervo técnico.

Da leitura do Acórdão 2444/2012, verifica-se o entendimento de que para comprovação da continuidade de conhecimento técnico e padrão de qualidade, deve haver coincidência entre os responsáveis técnicos de ambas as empresas a quem cabe a concepção e a realização dos mais diversos projetos e que tenham participado da execução dos contratos que deram origem ao acervo técnico:

Acórdão 2444/2012 – Plenário

(...)

17. Como assinalaram Fernão Justen de Oliveira e Ana Lucia Ikenaga Wernecke:

Importa, então, qual é a estrutura pessoal e material que fundamenta a organização empresarial à qual devem ser imputados os atos praticados.

Isso se revela tanto mais verdadeiro quando houver coincidência entre os responsáveis técnicos de ambas as empresas, a quem cabe a concepção e a realização dos mais diversos projetos e que tenham participado da execução dos contratos que deram origem ao acervo técnico.

Haverá de demonstrar-se, para efeito de admitir a aptidão técnico-operacional da empresa originada da cisão parcial, a perfeita linha de continuidade em termos de conhecimento técnico e padrão de qualidade que se verifica entre as empresas cindida e incorporadora. Isso porque a concepção que orientou a criação da cindida precisa decorrer da experiência adquirida pelo corpo técnico da empresa cindida. (in 'A preservação do acervo técnico recebido por cisão societária', Informativo Juste, Pereira, Oliveira e Talamini, nº 12, fev. 2008, disponível na internet: <http://bit.ly/QZXy4G>, acesso em 09/08/2012).

18. A ponderação trazida pelos retrocitados autores é válida para a situação sob exame, em que pese terem mencionado em seu artigo, especificamente, a existência de cisão ou incorporação, hipóteses que não se encontram presentes no feito que se analisa.

19. É de se convir, então, que em princípio seria possível a transferência de capacidade técnica operacional entre pessoas jurídicas, na linha arguida pelo recorrente, a depender da situação concreta ocorrida. De toda forma, não se configuraria, portanto, a inviabilidade jurídica da transação, anteriormente apontada pelo Tribunal. Seria legítima, portanto, o aumento de capital da EIT Construções S.A., integralizado pela EIT – Empresa Industrial e Técnica S.A. mediante a transferência de acervo técnico documental, nos termos da Ata de Assembleia Geral Extraordinária da empresa EIT Construções S.A. realizada em 22.03.2011 (peça 96, p. 9).

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama

CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099

Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos

Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro

CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

20. *Observe-se, a propósito, que a integralização de ações mediante a transferência de acervo técnico, da forma procedida pela EIT – Empresa Industrial Técnica S/A em favor da EIT – Construções S/A, encontra respaldo na seara contábil. Em artigo intitulado ‘Acervo técnico, sua valorização e reconhecimento contábil’, Wilson Alberto Zappa Hoog, após destacar que ‘os acervos técnicos representam uma configuração de bens intangíveis’ que ‘comprovam toda a experiência adquirida por uma célula social ao longo do exercício de sua atividade’, ressalta a ‘necessidade de se escriturar no balanço patrimonial, especificamente no patrimônio líquido, os valores relativos ao acervo técnico (...)’ (disponível na internet: <http://bit.ly/O4mMi5>, acesso em 10/8/2012).*

21. *Em tese, portanto, existe a possibilidade jurídica da transferência do acervo e da capacidade técnico-operacional. Resta analisar, então, se no caso concreto a transação seria apta para produzir os efeitos desejados, o que será discutido na sequência desta instrução.*

(...)

VOTO:

(...)

12. *No entanto, consoante amplamente demonstrado pela Serur, embora a questão relativa à possibilidade da transferência de capacidade técnica operacional entre pessoas jurídicas objeto de reestruturação empresarial não tenha merecido tratamento expresse na legislação sobre licitações, esta viabilidade já está devidamente consagrada na doutrina e na jurisprudência brasileiras.*

13. *Com efeito, como bem assinalou a Serur, além da transferência de parcela do patrimônio tangível da empresa EIT – Empresa Industrial Técnica S/A para EIT – Construções S/A, teria havido, também, a transmissão de parcela significativa do conjunto subjetivo de variáveis que concorreram para a formação da cultura organizacional prevalecente na EIT – Empresa Industrial Técnica S/A.*

14. *Outro aspecto importante a ser destacado consiste em se levar em consideração, na aferição da validade dos atestados apresentados, a existência de tratamento expresse, no negócio jurídico que tenha formatado a operação reestruturante, quanto à divisão do acervo técnico da empresa. Isto porque, de acordo com o que for determinado no negócio jurídico que ensejou a reformulação societária, haverá de ser dimensionada a extensão e aproveitamento dos atestados técnicos até então expedidos em favor das empresas envolvidas.*

15. *Nesse sentido, consoante registrado pela Unidade Técnica, os elementos constantes dos autos evidenciam como legítimo o aumento de capital da EIT Construções S.A., integralizado pela EIT – Empresa Industrial e Técnica S.A mediante a transferência de acervo técnico documental, nos termos da Ata de Assembleia-Geral Extraordinária da empresa EIT Construções S.A, realizada em 22.03.2011.*

16. *Por sua vez, a Escritura Pública de Constituição da referida Companhia Subsidiária Integral (Peça 96, fls. 53/64) consignou expressamente a transferência, pela EIT – Empresa Industrial Técnica S/A em favor da EIT Construções S/A, da posse, domínio e direitos que exercia sobre o patrimônio discriminado em seus anexos.*

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama

CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099

Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos

Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro

CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

17. É oportuno ressaltar, como bem lembrou a Unidade Técnica, que, no caso em exame, existe a particularidade de que a transferência de acervo ocorreu entre empresas fortemente vinculadas, porquanto uma delas é a holding e a outra sua subsidiária integral, a qual atua como uma longa manus da controladora.

18. Registrou-se, igualmente, que existe “total compatibilidade entre os responsáveis técnicos que constam do acervo transferido e os responsáveis técnicos da empresa EIT Construções S/A”, ou seja, “Os mesmos responsáveis técnicos que executaram os serviços que constam do acervo técnico transferido foram instituídos como responsáveis técnicos da EIT Construções S/A”.

19. Observa-se, ademais, que o Consórcio juntou aos autos as declarações de indicação dos responsáveis técnicos na execução das obras para remanejamento da adutora, bem como os respectivos contratos de trabalho firmados com a empresa EIT Construções S/A (Peça 131, fls. 29/34 e 40/54).

20. Neste ponto, é oportuno destacar, na linha igualmente defendida pela Serur, que não pode subsistir o raciocínio utilizado na deliberação recorrida de que somente seria permitida a transferência da capacidade técnica entre pessoas jurídicas quando ocorresse a transferência total do patrimônio e dos profissionais correspondentes, uma vez que o próprio Tribunal já reconheceu essa possibilidade nos casos de cisões, posição esta inaugurada pelo [Acórdão 1108/2003-TCU-Plenário](#), no que foi seguido por outras deliberações, a exemplo dos Acórdãos 2.071/2006, 634/2007, 2.603/2007 e 2.641/2010, todos do Plenário.

21. Portanto, com base nos elementos constantes dos autos, é possível considerar como legítimo o aumento de capital da EIT Construções S/A, integralizado pela EIT – Empresa Industrial e Técnica S/A mediante a transferência de acervo técnico documental, nos termos da Ata de Assembleia-Geral Extraordinária da empresa EIT Construções S/A, realizada em 22/3/2011.

22. Assim, entendo que não se configura a inviabilidade jurídica da transação constatada no presente caso, como anteriormente apontado pelo Tribunal.

23. Nesse aspecto, entendo que o Tribunal não tem fundamentação jurídica para avaliar a legalidade e legitimidade de eventuais reestruturações de empresas que licitam ou contratam com União. Entendo, ademais, que o Tribunal, ao contrário, deve continuar no processo de evolução da sua jurisprudência, como já o fez mediante as deliberações mencionadas no item 20 anterior, de modo a acompanhar a dinâmica das modificações societárias que afetam o mundo empresarial globalizado, que impõe a necessidade de alterações na organização da sociedade para a sua própria sobrevivência, como bem disse o eminente Ministro emérito deste Tribunal Marcos Vileça, ao proferir o Voto condutor do [Acórdão 2071/2006-TCU-Plenário](#).

24. Dessa forma, creio que a tarefa desta Corte de Contas em relação à matéria consistirá em exigir sempre que os órgãos e entidades públicas exerçam as prerrogativas de que dispõem, de modo a prevalecer o interesse público nas relações com tais organismos empresariais, independentemente da sua forma de organização.

25. Com isso, alinho-me à conclusão da Serur, no sentido de que os elementos objetivos presentes no caso em exame, sobretudo os vínculos atípicos que ligam a subsidiária integral à sua controladora, a comprovação de transferência de parcela do patrimônio e do acervo documental, a compatibilidade entre os responsáveis

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama

CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099

Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos

Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro

CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

técnicos da EIT Construções S/A e aqueles que deram origem às ARTs anteriormente detidas pela EIT – Empresa Industrial e Técnica S/A e, ainda, os prejuízos que poderiam advir para o certame da eventual desclassificação do Consórcio EIT/EDECONSIL/PB, demonstraram que o interesse público primário será adequadamente atendido com a aceitação do julgamento realizado na fase de habilitação da Concorrência Pública 3/2011.

26. Por fim, entendo que as ponderações expostas pelo Serur, acrescidas das considerações aqui apresentadas, são suficientes para justificar o conhecimento no Pedido de Reexame interposto pelo Consórcio EIT/EDECONSIL/PB, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando-se insubsistente o subitem 9.1 do [Acórdão 1528/2012-TCU-Plenário](#).

27. Considero, também, pertinente a sugestão formulada pela Serur de encaminhamento desta deliberação ao recorrente, à Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – Caema, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, às Unidades Técnicas do Tribunal mencionadas e ao Juízo da Comarca de Jaguaruana/CE, onde tramita a Ação de Recuperação Judicial 3129-55.2011.8.06.0108, de interesse da empresa EIT – Empresa Industrial Técnica S/A.

Ante todo o exposto, acolho a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de setembro de 2012.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI%2520NT%2520desc/0/%2520nal de Contas da União \(tcu.gov.br\)](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI%2520NT%2520desc/0/%2520nal%20de%20Contas%20da%20Uniao%20(tcu.gov.br))

Desta forma, conclui-se pela possibilidade de se realizar a incorporação do acervo técnico operacional, devendo-se verificar a adequação do acervo técnico apresentado atentando-se para a existência de coincidência entre os responsáveis técnicos de ambas as empresas, o que pressupõe nova análise da área técnica. Contudo, a este respeito, consta o registro, à fl. 1476, do e-mail da gerente de obras da CESAMA, datado de 15/03/2022, atestando que:

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
CNPJ 21.572.243/0001-74 I.E. 367.698.776.0099
Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 / Juiz de Fora – MG / (32) 3692-9198 / 9199 / 9200 / 9201

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

“Considerando a possibilidade de transferência do acervo técnico da Comim (que será analisado juridicamente), a empresa RFJ atende ao item 6.1.5 do edital.

O vínculo do responsável técnico detentor dos atestados (Eng. Julio Cesar Marques Soares Junior) foi comprovado através de contrato de prestação de serviços.

Roberta Ruhena Vieira

Gerente de Obras” (fl. 1476)

Diante do exposto, o recurso apresentado pela empresa RFJ Construção e Engenharia merece ser provido, considerando que a área técnica da CESAMA não havia avaliado anteriormente a incorporação ao capital social do Acervo Técnico Operacional listados na 3ª Alteração Contratual da recorrente (fl. 690), s.m.j.,

IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações citadas ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Procuradoria, concluo que o recurso apresentado pela empresa RFJ Construção e Engenharia merece ser provido, considerando que a área técnica da CESAMA não havia avaliado anteriormente a incorporação ao capital social do Acervo Técnico Operacional listados na 3ª Alteração Contratual da recorrente (fl. 690), s.m.j.,

É o Parecer que submeto à consideração superior, s.m.j.”

7. DA CONCLUSÃO

Considerando a resposta da área jurídica da Cesama, conclui-se que os documentos de habilitação técnica da empresa RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA atenderam ao exigido em edital.

Cabe ressaltar que o procedimento licitatório foi integralmente conduzido dentro da legalidade, sendo norteado pelos princípios que regem as compras públicas, sobretudo, aqueles que dizem respeito à eficiência, isonomia e moralidade nos negócios administrativos.

Em face de todo o exposto, esta Comissão **opina** por **ACATAR** a manifestação registrada pela empresa RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA, deferindo o recurso ora impetrado.

Conforme art. 80 do RILC, este julgamento será encaminhado à segunda instância administrativa para decisão final.

Em 18 de março de 2022.

Renata Neves de Mello
Presidente da Comissão Permanente de Licitação