

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO

Órgão Competente: Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Rio Doce – CIMDOCE

Agente de Contratação: Ana Carolina de Souza - Portaria Nº:003, de 15 de fevereiro de 2024.

Objeto da Licitação: Registro de Preços para eventual e futura contratação de empresa para recebimento e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos Classe II A em Aterro Sanitário Licenciado dos municípios interessados, nos termos da norma ABNT NBR 10.004:2004, para atender às demandas dos municípios consorciados ao CIMDOCE, conforme Termo de Referência.

Documento: Decisão.

Ref.: Processo Administrativo Nº:006/2024 – Pregão Eletrônico para SRP Nº:002/2024.

I - PRELIMINARES

A Agente de Contratação juntamente com sua equipe de apoio reuniu-se na sala destinada a seus serviços, para proceder ao julgamento do recurso interposto e das contrarrazões em relação ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços Nº:002/2024.

II - RELATÓRIO

Cuida-se de recurso interposto por **ORBIS AMBIENTAL S/A**, em face de sua inabilitação no Pregão Eletrônico nº 002/2024. A recorrente argumenta que a decisão administrativa que a declarou inabilitada baseou-se em um equívoco, pois a alteração da razão social de Central de Tratamento de Resíduos Macaúbas S/A para Orbis Ambiental S/A não afeta sua capacidade técnica. Alega, ainda, que os atestados de capacidade técnica apresentados são válidos e comprovam a habilitação da empresa conforme exigido pelo edital.

Por outro lado, a empresa **RIO NOVO SOLUÇÕES URBANAS EIRELI** apresentou contrarrazões, defendendo que a inabilitação foi acertada, pois os atestados apresentados foram emitidos em nome de uma empresa diversa, o que não permite validar a comprovação da capacidade técnica exigida. Além disso, aponta que houve cessão contratual, o que não transfere automaticamente a qualificação técnica necessária.

Salientamos que neste momento a Agente de Contratação, designada Portaria Nº:003, de 15 de fevereiro de 2024, em cumprimento aos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, recebeu e analisou as razões do recurso da recorrente, bem como as contrarrazões apresentada, de forma a proferir sua decisão sobre o Recurso Administrativo apresentado.

Tais documentos encontram-se disponíveis para consulta na Plataforma LICITAR DIGITAL - <https://licitar.digital/> e contantes do Processo Administrativo Nº:006/2024 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços Nº:002/2024. Feito o relatório, passamos ao enfrentamento do mérito.

III - TEMPESTIVIDADE E ADMISSIBILIDADE

Presentes os pressupostos subjetivos e objetivos, notadamente a tempestividade, nos termos da Cláusula 13 do edital e art. 165, I, “c”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, conheço do recurso.

Assim, a peça recursal apresentada cumpre os requisitos de admissibilidade previstos no Edital, pelo que se passa à análise de suas alegações.

IV - FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do art. 165 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo interposto, conforme comprova a entrada do Recurso Administrativo, via Plataforma LICITAR DIGITAL que se encontram acostados do Processo Administrativo supracitado, conforme comprovam os documentos juntados ao respectivo processo, observados os devidos prazos para interposição de contrarrazões.

A manifestação e motivação das intenções em recorrer foi registrada em campo específico na própria sessão pública do Pregão Eletrônico em referência, sendo-lhe concedido o prazo de 03 (três) dias para apresentação da fundamentação das suas alegações. Igual prazo é concedido para a apresentação das contrarrazões, a partir do término do prazo das recorrentes.

Ressalte-se, ainda que, no Pregão Eletrônico, a motivação deverá ser feita no próprio sistema, não sendo aceitas manifestações em outro local, como por exemplo, por e-mail ou fac-símile.

Note-se que não basta a simples manifestação da intenção em recorrer, havendo a necessidade de que tal registro seja feito de forma imediata e motivada e deferida pela Agente de Contratação.

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União o juízo de admissibilidade da intenção de recorrer, deve se limitar à análise acerca da presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), a qual passo a analisar item a item:

a) Sucumbência: a empresa se manifestou imediata e motivadamente sobre a intenção de recurso, em campo próprio do sistema eletrônico do portal www.licitardigital.com.br “Acesso Identificado no link - licitações”, conforme determina a legislação.

b) Tempestividade: o recurso é tempestivo, pois o Pregão Eletrônico tem rito processual próprio, uma vez que o pedido foi apresentado dentro dos termos do Edital;

c) Legitimidade: Atendido, uma vez que o interessado participou efetivamente do certame;

d) Motivação: Atendido, haja vista que o conteúdo da petição tem relação com o ato decisório - Habilitação.

e) Competência: Atendido, vez que foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame;

f) Interesse: Atendido, posto que o ato decisório – Habilitação/Participação, implica na sua posição no certame, haja vista que o recorrente participou do credenciamento.

Foi concedido para as empresas o prazo legal para apresentação das fundamentações das alegações e igual prazo concedido para a apresentação das contrarrazões a partir do término do prazo das recorrentes, caso entendessem necessário.

É sabido que, para o processamento de um recurso devem ser observados determinados requisitos. São os chamados pressupostos de admissibilidade do recurso. Existem os pressupostos subjetivos, que dizem respeito às partes e não ao processo. E os pressupostos objetivos, que dizem respeito ao processo e à sua situação. Entre os pressupostos objetivos de admissibilidade do recurso está a tempestividade, isto é, a parte deve observar o prazo fixado pela lei para a sua interposição.

Vale destacar que se considera licitante nesta fase do processo aquele representante que foi considerado credenciado no momento certo da sessão ou empresa que estiver participando diretamente da disputa. Conforme expresso no texto da lei acima reproduzido, o reclamante gozava dessa prerrogativa de poder interpor intenção de recurso.

Os licitantes com interesse em recorrer devem exercer o direito imediatamente após a declaração do vencedor, sob pena de decadência, sendo que, exercendo-o a tempo e modo, será concedido prazo de 03 (três) dias para que apresentem as razões do recurso.

Destarte, o prazo de 03 (três) dias refere-se à apresentação das razões e não ao efetivo exercício do direito de recurso.

Extraí-se do chat da Plataforma LICITAR DIGITAL, que o fornecedor 02 - **ORBIS AMBIENTAL S/A**, inscrita no CNPJ:06.984.726/0001-92 manifestou durante a realização da Pregão Eletrônico, a intenção de recorrer, tendo em tempo hábil apresentado seu recurso administrativo e tão logo foi disponibilizado via plataforma www.licitardigital.com.br, submetendo à apreciação das empresas participantes, que apresentou as contrarrazões de recurso dentro no prazo estabelecido.

V - FUNDAMENTAÇÃO

A presente decisão recursal deve se fundamentar em dois pilares essenciais do direito administrativo: o princípio da vinculação ao edital e o princípio da legalidade, que exigem que a Administração Pública e os licitantes sigam rigorosamente os critérios e condições estipulados no instrumento convocatório.

V.1) Da Vinculação ao Edital e da Necessidade de Atestados em Nome da Licitante

O edital, que rege o certame licitatório em questão, foi claro ao exigir a comprovação de qualificação técnica por meio de atestados¹ que demonstrem a experiência da empresa

¹ 8.4. Qualificação Técnica Operacional
(...)

licitante. Conforme os documentos analisados, o atestado apresentado pela Orbis Ambiental S/A foi emitido em nome da Vital Engenharia Ambiental S/A.

Embora a recorrente afirme que houve apenas uma alteração de nome, a análise aprofundada revela que o caso não se trata de uma simples alteração de denominação social.

Conforme as contrarrazões, houve cessão de contratos entre a Vital Engenharia Ambiental S/A e a CTR Macaúbas S/A, o que introduz uma nova questão: a cessão de contratos administrativos não transfere automaticamente a qualificação técnica necessária para participar de licitações públicas.

A qualificação técnico-profissional é uma característica *intuitu personae*, ou seja, vinculada diretamente às qualificações da empresa contratada, sendo intransferível em situações de cessão de contratos ou mudanças societárias que não preservem a identidade técnica da licitante.

Conforme entendimento consolidado, a transferência de contratos administrativos não pode se dar de forma automática, sem a devida análise da capacidade técnica da nova contratada. Os contratos administrativos são celebrados considerando-se as qualificações técnicas e profissionais específicas da empresa originalmente contratada. Assim, a cessão do contrato, por si só, não transfere essas características, e, nesse contexto, o atestado apresentado pela Orbis Ambiental perde sua validade jurídica, visto que a titularidade da expertise técnica não está clara.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme no sentido de que a mudança de razão social ou a cessão de contratos não pode ser utilizada como artifício para validar atestados de qualificação técnica emitidos em nome de uma empresa diversa.

Aliás, na instrução do Acórdão nº 1528/2012 do TCU/Plenário consta que:

*48. Dessa forma, tomando por base a noção de experiência-qualificação, aponta-se que não se mostra legítima a cessão do acervo técnico da empresa EIT – Empresa Industrial Técnica S/A para a EIT Construções S/A, como forma de liquidação das ações desta subscritas por aquela, na medida em que tais direitos possuem vínculo subjetivo com o conjunto de profissionais e a própria filosofia da primeira empresa, acumulada ao longo de vários anos de atividade empresarial. **Dito de outra forma, a mera transferência formal do acervo técnico entre as sociedades empresárias não implica que a empresa que o recebeu de forma onerosa tenha adquirido, como num passe de mágica, a capacidade subjetiva de enfrentar e superar problemas.***

*49. **Admitir que a transmissão de experiência ocorresse a partir de um ato negocial de cessão de acervo técnico é o mesmo que aceitar, numa extrapolação do fato ocorrido, que uma empresa com 50 anos de experiência na execução de obras, possa, mediante a simples assinatura de um ato de alienação de atestados, ou, de forma similar,***

a.1) O PROPONENTE deverá comprovar experiência na prestação dos serviços públicos de recebimento de resíduos sólidos urbanos classe II A, de acordo com norma ABNT NBR 10004:2004, de no mínimo de 1.400 (hum mil e quatrocentos) toneladas por mês.
(...)

c) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto da licitação, através de atestado de capacidade técnica operacional, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado;

mediante a subscrição integral de ações, transformar 5 empresas recém criadas em 5 empresas com 10 anos de experiência, aptas a participar de licitações públicas, no dia seguinte ao negócio jurídico realizado, e daí competir com outras empresas que demoraram um longo período de tempo para adquirir experiência na execução do objeto licitado. Tal interpretação, por conduzir ao absurdo, deve, portanto, ser rechaçada.

50. Continuando o feito, o doutrinador Marçal Justen Filho **defende a impossibilidade jurídica de cessão de acervo técnico entre pessoas jurídicas distintas**. Nesse passo, extraem-se os seguintes pontos do parecer supramencionado:

Não se pretende incursionar no tema do conceito de pessoa jurídica. Sobre o tema, já tive oportunidade de manifestar-me, como se vê em Desconsideração da Personalidade Societária no Direito Brasileiro (RT, 1987), e no qual se podem encontrar referências bibliográficas mais amplas.

Toda a doutrina reconhece que a conjugação de esforços permanentes e a interiorização de valores comuns produzem organizações estáveis, cuja existência transcende os indivíduos que a integram. Alude-se, então, à instituição. Vale transcrever trecho de Asquini, a propósito de empresa. Afirmou o seguinte:

‘O empresário e os seus colaboradores dirigentes, funcionários, operários, não são de fato, simplesmente, uma pluralidade de pessoas ligadas entre si por uma soma de relações individuais de trabalho, com fim individual; mas formam um núcleo social organizado, em função de um fim econômico comum, no qual se fundem os fins individuais do empresário e dos singulares colaboradores: a obtenção do melhor resultado econômico, na produção’ (Perfis da Empresa, trad. de Fábio Konder Comparato, RDM 104-122).

O trecho pode ser relacionado com a ideologia fascista de seu autor. No entanto, pode ser aproveitado para descrever o efeito da organização empresarial deste século. O desempenho profissional e permanente da atividade empresarial conduz ao desenvolvimento de atributos próprios da empresa. Um deles seria sua capacidade de executar satisfatoriamente encargos complexos e difíceis.

As convicções acima podem ser partilhadas inclusive pelos que negam a existência real de empresas. As afirmações anteriores podem ser interpretadas também como experiência do conjunto de pessoas físicas, enquanto permanece existindo organização determinada e específica entre elas. Assim, a experiência seria da[s] pessoas físicas – mas não dessas pessoas individualmente. Esse conjunto de pessoas físicas enfrentou desafios e problemas e os resolveu através da conjugação de seus esforços comuns. Cada uma das pessoas físicas, isoladamente, contribuiu com uma parcela para o êxito conjunto. Portanto, a perspectiva de enfrentar problemas no futuro e continuar a superá-los pressupõe a manutenção dessa organização.

(...)

17 Disso tudo deriva a impossibilidade jurídica de ceder experiência-qualificação. Cessão (por ato inter vivos ou mortis causa) pressupõe tratar-se de bem jurídico, com existência própria e autônoma, dissociável de um sujeito de direito. Como visto, a cessão é atributo indissociável do sujeito.

A impossibilidade jurídica decorre da impossibilidade material. É impossível transferir, materialmente, experiência existencial. Um sujeito até pode

comprometer-se a valer-se de sua experiência para auxiliar outro. Esse é o núcleo dos contratos de trabalho e de locação de serviço, aliás. Ninguém ousaria pretender, no entanto, a viabilidade de empregado 'ceder' ao empregador seus atributos de inteligência. Contrato com tal objeto seria juridicamente inexistente e sua execução seria obstada pela própria natureza das coisas.

Portanto, um contrato de cessão de experiência conduz a uma de duas alternativas. Se a vontade das partes for transferir experiência de um sujeito para outro, o contrato será nulo por impossibilidade de objeto. Se a intenção for propiciar a uma das partes ser assistida pela outra, haverá contrato de locação de serviços (em uma das modalidades admitidas pelo Direito). (grifos acrescentados)

A aptidão para realizar os serviços contratados deve ser comprovada pela própria empresa licitante ou por uma empresa de seu grupo econômico, desde que haja comprovação inequívoca do vínculo.

Além disso, a exigência de que os atestados de qualificação técnica sejam emitidos diretamente em nome da empresa que participa do certame é um requisito essencial para garantir a segurança jurídica e a transparência do processo licitatório. No presente caso, os atestados apresentados pela Orbis Ambiental S/A foram emitidos em nome de outra empresa (Vital Engenharia Ambiental S/A), e a cessão contratual não é suficiente para convalidar a sua qualificação técnica, haja vista a Recorrente não era a titular do contrato.

A validade dos atestados dependeria, no mínimo, da comprovação de que a empresa emissora do atestado pertence ao mesmo grupo econômico da licitante. No entanto, a recorrente não conseguiu demonstrar, de forma inequívoca, essa vinculação, limitando-se a afirmar que houve uma alteração de nome e que, portanto, os atestados seriam válidos. No entendimento deste órgão julgador, essa alegação, desacompanhada de provas robustas, não é suficiente para afastar a decisão de inabilitação.

A jurisprudência pacífica do TCU reforça que a capacidade técnica deve ser comprovada por documentos em nome da própria empresa participante da licitação, ou, alternativamente, de uma empresa do mesmo grupo econômico, desde que devidamente comprovado o vínculo relevante entre as empresas, o que não ocorreu no presente caso.

A Administração Pública deve verificar a efetiva capacidade técnica da licitante no momento do certame, e a utilização de atestados emitidos por terceiros, sem a devida comprovação de vínculo, gera insegurança jurídica e viola o princípio da igualdade entre os licitantes.

A empresa RIO NOVO também destaca que a empresa ORBIS não possui sede administrativa dentro dos limites territoriais de Governador Valadares, conforme exigido pelo item 3.2.5 do edital. O edital prevê que a empresa contratada deve ter sede administrativa no município da sede do CIMDOCE ou, alternativamente, em um raio de até 135 km da sede. A ORBIS não comprovou atender a essa exigência, o que seria um motivo adicional para sua inabilitação.

VI - DA CONCLUSÃO

As licitações devem ser realizadas com respeito ao princípio da vinculação ao Edital, ao princípio da legalidade, ao princípio do julgamento objetivo, dentre outros citados no artigo

5º da Lei Federal nº 14.133/2021, e só se deve adjudicar o objeto à licitante que estiver em conformidade com todas as exigências do Edital.

Informamos que o Edital em comento é a lei entre as partes e vincula o licitante e o Município às normas nele contida e as normas previstas no edital deverão ser seguidas obrigatoriamente em estrita conformidade com o instrumento convocatório

E na oportunidade as normas previstas no edital deverão ser seguidas obrigatoriamente em estrita conformidade com o instrumento convocatório e assim agiu e conduziu esta Agente de Contratação durante toda a sessão de julgamento.

A recorrente baseia sua defesa no fato de que a empresa passou apenas por uma mudança de denominação social, mantendo o mesmo CNPJ. A jurisprudência do TCU apoia essa linha de raciocínio, considerando que, se o CNPJ e a estrutura da empresa permanecem os mesmos, a alteração da denominação não deve, por si só, prejudicar a validade dos atestados de capacidade técnica. Isso indicaria que os atestados apresentados pela empresa ORBIS são válidos, a menos que houvesse evidências de alterações mais profundas na estrutura da empresa.

No entanto, as contrarrazões da empresa RIO NOVO levantam a questão da cessão de contratos e da possível confusão envolvendo empresas terceiras. O TCU, de fato, tem uma posição crítica em relação à cessão de contratos em licitações, especialmente em casos que afetam a segurança jurídica e a clareza na identificação da empresa responsável pela execução do contrato.

Outro ponto crucial no recurso da empresa ORBIS é a exigência de sede administrativa. O edital estabelece que a empresa contratada deve ter sede em Governador Valadares ou em um raio de até 135 km. A empresa ORBIS não apresentou provas de que cumpre essa exigência, o que reforça a decisão de inabilitação. A ausência de sede administrativa no local exigido pelo edital é uma falha objetiva que compromete a elegibilidade da recorrente.

Diante ao exposto, considerando as razões exclusivamente técnicas, somos do entendimento de que a empresa **ORBIS AMBIENTAL S/A** deixou de atender os itens descritos acima e, no entanto, NÃO vislumbramos motivos para alterar a decisão da Agente de Contratação, uma vez que todas as exigências constantes no edital devem ser cumpridas a contento.

VII - DISPOSITIVO

Considerando muito embora a alteração da denominação social por si só não invalide os atestados apresentados, como argumentado pela ORBIS, a questão da cessão de contratos levanta dúvidas significativas sobre a titularidade da expertise técnica exigida. Isso, somado à jurisprudência do TCU que desaconselha cessões desse tipo, sustenta a decisão de inabilitação.

A empresa ORBIS não comprovou atender ao requisito de ter sede administrativa em Governador Valadares ou dentro do raio de 135 km, o que, por si só, justificaria sua inabilitação. Esse é um critério objetivo previsto no edital e que deve ser rigorosamente observado, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao edital.

Dessa forma, a decisão de inabilitação da ORBIS Ambiental S/A está devidamente fundamentada, tanto pela ausência de comprovação adequada de **qualificação técnica quanto pela não observância dos requisitos geográficos** estabelecidos no edital.

Diante do exposto, com fundamento nos princípios da vinculação ao edital, legalidade e segurança jurídica, bem como na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União acerca da intransferibilidade da qualificação técnica por cessão de contratos, nego provimento ao recurso administrativo interposto por Orbis Ambiental S/A.

Mantém-se, assim, a decisão de inabilitação da empresa **ORBIS AMBIENTAL S/A** proferida pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Rio Doce (CIMDOCE).

Assim, reafirmamos nosso compromisso com a legalidade, a transparência e a equidade no processo licitatório, garantindo que todas as etapas seguirem rigorosamente os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

É importante destacar que a presente justificativa não vincula a decisão superior acerca do certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Superior, a quem cabe a análise desta e posterior decisão.

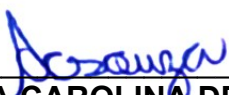
Por fim, em observância ao que dispõe o §2º do art. 165 da Lei Federal nº 14.133/2021, submeto a presente decisão à autoridade superior, para apreciação e posterior ratificação decisão final.

Cópia desta decisão será publicada na Plataforma LICITAR DIGITAL, através o endereço eletrônico: www.licitardigital.com.br, sendo ainda disponibilizada no sítio www.cimdoce.com.br e maiores informações poderão ser obtidas pelo telefone (0xx33) 99812-3038 das 08h00 às 12h00 e das 13h00 às 17h00, de segunda a sexta-feira.

Dê ciência aos recorrentes e demais licitantes, bem como se procedam às demais formalidades de publicidade determinadas em lei.

Junte-se aos do Processo Administrativo Nº:006/2024 - Pregão Eletrônico Nº:002/2024.

Governador Valadares, Consórcio/CIMDOCE, 21 de outubro de 2024.



ANA CAROLINA DE SOUZA
Agente de contratação
Portaria nº 003/2024

DECISÃO

TERMO: Decisório

FEITO: Recurso Administrativo

Processo Administrativo N°:006/2024

Modalidade: Pregão Eletrônico SRO N°:002/2024

OBJETO: Registro de Preços para eventual e futura contratação de empresa para recebimento e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos Classe II A em Aterro Sanitário Licenciado dos municípios interessados, nos termos da norma ABNT NBR 10.004:2004, para atender às demandas dos municípios consorciados ao CIMDOCE, conforme Termo de Referência.

RECORRENTE:

- **ORBIS AMBIENTAL S/A**, inscrita no CNPJ:06.984.726/0001-92, com sede na Rua Ministro Orozimbo Nonato, 102 – Sala 609 – Torre A, Vila da Serra, na cidade de Nova Lima, Estado de Minas Gerais;

CONTRARRAZÃO:

- **RIO NOVO SOLUÇÕES URBANAS LTDA**, inscrita no CNPJ:12.471.342/0001-79, estabelecida na Avenida Paulista nº 2006 – 4º andar – Conjuntos: 401 a 409, na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo - CEP 01310- 926.

Considerando o Despacho que encaminhou os presentes autos para ratificar ou não a decisão do Agente de Contratação, referente a contratação de empresa para recebimento e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos Classe II A em Aterro Sanitário Licenciado dos municípios interessados, nos termos da norma ABNT NBR 10.004:2004, para atender às demandas dos municípios consorciados ao CIMDOCE, conforme Termo de Referência.

Neste cenário, apoiando-se nas informações extraídas ao longo da "Decisão do Agente de Contratação e baseado no instrumento convocatório" o Edital".

Assim, **RATIFICO** a decisão da Agente de Contratação, conhecendo do recurso protocolado pela empresa **ORBIS AMBIENTAL S/A**, inscrita no CNPJ:06.984.726/0001-92 e negando-lhe provimento.

Pelo exposto, nos termos do § 2º da Lei Federal nº 14.133/2021, **acolho/ratifico** integralmente a decisão da Agente de Contratação por seus próprios fundamentos no sentido de negar provimento ao Recurso ora apresentado, mantendo a decisão de INABILITAÇÃO da empresa **ORBIS AMBIENTAL S/A**, inscrita no CNPJ:06.984.726/0001-92, no presente certame.

Encaminhem-se os autos à Comissão de Contratação para adoção de providências.

Governador Valadares/MG – MG, 21 de outubro de 2024.

WAGNER BORGES DE ALMEIDA
Secretário Executivo do Consórcio/CIMDOCE