

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO Nº: 38/2024

REFERÊNCIA: Licitação Eletrônica nº 005/2024

OBJETO: Serviços operacionais de telecobrança.

RECORRENTE: INFOCRED ASSESSORIA DE GESTÃO DE RISCO S/S LTDA.

RECORRIDA: CERCRED - SOLUÇÕES DE CONTACT CENTER E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO LTDA

1. RELATÓRIO

1.1. A **ATIVOS S.A SECURITIZADORA DE CRÉDITOS FINANCEIROS** (“**Ativos S.A.**”), neste ato representada por Jussara L. J. Dourado, Responsável pela Licitação Eletrônica nº 005/2024, no exercício das suas atribuições e por força da Lei nº 13.303/2016, art. 59, §1º; o Regulamento de Licitações e Contratos da Ativo S.A. - Seção XIV; Processo Licitatório nº 38/2024 e do item 9 do Edital, apresenta, para os fins administrativos a que se destinam suas considerações e decisões acerca do recurso interposto pela empresa **INFOCRED ASSESSORIA DE GESTÃO DE RISCO S/S LTDA.** (“**INFOCRED**” ou “**Recorrente**”) contra a decisão que declarou vencedora da licitação eletrônica a empresa **CERCRED - SOLUÇÕES DE CONTACT CENTER E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO LTDA.** (“**CERCRED**” ou “**Recorrida**”).

1.2. **DO OBJETO DA LICITAÇÃO:** o certame tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços operacionais de telecobrança e assistência ao usuário/cliente da Ativos S.A e suas subsidiárias, conforme especificações e condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

1.3. DA CLASSIFICAÇÃO ATUAL DA FASE DE LANCES:

- 1º lugar: **CERCRED – R\$80.580.000,00.**
- 5º lugar: **INFOCRED - R\$ 95.000.000,00.**

2. DA ADMISSIBILIDADE, TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

2.1. O recurso, acompanhado de razões detalhadas e subscrito por procurador legal da empresa Recorrente foi recebido no e-mail licitacoes@ativossa.com.br em 13/11/2024, dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis estabelecido no art. 59, §1º da Lei nº 13.303/2016 e itens 9.1 e 9.2 do Edital, que teve início em 08/11/2024 e término em 14/11/2024 às 18h00, sendo, portanto, tempestivo.

2.2. A Recorrente participou do certame, classificando-se em 5º lugar, estando legitimada para apresentar recurso, conforme previsto no art. 59 da Lei nº 13.303/2016.

3. DO REGISTRO DA INTENÇÃO RECURSAL NO SISTEMA LICITAÇÕES-E

3.1. Conforme previsto no item 9.1 do Edital, a intenção de recurso deveria ser registrada em campo próprio no Sistema LICITAÇÕES-E. Contudo, segundo relatado pela Recorrente, não estavam conseguindo acessar o sistema e encaminharam a intenção de recurso tempestivamente no chat da licitação:

07/11/2024 17:32:57:881	INFOCRED ASSESSORIA DE GESTAO DE RISCO S/S LIMITAD	Temos intenção de recurso contra a decisão
07/11/2024 17:33:14:856	INFOCRED ASSESSORIA DE GESTAO DE RISCO S/S LIMITAD	infoirmamos que nao estamos conseguindo abrir o sisgtema para colocar a intencao
07/11/2024 17:34:01:873	INFOCRED ASSESSORIA DE GESTAO DE RISCO S/S LIMITAD	O campo nao esta habilitado, nao estamos conseguindo
07/11/2024 17:36:46:786	INFOCRED ASSESSORIA DE GESTAO DE RISCO S/S LIMITAD	Prezado sr. pregoeiro, abrimos e fechamos o sistema, mas não foi habilitado o campo para apontarmos o recurso, motivo pelo qual fizemos pelo chat.

3.2. Ainda que a Recorrente não tenha registrado a intenção de recurso no local correto, a Ativos S.A. aceitou o envio das razões recursais sob a ótica do direito de petição e dever de autotutela.

4. DO RESUMO FÁTICO DAS RAZÕES RECURSAIS E CONTRARRAZÕES

4.1. A Recorrente alega, em síntese:

- violação aos princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas;
- existência de vínculos societários e operacionais entre as empresas CERCRED e ESSENCIAL (ex-CERCRED);
- suspeita de elaboração não independente das propostas;
- necessidade de desclassificação da empresa declarada vencedora.

4.2. A Recorrida apresentou contrarrazões, defendendo a legalidade de sua participação e a inexistência de irregularidades.

Razões Recursais da Recorrente

4.3. A Recorrente, por meio de seu procurador legalmente constituído, apresenta suas razões recursais apontando supostas irregularidades no processo licitatório em questão.

4.4. Primeiramente, a Recorrente argui a ocorrência de flagrante violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem as licitações públicas, com especial ênfase nos princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas. Invocando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, em conjunto com o art. 31 da Lei nº 13.303/2016, sustenta que a conduta da empresa declarada vencedora compromete a lisura do certame, ao apresentar proposta em condições que, à primeira vista, infringem a independência exigida pelo ordenamento jurídico pátrio e pelo instrumento convocatório.

4.5. Em seguida, a Recorrente apresenta evidências que, em seu entendimento, demonstram a existência de vínculos societários e operacionais entre as empresas CERCRED e ESSENCIAL (anteriormente denominada CERCRED). Com base em evidências documentais, argumenta que tais relações configuram potencial conflito de interesses e violação ao princípio da competitividade, nos termos do art. 31, *caput*, da Lei nº 13.303/2016, uma vez que empresas com vínculos entre si estariam disputando o mesmo certame.

4.6. A partir desses indícios, a Recorrente suscita fundada suspeita quanto à independência na elaboração das propostas. Argumenta que a existência de vínculos entre as licitantes pode ter resultado em troca de informações privilegiadas ou coordenação de estratégias, o que, em tese, configuraria a hipótese prevista no art. 56, III, da Lei nº 13.303/2016, ensejando a desclassificação das propostas.

4.7. Como consequência lógica de suas alegações, a Recorrente pleiteia a desclassificação da empresa CERCRED. Fundamenta seu pedido na suposta violação de dispositivos legais e editalícios, argumentando que as irregularidades apontadas são de natureza insanável e comprometem a legitimidade da participação da empresa no certame, enquadrando-se nas hipóteses previstas no art. 56, I e II, da Lei nº 13.303/2016.

4.8. Adicionalmente, a Recorrente alega que a Comissão de Licitação incorreu em violação ao dever de diligência previsto no art. 56, V, da Lei nº 13.303/2016, ao não realizar investigações aprofundadas sobre os vínculos entre as empresas CERCRED e ESSENCIAL, bem como para verificar a veracidade e consistência das informações apresentadas na fase de habilitação.

4.9. Para corroborar suas alegações, a Recorrente invoca a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, citando diversos acórdãos que tratam de situações análogas e estabelecem diretrizes para a atuação da Administração em casos de suspeita de conluio ou fraude à licitação.

4.10. Diante do exposto, a Recorrente requer uma reanálise minuciosa de todo o processo licitatório, com especial atenção aos pontos levantados. Solicita que, ao final, com base no poder-dever de autotutela da Administração, seja reformada a decisão que declarou vencedora a empresa CERCRED, com sua consequente desclassificação do certame, em estrita observância aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa.

Contrarrazões da Recorrida

4.11. A Recorrida apresentou suas contrarrazões ao recurso administrativo interposto, refutando de maneira sistemática e fundamentada as alegações da Recorrente e defendendo veementemente a legalidade e legitimidade de sua participação no certame licitatório em questão.

4.12. Em sua argumentação, a Recorrida inicia afirmando categoricamente que as alegações apresentadas pela Recorrente são completamente improcedentes e refletem tão somente um inconformismo injustificado com o resultado do processo licitatório. A empresa sustenta que as razões recursais carecem de fundamentação plausível, sendo apresentadas de forma confusa e desprovida de lógica jurídica consistente.

4.13. Um ponto central na defesa da Recorrida é a ênfase na aplicabilidade exclusiva da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) ao caso em tela. A empresa argumenta de forma contundente que não cabe a invocação de princípios ou disposições da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), uma vez que o regime jurídico específico estabelecido pela Lei das Estatais deve ser aplicado de modo exclusivo ao presente certame. Esta aplicação exclusiva, segundo a Recorrida, assegura um ambiente concorrencial com maior flexibilidade operacional, em consonância com os objetivos e particularidades das empresas estatais.

4.14. No que tange à questão da participação de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, a Recorrida argumenta mencionando o princípio da legalidade. Sustenta que a Lei das Estatais não estabelece qualquer vedação expressa à participação de empresas integrantes do mesmo grupo econômico em processos licitatórios. Invocando o princípio fundamental de que, para os particulares, aquilo que não é expressamente proibido por lei é permitido, a Recorrida defende a plena legalidade de sua participação no certame.

4.15. Para fortalecer sua posição, a Recorrida faz referência à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU). Cita diversos acórdãos que corroboram o entendimento de que a mera existência de relações empresariais entre licitantes não configura, por si só, motivo suficiente para inabilitação ou desclassificação em processos licitatórios. Este argumento visa demonstrar que a participação de empresas com vínculos societários ou operacionais é uma prática aceita e reconhecida pelos órgãos de controle, desde que não haja comprovação de prejuízo à competitividade ou fraude ao certame.

4.16. A Recorrida nega veementemente qualquer tentativa de fraude à licitação, prejuízo à competitividade ou violação aos princípios da administração pública. Argumenta que sua participação no certame se deu de forma absolutamente regular, em estrita observância às normas editalícias e legais aplicáveis. Este ponto é crucial na defesa da empresa, pois busca afastar qualquer suspeita de conduta irregular ou anticompetitiva.

4.17. Para demonstrar a efetiva competitividade do certame, a Recorrida ressalta que todas as empresas concorrentes tiveram plenas condições de apresentar ofertas e lances competitivos. Apresenta dados concretos do histórico de disputa do lote, evidenciando que houve uma efetiva e dinâmica competição entre os participantes. Este argumento visa refutar a alegação de que teria havido qualquer tipo de cerceamento ou restrição à ampla concorrência no processo licitatório.

4.18. Por fim, a Recorrida requer enfaticamente o não provimento do recurso interposto e a manutenção da decisão que a declarou vencedora do certame. Fundamenta este pedido argumentando que sua proposta atende integralmente a todos os requisitos estabelecidos no edital e representa, inequivocamente, a oferta mais vantajosa para a Administração Pública, em plena consonância com os princípios norteadores das licitações públicas.

5. DO MÉRITO

5.1. A análise meritória do presente recurso administrativo demanda, preliminarmente, o estabelecimento de premissas fundamentais quanto ao regime jurídico aplicável e aos princípios norteadores que regem o processo licitatório em questão.

5.2. Preliminarmente, é imperioso estabelecer, com absoluta clareza e ênfase, o regime jurídico aplicável ao caso em tela. A ATIVOS S.A., desde 1º de julho de 2018, realiza suas contratações exclusivamente sob a égide da Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais. Este marco regulatório instituiu um regime jurídico próprio e específico para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conferindo-lhes significativa autonomia em seus processos de contratação. Tal autonomia diferencia substancialmente o regime aplicável às estatais daquele vigente para a Administração Pública direta e autárquica, estabelecendo um paradigma próprio que deve ser rigorosamente observado na análise do presente recurso.

5.3. Neste contexto, é fundamental ressaltar que todos os atos praticados no âmbito da Licitação Eletrônica nº 005/2024 encontram-se rigorosamente alicerçados nas disposições do instrumento convocatório e no arcabouço normativo específico das empresas estatais. Esta conformidade estrita com o regime jurídico aplicável não é mera formalidade, mas condição *sine qua non* para a validade e eficácia dos atos administrativos praticados no certame.

5.4. O art. 31 da Lei nº 13.303/2016 estabelece um rol de princípios que devem ser observados nas licitações e contratações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista. Entre estes, destacam-se a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a eficiência, a probidade administrativa, a economicidade, o desenvolvimento nacional sustentável, a vinculação ao instrumento convocatório, a obtenção de competitividade e o julgamento objetivo. Estes princípios, em conjunto com aqueles previstos no art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, formam o arcabouço axiológico sobre o qual se fundamenta a presente análise.

5.5. Estabelecidas estas premissas fundamentais, passamos à análise pormenorizada das alegações apresentadas pela recorrente:

Quanto à alegação de violação dos princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas

5.6. A alegação de violação dos princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas, suscitada pela Recorrente, demanda uma análise minuciosa e criteriosa, fundamentada não apenas na legislação aplicável, mas também na jurisprudência consolidada dos órgãos de controle e na doutrina especializada. Esta avaliação pormenorizada é essencial para garantir a integridade do processo licitatório e a observância dos princípios basilares que regem as contratações públicas.

5.7. Preliminarmente, é imperioso ressaltar que os princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas constituem pilares fundamentais do regime jurídico-administrativo e das licitações públicas. Estes princípios encontram-se expressamente consagrados no art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, bem como no art. 31 da Lei das Estatais.

5.8. A análise meticulosa do processo licitatório em questão, realizada por esta Comissão, não identificou elementos concretos e inequívocos que comprovem a violação destes princípios fundamentais, ao contrário do que foi alegado pela Recorrente. Esta conclusão não é meramente opinativa, mas encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), a exemplo do recente Acórdão 1798/2024 - Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, que reafirmou entendimento já sedimentado:

"A participação, no mesmo certame licitatório, de empresas cujos sócios possuam relação de parentesco, por si só, não constitui irregularidade. Todavia, a confluência de outros indícios — como a designação de procuradores e contador em comum, o compartilhamento de imóvel e de números de telefone, o uso do mesmo endereço de IP para o envio de propostas e lances — pode caracterizar fraude à licitação e, por consequência, levar à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas (art. 46 da Lei 8.443/1992)."

5.9. Esta orientação jurisprudencial evidencia que a mera existência de vínculos societários ou relações de parentesco entre sócios de empresas participantes de um mesmo certame não configura, *per se*, uma violação aos princípios licitatórios. Para que se caracterize uma efetiva infração, faz-se necessária a presença de elementos adicionais que indiquem, de forma robusta e inequívoca, a ocorrência de conluio ou fraude à competitividade do certame.

5.10. Corroborando este entendimento, o Acórdão nº 623/2021 do TCU traz importante contribuição doutrinária ao definir o conceito de "grupo econômico" no âmbito das licitações públicas:

"Neste ponto, vale relembrar o entendimento doutrinário adotado por esta Corte de Contas para a definição de 'grupo econômico': conjunto de sociedades empresariais ou empresários que, sob controle político de um indivíduo ou grupo, atue em sincronia para lograr maior eficiência em suas atividades."

5.11. Esta definição, adotada pela Corte de Contas, é fundamental para a correta interpretação do caso em análise. Ela ressalta que a mera existência de um grupo econômico não implica, necessariamente, em atuação coordenada ou fraudulenta no âmbito de procedimentos licitatórios. Esta distinção é crucial para evitar generalizações indevidas e garantir a aplicação justa e equânime da lei.

5.12. Ainda nesta linha de raciocínio, merece destaque o desfecho da supracitada decisão do TCU quanto à legalidade da participação de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, ou que possuam sócios com relação de parentesco, em um mesmo procedimento licitatório:

"Não existe vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco, embora tal situação possa acarretar quebra de isonomia entre as licitantes. A demonstração de fraude à licitação exige a evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação".

5.13. Este entendimento jurisprudencial, cristalino em sua orientação, corrobora a posição adotada por esta Comissão de Licitação. Ele estabelece um critério objetivo e rigoroso para a caracterização de fraude à licitação, exigindo a demonstração inequívoca do nexo causal entre a conduta das empresas e a frustração dos princípios e objetivos do certame. No caso em tela, tal demonstração não foi realizada de forma convincente pela Recorrente.

5.14. Ademais, é fundamental ressaltar que o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, corolário do Estado Democrático de Direito, impõe que eventuais alegações de irregularidades sejam acompanhadas de provas concretas e irrefutáveis, capazes de desconstituir a presunção de legalidade que reveste os atos praticados no âmbito do procedimento licitatório. Este princípio não é mera formalidade, mas uma garantia essencial da segurança jurídica e da estabilidade das relações entre a Administração Pública e os particulares.

5.15. No caso em análise, a Recorrente não logrou êxito em apresentar evidências substanciais que demonstrem, de forma inequívoca, a ocorrência de conluio, fraude ou qualquer outra prática que pudesse comprometer a lisura do certame ou a independência das propostas apresentadas.

5.16. As alegações apresentadas, embora meritórias de análise, não ultrapassam o campo da mera suspeita, insuficiente para embasar uma decisão de tamanha gravidade como a desclassificação de um licitante ou a anulação do procedimento licitatório.

5.17. Diante do exposto, conclui-se que não há elementos suficientes para caracterizar violação aos princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas no presente certame. A decisão de manter a classificação da empresa declarada vencedora encontra respaldo na legislação vigente, na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e nos princípios que regem as licitações públicas, em especial o da vinculação ao instrumento convocatório e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

5.18. Esta conclusão não apenas atende aos requisitos legais e jurisprudenciais, mas também reforça a segurança jurídica do processo licitatório, garantindo a observância dos princípios da eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos. Ademais, ela preserva a competitividade do certame e a isonomia entre os participantes, elementos essenciais para a consecução do interesse público e a realização dos objetivos institucionais da entidade licitante.

Quanto aos indícios de relação entre as empresas CERCRED e ESSENCIAL (Ex-CERCRED)

5.19. A questão suscitada pela Recorrente quanto aos possíveis vínculos entre as empresas CERCRED e ESSENCIAL (anteriormente denominada CERCRED) merece análise aprofundada à luz do ordenamento jurídico vigente, da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores e das Cortes de Contas, bem como dos princípios norteadores das licitações públicas.

5.20. Preliminarmente, é imperioso ressaltar o entendimento cristalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 2831/2022 - Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia:

"A participação simultânea de empresas com sócios em comum em um mesmo certame não configura, por si só, motivo para inabilitação ou desclassificação, cabendo à Administração, diante de indícios de conluio, promover diligências para verificar se houve efetivo prejuízo à competitividade."

5.21. Esta orientação jurisprudencial estabelece um paradigma fundamental para a análise de casos similares, enfatizando que a mera existência de vínculos societários ou relações empresariais entre licitantes não constitui, *per se*, motivo suficiente para sua inabilitação ou desclassificação. O TCU, em sua sabedoria, reconhece a complexidade das relações empresariais na economia contemporânea e estabelece um critério objetivo: a necessidade de comprovação de efetivo prejuízo à competitividade do certame.

5.22. No caso em tela, em estrita observância ao disposto no art. 56, V, da Lei nº 13.303/2016, que prevê a possibilidade de realização de diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo, foram empreendidas investigações minuciosas acerca das alegações apresentadas pela Recorrente.

5.23. Após exaustiva análise, não foram identificados elementos concretos que demonstrem prejuízo à competitividade do certame ou violação aos princípios basilares das licitações públicas.

5.24. Este entendimento encontra respaldo não apenas na jurisprudência do TCU, mas também nas decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça em todo o território nacional. A título ilustrativo, destaca-se o julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO LICITAÇÃO REGISTRO DE PREÇOS PREGÃO ELETRÔNICO LICITANTES EMPRESAS DE UM MESMO GRUPO ECONÔMICO DESCLASSIFICAÇÃO ILEGALIDADE. 1. Inexiste vedação legal à participação de empresas de um mesmo grupo econômico em procedimento licitatório. Inadmissibilidade de interpretação ampliativa a normas legais restritivas de direitos dos administrados. 2. Não podem ser impedidas de participar individualmente em licitação empresas pertencentes a um mesmo grupo econômico, presentes elementos comprobatórios de sua plena qualificação pessoal (personalidade jurídica, capacidade técnica e idoneidade financeira próprias), ausente prova de fraude ou conluio para frustrar o caráter competitivo do certame. Desclassificação considerada ilegal. Pedido procedente. Sentença mantida. Recurso desprovido". (TJ-SP - APL: 00224835020098260053 SP 0022483-50.2009.8.26.0053, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 13/08/2014, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/08/2014).

5.25. Esta decisão corrobora o entendimento de que a participação de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico em um certame licitatório não configura, por si só, ilegalidade ou violação aos princípios da isonomia e da competitividade. O Tribunal enfatiza a necessidade de elementos comprobatórios de fraude ou conluio para justificar eventual desclassificação, reforçando o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da boa-fé dos licitantes.

5.26. Ademais, é fundamental ressaltar o disposto no art. 266 da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), que estabelece expressamente que as sociedades controladora e controlada conservam personalidades e patrimônios distintos. Este princípio, conhecido como princípio da entidade, é basilar no direito societário e tem reflexos diretos na seara das licitações públicas. Assim, não se pode presumir a confusão patrimonial ou operacional entre empresas, ainda que pertencentes a um mesmo grupo econômico, devendo ser respeitada a individualidade jurídica de cada entidade.

5.27. A Recorrida CERCRED, em suas contrarrazões, argumenta que a Lei das Estatais não impõe qualquer vedação à participação de empresas integrantes do mesmo grupo econômico no processo licitatório. Invoca o princípio da legalidade para sustentar que, na ausência de norma proibitiva, há autorização para a prática do ato pelos particulares. Este argumento encontra respaldo na jurisprudência e na doutrina especializada.

5.28. Afirma, também, a citada Recorrida, que não houve qualquer tentativa de fraude à licitação, prejuízo à competitividade ou violação aos princípios da administração pública. Argumenta que sua participação no certame se deu de forma absolutamente regular, em estrita observância às normas editalícias e legais aplicáveis. Esta alegação, somada à ausência de provas concretas em contrário apresentadas pela Recorrente INFOCRED, reforça a decisão de manter a classificação da empresa.

5.29. No que tange à alegação de que o edital faz lei entre as partes, é pertinente observar que, caso houvesse discordância quanto à participação de empresas com vínculos societários ou familiares no certame, caberia à Recorrente ter impugnado o instrumento convocatório no momento oportuno, o que não ocorreu. Esta inércia, à luz do princípio da preclusão administrativa, impede a discussão tardia de cláusulas editalícias não contestadas tempestivamente.

5.30. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também se alinha a este entendimento. No julgamento do REsp. nº 51.540-8-RS, de relatoria do Ministro Demócrito Reinaldo, a Primeira Turma do STJ estabeleceu:

"É certo que o sistema e a lei cuidam da distinção da personalidade jurídica da sociedade daquela atinente aos que a compõem (v.g., Código Civil, art. 20; Dec.-lei nº 7.661, art. 5º) sendo correto que isto é produto do desenvolvimento do direito e com vistas a permitir-se a constituição de sociedades com limitação da responsabilidade dos sócios, para que empreendimentos alcancem vulto que a pessoa natural, isolada, não alcançaria."

5.31. Este entendimento reforça a autonomia e independência das pessoas jurídicas, mesmo quando há vínculos societários ou relações de parentesco entre seus sócios. Cada empresa deve ser considerada um ente autônomo, capaz de assumir direitos e obrigações de forma independente, com contabilidade própria e responsabilidade individual perante o ordenamento jurídico.

5.32. Diante do exposto, conclui-se que os indícios de relação entre as empresas CERCRED e ESSENCIAL (Ex-CERCRED), por si só, não constituem motivo suficiente para sua desclassificação ou para a anulação do certame. A análise criteriosa do caso concreto, amparada pela legislação vigente, pela jurisprudência consolidada e pelos princípios que regem as licitações públicas, não revelou elementos que comprovem efetivo prejuízo à competitividade ou violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

5.33. Portanto, a decisão de manter a classificação da empresa CERCRED encontra-se em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, com a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e das cortes de contas, e com as melhores práticas administrativas, garantindo a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública.

Da suspeita de elaboração não independente das propostas e da necessidade de desclassificação da empresa declarada vencedora

5.34. A alegação de elaboração não independente das propostas e a consequente necessidade de desclassificação da empresa declarada vencedora constituem questões de suma importância no âmbito das licitações públicas, demandando análise criteriosa à luz do ordenamento jurídico vigente, da jurisprudência consolidada e dos princípios norteadores da Administração Pública.

5.35. Preliminarmente, é imperioso destacar o entendimento cristalizado no Acórdão TCU 3089/2022 - Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira:

"A caracterização de fraude à licitação, decorrente de conluio entre licitantes, exige a presença de evidências robustas de que houve combinação de preços ou divisão de lotes/itens entre as empresas antes da apresentação das propostas."

5.36. Este posicionamento estabelece um parâmetro fundamental para a análise de supostas fraudes em processos licitatórios, exigindo a presença de "evidências robustas" para sua caracterização.

5.37. No caso em tela, após minuciosa análise da documentação apresentada e das alegações da Recorrente, não foram identificados elementos adicionais que comprovem, de forma inequívoca, a existência de conluio ou fraude à competitividade do certame.

5.38. Corroborando este entendimento, o Acórdão TCU 1793/2011 - Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, estabeleceu:

"A mera existência de ligações subjetivas entre licitantes não é suficiente para caracterizar a ocorrência de conluio, sendo necessária a existência de provas robustas de que houve conluio entre os participantes para fraudar o caráter competitivo do certame."

5.39. Esta orientação reforça a necessidade de evidências concretas e irrefutáveis para a caracterização de fraude ou conluio, não bastando meras suspeitas ou indícios.

5.40. A Recorrida CERCRED, em suas contrarrazões, argumenta veementemente que não houve qualquer tentativa de fraude à licitação, prejuízo à competitividade ou violação aos princípios da administração pública. Afirma que todas as empresas concorrentes tiveram condições de apresentar ofertas e lances melhores, não havendo cerceamento ou restrição à ampla competição.

5.41. Há de se ressaltar, inclusive, que nos instantes finais da fase de lances, houve efetiva competitividade entre cinco empresas que deram lances próximos da melhor oferta, não havendo indícios assim, de que a participação da CERCRED e da ESSENCIAL no mesmo certame tenha frustrado o caráter competitivo da licitação.

5.42. Ressalta também, a empresa Recorrida, que a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) é a única aplicável ao caso, não cabendo invocar princípios ou disposições da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Este argumento é relevante para a correta interpretação do regime jurídico aplicável ao certame.

5.43. Quanto à necessidade de desclassificação da empresa declarada vencedora, é fundamental analisar a questão à luz do art. 56 da Lei nº 13.303/2016, que estabelece as hipóteses taxativas de desclassificação de propostas em licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista. Após análise minuciosa da documentação apresentada pela empresa CERCRED, não foram identificados elementos que se enquadrem nas hipóteses legais de desclassificação.

5.44. Este posicionamento encontra respaldo em julgados do TCU e também do STJ, abaixo transcritos:

"A desclassificação de proposta em procedimento licitatório exige a demonstração cabal de que ela não atende às especificações do edital ou que possui defeitos capazes de dificultar o julgamento ou desvirtuar a seleção da proposta mais vantajosa." (Acórdão TCU 2474/2022 – Plenário, relator Ministro Augusto Nardes)

"A desclassificação de proposta por inexecutabilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, e deve ser franqueada oportunidade de o licitante defender sua proposta e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes de ter sua proposta desclassificada." (Acórdão TCU 3146/2010, relator Ministro José Múcio Monteiro)

"A desclassificação de proposta em procedimento licitatório requer a demonstração cabal e inequívoca da sua desconformidade com os requisitos do edital ou da sua inexecutabilidade, não bastando para tanto meras presunções ou suspeitas desprovidas de fundamento concreto." (STJ, REsp 1.612.439-PA, relator Ministro Herman Benjamin)

5.45. Corroborado, portanto, pela jurisprudência consolidada, que a desclassificação de uma proposta é medida excepcional, que demanda fundamentação robusta e inequívoca, não podendo se basear em meras suspeitas ou alegações genéricas.

5.46. No presente caso, assume especial relevância o vulto da contratação, cujo valor global envolvido é de R\$ 80.580.000,00 (oitenta milhões, quinhentos e oitenta mil reais). Este montante expressivo exige rigoroso escrutínio de todas as questões suscitadas no recurso, especialmente aquelas relacionadas à qualificação técnica e à regularidade do enquadramento da empresa vencedora.

5.47. Neste contexto, é pertinente citar o Acórdão 1.615/2008 - Plenário do TCU, de relatoria do Ministro Augusto Sherman:

"Em licitações de grande vulto, a Administração deve adotar medidas especiais de segurança para garantir a lisura do procedimento, como a gravação das sessões públicas e a realização de diligências para verificar a autenticidade dos documentos apresentados pelos licitantes."

5.48. Diante do exposto, esta Comissão de Licitação conclui que as alegações apresentadas pela Recorrente, embora meritórias e dignas de análise aprofundada, não encontram respaldo suficiente nas provas apresentadas e na jurisprudência consolidada dos órgãos de controle para justificar a desclassificação da empresa declarada vencedora ou a anulação do certame.

5.49. A análise realizada demonstra que o processo licitatório foi conduzido em estrita observância aos princípios que regem as contratações públicas, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme preconizado pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal e reiterado no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, sempre tendo como norte a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

5.50. Esta conclusão encontra respaldo no Acórdão nº 1.099/2013 - Plenário do TCU, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

"O interesse público reclama o aproveitamento dos atos administrativos praticados quando, apesar de constatado vício, não se verifica prejuízo à Administração ou aos licitantes e é possível o atingimento do fim pretendido pela licitação."

5.51. Portanto, à luz da legislação vigente, da jurisprudência consolidada, dos princípios que norteiam as licitações públicas, e considerando os argumentos apresentados tanto pela Recorrente INFOCRED quanto pela Recorrida CERCRED, não se vislumbram elementos suficientes para a desclassificação da proposta vencedora ou para a anulação do certame. Consequentemente, deve ser mantida a decisão que declarou vencedora a empresa CERCRED, por representar a proposta mais vantajosa para a Administração e estar em conformidade com os requisitos legais e editalícios.

6. DA DECISÃO DA RESPONSÁVEL DA LICITAÇÃO

6.1. Após exaustiva e minuciosa análise dos elementos constantes dos autos, das razões recursais apresentadas pela empresa INFOCRED e das contrarrazões oferecidas pela CERCRED, bem como considerando toda a fundamentação jurídica, doutrinária e jurisprudencial exposta na presente decisão, esta Comissão de Licitação manifesta-se quanto ao mérito do recurso administrativo interposto.

6.2. A análise pormenorizada da documentação e dos argumentos apresentados, realizada à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos princípios específicos das licitações públicas elencados no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, não revelou irregularidades insanáveis que justifiquem a desclassificação da empresa declarada vencedora.

6.3. As alegações da Recorrente, embora meritórias e dignas de cuidadosa apreciação, não encontraram respaldo suficiente nas provas apresentadas e na jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas da União, para fundamentar a reforma da decisão anteriormente proferida.

6.4. Conforme analisado à luz do art. 56 da Lei nº 13.303/2016, que estabelece as hipóteses de desclassificação de propostas em licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, e dos itens pertinentes do Edital, não foram identificados elementos que se enquadrem nas hipóteses legais de desclassificação ou que demonstrem, de forma inequívoca, violação aos princípios da isonomia, competitividade e independência das propostas.

6.5. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme demonstrado nos Acórdãos 1286/2022, 2831/2022 e 3089/2022, todos do Plenário, corroboram o entendimento de que a mera existência de relações empresariais entre licitantes ou a participação de empresas com sócios em comum não configura, por si só, motivo para desclassificação, sendo necessária a comprovação de efetivo prejuízo à competitividade do certame.

6.6. Foram analisados os argumentos das partes e analisados em conjunto com a documentação apresentada e a legislação aplicável, o que foi determinante para a conclusão de que não houve violação aos princípios licitatórios ou prejuízo à competitividade do certame.

6.7. Assim, com fundamento nos dispositivos legais e editais citados, na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, e nos princípios que norteiam as contratações públicas, **DECIDO**:

- I. **CONHECER** do recurso administrativo interposto pela empresa INFOCRED, dado seu cabimento e tempestividade, nos termos do art. 59 da Lei nº 13.303/2016 e do item 9 do Edital;

#pública

- II. No mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, mantendo a decisão que declarou vencedora a empresa CERCRED, por não terem sido constatadas irregularidades que justifiquem sua desclassificação, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- III. **DETERMINAR** o prosseguimento do certame, com a adjudicação do objeto à empresa declarada vencedora e a prática dos demais atos necessários à conclusão do processo licitatório, em estrita observância aos prazos e procedimentos estabelecidos na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos da Ativos S.A.

6.8. Em observância ao princípio do duplo grau de jurisdição administrativa e ao disposto no artigo 94 do Regulamento de Licitações e Contratos da Ativos S.A., submeto a presente decisão à apreciação da Autoridade Superior, para análise e manifestação quanto aos fundamentos e conclusões aqui expostos, em conformidade com o art. 71 da Lei nº 13.303/2016.

6.9. Por fim, determino a notificação dos interessados acerca da presente decisão, bem como sua publicação no site oficial da Ativos S.A., para fins de publicidade e transparência dos atos administrativos, em cumprimento ao princípio da publicidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal e reiterado no art. 31 da Lei nº 13.303/2016.

Brasília/DF, 29 de novembro de 2024.

Jussara Lopes de Jesus Dourado
Responsável pela Licitação

DA DECISÃO DA AUTORIDADE SUPERIOR

Em análise ao recurso administrativo interposto pela empresa INFOCRED no âmbito da Licitação Eletrônica nº 005/2024, após detido exame dos autos e da decisão proferida pela Responsável pela Licitação, manifesto-me nos seguintes termos:

CONSIDERANDO:

- I. a competência legalmente atribuída a esta Autoridade Superior, conforme disposto no artigo 94 do Regulamento de Licitações e Contratos da Ativos S.A., em consonância com o artigo 71 da Lei nº 13.303/2016, para proceder à análise em segunda instância administrativa dos recursos interpostos em processos licitatórios, assegurando assim o princípio do duplo grau de jurisdição na esfera administrativa;
- II. a robusta e minuciosa fundamentação apresentada pela Responsável pela Licitação em sua decisão de primeira instância, a qual, após exaustiva análise dos autos, evidenciou de forma inequívoca:
 - a. a ausência de irregularidades insanáveis no processo licitatório, tendo sido observados todos os trâmites legais e procedimentais previstos na Lei nº 13.303/2016 e no instrumento convocatório;
 - b. a estrita conformidade da proposta declarada vencedora com os requisitos legais estabelecidos na Lei nº 13.303/2016, bem como com as exigências técnicas e financeiras detalhadamente especificadas no edital do certame;
- III. a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a matéria em questão, com especial ênfase nos seguintes acórdãos do Plenário, que estabelecem diretrizes fundamentais para a condução de processos licitatórios e análise de recursos administrativos:
 - a. Acórdão 1286/2022, que reafirma a necessidade de fundamentação robusta para a desclassificação de propostas em processos licitatórios;
 - b. Acórdão 2831/2022, que estabelece critérios para a análise de supostos vínculos entre empresas participantes de um mesmo certame;
 - c. Acórdão 3089/2022, que define parâmetros para a caracterização de fraude à licitação decorrente de conluio entre licitantes;

#pública

- IV. os princípios fundamentais que regem as licitações públicas, consagrados no artigo 37 da Constituição Federal e reiterados no artigo 31 da Lei nº 13.303/2016;
- V. a imperiosa necessidade de preservar a segurança jurídica do certame, princípio basilar do Estado Democrático de Direito, bem como o interesse público envolvido na contratação, considerando o vulto e a relevância do objeto licitado para as atividades da Ativos S.A.

DECIDO:

- I. **RATIFICAR** integralmente a decisão proferida pela Responsável pela Licitação, adotando como razões de decidir os fundamentos ali expostos;
- II. **CONFIRMAR** a classificação da empresa **CERCRED** como vencedora do certame, por não terem sido constatadas irregularidades que justifiquem sua desclassificação;

DETERMINAR:

- I. a publicação desta decisão nos meios oficiais;
- II. a notificação dos interessados;
- III. o prosseguimento do certame, observada as exigências do edital.
- IV. o encaminhamento dos autos à área competente para análise quanto à pertinência de apuração de responsabilidade administrativa.

Esta decisão é definitiva na esfera administrativa.

Brasília/DF, 2024.

Carlos Guilherme Arruda Silva
Autoridade Superior