



## DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

<b>Processo Administrativo nº:</b>	2024.013785
<b>Licitação CESAN nº:</b>	020/2024

### I – RELATÓRIO

Cuida-se de recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO SANEAMENTO 020 – 2024, integrado pelas empresas Mastertop Empreendimentos EIRELI (líder), Josin Investimento em Planejamento do Desenvolvimento Ltda., Pipe Solution Reparos em Tubos Ltda. e Perenge Engenharia e Concessões Ltda., em face da decisão que o inabilitou no Lote 03 da Licitação CESAN LCE nº 020/2024, bem como declarou fracassado o referido lote.

O certame tem por objeto a “Contratação de serviços de manutenção, operação, melhorias operacionais, ligações prediais, serviços comerciais e de hidrometria nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Espírito Santo”, sendo o Lote 03 relativo à Gerência do Interior Norte – O-GIN.

A decisão recorrida baseou-se na análise de qualificação técnica, que concluiu pelo não atendimento do item 12.2 do Anexo I – Termo de Referência, em especial das alíneas “e” (qualificação técnica profissional – 2.000 vistorias comerciais) e “f” (qualificação técnica operacional – 5.000 vistorias comerciais), resultando na inabilitação do consórcio quanto à qualificação técnica.

No recurso, o consórcio sustenta, em síntese, que:

- (i) a Mastertop Empreendimentos, por meio da CAT nº 203226-2024 e de contrato com a CAGEPA, teria demonstrado a execução de “diagnóstico de ocorrência em via”, “visita técnica” e “visita improdutiva”, que configurariam vistorias comerciais em saneamento;



(ii) a Perenge Engenharia e Concessões Ltda. possuiria CATs e atestados (inclusive com mais de 10.000 cadastros comerciais) aptos a comprovar o quantitativo mínimo de 5.000 vistorias comerciais, devendo ser considerados; e  
(iii) haveria identidade material entre cadastros, inspeções e vistorias comerciais, sendo a interpretação adotada pela Administração excessivamente formalista e restritiva.

Requer, ao final, o provimento do recurso, com a reforma da decisão de inabilitação e a revisão da declaração de fracasso do Lote 03.

Não foram apresentadas contrarrazões específicas de outros licitantes ao presente recurso.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **1. Admissibilidade**

O recurso foi interposto pelo próprio CONSÓRCIO SANEAMENTO 020 – 2024, licitante diretamente atingido pela decisão de inabilitação e pela declaração de fracasso do Lote 03, motivo pelo qual se reconhece sua legitimidade e interesse recursal.

A peça recursal foi apresentada por escrito, dirigida à Comissão Permanente de Licitação, com exposição de fundamentos fáticos e jurídicos e formulação de pedido claro, atendendo aos requisitos de regularidade formal previstos no Edital da LCE nº 020/2024 e no Regulamento de Licitações da CESAN – RLC.

O recurso é tempestivo, não havendo outro óbice de admissibilidade.

Assim, CONHECE-SE do recurso e passa-se ao exame de mérito.

### **2. Mérito**

#### **2.1. Enquadramento normativo**

Nos termos do Edital da LCE nº 020/2024, o procedimento licitatório é regido pela Lei nº 13.303/2016, pelo Regulamento de Licitações da CESAN – RLC (Revisão 02), bem como pelo próprio instrumento convocatório e seus anexos.



O Anexo I – Termo de Referência estabelece, para o Lote 03, dentre outras, as seguintes exigências de qualificação técnica:

- (i) **Profissional responsável técnico (item 12.2, alínea “e”): comprovação, por CAT acompanhada de atestado, de “execução de serviços de vistorias comerciais em serviços de saneamento no quantitativo mínimo de 2.000 unidades”;**
- (ii) **Capacidade técnico-operacional da empresa licitante (item 12.2, alínea “f”): comprovação, por atestado em nome da licitante (admitido o somatório de atestados), de “execução de serviços de vistorias comerciais em serviços de saneamento no quantitativo mínimo de 5.000 unidades”.**

O Termo de Referência e o RLC, ainda, dispõem que:

- (i) **os atestados apresentados, tanto para o responsável técnico quanto para a empresa, devem ser destacados em caneta lumicolor nos serviços que a licitante entender aptos a satisfazer as exigências;**
- (ii) **na participação em consórcios, o Termo de Compromisso de Consórcio deve conter a definição das obrigações e responsabilidades de cada consorciada em relação ao objeto (art. 54, IV, “d”, do RLC);**
- (iii) **as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, exigidas para fins de qualificação técnica, devem ser executadas exclusivamente pela(s) empresa(s) que apresentou(aram) os atestados correspondentes (art. 57, § 1º, do RLC).**

Tais regras concretizam, no âmbito da CESAN, princípios previstos na Lei nº 13.303/2016, notadamente os da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e isonomia entre licitantes.

## **2.2. Fundamentos da desclassificação**

A “Análise Qualificação Técnica\_LCE nº 020-2024 – Lote 3 – Consórcio Saneamento 020–2024”, que embasou a decisão recorrida, consignou, em síntese, que:

- (i) **quanto à qualificação técnica profissional (2.000 vistorias comerciais), não foi apresentada CAT, com respectivo atestado, que comprovasse a execução, pelo profissional indicado, de serviços de vistorias comerciais em serviços de saneamento no quantitativo mínimo de 2.000 unidades, resultando em “NÃO ATENDEU”;**

(ii) quanto à qualificação técnico-operacional (5.000 vistorias comerciais), não foi apresentado atestado de capacidade técnica em nome de pelo menos uma das consorciadas que comprovasse a execução de serviços de vistorias comerciais em serviços de saneamento no quantitativo mínimo de 5.000 unidades, tendo sido apenas indicado atestado em nome da Mastertop relativo ao contrato 119/2020 com a CAGEPA, o qual, à luz de parecer da área técnica demandante (A-GCO), não guarda aderência com o serviço de “vistoria comercial” exigido.

A partir dessas constatações, concluiu-se que o consórcio não atendeu às exigências das alíneas “e” e “f” do item 12.2, do Termo de Referência, sendo, por isso, inabilitado quanto à qualificação técnica no Lote 03.

### **2.3. Da alegada equivalência entre “diagnóstico / visita técnica” e “vistoria comercial”**

O recorrente afirma que a CAT nº 203226-2024, relativa ao contrato 119/2020 com a CAGEPA, demonstraria a execução de “diagnóstico da ocorrência em via”, “visita técnica” e “visita improdutivo”, os quais, por sua natureza e conteúdo operacional, se caracterizariam como vistorias comerciais, atendendo ao quantitativo mínimo de 2.000 (profissional) e 5.000 (operacional).

Consta nos autos que a unidade demandante (Gerência Comercial – A-GCO), instada a se manifestar para esclarecimento técnico, analisou o Termo de Referência e o escopo do contrato 119/2020, concluindo que:

- (i) o objeto do contrato está centrado em serviços de engenharia e manutenção de infraestrutura de sistemas de abastecimento de água;
- (ii) os itens de “diagnóstico de ocorrência em via / visita improdutivo” têm por finalidade avaliação prévia para sinalização, deslocamento de equipamentos, alteração de tráfego etc., não se confundindo com vistoria comercial;
- (iii) a “visita técnica”, ali descrita, refere-se a serviços de pequena monta, como religação, verificação de pressão e limpeza de caixa de proteção, igualmente vinculados à operação do sistema, e não ao universo de cadastro técnico-comercial e regularização de unidades usuárias.

À vista disso, a Gerência Comercial da CESAN (A-GCO), composta por profissionais especializados e conhecedores do mercado de serviços comerciais em saneamento, reafirmou que as exigências referentes às vistorias comerciais, tal como LCE nº 020/2024



delimitadas e expressamente registradas no Termo de Referência da LCE nº 020/2024, correspondem exatamente às necessidades técnicas da CESAN; nessa perspectiva, concluiu que os serviços descritos na CAT nº 203226/2024 não se enquadram no conceito de “vistorias comerciais em serviços de saneamento” adotado no edital, entendimento que foi acolhido por esta CPL e resultou na anotação de “NÃO ATENDEU” para o referido requisito.

Ademais, o recurso não apontou qualquer documento técnico capaz de afastar essa conclusão, limitando-se a defender, em tese, a identidade material entre visitas técnicas, diagnósticos e vistorias comerciais. Não obstante, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei nº 13.303/2016 e RLC) e do julgamento objetivo, não se mostra possível, em sede recursal, redefinir o conceito técnico de “vistoria comercial” para abarcar contratos e serviços cuja própria documentação descreve outra finalidade, sob pena de alteração das regras do certame após a apresentação das propostas.

Mantém-se, portanto, o entendimento de que a CAT nº 203226-2024 não comprova o requisito mínimo de 2.000 vistorias comerciais em serviços de saneamento exigido para o profissional responsável, tampouco o de 5.000 vistorias para a capacidade operacional.

#### ***2.4. Dos atestados da Perenge e da tentativa de “realocação” do acervo técnico em recurso***

O recorrente argumenta que a consorciada Perenge Engenharia e Concessões Ltda. dispõe de CATs e atestados que registram a execução de cadastros, inspeções e laudos em volumes expressivos (inclusive superiores a 10.000 unidades), os quais deveriam ser considerados como vistorias comerciais para fins de atendimento ao requisito de 5.000 unidades exigido para a empresa.

Entretanto, a Análise de Qualificação Técnica, elaborada pela equipe técnica da CESAN, composta por especialistas na área e detentora de profundo conhecimento do mercado de serviços de saneamento, foi categórica ao consignar que “não foi apresentado atestado de capacidade técnica em nome de pelo menos uma das



consorciadas que comprove a execução de serviços de vistorias comerciais em serviços de saneamento no quantitativo mínimo de 5.000 unidades”, registrando que apenas foi indicado o atestado da consorciada Mastertop (contrato 119/2020 – CAGEPA), já analisado e considerado incompatível com o serviço especificamente exigido pelo edital.

O Edital e o Termo de Referência estabelecem, ainda, que os atestados devem ser destacados em caneta lumicolor nos serviços que a licitante entender aptos a cumprir cada exigência, de modo que a correta vinculação de cada documento ao item de qualificação pretendido é ônus exclusivo da licitante, não podendo a Administração, posteriormente, “garimpar” nos atestados, de ofício, serviços não indicados nem destacados para suprir requisitos não atendidos.

No caso concreto, ainda que a Perenge detenha experiência relevante em atividades comerciais e operacionais, não há, na documentação apresentada na fase de habilitação, indicação clara e destacada de atestado em nome da Perenge para o item específico de vistorias comerciais (5.000 unidades). O que o recurso pretende, em verdade, é atribuir, ex post facto, ao acervo da Perenge a função de cumprir requisito que, na proposta, foi assumido pela Mastertop, caracterizando tentativa de “realocação” do acervo técnico em momento processual inadequado.

Vale registrar, por fim, que a controvérsia foi submetida ao crivo do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no Agravo de Instrumento nº 5011736-57.2025.8.08.0000, ocasião em que a Desembargadora Relatora deferiu o efeito suspensivo ao recurso interposto pela CESAN, consignando expressamente que:

**“Após examinar detidamente os documentos acostados aos autos, concluo que deve ser deferido o efeito suspensivo postulado, haja vista que demonstrado, ao menos prima facie, que a agravada de fato não apresentou os documentos técnicos exigidos em nome da empresa responsável pela execução da parcela técnica relevante, conforme definição prévia do consórcio, violando disposição editalícia clara. (...)**

**Nesses termos, compreendo, ao menos com base na documentação acostada, que a qualificação técnica não pode ser suprida por outra consorciada, no caso a empresa Perenge Engenharia e Concessões Ltda que não foi previamente designada para a execução dos serviços técnicos exigidos, pois isso violaria o**



**princípio da vinculação ao edital e configuraria subversão da legalidade e da isonomia entre licitantes.”**

Tal entendimento corrobora a orientação adotada por esta CPL, ao reconhecer que **é juridicamente vedada a alteração da proposta originalmente apresentada**, notadamente mediante tentativa de suprir, com o acervo técnico de outra consorciada, a ausência de comprovação técnica em nome da empresa previamente designada na proposta para executar a parcela de maior relevância técnica.

### ***2.5. Responsabilidade técnica de cada consorciada e impossibilidade de alteração da proposta em sede recursal***

O Termo de Compromisso de Consórcio e o Regulamento de Licitações da CESAN – RLC exigem que as consorciadas definam, previamente, as obrigações e responsabilidades de cada empresa em relação ao objeto licitado, inclusive no que toca à qualificação técnica. Em complemento, o art. 57, § 1º, do RLC estabelece que as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, como as vistorias comerciais, devem ser executadas exclusivamente pela(s) empresa(s) que apresentou(aram) os atestados correspondentes.

A documentação constante dos autos evidencia que:

- (i) **o Consórcio Saneamento 020 – 2024 indicou a Mastertop Empreendimentos EIRELI como empresa responsável pela comprovação das vistorias comerciais, tanto na dimensão profissional (CAT do engenheiro vinculado à Mastertop) quanto na dimensão operacional (atestado da Mastertop – contrato 119/2020 – CAGEPA);**
- (ii) **os atestados da Perenge Engenharia e Concessões Ltda. foram utilizados e analisados para outros itens de qualificação (reparos em redes, recomposição de pavimento, operação de ETA/ETE, instalações de hidrômetros etc.), não tendo sido apresentados, nem destacados, na fase de habilitação, como base para atendimento do item específico relativo às vistorias comerciais (5.000 unidades).**

Diante desse quadro, verifica-se que a distribuição interna das responsabilidades técnicas foi definida pelo próprio consórcio, que atribuiu à Mastertop a função de cumprir as exigências relacionadas às vistorias comerciais.



A insuficiência do acervo técnico apresentado pela Mastertop não pode, agora, ser suprida por meio de “realocação” dessa responsabilidade para a Perenge em sede recursal, pois isso implicaria:

- (i) alteração da substância da proposta após a fase de habilitação, em afronta ao Edital, ao RLC e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;
- (ii) quebra da vinculação entre qualificação e execução, prevista no art. 57, § 1º, do RLC, na medida em que a empresa inicialmente indicada para executar a parcela de maior relevância técnica (Mastertop) não comprovou o requisito e pretende amparar-se no acervo de outra consorciada, não designada para tal; e
- (iii) violação à isonomia, uma vez que os demais licitantes estruturaram suas propostas segundo as mesmas regras, sem possibilidade de “corrigir”, após o resultado da habilitação, eventuais escolhas inadequadas na divisão de responsabilidades entre consorciadas.

A tentativa de, em recurso, substituir a empresa responsável pelas vistorias comerciais constitui, em essência, pretensão de alterar a proposta originalmente apresentada, e não de sanar vício meramente formal ou de complementar documento já existente. Tal alteração não é juridicamente admissível à luz da Lei nº 13.303/2016, do RLC e do Edital da LCE nº 020/2024.

Conforme registrado acima, essa mesma questão foi submetida ao crivo do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no Agravo de Instrumento nº 5011736-57.2025.8.08.0000, ocasião em que a Desembargadora Relatora concluiu precisamente pela impossibilidade de suprir a qualificação técnica da empresa indicada (Mastertop) com atestados de outra consorciada (Perenge), sob pena de violação à vinculação ao edital e à isonomia entre licitantes, entendimento que converge com a orientação adotada por esta CPL.

## **2.6. Da alegação de formalismo excessivo e da competitividade**

O recorrente invoca os princípios da competitividade, razoabilidade e vedação ao formalismo exacerbado, afirmando que a interpretação das exigências seria demasiadamente rigorosa.

Contudo, verifica-se que:



- (i) o edital já ampliou a competitividade ao permitir participação em consórcios e somatório de atestados entre consorciadas;
- (ii) as exigências numéricas de 2.000 e 5.000 vistorias comerciais foram fixadas, de forma clara, no Termo de Referência, sem notícia de impugnação prévia por parte do consórcio;
- (iii) a CPL limitou-se a aplicar, de maneira uniforme a todas as licitantes, as regras previamente estabelecidas, sem criar requisitos novos ou desproporcionais.

O chamado “formalismo excessivo” não autoriza desconsiderar requisitos objetivos de habilitação nem modificar, após a apresentação das propostas, a distribuição de responsabilidades técnicas definida pelo próprio licitante. No presente caso, a negativa de aproveitamento dos atestados da Perenge para suprir falha da Mastertop não decorre de apego a formalidade inútil, mas da necessidade de preservar a segurança jurídica do certame, a vinculação ao instrumento convocatório e a isonomia entre os concorrentes, em consonância com a Lei nº 13.303/2016 e o RLC.

Assim, não assiste razão ao recorrente.

### **III – DISPOSITIVO**

Diante do exposto, a Comissão Permanente de Licitação da CESAN decide:

1. CONHECER do recurso interposto pelo CONSÓRCIO SANEAMENTO 020 – 2024, por preencher os requisitos de admissibilidade; e, no mérito,
2. NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo integralmente a decisão que inabilitou o Consórcio Saneamento 020 – 2024 quanto à qualificação técnica no Lote 03 da Licitação CESAN LCE nº 020/2024, bem como a consequente declaração de fracasso do referido lote.

Vitória/ES, 4 de março de 2026

Comissão Permanente de Licitação da CESAN

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**ROBERTO FELIX DE ALMEIDA JUNIOR**  
PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL -  
CESAN  
A-DCS - CESAN - GOVES  
assinado em 05/03/2026 10:09:58 -03:00

**ROBERIO LAMAS DA SILVA**  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL - CESAN  
A-DCS - CESAN - GOVES  
assinado em 04/03/2026 15:53:04 -03:00

**REGINALDO JOSÉ DE CASTRO**  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL - CESAN  
A-DCS - CESAN - GOVES  
assinado em 04/03/2026 16:38:49 -03:00

**ALEXANDRA DO NASCIMENTO BIGOSSO**  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL - CESAN  
A-DCS - CESAN - GOVES  
assinado em 05/03/2026 10:13:28 -03:00

**DAYSE MUTTZ FRINHANI**  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL  
CESAN - GOVES  
assinado em 04/03/2026 16:27:32 -03:00

**GABRIELA DOMINGUES BELMONTE**  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL - CESAN  
A-DCS - CESAN - GOVES  
assinado em 04/03/2026 15:18:12 -03:00



**INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO**

Documento capturado em 05/03/2026 10:13:28 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)  
por ALEXANDRA DO NASCIMENTO BIGOSSO (COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL - CESAN - A-DCS -  
CESAN - GOVES)  
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-QZSC9B>