



Processo n.: 1047863 (Processo apenso Denúncia nº 1047939)

Natureza: Denúncia Ano de Referência: 2018

Jurisdicionado: Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos - CPGRS

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

- 1. Tratam os presentes autos de Denúncia, apresentada pela empresa GREEN Ambiental Eireli, em face do Procedimento Licitatório n. 003/2018, Concorrência Pública n. 001/2018, deflagrada pelo Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos CPGRS, tendo por objeto "a contratação de empresa que preencha as condições exigidas neste instrumento, para execução de serviços de gerenciamento do destino final dos resíduos sólidos domiciliares/comerciais dos municípios de Alvinópolis, João Monlevade, Bela Vista de Minas, Rio Piracicaba, Nova Era, São domingos do Prata, Santa Maria de Itabira e Passabem através da operação, conservação, manutenção e realização de outros serviços como monitoramento, jardinagem etc do aterro sanitário localizado no Município de João Monlevade/MG, de acordo com as condições, cronogramas, demais exigências, instruções e minuta de contrato, integrantes deste Edital", com a despesa mensal estimada em R\$225.873,15 (duzentos e vinte e cinco mil oitocentos e setenta e três reais e quinze centavos) (f. 14-v/18).
- 2. Na exordial, a Denunciante requereu que fosse deferida a suspensão liminar da Concorrência Pública n. 001/2018 (f. 05-v).
- 3. O Processo apenso n. 1047939 trata-se de Denúncia, também com pedido liminar de suspensão da Concorrência Pública n. 001/2018 e anulação integral do edital e de todos os atos dele decorrentes, apresentada pela Construtora Pontes de Minas LTDA, em face de supostas irregularidades no referido procedimento licitatório promovido pelo Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos -CPGRS.
- 4. As Denunciantes alegaram, em síntese, que o Edital de Concorrência Pública n. 001/2018 padeceu das seguintes irregularidades:

Denúncia n. 1047939

MPC23 1 de 8





- vedação à participação de empresas em recuperação judicial, Cláusula 4.4.1 do edital;
- exigência de certidão negativa de dívida ativa da união, Cláusula 4.2.2 do edital;
- exigência de comprovação de pagamento de encargos para pagamento de faturas, Cláusula 19.1.3 do edital;
- exigência de quantitativos mínimos para a comprovação da capacidade técnica-profissional, Cláusula 4.3.1, alínea "a", do edital;
- exigência de quantitativos mínimos superiores a 50% ausência de justificativa;
- não exigência de comprovação de capacidade técnica operacional.

Denúncia n. 1047863

- vícios e ilegalidades diversas contidas no projeto executivo e no memorial descritivo os quais, segundo a denunciante, inviabilizam a elaboração da proposta de preços.
- 5. Em conjunto com a Denúncia (f. 01/06), foram juntados os documentos de f. 07/50.
- 6. O Conselheiro-Presidente recebeu a Denúncia à f. 53, sendo os autos distribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (f. 54).
- 7. Em despacho de f. 55, o Conselheiro-Relator determinou a intimação do Sr. Wilber José de Souza, Presidente do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos, da Sra. Elaine Cristina Barros Caldeira, Presidente da Comissão de Licitação do CPGRS, e da Sra. Fabiana Ávila Modesto, Secretária Executiva do CPGRS, para que prestassem esclarecimentos sobre os indícios de irregularidades constantes na denúncia de f. 01/06 e enviassem cópia integral da documentação relativa às fases interna e externa do Processo Licitatório n. 03/2018, Concorrência Pública n. 1/2018.
- 8. Regularmente intimados, o Sr. Wilber José de Souza, Presidente do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos, acostou aos autos a manifestação de f. 60/64, acompanhada da documentação de f. 65/413, e as Sras. Elaine Cristina Barros Caldeira, Presidente da Comissão de Licitação do CPGRS, e Fabiana Ávila Modesto, Secretária Executiva do CPGRS, acostaram aos autos a documentação de f. 414 e 415, respectivamente.
- 9. À f. 417 consta o Termo de Apensamento do Processo n. 1047939, em cumprimento à determinação de f. 169 daqueles autos.
- 10. Na sequência, em despacho de f. 420, o Conselheiro-Relator determinou a juntada da documentação de f. 421/515, por meio da qual a Denunciante apresentou a peça inicial da denúncia formulada em versão original e com novos documentos. Na oportunidade, o Conselheiro-Relator determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, para análise técnica inicial.
- 11. Em cumprimento, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, em exame de f. 535/544, emitiu relatório com a seguinte conclusão:

MPC23 2 de 8





Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

"6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise da documentação acostada aos autos em face da Denúncia, considerando a competência da CFEL, esta Unidade Técnica entende <u>procedente a denúncia</u> quanto à ocorrência das seguintes irregularidades:

- 1 EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO, FL. 12, CLAUSULA 4.2.2 DO EDITAL, FL.32;
- 2 EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTO DE ENCARGOS PARA PAGAMENTO DE FATURAS, FL. 13, CLAUSULA 19.1.3 DO EDITAL, FL. 46

Os responsáveis pelas irregularidades são os Srs. Wilber José de Souza, presidente do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos - CPGRS, da Sra. Elaine Cristina Barros, presidente da comissão de licitação do CPGRS, da Sra. Fabiana Ávila Modesto, secretária executiva do CPGRS, e do Sr. Cristiano Prates Leite dos Reis, Assessor Jurídico, todos subscritores do edital da Concorrência Pública n. 001/2018, fl. 101 do PROCESSO Nº 1047863 - 2018 (PILOTO).

Considerando a especificidade da matéria ora denunciada que envolve questões técnicas da área de engenharia, cuja análise compete à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE, esta Unidade Técnica entende necessário o encaminhamento dos autos àquela Unidade Técnica, para análise dos <u>seguintes pontos denunciados:</u>

- 1 DA EXIGÊNCIA DE QUANTITATIVOS MÍNIMOS PARA A COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA-PROFISSIONAL, CLÁUSULA 4.3.1, ALÍNEA "A", DO EDITAL, FL. 03.
- 2 DA EXIGÊNCIA DE QUANTITATIVOS MÍNIMOS SUPERIORES A 50% AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA, FL. 05.
- 3 DA NÃO EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL, FL. 08.
- 4 VÍCIOS E ILEGALIDADES DIVERSAS CONTIDAS NO PROJETO EXECUTIVO E NO MEMORIAL DESCRITIVO OS QUAIS, SEGUNDO A DENUNCIANTE, INVIABILIZAM A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS.

Esta Unidade Técnica entende, ainda, que, após os autos serem remetidos à CFOSE e ao Ministério Público de Contas, os responsáveis podem ser citados para apresentarem defesa em relação às citadas irregularidades e eventuais irregularidades apontadas pela CFOSE e apontamentos do órgão ministerial.

12. Em seguida, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE, que, em exame de f. 545/555, expôs a seguinte conclusão:

4 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:
- O Edital 001/2018 fez exigência de quantitativos mínimos para a comprovação da:
- capacidade técnica-profissional sem, no entanto, apresentar justificativa

MPC23 3 de 8





adequada para essa exigência (Processo apenso N° 1047939).

- O Edital 001/2018 não fez exigência de comprovação da capacidade técnica operacional dos licitantes (Processo apenso N° 1047939).
- O Edital 001/2018 exigiu dos licitantes comprovação de experiência anterior na execução dos serviços licitados com quantitativos operacionais mínimos superiores a 50% do objeto do edital sem apresentar justificativa para essa exigência (Processo apenso N° 1047939).

Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- ullet O ANEXO XI TERMO DE REFERÊNCIA do Edital de Concorrência Pública N° 001/2018 contemplou apenas uma única forma de tratamento ou manejo do chorume gerado no aterro sanitário e não apresenta alternativas que poderiam ser mais eficientes operacional e ambientalmente (Processo piloto N° 1047863).
- A comissão de licitação não especificou corretamente quais legislações trabalhistas deveriam ser adotadas pelos licitantes para os funcionários das empresas participantes do certame (Processo piloto N° 1047863).
- O ANEXO III PLANILHA ORÇAMENTÁRIA não contemplou os custos relativos a operação do sistema de manejo de chorume. (Processo piloto N° 1047863)

Indício de irregularidade nos seguintes fatos apurados por esta Unidade Técnica:

• O Edital 001/2018 ofertou em seu item 4.3.7.1, de forma optativa, visita técnica ao aterro sanitário objeto do edital em data única, dia 01 de Agosto de 2018 entre 14 e 16 horas. A data única acarretou prejuízo a competitividade do certame licitatório.

5 - PROPOSTADE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias improrrogáveis, conforme disposto no caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG, ou para comprovar, perante o Tribunal, as providências adotadas para o cumprimento da leiem caso de concordância com o(s) apontamento(s), nos termos do inciso IV do art. 64 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 e art. 277 do Regimento Interno do TCEMG
- dar ciência ao responsável ou a quem lhe haja sucedido das faltas e impropriedades de caráter formal verificadas para que adote as providências com vistas a evitar a reincidência (inciso II do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG)
- 13. Na sequência, vieram os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, § 3°, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.
- 14. Cumpre relembrar que, em se tratando de manifestação preliminar, cabe ao Ministério Público de Contas, no presente momento processual, somente realizar análise quanto à necessidade de aditamento das observações do Setor Técnico, para, depois de oportunizado o contraditório, emitir parecer conclusivo (art. 61, §3°, do Regimento Interno do Tribunal de Contas).
- 15. No caso em análise, o *Parquet* destaca que o Item 4.4 do Edital de Concorrência

MPC23 4 de 8





Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Pública n. 001/2018, que dispõe sobre a comprovação da Qualificação Econômico-Financeira, prevê, em seu Item 4.4.1, a exigência de Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial ou Extrajudicial, confira-se (f. 18):

4.4. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

4.4.1 Certidão negativa de falência, recuperação judicial ou extrajudicial, concordata expedida dentro dos 90 (noventa) dias antecedentes à data de abertura desta licitação ou segundo as disposições contidas no documento acerca do prazo de validade dele, admitindo-se certidões digitais.

- 16. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, em exame de f. 537/538, entendeu ser improcedente a denúncia quanto a esse item.
- 17. O art. 31, inciso II, da Lei 8.666/93 prevê:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

- 18. Entretanto, o art. 31, II, da Lei de Licitações deve ser adaptado ao atual regime da Lei de Falências da Lei 11.101/2005, que extinguiu o instituto da concordata e instituiu o regime de recuperação judicial, de forma que a remissão à concordata do referido artigo deve ser entendida como recuperação judicial.
- 19. Sobre o tema, parte da doutrina entende que deve ser aplicada a mesma vedação da concordata à recuperação judicial, uma vez que haveria presunção de insolvência do empresário em recuperação.
- 20. Entretanto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem o entendimento de que a empresa em recuperação judicial não pode ser liminarmente proibida de participar do certame, devendo a comissão de licitação, em cada caso, realizar diligências para avaliar a real situação econômica da licitante, confira-se:

A apresentação de certidão positiva de falência ou de recuperação judicial não implica a imediata inabilitação, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação realizar diligências para avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira da licitante. (Denúncia n. 986583, 25/05/2017)

21. O tema já foi objeto de apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme julgados abaixo colacionados:

DIREITO EMPRESARIAL, TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E MONTAGEM DE INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DE PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL COM A PETROBRAS. PAGAMENTO DO SERVIÇO PRESTADO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO DA EMPRESA PRESTADORA DOS SERVIÇOS. IMPOSSIBILIDADE. SOCIEDADE EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. ARTS. 52 E 57 DA LEI N. 11.101/2005 (LF) E ART. 191-A DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN). INOPERÂNCIA DOS MENCIONADOS

MPC23 5 de 8





Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

DISPOSITIVOS. INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA A DISCIPLINAR O PARCELAMENTO DA DÍVIDA FISCAL E PREVIDENCIÁRIA DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL.

- 1. O art. 47 serve como um norte a guiar a operacionalidade da recuperação judicial, sempre com vistas ao desígnio do instituto, que é "viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica".
- 2. Segundo entendimento exarado pela Corte Especial, em uma exegese teleológica da nova Lei de Falências, visando conferir operacionalidade à recuperação judicial, é desnecessário comprovação de regularidade tributária, nos termos do art. 57 da Lei n. 11.101/2005 e do art. 191-A do CTN, diante da inexistência de lei específica a disciplinar o parcelamento da dívida fiscal e previdenciária de empresas em recuperação judicial (REsp 1187404/MT, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/06/2013, DJe 21/08/2013).
- 3. Dessarte, o STJ, para o momento de deferimento da recuperação, dispensou a comprovação de regularidade tributária em virtude da ausência de legislação específica a reger o parcelamento da dívida fiscal e previdenciária de empresas em recuperação judicial. Nessa linha de intelecção, por óbvio, parece ser inexigível, pelo menos por enquanto, qualquer demonstração de regularidade fiscal para as empresas em recuperação judicial, seja para continuar no exercício de sua atividade (já dispensado pela norma), seja para contratar ou continuar executando contrato com o Poder Público.
- 4. Na hipótese, é de se ressaltar que os serviços contratados já foram efetivamente prestados pela ora recorrida e, portanto, a hipótese não trata de dispensa de licitação para contratar com o Poder Público ou para dar continuidade ao contrato existente, mas sim de pedido de recebimento dos valores pelos serviços efetiva e reconhecidamente prestados, não havendo falar em negativa de vigência aos artigos 52 e 57 da Lei n. 11.101/2005.
- 5. Malgrado o descumprimento da cláusula de regularidade fiscal possa até ensejar, eventualmente e se for o caso, a rescisão do contrato, não poderá haver a retenção de pagamento dos valores devidos em razão de serviços já prestados. Isso porque nem o art. 87 da Lei n. 8.666/1993 nem o item 7.3. do Decreto n. 2.745/1998, preveem a retenção do pagamento pelo serviços prestados como sanção pelo alegado defeito comportamental. Precedentes. 6. Recurso especial a que se nega provimento.
- (REsp 1173735/RN, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 09/05/2014). (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO. APTIDÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

MPC23 6 de 8





Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

- 2. Conquanto a Lei n. 11.101/2005 tenha substituído a figura da concordata pelos institutos da recuperação judicial e extrajudicial, o art. 31 da Lei n. 8.666/1993 não teve o texto alterado para se amoldar à nova sistemática, tampouco foi derrogado.
- 3. À luz do princípio da legalidade, "é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa" (AgRg no RMS 44099/ES, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016).
- 4. Inexistindo autorização legislativa, incabível a automática inabilitação de empresas submetidas à Lei n. 11.101/2005 unicamente pela não apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, principalmente considerando o disposto no art. 52, l, daquele normativo, que prevê a possibilidade de contratação com o poder público, o que, em regra geral, pressupõe a participação prévia em licitação.
- 5. O escopo primordial da Lei n. 11.101/2005, nos termos do art. 47, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.
- 6. A interpretação sistemática dos dispositivos das Leis n. 8.666/1993 e n. 11.101/2005 leva à conclusão de que é possível uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores.
- 7. A exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.
- 8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial.
- (STJ AREsp: 309867 ES 2013/0064947-3, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 26/06/2018, T1 PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/08/2018). (grifo nosso)
- 22. O Tribunal de Contas da União também condena a restrição em comento, conforme Acórdão n. 8.721/2011 2ª Câmara:

ACÓRDÃO Nº 8271/2011 - TCU - 2ª Câmara

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/93; artigo 43, da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como determinar o seu arquivamento, após o envio de cópia da presente deliberação, acompanhada de reprodução da peça 3 dos autos (instrução de mérito) à representante e à unidade juridiscionada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos. 1. Processo TC-020.996/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)

MPC23 7 de 8





- 1.1. Interessado: Tracomal Terraplenagem e Construções Machado Ltda (27.143.007/0001-19)
- 1.2. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes MT
- 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações:
- 1.5.1. dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo que, em suas licitações, é possível a participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 8.666/93. (grifo nosso)
- 23. Depreende-se dos julgados colacionados que o objetivo do instituto da recuperação judicial é possibilitar que a sociedade empresária supere a situação de crise econômico-financeira em que se encontra.
- 24. Nestes termos, a não apresentação da certidão negativa de recuperação judicial não pode resultar na inabilitação imediata da licitante, mas deve ser sucedida de avaliação dos demais requisitos de habilitação econômico-financeira, que, no caso de empresas naquela situação, deve abarcar a verificação de que o Plano de Recuperação se encontra vigente e atende às exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
- 25. Pelas razões expostas, este Ministério Público de Contas, diversamente do entendimento do Setor Técnico, conclui ser irregular a exigência de Certidão Negativa de Recuperação Judicial, conforme estabelecido no Item 4.4.1, da Concorrência Pública n. 001/2018, de modo que deve ser oportunizado o contraditório.
- 26. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas conclui que devem ser citados o Sr. Wilber José de Souza, Presidente do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos, a Sra. Elaine Cristina Barros Caldeira, Presidente da Comissão de Licitação do CPGRS, e a Sra. Fabiana Ávila Modesto, Secretária Executiva do CPGRS, a fim de que apresentem defesa sobre as irregularidades apontadas nos autos.
- 27. É o parecer.

Belo Horizonte, 23 de julho de 2020.

Glaydson Santo Soprani Massaria

Procurador do Ministério Público de Contas (Assinado digitalmente e disponível no SGAP)

MPC23 8 de 8