



Governo do Distrito Federal  
Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal  
Presidência  
Comissão Permanente de Licitação

Ofício Nº 13/2023 - SLU/PRESI/CPL

Brasília-DF, 23 de junho de 2023.

**Assunto:** Resposta à impugnação aos termos do Edital de Licitação da Concorrência nº 01/2022-SLU/DF

Prezada Senhora,

1. Em resposta à impugnação apresentada aos termos do Edital de Concorrência, por intermédio de seu representante legal, tecemos o que se segue:

2. A Lei nº 8.666/1993 é quem dita as normas à modalidade de Concorrência, conforme estabelece os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 41, qualquer pessoa jurídica ou física pode interpor impugnação aos termos do Edital, devendo a Administração responder em 3 (três) dias úteis anteriores à realização da sessão que está marcada para o dia 26/06/2023, às 09:00 horas.

3. Desta forma, o pedido de impugnação ao edital é tempestivo.

#### 4. **DA IMPUGNAÇÃO**

4.1. Intenta, a Impugnante, averbar o instrumento impugnatório ao Edital em apreço, aduzindo DIREITOS, e, ao final, exhibe o PEDIDO, *ipsis litteris*:

Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria se digne a:

a) **ACOLHER** a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, para retificar o Instrumento Convocatório para adequá-lo conforme indicado nesta peça, ante a violação ao art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, configurando ilegalidade que não pode ser levada adiante; e

b) **REPUBLICAR** o Edital, com as alterações acima apontadas, designando-se nova data para a Sessão Pública, respeitado o íterim legal.

(Grifo e negrito no original)

#### 5. **DA ANÁLISE**

5.1. A impugnante alega em sua peça impugnatória que "***há exigência ilegal e limitadora da participação de licitantes no edital em questão, como é o caso do item 4.3.6, que intenta proibir a participação na licitação, de forma direta ou indireta, de pessoas jurídicas que se encontrem em processo de dissolução, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, concurso de credores, liquidação, fusão, cisão ou incorporação***", infere "***que não existe previsão legal que suporte tal proibição***".

5.2. Nesse sentido, para analisar a questão suscitada pela impugnante, faz-se necessário, em primeiro lugar, conceituar o instituto da recuperação judicial, que tem previsão na Nova Lei de Falências

(Lei nº 11.101/2005), que, por sua vez, também regula a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, vindo a substituir o antigo Decreto nº 7661/45 que regulamentava os institutos da falência e da concordata.

5.3. Nos termos do artigo 47, da Nova Lei de Falências, Lei nº 11.101/2005, o objetivo da recuperação judicial é viabilizar a superação da crise econômica financeira do devedor, permitindo a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores e ainda, a preservação da empresa, de sua função social, estimulando a atividade econômica.

5.4. O Tribunal de Contas da União vem entendendo ser possível a participação em licitações de empresas que, a despeito de estarem em processo de recuperação judicial e não poderem apresentar certidão negativa, ampararem-se 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 nº 8.666/93.

5.5. Discorre, a impugnante sobre a "**violação ao caráter competitivo do certame – ilegalidade da proibição de participação de pessoa jurídica em recuperação judicial**", requerendo que seja afastada a proibição de empresas em recuperação judicial ou extrajudicial participar do certame licitatório, assim tecemos o que se segue:

5.6. Rege o item 4.3.6. do Edital:

4.3. **Não poderão** participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

4.3.6. Pessoa jurídica que se encontre em processo de dissolução, **recuperação judicial ou extrajudicial**, falência, concurso de credores, liquidação, fusão, cisão ou incorporação. (grifo nosso)

5.7. Insta salientar que, tem razão a impugnante em sua peça impugnatória no que diz respeito ao instrumento da Concordata ter sido substituído pelo Instrumento da Recuperação Judicial, por meio da promulgação da Lei Federal 11.101/2005, entretanto, não procede a afirmação de pacificação do entendimento acerca da possibilidade da sua substituição.

5.8. Na realidade, existe verdadeiro imbróglio acerca do tema, vez que, parte da doutrina corrobora a favor da substituição da Concordata pela Recuperação Judicial e Extrajudicial nos certames licitatórios, conforme já citado pela impugnante, enquanto outra parte, defende que, a Lei nº 11.101/2005, não alterou o art. 31 da Lei Federal nº 8666/93, não podendo, em razão do princípio da legalidade, o ordenamento ser alterado a bel prazer da administração pública, conforme pode ser verificado em decisão recente proferida no Acórdão 1206491, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, tendo como relatora, a excelentíssima desembargadora Leila Cristina Garbin Arlanch:

1. Consoante entendimento sufragado pelo colendo Superior Tribunal de Justiça (AREsp 309.867/ES e AgRg na MC 23.499/RS), **não obstante a Lei nº 11.101/2005 tenha instituído a Recuperação Judicial e extinto a Concordata, como mecanismo judicial de restabelecer a atividade empresarial de sociedades em dificuldades financeiras, não alterou e nem derogou o art. 31 da Lei nº 8.666/1993**, razão pela qual, em face do princípio da legalidade, não se deve proceder interpretação extensiva ou restritiva que limite a atuação do administrado.

2. A exigência editalícia de certidão negativa quanto a existência de recuperação judicial está em desacordo com o ordenamento vigente, razão pela qual deve ser excluída do edital do certame. A capacidade e a solidez empresarial devem ser aferidas por meio de outras exigências escriturais, fiscais e de viabilidade, não podendo o simples fato de a empresa estar em Recuperação Judicial ser considerada situação de insolvência ou de risco de lesão à Administração, mormente quando o plano de Recuperação Judicial já foi aprovado e inexistem elementos indicativos de que a sociedade empresária não esteja cumprindo com o indigitado plano.

3. Apelo conhecido e não provido. (Negrito nosso)

Acórdão 1206491 – relatora desembargadora Leila Arlanch

5.9. Evidencia-se que a decisão proferida no Acórdão supratranscrito, não se trata de entendimento solitário da relatora, desregrado de outros julgadores, tendo o mesmo sido alicerçado a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do agravo em recurso especial 309.867, de 26/06/2018, no qual, o Ministro Relator Gurgel de Faria decide:

(...)

Nesse ponto, **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 derogado**, conforme consignado no acórdão recorrido, daí surgindo a discussão sobre o assunto.

Há, na doutrina, quem entenda **que os efeitos da concordata sobre a contratação administrativa devem ser aplicados à recuperação judicial**, porquanto haveria a presunção de insolvência da empresa em crise. **Desse modo, empresas em procedimento recuperatório não poderiam participar de certames públicos. Nesse sentido, é a lição de Marçal Justen Filho** (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª Edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014; pág. 638).

**Em sentido diverso, existe corrente doutrinária**, à qual me alinho, no sentido de que, se a Lei de Licitações não foi alterada para substituir certidão negativa de concordata por certidão negativa de recuperação judicial, não poderia a Administração passar a exigir tal documento como condição de habilitação, haja vista a ausência de autorização legislativa. Assim, as empresas submetidas à recuperação judicial estariam dispensadas da apresentação da referida certidão.

Vale lembrar que norma restritiva, como é o caso do art. 31 da Lei n. 8.666/1993, não admite interpretação que amplie o seu sentido, de modo que, 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.

Entendo, portanto, incabível a automática inabilitação de empresas em recuperação judicial unicamente pela não apresentação de certidão negativa, principalmente considerando que a Lei n. 11.101, de 09/02/2005, em seu art. 52, I, prevê a possibilidade de elas contratarem com o Poder Público, o que, em regra geral, pressupõe a participação prévia em licitação. (Negrito nosso)

AREsp 309.867/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 08/08/2018

5.10. Tão polêmico é o tema, que o próprio parecer nº 04/2015, da Advocacia Geral da União, é explícito quanto a não substituição da certidão negativa de concordata, admitindo a possibilidade do uso da Certidão de Recuperação Judicial, apenas como indicativo de avaliação da capacidade financeira das empresas:

AGU - Parecer nº 04/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, em seu item VII; in verbis:

(...)

VII. A exigência de certidão negativa de recuperação judicial é ainda válida como forma do pregoeiro ou da comissão de licitação avaliar a capacidade econômico financeira, mas não em substituição à certidão negativa de concordata, e sim como um indicativo da situação em que se encontra a licitante.

5.11. Nesse diapasão, para boa parte dos doutrinadores entendem que o inciso II, do Art. 31, da Lei Federal 8.666/93, trata-se de letra morta da lei no que diz respeito à exigência da certidão negativa de

concordata, não ensejando assim, sua substituição automática pela recuperação judicial e extrajudicial. Entrementes, a que se fazer valer do princípio da proporcionalidade, analisando assim a possibilidade da exigência do instrumento da recuperação judicial, no sentido de salvaguardar a administração pública, como também de não impossibilitar a participação de empresa em recuperação judicial, pelo simples fato da mesma estar utilizando-se de um recurso fornecido pelo próprio Estado, conforme bem refletido no entendimento do Excelentíssimo Sr. Ministro Relator Gurgel de Faria:

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.

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.

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.

(AREsp 309.867/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 08/08/2018)

5.12. O douto Tribunal de Contas da União se manifestou recentemente (2020) acerca de que, **empresas em recuperação judicial**, ao participar de certames licitatórios, apresentem certidão emitida pela instância judicial que autorizou a falência, **atestando que a mesma se encontra apta a participar do certame**:

*Admite-se a participação, em licitações, de empresas em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente afirmando que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório". (TCU, Acórdão 1201/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo).*

5.13. Na mesma linha de interpretação já havia sido tomada pelo excelentíssimo Sr. Ministro Aroldo Cedraz, em 2011, no acórdão 8271:

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" (Acórdão 8271/2011 – 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz) - Negrito nosso

5.14. Salienta-se que, a exigência constante do Edital em apreço guarda consonância com as Minutas de Editais Padrões, aprovados pela Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF), nos Pareceres Referenciais concernentes a análise de Editais, disponíveis no site da PGDF.

5.15. Considerando a grande demanda de análises de Minutas de Editais, a PGDF, visando racionalizar e desburocratizar os procedimentos licitatórios, tem adotado a utilização de minutas - padrão de edital. A decisão baseou-se na inteligência do art. 38 e encontrou respaldo, inclusive, em entendimento do e. Tribunal de Contas da União, como se observa no fragmento a seguir destacado:

PEDIDO DE REEXAME. AUDITORIA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. UTILIZAÇÃO DE MINUTAS-PADRÃO DE EDITAIS E CONTRATOS. LEGALIDADE. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO. [...]

É legal a utilização de procedimentos licitatórios padronizados, desde que atenda os princípios da legalidade, da eficiência, da proporcionalidade e que o gestor verifique a conformidade entre a licitação pretendida e a minuta-padrão do edital e do contrato previamente examinados e aprovados pelo órgão jurídico. ([AC-0392-12-2006/TCU - Plenário](#))

5.16. Outrossim, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, usando de suas competências previstas na [Lei Complementar nº 395/2001](#), em especial aquelas constantes do art. 6º, incisos XII e XLVII, instituiu a possibilidade de aprovação do **parecer jurídico referencial**, por meio da [Portaria nº 115, de 16 de março de 2020](#), que “*dispõe sobre os procedimentos inerentes à atuação dos Procuradores no âmbito da atividade consultiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências*”, cabendo destacar o seguinte trecho:

(...)

IV – **parecer referencial**: manifestação proferida por Procurador e sujeita à aprovação do Procurador - Chefe e do Procurador-Geral Adjunto ou do Procurador-Geral do Distrito Federal, que deve observar os pressupostos de fato e de direito previstos no Capítulo IV desta Portaria;”

5.17. Consta-se que, a presente licitação não se emoldura na modalidade de Pregão, contudo, as exigências de participação dos licitantes nas licitações encontram similaridade nas diversas modalidades licitatórias, poucas são as mudanças que devem ser feitas no Edital, devendo ajustar as exigências ao caso concreto.

5.18. É notório que a lei 8.666/93 exige que o licitante demonstre idoneidade econômica e financeira, a fim de que possa participar de procedimentos licitatórios. De fato, o empresário, ao requerer a recuperação judicial está confessando a sua situação de crise financeira, de instabilidade econômica, o que, necessariamente, não se pode presumir que esteja desqualificado para participar de qualquer licitação.

Nesse sentido, entendeu o TCU: Foi esse o entendimento do TCU ao dar ciência ao DNIT/ES 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 n.8.666/93 (Ac.8.271/2011- 2ª Câmara, DOU de 04.10.2011).

5.19. Dessa forma, e considerando o vultoso valor da licitação em questão, bem como o risco de contratação pelo Poder Público de empresas em recuperação judicial possa ser minimizado, se mostra razoável a exigência contida no instrumento convocatório.

6. Ante as considerações apresentadas, analisando as razões da impugnante manifestamos pelo conhecimento da impugnação, tendo em vista a sua tempestividade, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

7. Ressalta-se ainda, que a presente decisão está em sintonia com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, do julgamento objetivo, da finalidade, portanto, respeitadas as normas que regem a modalidade em comento.

8. Isto posto, informamos o edital mantém-se inalterado e o certame ocorrerá normalmente na data e horário inicialmente divulgados, qual seja, dia 26/06/2023 às 09h (horário de Brasília).

Atenciosamente,

**Neide Aparecida Barros da Silva**

Presidente

**Néfi de Souza Freitas**

Membro

**Marcone Mendonça de Araújo**

Membro

**Vitor Simões Coelho**

Membro



Documento assinado eletronicamente por **NEIDE APARECIDA BARROS DA SILVA - Matr.0273561-X, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**, em 23/06/2023, às 15:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **NEFI DE SOUZA FREITAS - Matr.0275996-9, Membro da Comissão Permanente de Licitação**, em 23/06/2023, às 15:35, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCONE MENDONÇA DE ARAUJO - Matr.0083066-6, Membro da Comissão Permanente de Licitação**, em 23/06/2023, às 15:39, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=115918240)  
verificador= **115918240** código CRC= **FED91CAB**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SCS Quadra 08, Edifício Shopping Venâncio, 6º Andar - Bairro Asa Sul - CEP 70333-900 - DF  
Telefone(s): 3213-0200  
Sítio - [www.slu.df.gov.br](http://www.slu.df.gov.br)