



**Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
**Pró-Reitoria de Gestão e Governança**  
**Coordenação Geral de Licitações**

**Decisão:** Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 18/2018

**Processo nº:** 23079.006328/2018-69

**Impugnante:** MM AMBIENTAL LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.  
CNPJ nº 25.014.900/0001-19

**Data:** 15 de outubro de 2018

**Ementa.**

**Impugnação. Peça tempestiva. Recuperação Judicial. Conhecimento. Nega provimento.**

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de impugnação interposta contra os termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2018, cujo objeto é a contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, para o Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
2. A empresa impugnante, em apertada síntese, insurge-se contra a vedação de participação de empresas em recuperação judicial no certame licitatório, justificando que tal vedação impõe restrição injustificada, proporcionando, com isso, excessiva restrição de competitividade ao certame.
3. Alega ainda que não há motivos para impedir que empresas em recuperação judicial participem do certame licitatório, fundamentando sua argumentação na falta de embasamento legal para tal restrição, bem como em julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP-Apelação nº 1041196-12.8.26.0053 – Rel.Coimbra Schmidt, 7ª Câmara de Direito Público, j: 23.10.2017), do Superior Tribunal de Justiça (STJ-Resp 1.173.735-RN, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma j: 22.04.2014) e do entendimento sumulado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (súmula 50).

É o relatório.

## DECISÃO

### I. DA TEMPESTIVIDADE

4. A presente impugnação foi enviada, por meio de correio eletrônico, na data de 11 de outubro de 2018, portanto dentro do prazo legalmente estabelecido em edital, considerando a data de 22 de outubro de 2018 para abertura da sessão pública, conforme abaixo transcrito:

*“21.1 Até 02 (dois) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital”.*

5. Assim, a impugnação considera-se interposta no dia 11/10/2018 e, de acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1/2007 – Plenário e Acórdão TCU nº 539/2007 – Plenário), as impugnações podem ser apresentadas, inclusive, no segundo dia útil anterior à abertura da sessão pública do pregão.

6. Portanto, encontra-se a presente impugnação perfeitamente tempestiva.

### II. DA REGULARIDADE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

7. Cumpre salientar que o presente edital é proveniente dos editais-padrão da AGU, que são elaborados após exaustivamente discutidos os conteúdos jurídicos a serem exigidos dos potenciais licitantes.

8. Cabe ressaltar que a Comissão Permanente de Atualização de Modelos de Editais da AGU foi constituída inicialmente como grupo de trabalho, por meio da Portaria AGU nº 495, de 10 de abril de 2008, com a finalidade elaborar manual de uniformização e padronização. Ao longo dos anos o grupo de trabalho teve sua finalidade ampliada até culminar na Comissão Permanente de Atualização de Modelos de Editais e Listas de Verificação, por meio da Portaria CGU nº 18, de 26/08/2013, com a finalidade de promover a revisão periódica dos modelos e listas de verificação, bem como implementar novos modelos ainda não existentes, quando necessário.

9. Esta Coordenação, ao elaborar a minuta de edital, utilizou-se do modelo estabelecido pela AGU, disponível em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/244981](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244981).

10. Por oportuno, é importante destacar, em observância ao artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, a minuta de edital e seus anexos foram submetidos à análise jurídica da Procuradoria Federal – UFRJ. As orientações e recomendações feitas pelo órgão jurídico foram atendidas, restando, portanto, aprovada a minuta de edital do presente certame.

### III. DA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

11. Preliminarmente, cabe trazer à baila os ensinamentos do ilustre administrativista Marçal Justen Filho sobre recuperação judicial:

*“A recuperação judicial (e extrajudicial), mecanismo introduzido em substituição à antiga concordata, desperta a atenção. Deve-se ter em vista que a recuperação judicial não é um novo nome para o mesmo instituto. Suas finalidades e seu regime jurídico são distintos da antiga concordata. No entanto, afigura-se o entendimento dos efeitos da concordata sobre a contratação administrativa deverá ser aplicada à recuperação judicial.*

*Em primeiro lugar, mantém-se a presunção de insolvência relativamente ao sujeito que pleiteia a recuperação judicial. Esse é o aspecto fundamental, que conduz à inviabilização da contratação administrativa. Esse é o fundamento pelo qual se reputa que também a recuperação extrajudicial se traduz em impedimento à habilitação para participação em licitação.” (grifos nossos)*

12. Nesse sentido, o acórdão TCU nº1214/2013- Plenário recomendou à secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorporasse à IN/MP nº2/2008 a determinação de fixação em edital da exigência, como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados, da “apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

13. Cabe destacar que a lei 8.666/93, no seu art. 31, inciso II, lança luz sobre a questão ao dispor que:

*“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.”*

Cabe salientar que a referida Lei é anterior a edição da Lei de Falências, que data de 2005. De forma que o instituto da concordata foi extinto, dando lugar ao instrumento da recuperação judicial. Não adentrando no mérito jurídico das diferenças entre os institutos do Direito Empresarial, é certo que a Recuperação Judicial, sendo mais ampla, abarca a antiga concordata.

14. Ainda que possa suscitar controvérsias doutrinárias sobre o papel de cada instituto, a referida Lei de Falências, Lei nº 11.101/2005, sem deixar dúvidas, em seu art.52, assevera:

*Art.52. Estando em termos a documentação exigida no art.51 desta Lei, o Juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:*

*(...)*

*II – Determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, exceto para a contratação com o Poder Público ou para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, observando o disposto no art.69 desta Lei.*

15. Insta salientar também que a vedação em análise consta no modelo de edital disponibilizado no site da AGU, servindo de orientação jurídica aos entes do Poder Executivo Federal.

16. Além disso, de acordo com o Parecer nº 2/2016/CPLCA/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, a certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial/concordata **deve ser exigida nas hipóteses em que o eventual inadimplemento das obrigações contratuais enseje severos prejuízos à Administração e nos casos em que a execução do contrato demande que a empresa tenha consistente condição econômico-financeira.**

17. Ainda, segundo o competente Parecer nº 2/2016/CPLCA/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, a certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial deve ser exigida nos contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

18. Ora, a futura contratação trata-se de serviços de limpeza, cuja atividade é essencial para o regular funcionamento desta Universidade e a sua interrupção pode comprometer a saúde das pessoas, a higienização das instalações físicas, bem como as atividades de ensino e pesquisa. Assim, a exigência de certidão negativa de recuperação judicial salvaguarda esta Universidade de potenciais prejuízos em decorrência do inadimplemento de obrigações contratuais.

19. Além do mais, por se tratar de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra, que envolve direitos fundamentais de terceiros como salários e demais direitos trabalhistas, a Administração não estaria agindo com a prudência necessária se permitisse a participação de empresas em recuperação judicial.

20. Outrossim, o valor estimado desta licitação é da ordem de R\$2.228.906,88 (dois milhões, duzentos e vinte e oito mil, novecentos e seis reais e oitenta e oito centavos), o que indica que a Administração deve ter cautela com a qualificação econômico-financeira da empresa a ser contratada, minimizando ou até mesmo eliminando, os riscos supracitados decorrentes da inconsistência econômico-financeira da empresa.

**21.** Insta mais uma vez frisar que a vedação à participação de empresa em recuperação judicial em certames licitatórios consta do modelo padrão da AGU, cuja utilização é recomendada pela Instrução Normativa nº 05/2017. Ressalta-se ainda que a referida instrução exige que o edital da contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra solicite o envio obrigatório da Certidão negativa de efeitos de falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede do licitante (alínea “e”, do item 11.1, do Anexo VII-A), senão vejamos:

*“11.1 Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:*

*(...)*

*e) Certidão negativa de efeitos de falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.”*

**22.** Por fim é fundamental esclarecer que a jurisprudência invocada pela impugnante não é pacífica, trata-se de julgados isolados e não tem aplicabilidade geral a todas as licitações das quais venha participar empresas em recuperação judicial, tendo sido exarado para o caso concreto analisado, segundo as condições apresentadas por aquela empresa específica.

**23.** Assim, o que o STJ indicou é que o fato de a empresa estar em recuperação judicial não deve impedir, a priori, a participação de licitações, devendo ser analisado cada caso de acordo com suas particularidades.

**24.** Portanto, no caso em análise, pelo montante envolvido e pela relevância do serviço que será contratado, entende-se imprescindível a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial.

#### **IV. DA CONCLUSÃO**

**25.** Face ao exposto, nego provimento a peça impugnatória, não assistindo razão à impugnante em seus argumentos. Assim, mantenho inalterados os termos do edital atacado.

Respeitosamente,

---

Diego Paulo da Silva  
Coordenação Geral de Licitações  
PR-6/UFRJ