

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

**Processo Licitatório nº 048/2026**

**Modalidade:** Concorrência Eletrônica

**Objeto:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE COLETA E AFASTAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO NOS BAIROS VIEIRA, CENTENÁRIO E JOÃO PESSOA

**IMPUGNANTE:** DALBA ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA. (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL)

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa: **Dalba Engenharia e Empreendimentos Ltda. (Em Recuperação Judicial)**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 03.222.465/0001-85, com sede na Rodovia PR 566, Km 5,5, S/N, Seção São Miguel, Francisco Beltrão/PR, representada por sua representante legal Sra. Patricia Juliana Oltramare, com fundamento no art. 164, Lei Federal nº 14.133/ 2021 e itens 5.1 e 5.2 do edital.

O instrumento impugnado é o Edital da Concorrência Pública nº 048/2026, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada para fornecimento de serviços de engenharia para implantação do sistema de coleta e afastamento de esgoto sanitário nos bairros Vieira, Centenário e João Pessoa.

### 1. DA ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, destaca-se a necessidade de análise quanto ao atendimento às condições de admissibilidade da impugnação apresentada pelo interessado **Dalba Engenharia e Empreendimentos Ltda. (Em Recuperação Judicial)** nos autos do presente procedimento licitatório. Materialmente, o edital de licitação pode ser impugnado diante da constatação de contrariedade aos princípios da legalidade, da igualdade e da competitividade do certame em cláusulas estipuladas no instrumento convocatório.

A Lei nº 14.133/2021, que regulamenta o presente procedimento licitatório, disciplina em seu art. 164 o seguinte:

*Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.*

Nessa esteira, seguindo o que dispõe a legislação supra, o Edital de Concorrência nº 048/2026, estabeleceu no item 5.2, o que segue:

*5.2. Decai do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração, ou de solicitar esclarecimento sobre os seus termos, o interessado que não o fizer até o terceiro dia útil que anteceder a data fixada para recebimento das propostas, ou seja, até o dia 21/05/2026.*

Nesse escopo, considerando que o interessado ingressou com impugnação em 12/05/2026, constata-se que a apresentação dos referidos instrumentos processuais de impugnação ocorreu de forma tempestiva, razão pela qual a Administração resolve conhecê-la, momento em que passa à análise das razões ora expostas.

## **2. DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE DALBA ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA. (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL)**

A impugnante sustenta que o item 11.5.4.1 do Edital de Concorrência nº 048/2026 estaria em desacordo com a Lei nº 11.101/2005 e com os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, ao exigir, como condição para habilitação, a apresentação de certidão negativa de falência ou concordata e, no caso de empresas em recuperação judicial, a comprovação da homologação do plano de recuperação judicial pelo juízo competente.

A impugnante alega que a Lei Federal nº 11.101/2005 tem como finalidade possibilitar o soerguimento de empresas economicamente viáveis que enfrentam dificuldades temporárias, preservando sua função social, os empregos e os interesses dos credores.

Sustenta que o processo de recuperação judicial possui etapas próprias e sucessivas, de modo que a ausência de homologação do plano de recuperação não significa, por si só, incapacidade econômico-financeira da empresa.

Nesse contexto, afirma que a exigência editalícia de apresentação de certidão negativa de falência ou concordata, bem como de plano de recuperação homologado judicialmente, restringiria indevidamente a competitividade e impediria a participação de empresas aptas à execução contratual. Aduz, ainda, que este seria o caso da própria impugnante, empresa paranaense com mais de 25 anos de atuação no ramo de engenharia e obras públicas, que possui experiência consolidada e relevância no setor em que atua.

A impugnante relata que atualmente se encontra em processo de reestruturação empresarial, conduzido na forma da Lei nº 11.101/2005 e sob supervisão do Poder Judiciário do Estado do Paraná, em razão de dificuldades enfrentadas nos últimos anos. Informa que ajuizou pedido de recuperação judicial perante a Vara Cível e Empresarial Regional da Comarca de Ponta Grossa/PR, autuado sob nº 0012281-36.2025.8.16.0019, cujo processamento foi deferido em 13/05/2025. Sustenta, ainda, que o procedimento de recuperação judicial possui rito próprio e etapas específicas, razão pela qual o processo ainda não se encontra em fase adequada para apresentação e homologação do plano de recuperação judicial, circunstância que, segundo afirma, impossibilita momentaneamente a apresentação do referido documento aprovado judicialmente.

A impugnante cita decisão do Superior Tribunal de Justiça, proferida no REsp nº 1.826.299/CE, Relator Ministro Francisco Falcão, assentou que a empresa em recuperação judicial pode participar de licitação desde que haja efetiva comprovação de sua capacidade econômico-financeira para execução

contratual. Naquele julgamento, a Segunda Turma consignou expressamente que “a circunstância de a empresa se encontrar em recuperação judicial, por si só, não caracteriza impedimento para contratação com o Poder Público”, mas destacou que a empresa havia demonstrado, no caso concreto, possuir capacidade econômico-financeira para honrar o contrato administrativo.

A impugnante sustenta que a jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos órgãos de controle afasta a possibilidade de exclusão ou restrição à participação de empresas em recuperação judicial em procedimentos licitatórios. Nesse sentido, cita precedente do Superior Tribunal de Justiça no Agravo em Recurso Especial nº 309.867/ES, no qual teria sido reconhecido que a Administração Pública não pode promover interpretação extensiva da legislação para inabilitar automaticamente empresas submetidas à Lei nº 11.101/2005 apenas pela ausência de certidão negativa de recuperação judicial, ressaltando-se que a exigência deve ser relativizada quando demonstrada a viabilidade econômica da empresa na fase de habilitação.

Alega, ainda, que o STJ reconheceu que a finalidade da Lei nº 11.101/2005 consiste justamente em possibilitar a superação da crise econômico-financeira da empresa, preservando a atividade econômica, os empregos e os interesses dos credores, motivo pelo qual cláusulas restritivas que impeçam a participação de empresas em recuperação judicial contrariariam os objetivos da legislação recuperacional.

A impugnante também invoca decisões dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e do Distrito Federal, nas quais teria sido reconhecida a ilegalidade da exigência de homologação prévia do plano de recuperação judicial como condição de participação em licitação, sob o fundamento de ausência de previsão legal específica e de afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade. Segundo os precedentes mencionados, a exigência de homologação do plano acabaria criando distinção indevida entre empresas licitantes e dificultando a contratação de empresas em recuperação judicial pela Administração Pública.

Além disso, menciona recente decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, proferida no TC-000514.989.25-0, na qual teria sido considerado ilegal o estabelecimento, em edital de licitação, de exigência de certidão negativa de recuperação judicial e de apresentação de plano de recuperação homologado pelo juízo competente, por suposta extrapolação das exigências previstas no artigo 69, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Com base nesses entendimentos, a impugnante defende que o edital não poderia impor restrições à participação de empresas em recuperação judicial, especialmente daquelas que ainda não se encontram em fase processual apta à homologação do plano recuperacional, sustentando que a Lei nº 14.133/2021 exige apenas a apresentação de certidão negativa de falência, sem prever exigência de documentos adicionais relacionados à recuperação judicial.

## **2.1. DO PEDIDO**

A impugnante requer o acolhimento da impugnação e a retificação do edital, incluindo:

- a) Supressão da obrigatoriedade de apresentação de Certidão Negativa de Falência e Concordata, constante do item 11.5.4.1 do edital;
- b) Exclusão do item 11.5.4.1.2 do instrumento convocatório, que dispõe sobre a possibilidade de participação de empresas em recuperação judicial, mediante apresentação de plano de recuperação judicial aprovado.
- c) Republicação do edital, com novação do prazo para apresentação das propostas.

### 3. DA ANÁLISE DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

Primeiramente, é essencial destacar que todos os processos licitatórios realizados em âmbito nacional devem estar rigorosamente alinhados à legislação vigente e aos princípios que orientam a condução formal de aquisições e contratações públicas.

Assim, é importante frisar que a Administração Pública deve atender ao interesse público, observando rigorosamente os princípios fundamentais que regem as licitações e os atos administrativos, especialmente os princípios da legalidade, isonomia, segurança jurídica, economicidade e julgamento objetivo. Esses princípios orientam a atuação administrativa, impedindo que o gestor público privilegie interesses pessoais e determinando que sua conduta seja guiada pelas normas legais e pelas disposições previstas no edital.

Aliás, cumpre-nos reiterar o disposto no o art. 5º da Nova Lei de Licitações:

*“Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”*

Em análise à impugnação apresentada, verifica-se que assiste razão parcial à impugnante.

Com efeito, observa-se que a utilização da expressão “concordata” no item 11.5.4.1 do edital não se mostra tecnicamente adequada, considerando que referido instituto foi substituído pela recuperação judicial com o advento da Lei Federal nº 11.101/2005. Nesse ponto, a retificação do instrumento convocatório revela-se medida pertinente para adequação terminológica e atualização legislativa do texto editalício.

Acerca da exigência do item 11.5.4.1.2, **importa esclarecer que o edital não estabelece vedação abstrata ou automática à participação de empresas em recuperação judicial.** Ao contrário, admite expressamente a participação dessas empresas, desde que demonstrada, na fase de habilitação, a efetiva capacidade econômico-financeira para execução contratual, mediante apresentação de plano de recuperação judicial aprovado.

A distinção é fundamental.

Cumprido observar, ainda, que a Lei Federal nº 14.133/2021 atribui à Administração Pública o dever de verificar a qualificação econômico-financeira das licitantes, justamente com a finalidade de aferir sua aptidão para execução das obrigações contratuais. Nesse sentido, o art. 69 da referida norma estabelece os documentos mínimos relacionados à habilitação econômico-financeira, dentre eles a certidão negativa de falência, cabendo à Administração, diante das peculiaridades do objeto licitado e da necessidade de mitigação de riscos contratuais, interpretar tais requisitos em consonância com os princípios da segurança jurídica, do interesse público e da execução eficiente do contrato administrativo.

Embora o art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 não faça menção expressa à recuperação judicial, a jurisprudência e os órgãos de controle consolidaram entendimento no sentido de que a participação de

empresas recuperandas exige demonstração concreta de viabilidade econômico-financeira, especialmente em contratos de elevada complexidade e vulto financeiro.

A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União e dos órgãos de controle efetivamente afasta cláusulas genéricas que impeçam, de plano, a participação de empresas em recuperação judicial. Contudo, os mesmos precedentes invocados pela impugnante deixam igualmente assentado que a habilitação dessas empresas depende da demonstração concreta de viabilidade econômico-financeira.

Nesse sentido, o Informativo de Jurisprudência nº 631 do STJ consigna que a empresa em recuperação judicial pode participar de licitação “desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica”.

Da mesma forma, o Acórdão nº 1201/2020-Plenário do TCU admite a participação apenas quando a empresa estiver amparada por certidão judicial atestando sua aptidão econômico-financeira para participar do procedimento licitatório:

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

Posteriormente, o TCU reafirmou tal posicionamento no Acórdão nº 1697/2023-Plenário:

**"A circunstância de a empresa licitante se encontrar em recuperação judicial ou extrajudicial não pode ser impeditiva para a sua participação em licitação, desde que demonstre capacidade econômico-financeira para a execução do contrato (grifamos)"** (Acórdão 1697/2023-Plenário)

Nesse sentido:

**"É ilegal a inclusão no edital de cláusula que impeça a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação Judicial já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor (grifamos), sem prejuízo do atendimento de todos os demais requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital."**  
(Orientação Administrativa nº 88-PGE/PR)

Igual entendimento possui o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, conforme Relatório nº DLC 63/2018 vinculado ao processo @REP 18/00064010, no qual menciona a Súmula 50 do TCE/SP:

**"No entanto, a Súmula 50 do TCE/SP proíbe expressamente a inclusão de cláusula que vede a participação de empresa em recuperação judicial: SÚMULA Nº 50 - Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor (grifamos), sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira"**

estabelecidos no edital. Assim, em que pese este E. Tribunal de Contas não estar vinculado à Sumula editada pelo Tribunal de Contas de São Paulo, assiste razão aquele Tribunal, devendo ser afastada restrição desnecessária.”

Logo, o tratamento juridicamente adequado consiste em admitir a participação e examinar a habilitação econômico-financeira com base em elementos objetivos, ou seja, mediante apresentação de Plano de Recuperação Judicial devidamente homologado, em conformidade com a legislação específica que trata do tema.

Como orientação técnica complementar à matéria, a Conclusão Técnica nº 24 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul estabelece expressamente que, na hipótese de a empresa ainda não possuir plano de recuperação acolhido judicialmente, não há demonstração suficiente de sua viabilidade econômica, circunstância que autoriza sua inabilitação no certame. A referida orientação estabelece expressamente que:

“No caso específico de ações de recuperação judicial ou de recuperação extrajudicial, o TCU já reiterou que a participação e a habilitação das empresas em tais situações ficam condicionadas à apresentação de ‘certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório’. Cite-se ainda a orientação dada pelo parecer da AGU 4/2015/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU: [...] e) caso a certidão seja positiva de recuperação, caberá ao órgão processante da licitação diligenciar no sentido de aferir se a empresa em recuperação já teve seu plano de recuperação acolhido judicialmente, na forma do art. 58 da Lei 11.101, de 2005; **f) se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica (grifamos)**, não devendo ser habilitada no certame licitatório; g) a empresa em recuperação judicial com plano de recuperação acolhido, como qualquer licitante, deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira.”

Tal entendimento é particularmente relevante porque enfrenta exatamente a situação da impugnante. Conforme admitido pela própria empresa, o processo de recuperação judicial nº 0012281-36.2025.8.16.0019 ainda não possui plano homologado judicialmente.

**A admissão de licitante submetida à recuperação judicial sem a comprovação de aprovação judicial do respectivo plano recuperacional acarreta relevante insegurança jurídica à Administração Pública, diante da ausência de elemento objetivo suficiente para demonstrar de forma clara e objetiva a viabilidade econômico-financeira da empresa.** Caso ocorra, haverá fragilidade relevante na motivação do ato, pois faltará elemento objetivo robusto de demonstração de viabilidade econômico-financeira. Isso pode ensejar:

- questionamento administrativo ou judicial por outros licitantes;
- impugnação perante órgãos de controle;
- risco de futura inexecução contratual;
- imputação de falha na análise da habilitação.

A orientação mais específica do material é expressa no sentido de que, **sem acolhimento judicial do plano, “não há demonstração da sua viabilidade econômica”** e a empresa **“não [deve] ser habilitada (grifamos)”** (Conclusão Técnica nº 24)

Importa destacar que **a presente licitação envolve obra pública de elevado vulto financeiro e significativa relevância para o interesse coletivo, circunstância que impõe ao Samae de Jaraguá do Sul o dever de adotar mecanismos rigorosos de aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes.** Em contratos dessa magnitude, eventual inexecução contratual, paralisação da obra ou incapacidade financeira da contratada produz graves prejuízos à continuidade do serviço público, ao erário e à coletividade.

Nesse contexto, **a exigência de plano de recuperação homologado não constitui restrição desarrazoada à competitividade, mas critério objetivo, proporcional e juridicamente fundamentado para aferição mínima da estabilidade econômico-financeira da licitante recuperanda.** A homologação judicial do plano representa precisamente o momento em que o Poder Judiciário e os credores reconhecem, ao menos em tese, a viabilidade do soerguimento empresarial. Antes disso, subsiste cenário de incerteza incompatível com a assunção de contratos administrativos complexos e de longa execução.

Embora existam precedentes pontuais afastando a exigência de homologação do plano recuperacional, esta Administração, diante das peculiaridades do objeto licitado e da necessidade de mitigação de riscos à execução contratual, adota interpretação alinhada aos precedentes do STJ, TCU e orientação do TCE/SC, no sentido da necessidade de demonstração concreta da viabilidade econômico-financeira.

Dessa forma, resta evidente que o edital não promove vedação abstrata à participação de empresas em recuperação judicial, mas apenas estabelece critério objetivo e juridicamente respaldado de aferição da qualificação econômico-financeira, em absoluta consonância com a jurisprudência do STJ, do TCU, dos órgãos de controle e com os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

#### **4. DA DECISÃO**

**CONSIDERANDO** a necessidade de observância do Princípio da Legalidade, Isonomia, Segurança jurídica, Economicidade e Julgamento objetivo, que visam resguardar os interesses da Administração Pública.

Pelo exposto, **DECIDO** por conhecer a impugnação interposta pela interessada **Dalba Engenharia e Empreendimentos Ltda. (Em Recuperação Judicial)** pela tempestividade para, no mérito, **DAR PROVIMENTO PARCIAL** aos pedidos, no que se refere à:

- a) Supressão do termo “Concordata” dos itens 11.5.4.1 e 11.5.4.1.1 do edital, para adequação terminológica ao disposto no art. 69, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, que prevê a exigência de certidão negativa de falência;
- b) Manutenção integral do item 11.5.4.1.2, com exigência de Plano de Recuperação Judicial aprovado para habilitação de licitantes em situação de recuperação judicial;
- c) Republicação do edital, com reabertura de prazo, nos termos do art. 55, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, ressalta-se que a manutenção da exigência prevista no item 11.5.4.1.2 não possui caráter restritivo ou impeditivo de participação, mas constitui medida proporcional e necessária à adequada aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes, especialmente diante da complexidade, vulto financeiro e relevância pública do objeto licitado.

Jaraguá do Sul, 14 de maio de 2026.

**Enio Evandro Luchtenberg**  
Agente de Contratação  
Portaria Samae nº 277/2025  
Samae de Jaraguá do Sul/SC

**Onésimo José Sell**  
Diretor Presidente  
Samae de Jaraguá do Sul