



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

PARECER - TJ/AM/AJAP/TJ

Trata-se de processo administrativo instaurado em decorrência do Pregão Eletrônico nº 023/2025, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização, compreendendo o fornecimento de mão de obra, insumos, materiais, ferramentas e equipamentos necessários à adequada manutenção dos bens móveis e imóveis das instalações prediais pertencentes ou cedidas ao Tribunal de Justiça do Amazonas.

O procedimento alcançou a fase de habilitação referente ao item 2 da licitação, no qual figurou como vencedora a empresa Gocil Serviços Gerais Nordeste Ltda. (CNPJ nº 33.931.783/0001-86), atualmente em recuperação judicial, cuja proposta foi aceita no montante de R\$ 5.253.726,12 (cinco milhões, duzentos e cinquenta e três mil, setecentos e vinte e seis reais e doze centavos).

Ocorre que, conforme registrado no Encaminhamento SECOP (2459144), foram constatadas irregularidades na documentação apresentada pela licitante, consistentes em: (i) ausência das Certidões Negativas de Débitos Municipal e Federal; e (ii) apresentação de certidão de falência com resultado positivo.

Diante dessas ressalvas, os autos foram encaminhados a esta Assessoria, para que se manifeste acerca da viabilidade do prosseguimento do feito.

É o relatório.

Inicialmente, salienta-se que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Assessoria Jurídica.

1) Da Possibilidade Jurídica da Participação de Empresas em Recuperação Judicial em Licitações Públicas

Antes de se proceder ao exame dos aspectos delineados no Encaminhamento SECOP (2459144), mostra-se oportuno registrar considerações preliminares indispensáveis à adequada compreensão da matéria. Nesse contexto, revelam-se particularmente relevantes as lições de Caroline Marinho Boaventura Santos, que oferece valiosa contribuição doutrinária acerca da possibilidade de participação de empresas em recuperação judicial em certames licitatórios:

[...] Com efeito, a ausência de previsão legal de exigência de certidão negativa de recuperação Judicial ou extrajudicial para que os licitantes possam ser habilitados em processos licitatórios - assim como se passava, aliás, sob a égide da Lei n.º 8.666, de 1993 — implica exclusivamente que **o simples fato de se tratar de empresário ou empresa em recuperação não constitui óbice, por si só, à respectiva participação em certames públicos.**

Não há que se falar, pois, em exigência de certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial por parte dos licitantes para fins de habilitação em determinado processo licitatório. **Nada obstante, o empresário ou**

em empresa em recuperação judicial ou extrajudicial, assim como todos os demais concorrentes na disputa, deverão fazer prova de todos os requisitos de habilitação previstos no edital, especialmente das exigências de ordem econômico financeira estabelecidas, observado o disposto na Lei n.º 11.101, de 2005.

[...] Interessante pontuar, nessa linha, que, uma vez constatado que o licitante se trata de sociedade ou de empresário em recuperação judicial ou extrajudicial, o agente de contratação deverá adotar diligências com vistas à avaliação da real situação econômico-financeira do licitante e de sua efetiva capacidade para assumir, com regularidade, a execução do objeto licitado, caso se sagre vencedor da disputa. **Essencial se mostra, dentre essas diligências, a verificação de que o plano de recuperação se encontra vigente e atende às exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

[...] Como bem salientado, na fase postulatória, o devedor apenas confessa seu estado de insolvência, sem, contudo, comprovar a respectiva aptidão econômico-financeira, o que apenas ocorrerá com a aprovação e homologação em juízo do plano de recuperação, nos termos dos artigos 53 e 58 da Lei n.º 11.101, de 2005.

Vale ressaltar, nesse ponto, que o **artigo 53, inciso II, da Lei n.º 11.101, de 2005, é expresso em destacar que o plano de recuperação apresentado pelo devedor em juízo deverá conter a “demonstração de sua viabilidade econômica”, de modo que, uma vez homologado judicialmente o plano de recuperação judicial ou extrajudicial, é imperioso admitir que, em princípio, o empresário ou sociedade recuperandos possuem viabilidade econômica para atuar em geral.**

Daí porque o Parecer n. 4/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU concluiu ser possível a participação em licitações de empresas com recuperação judicial concedida, cabendo ao órgão processante da licitação, quando constatar se tratar de empresa recuperanda, diligenciar no sentido de aferir se a empresa já teve seu plano de recuperação acolhido judicialmente, na forma do art. 58 da Lei 11.101, de 2005, sendo exigível, porém, de qualquer forma, a demonstração da capacidade econômico-financeira específica da licitante para suportar os ônus da contratação.

[...] Em suma, à luz da nova Lei de Licitações e Contratos, muito embora não seja exigível a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial e extrajudicial como documento de habilitação — de modo que os empresários e sociedades empresárias nessa condição não podem ser inabilitados ou impedidos de participarem de certames apenas por esse fato -, exige-se que o órgão condutor da licitação; avalie, ainda assim, a capacidade econômico-financeira do licitante em recuperação para os fins da contratação pública.

Para tanto, a Administração deverá adotar diligências necessárias, **verificando, necessariamente, a existência de plano de recuperação aprovado e homologado em juízo, bem como os termos e condições nele impostas.**

Dessa forma, conquanto a situação de recuperação judicial, por si só, não constitua impedimento à participação em certames públicos, tal condição não exige a licitante da obrigatoriedade de apresentar integralmente a documentação exigida para a sua habilitação.

No contexto anteriormente delineado, a existência de plano de recuperação judicial aprovado e homologado pelo juízo revela-se essencial, uma vez que somente após a apreciação e anuência dos credores, bem como do próprio magistrado, poderá ser avaliada a capacidade da empresa de manter suas operações de forma regular.

Tal entendimento encontra respaldo no **Parecer n.º 04/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**, emitido nos autos do Processo n.º: 00407.000226/2015-22, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 26/06/2015, cuja ementa se transcreve:

Ementa: Recuperação judicial. Participação em licitações. Capacidade econômico-financeira. Peculiaridade do contrato administrativo que exige que o contratado tenha capacidade de suportar os ônus da contratação. Excepcionalidade do pagamento antecipado. Função social da empresa e sua preservação. Distinção entre a fase postulatória e deliberativa do processo de recuperação. Diferença entre o art. 52 e o art. 58 da lei de recuperação e falências. Necessidade de acolhimento do plano pelo juízo para atestar a viabilidade da empresa em recuperação. Da possibilidade de participação de empresa em recuperação extrajudicial em licitações. Necessidade de homologação do plano de recuperação.

I. A regra é que o fornecedor de bens e o prestador de serviços somente receba o pagamento da Administração após procedimento de execução de despesa orçamentária, que demanda tempo, e faz com que o particular tenha que suportar com recursos próprios o peso do contrato até que seja ultimado o pagamento, o que demonstra a importância da fase de habilitação econômico financeira nas licitações públicas.

II. O instituto da recuperação é voltado para empresas que possuam viabilidade econômico financeira, em prestígio ao princípio da função social da empresa.

III. Não cabe confundir duas situações processuais distintas na Lei de Recuperação de Empresas, já que quando a empresa devedora solicita a recuperação judicial e o juiz defere o seu processamento (art. 52, NLRJ), a requerente confessa seu estado de insolvência sem comprovar a sua viabilidade econômico-financeira, que somente se dará com a aprovação ou ausência de objeção ao plano de recuperação, quando o juiz concederá a recuperação em si (art. 58. NLRJ).

IV. Apenas na fase do art. 58 da Lei 11.101, de 2005, é que existe a recuperação judicial em sentido material, quando os atos tendentes a superar a situação de crise serão efetivamente praticados.

V. Quando a empresa está com sua recuperação deferida, há plausibilidade de que haja viabilidade econômico-financeira, em particular se houver previsão no plano da participação da empresa em contratações públicas.

VI. Se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório.

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.

VIII. A empresa em recuperação judicial com plano de recuperação acolhido deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira.

IX. Na recuperação extrajudicial, uma vez homologado o plano, haverá plausibilidade de que a empresa possua viabilidade econômica, sendo condição de eficácia do plano que haja o acolhimento judicial do mesmo

de Contas: Não obstante, a matéria em questão igualmente já fora objeto de manifestação da Corte

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO NO PORTO DE SANTOS/SP. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL. SOLICITAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. INDEFERIMENTO. CINCO INDÍCIOS IMPROCEDENTES. DESATUALIZAÇÃO DOS LEVANTAMENTOS BATIMÉTRICOS PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. - **É possível a participação em licitações de empresas em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório.**

(TCU Acórdão 1.201/2020 – Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, 13/05/2020)

No que se refere às certidões de regularidade fiscal, conquanto a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça deva ser considerada, não se pode deixar de observar as alterações introduzidas na legislação aplicável. Nesse contexto, as modificações promovidas pela Lei nº 14.112/2020 conduziram o Grupo de Câmaras Reservadas de Direito Empresarial do TJSP a firmar o seguinte entendimento:

Enunciado XIX – Após a vigência da Lei n. 14.112/2020, constitui requisito para a homologação do plano de recuperação judicial, ou de eventual aditivo, a prévia apresentação das certidões negativas de débitos tributários, facultada a concessão de prazo para cumprimento da exigência.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021, não dispensou as empresas em recuperação judicial do cumprimento das exigências de habilitação. Considerando que o legislador elaborou a norma ciente da jurisprudência consolidada sobre o tema e, ainda assim, não adotou a mesma solução, impõe-se interpretar tal omissão como silêncio eloquente.

Ademais, conforme exposto anteriormente, o TJSP reformou sua decisão, reafirmando a obrigatoriedade de apresentação da comprovação de regularidade para a contratação com o Poder Público:

[...] 5. Por esses fundamentos, reformo a decisão agravada, e a nossa própria tutela recursal para que a recuperanda não seja dispensada da apresentação de certidões negativas para a contratação com o Poder Público, devendo cuidar de pagar ou parcelar seus débitos (e obter as necessárias certidões perante os respectivos órgãos tributários), principalmente, aqueles débitos pendentes perante o sistema da seguridade social, e tudo de sorte a observar os Enunciados XIX e XX retro transcritos, por se cuidarem de entendimentos uniformizados das Colendas Câmaras Reservadas de Direito Empresarial do Tribunal de Justiça de São Paulo. [...]

Feitas estas considerações, passa-se a análise pormenorizada das irregularidades apontadas no Encaminhamento SECOP (2459144).

a) Ausência De Certidões Negativas De Débitos Municipal e Federal

Conforme já demonstrado, a simples condição de recuperação judicial, por si só, não afasta a obrigação de apresentação da documentação comprobatória da habilitação fiscal, a qual, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021, deverá ser verificada mediante a apresentação dos documentos indicados a seguir:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

Nesse diapasão, ainda que tenha sido comunicada a suposta pendência de manifestação por parte do Administrador Judicial quanto ao prazo para apresentação dos documentos em questão, cumpre destacar que tais documentos não foram, até a presente data, juntados aos autos, tampouco produzidos anteriormente. Tal situação se reforça diante da informação de que os referidos documentos permanecem vinculados a tratativas não concluídas junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o que inviabiliza sua consideração como devidamente regularizados no presente procedimento.

b) Da Certidão De Falência Positiva

No tocante à apresentação de certidão de falência positiva, a licitante sustenta que a homologação de seu plano de recuperação judicial seria suficiente para comprovar a inexistência de estado falimentar, porquanto o referido plano encontra-se aprovado e homologado. Todavia, como já salientado, tal homologação apenas constitui indicativo de viabilidade econômico-financeira quando prevê, de forma expressa, a possibilidade de participação da empresa em contratações públicas, circunstância que, salvo melhor juízo, não restou demonstrada.

Assim, permanece necessária a emissão da certidão pela instância judicial competente, atestando que a interessada possui condições econômico-financeiras adequadas para participar de procedimento licitatório, comprovação esta que igualmente não foi apresentada, deixando de se atender ao requisito essencial de habilitação.

2) Das Hipóteses de Complementação Documental, na Modalidade de Pregão Eletrônico (Lei 14.133/2021)

No que tange à hipótese de complementação documental, na fase de habilitação, o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 dispõe o que segue:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

Depreende-se do dispositivo que, após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a inclusão de novos documentos, salvo para complementação de informações já apresentadas ou atualização de documentos cuja validade tenha expirado. Ademais, nos termos do § 1º transcrito, é facultado à Comissão de Licitação promover a correção de erros ou a complementação de documentos que não importem modificação substancial de seu conteúdo, tampouco comprometam sua validade jurídica.

A este respeito, já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanar os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). **O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanar eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea h; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.**

(TCU - RP: 12112021, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 26/05/2021)

REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. INABILITAÇÃO INDEVIDA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR E REALIZAÇÃO DE OITIVAS. ANÁLISE DOS ELEMENTOS REMETIDOS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ASSINATURA DE PRAZO PARA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS AO RETORNO DO CERTAME À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. CIÊNCIAS. **A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e da proposta, por equívoco ou falha**, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

(TCU - RP: 26732021, Relator: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 10/11/2021)

Em análise do caso concreto, não há como se cogitar que o presente caso se configura nas hipóteses do art. 64 da Lei 14.133/2021, afinal não houve a apresentação das Certidões Negativas de Débitos Municipal e Federal que ensejasse complementação ou atualização quanto a sua validade.

Dessa maneira, apesar da certidão de falência com resultado positivo não ser fator impeditivo da participação da licitante Gocil Serviços Gerais Nordeste Ltda., a ausência das Certidões Negativas de Débitos Municipal e Federal configura hipótese capaz de ensejar sua exclusão do procedimento licitatório.

3) Conclusão

Diante do exposto, esta Assessoria, após detida análise dos autos, **conclui pela configuração de insuficiência da documentação relativa à habilitação fiscal e econômico-financeira da licitante Gocil Serviços Gerais Nordeste Ltda. (CNPJ nº 33.931.783/0001-86)**, não se verificando, no caso concreto, hipóteses que ensejem a aplicação das disposições previstas no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, quanto à complementação documental.

É o parecer.

Manaus/AM, data registrada do sistema.

(assinado digitalmente)

Raphael Guidão Marques

Diretor da Assessoria Jurídico-Administrativa da Presidência



Documento assinado eletronicamente por **RAPHAEL GUIDÃO MARQUES, Diretor(a)**, em 23/09/2025, às 08:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **2459729** e o código CRC **2F22FB48**.