



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ
SECRETARIA ESTADUAL DA PR/AP**

Despacho nº 21/2025

Referência: PGEA nº 1.12.000.000988/2024-16

1. Trata-se de recurso administrativo apresentado pela empresa licitante **CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.**, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o nº 41.112.686/0001-90, doravante denominada **recorrente**, contra o ato de a declarou inabilitada para participação no certame cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização, com execução por resultado (metro quadrado limpo), incluindo limpeza de fachadas envidraçadas; de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra (mediante postos de trabalho) nas funções de artífice, servente, auxiliar de serviços gerais, copeiro, garçom, recepcionista e auxiliar administrativo, incluindo o fornecimento dos insumos necessários; de serviços de limpeza de terreno (medido em metro quadrado limpo); de serviços eventuais de apoio operacional para eventos (remunerados por diárias); e de fornecimento, sob demanda, de materiais necessários à adequada execução dos serviços.

2. **Recurso** interposto pela recorrente CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA., CNPJ nº 41.112.686/0001-90 (doc. 207).

3. **Contrarrrazões** apresentadas pela recorrida BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA., CNPJ nº 09.340.913/0001-21 (doc. 208).

4. Manifestação do **pregoeiro** contida na Decisão nº 2/2025 SLDE/PRAP - PR-AP-00033614/2025 (doc. 209).

5. A **recorrente** sustenta que a exigência de apresentação de Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) e de Alvará Sanitário Estadual seria ilegal e configuraria restrição à competitividade, por entender que o objeto licitado envolveria apenas serviços de limpeza e conservação, sem risco sanitário e sem manipulação de produtos sujeitos a controle da vigilância sanitária.

6. A **recorrida** apresentou contrarrazões pugnando pelo não provimento do recurso e pela manutenção da decisão que declarou a recorrente inabilitada, sob o argumento de manifesta improcedência das alegações apresentadas no apelo (doc. 208).
7. Na decisão proferida pelo **pregoeiro**, consignou-se que:

(...)

III.1. Da Exigência de Patrimônio Líquido Mínimo de 10% (Item 8.3.4.3.3, do Termo de Referência)

A Recorrente argumenta que a exigência de Patrimônio Líquido (PL) mínimo de 10% é indevida, pois seus índices contábeis (Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral) são superiores a 1 (um), citando precedentes do TCU.

Análise:

Previsão em Edital: *A exigência de PL de 10% está clara no item 8.3.4.3.3, do Termo de Referência (Anexo I do Edital). Amparo Legal: O Art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, autoriza a Administração a exigir a comprovação de patrimônio líquido mínimo, limitado a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, desde que haja previsão no edital.*

Há previsão expressa *da exigência de PL de 10% cumulativamente com os índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente, todos superiores a 1, desde os Estudos Técnicos Preliminares (item 3.6.1.4, Anexo VI), no Termo de Referência (item 8.3.4.3.3, Anexo I) e no Edital (Anexos I e VI), conforme previsão legal.*

Vale dizer que, na Instrução Normativa SEGES/ME n. 05/2017, Anexo VII-A, que trata das diretrizes gerais para elaboração do ato convocatório, quanto às condições de habilitação econômico-financeira, dispõe:

"11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir: a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis (...), comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um); (...) c) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação (...);" (grifo nosso)

Natureza do Contrato: *O objeto é caracterizado como serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra. O valor total estimado para 24 meses é de R\$ 2.135.538,48. A exigência visa garantir a solidez financeira de longo prazo da contratada, especialmente em contratos dessa natureza e valor.*

*Ressalte-se que, na análise do PL de 10%, considera-se apenas o valor estimado da contratação para **12 (doze) meses**, ou seja, sobre o valor de R\$ 1.067.769,24, haja vista que a avaliação leva em consideração o PL de cada exercício financeiro demonstrado no Balanço Patrimonial*

correspondente. Logo, a Licitante deveria ter o PL mínimo de R\$ 106.776,92. Contudo, conforme Balanço Patrimonial de 2023, o seu PL era de R\$ 101.246,23. Portanto, **não atendendo** ao requisito habilitatório.

Conclusão: A exigência é **legal**; ela se baseia em prerrogativa legal expressa (Art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021) e na discricionariedade técnica e motivada da Administração, que buscou **maior segurança** econômico-financeira da futura contratada, considerando-se a natureza da contratação, sendo aplicável o limite máximo de 10%. A inabilitação decorreu do descumprimento literal de cláusula objetiva e legal prevista em edital.

III.2. Da Exigência de Habilitação Sanitária (Item 8.3.7 - AFE/ANVISA e Alvará)

A Recorrente sustenta que os documentos de Habilitação Sanitária (AFE/ANVISA e Alvará Sanitário Estadual) seriam inaplicáveis a serviços de limpeza predial comum e são restritivos.

Análise:

Objeto Contratual: O objeto do Pregão nº 90002/2025 não se limita à mera cessão de mão de obra de limpeza, mas inclui o fornecimento, sob demanda, de materiais. O Despacho nº 9560/2025 (PR-AP-00025677/2025), da Seção de Contratações e Gestão Contratual, constante nos autos do processo em epígrafe, confirmou que esses materiais incluem produtos saneantes (como água sanitária, desinfetante e álcool em gel), que podem ser classificados como de **Risco 2**.

Conformidade Legal: A Assessoria Jurídica da Procuradoria da República no Estado do Amapá já analisou essa questão em sede de **impugnações prévias** ao Edital, ocorridas em 07/08 e 01/09/2025, e concluiu pela **legalidade** da manutenção da exigência, em 02/09/2025, conforme o r. Parecer Jurídico nº 101/2025 (PR-AP-00025722/2025). Logo, encontrando-se **superada** tal questão, fato que coaduna-se à alegação de preclusão lógica alegada pela Recorrida.

O mínimo que se espera dos licitantes é que os mesmos acompanhem todas as fase do processo licitatório, inclusive os eventuais pedidos de esclarecimento e impugnações apresentados, os quais são recebidos, analisados, respondidos e divulgados publicamente, a todos os interessados. A participação do licitante, após esta fase inicial do certame, com a efetiva apresentação de lances e propostas, presume-se estar ciente e concordando com todas as condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Por estas mesmas razões, o Pregoeiro **não considerou** a "Manifestação de Defesa Técnica e Jurídica" - juntada como íntegra complementar da presente manifestação - apresentada em sede de **diligência**, quando este abriu a **2ª diligência**, na fase de habilitação - do total de 03 diligências, considerando as fases de julgamento e habilitação - solicitando que a Licitante apresentasse **informações complementares** quanto à habilitação sanitária, exigida no item 8.3.7, do Termo de Referência, e a Licitante limitou-se a apresentar tal "manifestação", sendo a diligência considerada

pelo Pregoeiro como **não atendida**, o que culminou em sua **inabilitação**. Logo, sendo oferecidos todos os meios legais e previstos em edital para saneamento de sua proposta e habilitação.

Fundamento Normativo: A atividade de fornecimento e distribuição de saneantes sujeita a empresa à fiscalização sanitária federal. A Resolução RDC nº 16/2014- ANVISA, Art. 3º, exige a Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) para toda empresa que distribua ou armazene produtos saneantes. Para fins de licitações, a comercialização de saneantes entre pessoas jurídicas em quantidades elevadas se enquadra como comércio atacadista, atraindo a obrigatoriedade da AFE.

Jurisprudência do TCU: Precedentes do TCU (Acórdãos nº 292/2020, 189/2021, 2000/2016 - Plenário) reforçam que a exigência da AFE e do Alvará Sanitário **é obrigatória** quando a contratação envolve fornecimento/aquisição de produtos saneantes. Tais documentos visam, além de assegurar a conformidade legal, **proteger a saúde pública** e garantir a qualidade dos insumos fornecidos, resguardando a Administração contra riscos sanitários.

Conclusão: A exigência sanitária (AFE/Alvará) **é legal** e pertinente, pois decorre da natureza mista do objeto (serviço + fornecimento/distribuição de saneantes) e encontra respaldo direto na legislação sanitária e na jurisprudência do TCU. O descumprimento do Item 8.3.7 implica, legalmente, a **inabilitação** da Recorrente.

IV. DA CONCLUSÃO

(...)

MÉRITO:

1. Pela **IMPROCEDÊNCIA** das razões recursais. As exigências editalícias de Patrimônio Líquido Mínimo de 10% (Item 8.3.4.3.3) e de Habilitação Sanitária (AFE/ANVISA e Alvará Sanitário Estadual) (Item 8.3.7) são amparadas na Lei nº 14.133/2021 e nas normas de vigilância sanitária, sendo plenamente compatíveis com o objeto licitado (serviço contínuo com fornecimento de saneantes).

2. Pela **PROCEDÊNCIA** das contrarrazões.

(...)

8. Assim, concluiu o pregoeiro pelo **não provimento** do recurso administrativo, mantendo-se a desclassificação da empresa CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. e a habilitação da recorrida BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA. - Decisão nº 2/2025 SLDE/PRAP - PR-AP-00033614/2025 (doc. 209).

9. Consoante faculta o art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, solicitou-se e **assessoramento jurídico** prévio à decisão a ser proferida, tendo sido emitido o Parecer Jurídico nº 133/2025 ASSJUR/PRAP - PR-AP-00033831/2025 pela Assessoria Jurídica da Procuradoria da República no Amapá - ASSJUR/PR/AP (doc. 214).

10. No mesmo sentido, concluiu a Assessoria Jurídica - **Parecer Jurídico nº 133/2025 ASSJUR/PRAP** - PR-AP-00033831/2025 que, após análise detida da decisão do pregoeiro e dos fundamentos apresentados pela recorrente, assentou que (doc. 214):

(...)

10. Para defender a tese, cita decisões do Tribunal de Contas da União e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que afastaram tal exigência em situações que envolviam unicamente a prestação de serviços de limpeza predial.

11. Não obstante os precedentes, tal entendimento não se aplica ao presente caso, conforme foi discutido no Parecer Jurídico nº 101/2025 (PR-AP-00025722/2025), o qual transcrevo:

(...)

6. A Resolução RDC nº 16/2014, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, estabelece critérios para o petitionamento da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE), documento indispensável para o exercício de determinadas atividades sujeitas à vigilância sanitária. Seu art. 3º dispõe expressamente que toda empresa que importe, distribua ou armazene produtos saneantes deve estar devidamente autorizada pela ANVISA.

7. No caso em exame, o edital prevê que a contratada será responsável não apenas pela execução dos serviços de limpeza, conservação e higienização, mas também pelo fornecimento dos produtos saneantes necessários à adequada execução contratual. Nessa hipótese, a atividade a ser desempenhada caracteriza, na prática, distribuição de produtos sujeitos à vigilância sanitária federal, razão pela qual se revela juridicamente legítima a exigência de apresentação da AFE por parte das licitantes.

8. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça esse entendimento, ao reconhecer que, sempre que o objeto da contratação envolver fornecimento, distribuição ou utilização de produtos saneantes, é obrigatória a exigência de que as empresas participantes comprovem o cumprimento das normas sanitárias aplicáveis. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes:

Para a aquisição de produtos de limpeza pelos órgãos e entidades da Administração Pública, deve-se exigir das empresas fornecedoras a comprovação do cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 6.360/1976, no Decreto nº 8.077/2013 e na RDC nº 16/2014/ANVISA, dentre os quais a Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE). (Acórdão TCU nº 292/2020-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

9. Embora tais precedentes envolvam casos de aquisição direta de produtos saneantes, a orientação neles fixada aplica-se, por analogia, ao presente certame, visto que o contrato em análise impõe à futura contratada a obrigação de fornecer os produtos a serem utilizados na execução do serviço.

10. Em termos normativos, isso caracteriza atividade de comércio atacadista, conceito definido pela própria RDC nº 16/2014 como a comercialização de produtos saneantes entre pessoas jurídicas, em quantidades superiores àquelas destinadas ao consumo doméstico. Por consequência, a contratação por licitação enquadra-se nessa definição e atrai a obrigatoriedade da AFE, afastando a hipótese de comércio varejista, isento dessa exigência.

11. Também a Lei nº 6.360/1976, em seus arts. 2º e 50, determina que as empresas que atuam na fabricação, armazenamento, distribuição ou comercialização de produtos sujeitos à vigilância sanitária, incluindo saneantes, devem estar previamente autorizadas pela autoridade competente. O Decreto nº 8.077/2013, que regulamenta a matéria, reafirma a necessidade da AFE como requisito indispensável para o exercício regular dessas atividades.

12. No que se refere ao Alvará Sanitário Estadual, sua obrigatoriedade decorre do art. 8º, IV, da Lei nº 9.782/1999, que atribui aos órgãos estaduais e municipais de vigilância sanitária a competência para autorizar e fiscalizar o funcionamento de estabelecimentos que desenvolvem atividades relacionadas a produtos de interesse à saúde.

13. Assim, para a adequada execução do contrato, faz-se necessário assegurar que a licitante vencedora atue em conformidade com as normas estaduais vigentes, garantindo condições seguras para a manipulação, armazenamento e fornecimento de saneantes.

14. O TCU também se manifestou nesse sentido, como no Acórdão nº 2000/2016- Plenário, que determinou a inclusão, nos editais de pregão eletrônico para contratação de serviços com fornecimento de produtos de limpeza, da exigência de comprovação do atendimento às normas da Lei nº 6.360/1976, do Decreto nº 8.077/2013 e da RDC nº 16/2014/ANVISA, justamente para resguardar a Administração contra riscos sanitários e contratuais.

15. Diante desse conjunto normativo e jurisprudencial, verifica-se que a previsão editalícia que exige a apresentação da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) e do Alvará Sanitário Estadual encontra respaldo jurídico sólido, sendo medida que visa não apenas assegurar a conformidade legal da contratação, mas também proteger a saúde pública e garantir a adequada execução contratual.

(...)

Ressaltou, ainda, que:

12. Superado o ponto anterior, em relação ao outro fundamento questionado, a recorrente afirma que a exigência de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor estimado da contratação seria medida excepcional, apenas admitida quando os índices de liquidez e solvência da licitante fossem inferiores a 1 (um).

13. Sustenta que, como seus índices contábeis são superiores a esse parâmetro, a Administração estaria impedida de exigir patrimônio líquido mínimo, sob pena de restringir a competitividade. Para reforçar esse entendimento, transcreve acórdãos do Tribunal de Contas da União, proferidos sob a vigência da Lei nº 8.666/1993.

14. Entretanto, a argumentação desenvolvida parte de premissas equivocadas, tanto no que se refere à interpretação da Lei nº 14.133/2021, quanto quanto à aplicabilidade dos precedentes mencionados.

15. Primeiramente, o dispositivo legal invocado (art. 69, § 2º, da Lei nº 14.133/2021) não trata da matéria arguida. O parágrafo limita-se a vedar a exigência de faturamento mínimo e de índices de rentabilidade ou lucratividade, sem qualquer referência ao patrimônio líquido. A possibilidade de exigir patrimônio líquido mínimo encontra-se, na realidade, prevista no art. 69, § 4º, da nova Lei de Licitações, que dispõe:

Art. 69

(...) § 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

16. Verifica-se, portanto, que a legislação autoriza expressamente a Administração a exigir patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação, sem impor qualquer condicionante à aferição prévia de índices econômico-financeiros superiores ou inferiores a 1. A interpretação sugerida pela licitante não encontra respaldo na redação legal.

17. Além disso, no caso de contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 estabelece disciplina específica para o tema. Seu Anexo VI-B regulamenta as contratações de serviços de limpeza e conservação e determina, de forma expressa, que a Administração deverá exigir simultaneamente:

(i) índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral superiores a 1 (um);

(ii) capital circulante líquido de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da

contratação; e

(iii) comprovação de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

18. Assim, ainda que os índices de liquidez da recorrente estivessem adequados, a exigência de patrimônio líquido mínimo permanece válida e obrigatória.

19. Nesse contexto, a tese recursal de que a Administração estaria impedida de exigir patrimônio líquido mínimo quando os índices de liquidez são satisfatórios não encontra amparo na legislação vigente, na regulamentação infralegal aplicável, nem no objeto específico desta licitação.

(...)

E, ao final, opinou expressamente:

(...) pelo não provimento do recurso administrativo, mantendo-se a decisão de inabilitação da licitante.

(...)

Em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Lei 14.133/21, infiro que não foram apresentados elementos aptos a ensejar a modificação da decisão proferida pelo pregoeiro. Assim, feita a análise supracitada e observado o arcabouço jurídico concernente ao assunto em tela, **DECIDO**, no uso das atribuições que me foram delegadas pela Portaria PR/AP nº 87, de 21 de março de 2024, do exmo. sr. procurador-chefe, e nos termos do inciso XIX, do artigo 41, do Regimento Interno Administrativo do Ministério Público,

a . **CONHECER DO RECURSO**, dada a tempestividade e legitimidade da recorrente; para,

b. **NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO**, ratificando a decisão do pregoeiro e mantendo a decisão pela **HABILITAÇÃO** da empresa **BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 09.340.913/0001- 21, com fulcro nos princípios da legalidade, do devido processo legal, da igualdade, da supremacia do interesse público, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório.

Macapá, 10 de novembro de 2025.

Janaína Conceição Carvalho Mota

Secretária Estadual