

PR-AP-00033614/2025



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ
COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO/PR/AP
SUPERVISÃO DE LICITAÇÕES E DISPUTAS ELETRÔNICAS/PRAP

PROCESSO: 1.12.000.000988/2024-16

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO.

RECORRENTE: CONSTRUMAX COMERCIO E SERVIÇOS LTDA.

RECORRIDA: BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA.

Objeto: Contratação de Pessoa Jurídica para a prestação e fornecimento de serviços técnicos continuados 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, conforme as especificações técnicas detalhadas no Termo de Referência para atendimento das demandas da Procuradoria da República no Estado do Amapá (PR/AP).

Pregão: 90002/2025.

Assunto: Manifestação do pregoeiro quanto ao Recurso e Contrarrazões.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela licitante CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 41.112.686/0001-90), doravante denominada Recorrente, contra o ato deste Pregoeiro que a declarou inabilitada no Pregão Eletrônico nº 90002/2025, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para a prestação e fornecimento de

serviços técnicos continuados de limpeza, conservação e higienização, incluindo serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de insumos sob demanda.

A inabilitação da Recorrente foi fundamentada no não atendimento de **dois requisitos** da qualificação econômico-financeira e técnica, estabelecidos no Edital e Termo de Referência, quais sejam:

a) Patrimônio Líquido (PL) Mínimo: Não comprovação de 10% (dez por cento) do valor estimado do contrato (Item 8.3.4.3.3).

b) Habilitação Sanitária: Não apresentação da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) da ANVISA e do Alvará Sanitário Estadual (Item 8.3.7).

Em suas razões recursais, a Recorrente alega que as exigências são desproporcionais, indevidas e restritivas à competitividade. Argumenta que seus índices contábeis (liquidez e solvência) são superiores a 1 (um), o que afastaria a necessidade de exigir o PL de 10%. Além disso, sustenta que o objeto (limpeza predial comum) não exige AFE/Alvará Sanitário, citando entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A licitante BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 09.340.913/0001-21), já habilitada, apresentou Contrarrazões, pugnando pelo não provimento do recurso. A interessada defende a legalidade, clareza e validade das exigências editalícias, fundamentando a inabilitação da Recorrente no descumprimento objetivo do instrumento convocatório.

II. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

O presente recurso e as contrarrazões foram analisados quanto aos seus pressupostos processuais de admissibilidade:

1. Legitimidade e Interesse: A Recorrente é licitante inabilitada, parte legítima para interpor recurso contra o ato de inabilitação (Art. 165, I, 'c', da Lei nº 14.133/2021). A Recorrida, já habilitada, possui interesse na manutenção da inabilitação da Recorrente e na validade das regras editalícias.

2. Tempestividade: Conforme o Termo de Julgamento e Habilitação, a Recorrente apresentou intenção de recurso no dia 15/10/2025, às 14h53min, sendo que o seu prazo era até às 14h55min daquele dia. O recurso foi interposto tempestivamente, em 29 de outubro de 2025. As contrarrazões da empresa BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA são igualmente tempestivas, protocoladas dentro do prazo concedido até 03 de novembro de 2025, conforme o art. 165, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A licitante BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA invocou, nas Contrarrazões, a **preliminar** de preclusão lógica das alegações da Recorrente.

Alegação de Preclusão: A Recorrente não impugnou o Edital (Seção XX) em

momento oportuno. Ao participar do certame, manifestou adesão integral às regras, incluindo as exigências de PL de 10% e Habilitação Sanitária. Tentar desconstituir tais regras apenas em sede recursal contra o ato de inabilitação configura violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Art. 11 da Lei nº 14.133/2021) e à boa-fé objetiva.

Juízo do Pregoeiro sobre a Preliminar: A alegação de preclusão procede em parte, no sentido de que a Recorrente aceitou tacitamente as regras ao se submeter ao certame sem impugnação prévia. Contudo, em respeito ao **princípio** do devido processo legal e à necessidade de **motivação** do ato administrativo, a análise de mérito deve ser realizada para **ratificar** a legalidade e pertinência das exigências, afastando-se a alegação de ilegalidade. A não impugnação prévia, todavia, reforça o ônus da Recorrente em comprovar a ilegalidade manifesta dos itens, o que não se comprovou.

Decisão de Admissibilidade: Conheço do Recurso Administrativo, por preencher os requisitos de admissibilidade.

III. DA ANÁLISE DO MÉRITO

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

Diante da análise do Recurso Administrativo da empresa CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA e das Contrarrazões da BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA, este Pregoeiro manifesta-se:

CONHECIMENTO do Recurso Administrativo e das Contrarrazões, por serem tempestivos.

REJEIÇÃO da preliminar de preclusão nas Contrarrazões, mas ressalvando que o tema já havia sido tratado em sede de impugnação prévia ao Edital.

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.

DECISÃO:

1. Pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso Administrativo, **MANTENDO-SE** a decisão de **INABILITAÇÃO** da empresa CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.

2. Pela **MANUTENÇÃO** da decisão de **ACEITAÇÃO** da proposta e **HABILITAÇÃO** da empresa BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA.

Em razão do não acolhimento do recurso por este Pregoeiro, encaminho os autos do PGEA nº 1.12.000.000988/2024-16, juntamente com o Recurso, as Contrarrazões e esta Manifestação, à Autoridade Superior para a decisão final, conforme o art. 165, §2º da Lei nº 14.133/2021.

Macapá, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

MARCELLO KÖHLER DA CUNHA BATTANOLI

Pregoeiro