



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ
CHEFIA DE GABINETE DA PR/AP
ASSESSORIA JURÍDICA DA PR/AP

PARECER JURÍDICO Nº 133/2025 – PR-AP/ASSJUR

Procedimento de Gestão Administrativa nº 1.12.000.000988/2024-16

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA E FORNECIMENTO DE INSUMOS. INABILITAÇÃO DE LICITANTE.

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo apresentado pela empresa licitante CONSTRUMAX COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 41.112.686/0001-90, 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. A recorrente insurge-se contra a decisão de inabilitação sob dois fundamentos principais, ambos relacionados à fase de habilitação: (i) qualificação econômico-financeira e (ii) qualificação técnica.

3. No tocante à qualificação econômico-financeira, sustenta ser indevida a exigência editalícia de comprovação de patrimônio líquido mínimo equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, ao argumento de que tal medida seria excepcional e somente cabível quando os índices contábeis da empresa fossem inferiores a 1

(um).

4. Quanto à qualificação técnica, a recorrente alega ser ilegal a exigência de apresentação da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) expedida pela ANVISA e do Alvará Sanitário Estadual, afirmando que o objeto licitado refere-se a serviços de limpeza e conservação, atividade que não envolveria manipulação de alimentos, medicamentos ou produtos controlados. Assim, entende que a exigência seria desarrazoada e implicaria restrição à competitividade.

5. A empresa BRASIL NORTE SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 09.340.913/0001-21, 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.

6. É o que importa relatar. Opino.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

7. Por oportuno, salienta-se que à luz do art. 49 do Regimento Interno Administrativo do MPF, Portaria SG/MPF nº 382/2015, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Procuradoria da República no Amapá, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

8. Passa-se à análise dos pontos suscitados no recurso.

9. 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.

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 peticionamento 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 às 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.

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.

20. É a análise.

3. DA CONCLUSÃO

21. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, opina-se pelo não provimento do recurso administrativo, mantendo-se a decisão de inabilitação da licitante.

22. Salvo melhor juízo. É o parecer.

Macapá/AP, 5 de novembro de 2025.

Assinado eletronicamente

Maria de Lourdes Serra Penafort Neta

Assessora-Chefe