



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

**PARECER JURÍDICO – SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME (SUPERJ)**

Processo Administrativo: 9900246147/2025 – Recurso/Impugnação

Contratação Vinculada: 9900169953/2025 – Pregão Eletrônico nº 012/2025

Consultante: Pregoeiro da FME

Assunto: Impugnação de exigência de alvará/licença sanitária como requisito de habilitação

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LIMPEZA, ASSEIO, CONSERVAÇÃO, COPEIRAGEM E APOIO OPERACIONAL. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ/LICENÇA SANITÁRIA PARA HABILITAÇÃO. ANÁLISE DE PERTINÊNCIA, NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE À LUZ DOS ARTS. 5º E 67 DA LEI Nº 14.133/2021 E DO DECRETO MUNICIPAL Nº 14.730/2023. ATIVIDADE DE BAIXO RISCO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL QUE EXIJA LICENÇA SANITÁRIA PARA ATIVIDADE DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO PLANEJAMENTO (DFD, ETP E TR). RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO TCU QUE ADMITE EXIGÊNCIA DE LICENÇA SANITÁRIA APENAS QUANDO O OBJETO ENVOLVE ATIVIDADE DE INTERESSE SANITÁRIO DIRETO (ACÓRDÃO Nº 1268/2025 – PLENÁRIO). IMPERTINÊNCIA E DESPROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA NO CASO CONCRETO. AFASTAMENTO DO ITEM EDITALÍCIO IMPUGNADO. ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO. RETIFICAÇÃO DO EDITAL.

Ao Ilustre Pregoeiro da Fundação Municipal de Educação de Niterói,

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

## **I- RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso/Impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 012/2025, autuado no Processo Administrativo nº 9900246147/2025, protocolado pela empresa Espaço Serviços Especializados Ltda., que contesta a exigência editalícia consistente na apresentação de Alvará/Licença Sanitária expedido pela Vigilância Sanitária do domicílio da licitante como requisito de habilitação. A recorrente sustenta que a exigência é impertinente ao objeto e viola os princípios da competitividade e proporcionalidade, requerendo sua exclusão e consequente retificação do instrumento convocatório.

Conforme o edital e os documentos de planejamento, o objeto do pregão é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de limpeza, asseio, conservação, copeiragem e almoxarifado, modalidade menor preço global. Tanto o DFD quanto o ETP, constantes do Processo de Contratação nº 9900169953/2025, descrevem as unidades atendidas, a necessidade administrativa e as justificativas para a contratação, sem qualquer menção a riscos ou exigências sanitárias relacionadas ao objeto.

A impugnação aponta ausência de pertinência entre o requisito de licenciamento sanitário e a natureza dos serviços contratados, os quais não envolvem manipulação de alimentos, serviços de saúde, nem atividades sujeitas à fiscalização sanitária direta. Alega, ainda, que a exigência tende a reduzir o universo de participantes aptos, afastando empresas que, embora regularmente constituídas e plenamente capazes de executar os serviços, não possuem licença sanitária por não desenvolverem atividade sujeita a tal controle.

Competindo à Superintendência Jurídica proceder à análise jurídica dos elementos contidos nos autos, passa-se ao exame do edital, do DFD, do ETP e do Termo de Referência, com vistas a verificar eventual vício formal ou material que justifique modificação, supressão ou manutenção da exigência impugnada, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 14.730/2023.

Em síntese, o relatório registra os elementos necessários à apreciação desta SUPERJ: (i) a peça de impugnação apresentada no Processo nº 9900246147/2025; (ii) o edital do Pregão

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

Eletrônico nº 012/2025; e (iii) os instrumentos de planejamento e justificativa constantes do Processo nº 9900169953/2025.

**Este é o relatório. Passo à análise.**

## **II- DA ANÁLISE JURÍDICA E DOS FUNDAMENTOS APLICÁVEIS**

### **II.1 – Da Legitimidade e do Objeto da Impugnação**

A impugnação foi tempestivamente apresentada e versa exclusivamente sobre a exigência editalícia de apresentação de alvará ou licença sanitária como requisito de habilitação. Tal questão se enquadra expressamente no rol de matérias passíveis de impugnação ao edital, conforme autoriza a Lei nº 14.133/2021. A recorrente demonstra legitimidade ativa, uma vez que atua como potencial participante afetada diretamente pela exigência contestada.

O objeto da impugnação circunscreve-se à verificação da pertinência, da legalidade e da proporcionalidade da exigência de licenciamento sanitário, considerando-se o tipo de atividade contratada, os documentos de planejamento e os princípios licitatórios aplicáveis. É necessário, portanto, analisar a compatibilidade da exigência com o objeto efetivamente previsto no edital e no Termo de Referência.

Assim, compete a esta SUPERJ avaliar se o documento exigido guarda relação direta e necessária com a execução dos serviços de limpeza e apoio operacional, bem como verificar se tal exigência encontra previsão legal, sanitária ou regulamentar que a justifique.

Por fim, ressalta-se que a matéria apresentada envolve estritamente análise jurídica, sem adentrar em aspectos técnicos-operacionais, os quais são de responsabilidade das áreas demandantes. A atuação jurídica limita-se a verificar a conformidade da cláusula impugnada com o ordenamento aplicável.

Diante disso, passa-se ao exame normativo e jurídico para aferição da legalidade do item contestado.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

**II.2. Da Análise Legislativa – Lei nº 14.133/2021**

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o marco jurídico das licitações e contratos administrativos no âmbito das administrações públicas, substituindo dispositivos da Lei nº 8.666/1993. No que tange aos requisitos de habilitação, o seu sistema jurídico está organizado em torno da pertinência e suficiência dos documentos exigidos, com foco no atendimento ao objeto contratual.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra princípios como a competitividade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, que devem orientar a formulação e aplicação de exigências comunicadas às licitantes. Exigências que não guardem relação direta com o objeto podem ter efeito restritivo injustificado e ser consideradas lesivas a tais princípios.

Art. 5º 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Importa destacar que a Lei nº 14.133/2021 determina que as exigências previstas no edital sejam estritamente necessárias, claras, objetivas e devidamente fundamentadas no planejamento da contratação. A inclusão de requisitos sem respaldo adequado pode comprometer a competitividade, impedindo a participação de licitantes que tenham plena capacidade de executar o objeto com eficiência.

O art. 67, da Lei nº 14.133/2021 especifica que a qualificação técnica deve ser aferida de modo proporcional ao objeto, sem expandir requisitos além do necessário para

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

comprovar a capacidade de execução. Isso significa que documentos como licenças ou alvarás só podem ser exigidos quando diretamente pertinentes ao tipo de serviço previsto.

**II.3. Do Decreto Municipal nº 14.730/2023**

O Decreto Municipal nº 14.730/2023 disciplina no plano local a aplicação da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do município. Ele reafirma o dever de vinculação do edital ao planejamento e ao objeto, estabelecendo que requisitos devem ser justificáveis e pertinentes à execução contratual.

Em sua disciplina, o Decreto determina que requisitos de habilitação que não estejam fundamentados no planejamento ou que não sejam estritamente necessários ao objeto são ilegais e devem ser suprimidos. No caso concreto, verifica-se que nenhum dos documentos de planejamento menciona risco sanitário ou necessidade de licenciamento específico.

Além disso, o Decreto reforça a importância da competitividade e da isonomia, proibindo práticas que afastem potenciais fornecedores aptos, especialmente em contratações de serviços comuns de mercado, onde as empresas normalmente não possuem licenciamento sanitário por não desenvolverem atividade sujeita a tal controle.

Assim, à luz do Decreto Municipal, a exigência de alvará sanitário revela-se desconectada do planejamento, impertinente ao objeto e incompatível com os princípios da ampla participação e da razoabilidade.

Dessa forma, fica evidente que a norma municipal reforça, e não mitiga, os fundamentos que apontam pela impossibilidade de manutenção da exigência impugnada.

**II.4. Da Inadequação da Exigência de Alvará Sanitário**

O objeto licitado refere-se à prestação de serviços contínuos de limpeza, asseio, conservação, copeiragem e almoxarifado. Tais serviços, sem manipulação de produtos

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

controlados ou atividades diretamente fiscalizadas pela Vigilância Sanitária, não demandam licença sanitária específica para habilitação da licitante.

O dever de exigir apenas documentos pertinentes tem por finalidade não restringir a participação de empresas legalmente constituídas e capazes de executar o objeto. A exigência de alvará sanitário, sem indicação de norma municipal, estadual ou federal que assim determine para atividades desse gênero, revela-se desproporcional e incapaz de trazer segurança adicional à execução contratual.

Adicionalmente, a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) trata da desburocratização e dispensa de licenças e alvarás para atividades de baixo risco, o que reforça a impropriedade de exigir tal documento em atividades não sujeitas a controle sanitário específico.

A exigência de alvará sanitário pressupõe atividade sujeita à vigilância sanitária, o que não se verifica no objeto licitado. Assim, exigir licenciamento sanitário da sede da empresa, quando a atividade contratada não o requer, representa imposição desproporcional, que cria barreira artificial à participação.

Importante ressaltar que, mesmo que a execução do contrato ocorra em ambientes públicos, isso não implica necessidade de licença sanitária da sede, pois as atividades desempenhadas não se enquadram no rol de atividades sanitariamente controladas pela Vigilância Municipal.

Repisa-se que a exigência não apresenta qualquer ganho adicional de segurança contratual. A execução dos serviços será supervisionada pela Administração, e o desempenho das atividades não depende do licenciamento sanitário da sede da empresa. Trata-se, portanto, de requisito dissociado do objeto, sem utilidade prática ou técnica.

Por tais razões, conclui-se que a cláusula impugnada viola os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e competitividade, devendo ser afastada.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

**II.5. Do Entendimento Jurisprudencial do TCU**

Esclareça-se que há precedente do TCU (Acórdão nº 1268/2025 – Plenário) registrado em documento público de outra licitação, que reconhece a legalidade da exigência de alvará/licença sanitária quando o objeto da licitação consiste em serviços de alimentação, os quais, por sua natureza, envolvem manipulação de alimentos e fiscalização sanitária específica.

Esse precedente demonstra que, quando o objeto envolve atividade sujeita a controle sanitário direto (como alimentação), a exigência de licença ou alvará pode ser considerada legítima. Entretanto, sua aplicação é estritamente condicionada à natureza do objeto licitado, o que não ocorre no caso em tela.

Assim, a jurisprudência do TCU, conforme reconhecido em publicação acessível, não respalda a exigência indiscriminada de licenças sanitárias em licitações cuja atividade não esteja sujeita ao controle sanitário específico, corroborando a análise de proporcionalidade e pertinência dos documentos exigidos.

**III-CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO**

Pelo exposto, **conclui-se** que:

A exigência de alvará/licença sanitária como requisito de habilitação no edital não guarda pertinência com o objeto licitado (serviços gerais de limpeza e apoio operacional), violando os arts. 5º e 67 da Lei nº 14.133/2021.

A exigência representa restrição indevida à competitividade e ao princípio da isonomia, por afastar participantes legalmente aptos.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

A jurisprudência do TCU, conforme registro do Acórdão nº 1268/2025 – Plenário, limita a exigência de licença sanitária à execução de atividades sujeitas a controle sanitário direto, o que não é o caso reforçando, assim, a impropriedade da cláusula editalícia.

**Recomenda-se**, portanto, o acolhimento da impugnação, com:

- A exclusão do item que exige alvará/licença sanitária da etapa de habilitação;
- Publicação de errata/retificação do edital, observando-se os prazos legais para ajuste.

Encaminhe-se ao Pregoeiro da FME para análise e decisão, e, posteriormente, à Presidência da FME para providências cabíveis.

À consideração Superior.

Este parecer se limita aos aspectos jurídicos, sem adentrar em aspectos técnicos, econômicos e financeiros ou que digam respeito à discricionariedade administrativa.

Corroborando com este entendimento, preleciona brilhantemente o professor e Procurador de Justiça no Rio de Janeiro, Dr. José dos Santos Carvalho Filho:

*“Sendo juízo de valor do parecerista, o Parecer não vincula a autoridade que tem poder decisório, que pode ou não adotar a mesma opinião. Sublinhe-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida, visto que coisas diversas são opinar e decidir. Advogado, procurador, assessor jurídico, diretor jurídico, na condição de pareceristas, não ordenam despesa, não gerenciam, arrecadam, guardam ou administram quaisquer bens, dinheiros ou valores públicos.” (Manual de Direito Administrativo, 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p.132).*



**FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI**  
**SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME**

Salvo Melhor Juízo, este é o Parecer Jurídico.

Niterói, 11 de dezembro de 2025

**DEMETRIUS SANTOS DE CASTRO**

Superintendente Jurídico da FME

Matrícula 11.238.085-6

Portaria nº 2126/2025

OAB/RJ nº 228.754

Sem mais, aproveitamos o ensejo para renovar os protestos de elevada estima e consideração.



## RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

Encaminhado à esta Comissão de Licitação, através do processo administrativo supra, IMPUGNAÇÃO formulada pela empresa ESPAÇO SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, referentes ao Pregão Presencial nº 12/2025, processo administrativo n. 9900246147/2025, que iremos responder da seguinte forma:

### - DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Presencial nº 12/2025, formulada pela empresa supra, onde a impugnante apresenta questionamento e argumentação.

### - DA TEMPESTIVIDADE E DA ADMISSIBILIDADE

A doutrina aponta como pressupostos dessa espécie de recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida: a manifesta tempestividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório.

A Lei nº. 14.133/2021, em seu art. 164, assim disciplinou o instrumento da impugnação:

***“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.”***

Recebida a petição na data de 11/12/2025, resta obedecido o prazo legal de 3 (três) dias úteis de antecedência em relação a data marcada para a sessão pública de condução do certame, estabelecido no art. 164 da Lei 14.133/2021, mostrando-se, portanto, **TEMPESTIVA**.

### -DO MÉRITO

Quanto ao mérito, cumpre esclarecer que esta Fundação adota a Minuta do Edital padrão aprovado pela Procuradoria do Município de Niterói que é enviado para avaliação da SUPERJ e CGM, atendendo determinação hierárquica, restando estreita margem para alterações dos Instrumentos Convocatórios pelo Pregoeiro responsável

pela sua elaboração. Ressalta-se, ainda, que a Minuta do Edital utilizada foi previamente analisada pela Assessoria Jurídica desta casa, bem como pela Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal e, ainda, encaminhado por via eletrônica ao TCE-RJ, com respaldo quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

**- DOS QUESTIONAMENTOS APRESENTADOS**

Em resumo, argumenta a IMPUGNANTE que o o edital de licitação, através do seu termo de referência, deve ser alterado no que se segue:

**“...declarar a ilegalidade e a impertinência da exigência contida no item 8.28.2.5 do Edital do Pregão Eletrônico nº 012/2025.”**

**- DA MANIFESTAÇÃO DA SUPERJ**

A Superj verificou que a impugnação possui fundamentos válidos e aponta uma parte do edital que realmente precisa de ajuste. Entendem que a solicitação deve ser acolhida, recomendando-se a retificação do edital (termo de referência) para corrigir as inconsistências identificadas e garantir a regularidade da licitação.

**- DA DECISÃO**

Diante de todo acima exposto, fulcrados em tudo que foi apresentado, pelas razões expostas pelas pela impugnante bem como a manifestação jurídica, OPINAMOS pela **PROCEDÊNCIA** da impugnação apresentada. Por ser ato contínuo encaminho o presente processo a Presidência da FME, por fim, retorno a esse Departamento para que possamos realizar a publicação no Diário Oficial do município.

Em, 11 de dezembro de 2025.

RAONI MOTA MIRANDA TAVARES CLER  
Pregoeiro – Portaria n. 040/2025





**PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI**

<http://www.niteroi.rj.gov.br/>

Telefone: (21) 2620-0403

**Processo: 9900246147/2025**

**AO DEPARTAMENTO DE COMPRAS,**

Tendo em vista o recurso apresentado, bem como as razões e contrarrazões acostadas aos autos, dou deferimento parcial ao recurso, PUBLIQUE-SE.

**Niterói, 11 de dezembro de 2025**

Andrea Bello

Presidente da Fundação Municipal de Educação