

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

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

Processo Administrativo: 9900245078/2025 – Recurso/Impugnação - Contratação:  
9900169953/2025 – Pregão Eletrônico nº 012/2025

Consulente: 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 9900245078/2025, protocolado pela empresa General Contractor Construtora Ltda., que alega ilegalidade e impertinência de exigência editalícia consistente na apresentação de Alvará/Licença Sanitária expedido pela Vigilância Sanitária do domicílio da licitante como requisito de habilitação. O pedido da impugnante requer a exclusão do item do edital e a consequente retificação do instrumento convocatório, por violação aos princípios da competitividade e da proporcionalidade.

Consoante o conteúdo do Edital e dos documentos de planejamento, o objeto do certame é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de limpeza, asseio, conservação, copeiragem e almoxarifado, sendo o procedimento adotado o pregão eletrônico na modalidade menor preço global. Do cotejo documental extraem-se o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) que descrevem o alcance, as unidades atendidas e as justificativas para a contratação, constantes do Processo de Contratação nº 9900169953/2025.

A impugnação fundamenta-se na ausência de pertinência entre o requisito exigido (licença sanitária da sede) e a natureza do objeto (serviços de limpeza e apoio operacional), além da inexistência de norma que imponha tal exigência para a modalidade de serviço em questão. Sustenta ainda que a cláusula editalícia tende a restringir indevidamente a competitividade, afastando potenciais concorrentes aptos a prestar os serviços, e aponta precedente do Tribunal de Contas (para fins de analogia) que delimita a exigência de alvará sanitário à hipótese de objetos que envolvam, concretamente, atividades sujeitas à vigilância sanitária (ex.: serviços de alimentação).

Em face da impugnação, compete à Superintendência Jurídica proceder à análise técnica-jurídica dos elementos constantes dos autos notadamente o edital, o DFD, o ETP e o Termo de Referência para aferir a existência de vício formal ou material que justifique a anulação, modificação ou manutenção da exigência impugnada, bem como elaborar

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

proposta de encaminhamento ao Pregoeiro, observando o regramento da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 14.730/2023.

Em síntese, o presente relatório contém a descrição sucinta dos fatos e documentos pertinentes: (i) peça de impugnação apresentada pela interessada no Processo nº 9900245078/2025; (ii) edital objeto do PE 012/2025; e (iii) instrumentos de planejamento e justificativa do procedimento constantes do Processo de Contratação nº 9900169953/2025 (DFD e ETP), os quais servem de base para a fundamentação jurídica e a recomendação final desta Superintendência.

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

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

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

O presente Parecer foi solicitado para análise do Recurso Administrativo interposto por General Contractor Construtora Ltda., que impugna dispositivo do edital que exige licença/alvará sanitário da Vigilância Sanitária como requisito de habilitação para o Pregão Eletrônico nº 012/2025. A impugnação sustenta que a exigência não possui pertinência com o objeto licitado, consistente em serviços contínuos de limpeza, asseio, conservação, copeiragem e almoxarifado, sem manipulação de produtos sujeitos a controle sanitário.

O edital impugnado inclui dispositivo que condiciona a habilitação à apresentação de documento sanitário específico. Segundo a recorrente, tal exigência não se encontra prevista em lei ou regulamento municipal e acaba por restringir indevidamente a participação de empresas que, embora aptas a executar os serviços, não possuam licença sanitária, justamente porque o objeto não demanda tal habilitação.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

Por meio desta análise, deve-se verificar se a exigência é compatível com os princípios e dispositivos da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), bem como se encontra amparo no Decreto Municipal nº 14.730/2023 que regulamenta a referida lei no âmbito municipal. Inclui-se na verificação ainda a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria correlata, para conferir segurança jurídica à interpretação aqui adotada.

Este Parecer é emitido em consonância com o dever legal de verificar a pertinência entre os requisitos de habilitação e o objeto da licitação, garantindo observância aos princípios constitucionais da administração pública e ao planejamento administrativo.

**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

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

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 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.

O Decreto reforça ainda que requisitos de habilitação não podem ser utilizados como mecanismo de “filtro” que extrapole a eficácia necessária à proteção do interesse público. Isso é especialmente importante em contratações que objetivam serviços padronizados e comuns de mercado, como no caso da presente licitação.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI  
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FME

Ao regulamentar a nova legislação de licitações, o Decreto busca evitar condutas administrativas que possam desestimular a participação de fornecedores aptos, especialmente quando a exigência não representa risco real à execução do contrato ou ao interesse público.

A regra municipal, alinhada à lei federal, exige que qualquer requisito seja justificado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência. No caso vertente, a exigência de alvará sanitário não encontra respaldo nesses instrumentos de planejamento.

**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 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.

Por fim, a exigência impugnada não está suficientemente justificada no Estudo Técnico Preliminar, tampouco vinculada a fator de risco que justifique a restrição de habilitação, violando os princípios da proporcionalidade e da eficiência.

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, e a publicação de errata/retificação do edital, observando-se os prazos legais para ajuste.

Por fim, consigno que, diante do entendimento ora consolidado neste parecer, **resta expressamente revogado o posicionamento anteriormente firmado na peça 05 destes autos**, igualmente subscrita por este signatário.

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**

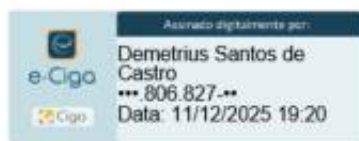
Superintendente Jurídico da FME

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 GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA, referentes ao Pregão Presencial nº 12/2025, processo administrativo n. 9900245078/2025, 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 09/12/2025, 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:

**“...seja suprimida a exigência de apresentação da licença constante do item 8.28.2.5 do Termo de Referência, que exige dos participantes a apresentação de Alvará Sanitário expedido pela Vigilância Sanitária do domicílio da Licitante.”**

#### - 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: 9900245078/2025**

**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