

PARECER: AJ/049/2026

INTERESSADO: DIVISÃO DE SUPRIMENTOS

ASSUNTO – Análise de Recurso Administrativo – Processo de Compra Digital nº 96/2026 – Edital de Licitação nº 07/2026 - Pregão Eletrônico 90006/2026.

ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS
INTERPOSTOS PELA LICITANTE WWS
SERVICES PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA –
OBJETO: Prestação DE SERVIÇOS DE LIMPEZA,
HIGIENIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO PREDIAL,
COM A DISPONIBILIZAÇÃO DE
DOMISSANITÁRIOS E MATERIAIS.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Chefe da Divisão de Suprimentos e Pregoeiro, Sr. Daniel Miranda Bueno, fls. 992, solicitando análise e parecer referente ao relatório de julgamento da impugnação interposta pela licitantes WWS Service prestadora de serviços Ltda, fls. 973/984, em face das exigências previstas nos subitens 13.4.2, 13.4.3 e 13.4.4 do Edital, quais sejam:

5.1. Subitem 13.4.2: Comprovação de Licenciamento Sanitário/Ambiental ou Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE/ANVISA);

5.2. Subitem 13.4.3: Alvará/Licença de Produtos Controlados emitido pela Polícia Civil do Estado de São Paulo;

5.3. Subitem 13.4.4: Certificado de Licença de Funcionamento (CLF) para Produtos Controlados emitido pela Polícia Federal.

2. Recorre a licitante nos seguintes termos:

“Ocorre que tais exigências, na forma como redigidas, extrapolam o necessário à comprovação da qualificação técnica e da regularidade da licitante para a execução do objeto licitado — que é, tão somente, a prestação de serviços de limpeza, higienização e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e saneantes de uso corrente e comercial —, e não a fabricação, industrialização, comercialização, distribuição ou transporte de produtos químicos controlados, atividades para as quais tais licenças foram concebidas pela legislação de regência.

II.2. Da inaplicabilidade da AFE/ANVISA ao objeto ora licitado

A Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE), disciplinada pela Lei nº 6.360/1976 e regulamentações da ANVISA (RDC nº 16/2014 e correlatas), destina-se a empresas que exercem atividades de extração, produção, fabricação, transformação, fracionamento, distribuição, importação, exportação ou armazenamento de produtos sujeitos à vigilância sanitária, para fins de comercialização.

A licitante, na qualidade de futura CONTRATADA, não pretende fabricar, distribuir, importar ou comercializar saneantes e domissanitários: pretende, tão somente, adquiri-los de fornecedores regularmente licenciados no mercado e utilizá-los, na condição de mera usuária final, na execução de serviços de limpeza em imóvel de terceiro (a própria CONTRATANTE). Trata-se, portanto, de relação de consumo e não de atividade sujeita à vigilância sanitária como produtora ou distribuidora, não se justificando a exigência de licenciamento próprio dessas categorias regulatórias.

II.3. Da inaplicabilidade das licenças de produtos controlados (Polícia Civil e Polícia Federal)

O Decreto Federal nº 10.030/2019 e a Lei Federal nº 10.357/2001 disciplinam o controle de produtos químicos que, por sua natureza, podem ser desviados para a produção de drogas ilícitas ou de artefatos explosivos, exigindo licenciamento específico (estadual,

perante a Polícia Civil, e federal, perante a Polícia Federal) de pessoas físicas e jurídicas que produzam, comercializem, transportem, armazenem em grandes quantidades ou exportem tais substâncias.

Os saneantes e domissanitários empregados na limpeza predial (detergentes, desinfetantes, ceras, produtos de higienização) são produtos de uso corrente e livre comercialização, adquiridos em pequenas quantidades para consumo próprio na prestação do serviço contratado, e não em quantidades ou concentrações que caracterizem produto controlado exigindo licenciamento específico da própria prestadora de serviços de limpeza. Ainda que eventualmente algum insumo específico goste de controle por parte de seu fabricante ou distribuidor, tal controle é ônus de quem produz e comercializa a substância — não de quem a adquire regularmente no mercado para uso e aplicação em imóvel de terceiro.

Exigir da CONTRATADA, prestadora de serviços de limpeza, licenciamento próprio equivalente ao de uma indústria química ou de um distribuidor de produtos controlados constitui exigência manifestamente desproporcional ao objeto, por diversas razões que se cumulam:

(ii) tais licenças, por sua natureza e finalidade regulatória, muitas vezes sequer podem ser obtidas por empresas prestadoras de serviços de limpeza que não exerçam, em seu objeto social, atividade de industrialização, comercialização ou distribuição de produtos químicos controlados — de modo que a exigência não apenas onera, mas efetivamente impede a participação de licitantes idôneos e tecnicamente aptos à execução do objeto;

(iii) o mercado de prestação de serviços de limpeza e conservação predial é amplamente atendido por empresas que não possuem tais licenças, por prescindirem delas no curso normal de sua atividade-fim, de modo que a manutenção da exigência tem o condão de restringir indevidamente o universo de licitantes aptos a

disputar o certame, em contrariedade direta ao princípio da competitividade (art. 5º e art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021); e (iv) trata-se de exigência não usual em processos licitatórios de objeto idêntico ou equivalente promovidos por diversos entes da Administração Pública — municipal, estadual e federal —, os quais, para a contratação de serviços de limpeza e conservação predial com fornecimento de materiais, não exigem tais licenças específicas de produtos controlados, bastando a comprovação de regularidade fiscal, técnica e econômico-financeira da licitante, nos moldes dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. A ausência de exigência similar na ampla maioria dos editais de objeto idêntico é evidência inequívoca de que tais documentos não são indispensáveis à boa execução contratual, tratando-se de excesso de formalismo a ser corrigido.

II.4. Da desproporcionalidade também quanto ao prazo de apresentação

Subsiste, ainda, vício autônomo e independente do quanto exposto nos itens II.2 e II.3 supra: o subitem 13.4 do Edital fixa prazo de apenas 24 (vinte e quatro) horas úteis, contadas do encerramento da sessão pública, para que a licitante classificada em 1º lugar apresente os documentos ora impugnados.

Tratando-se de licenças cujo processo de obtenção perante os órgãos emissores (Polícia Civil, Polícia Federal e ANVISA/vigilância sanitária) é notoriamente moroso, frequentemente se estendendo por semanas ou meses, tal prazo é manifestamente incompatível com o trâmite ordinário de emissão desses documentos.

.....

III. DO PEDIDO

Ante o exposto, requer-se a Vossa Senhoria:

a) o CONHECIMENTO e PROVIMENTO da presente impugnação, com a consequente EXCLUSÃO dos subitens 13.4.2 (Licenciamento Sanitário e Ambiental – AFE/ANVISA), 13.4.3 (Licença de Produtos Controlados – Estadual/Polícia Civil) e 13.4.4 (Licença de Produtos

Controlados – Federal/Polícia Federal) do Edital de Licitação nº 7/2026, por configurarem exigências de habilitação desvinculadas do objeto licitado, desproporcionais e restritivas à competitividade do certame, em afronta aos arts. 5º, 11 e 67 da Lei nº 14.133/2021, e por constituírem, nos termos demonstrados no item II.5 supra, autêntico requisito de habilitação — aplicável sucessivamente a todos os licitantes classificados, nos termos dos subitens 13.12, 13.13 e 16.6 do próprio Edital — e não mera formalidade documental restrita à fase de assinatura contratual, não sendo aplicável, portanto, eventual tese de dispensa por dilação de prazo ou de restrição da exigência à licitante provisoriamente vencedora;

b) subsidiariamente, e apenas na remota hipótese de não acolhimento do pedido principal da alínea "a", que se determine, cumulativamente e não em substituição a este, a REVISÃO do prazo estabelecido no subitem 13.4 do Edital para apresentação de tais documentos, dilatando-o para prazo compatível com o trâmite ordinário de emissão das licenças ora impugnadas perante os órgãos competentes, sem prejuízo de que se registre que a mera dilação de prazo não é suficiente, por si só, para sanar o vício de desvinculação ao objeto licitado apontado nos itens II.2 e II.3 desta impugnação;

c) a REPUBLICAÇÃO do Edital com as devidas correções e a reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, caso as alterações afetem a formulação das propostas.

3. É o breve relatório.

II – DO MÉRITO

4. Preliminarmente ressalta-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de auxiliar o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

5. Em razão disso, convém destacar que compete à Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, apontando possíveis riscos e recomendando providências, com o fim de salvaguardar a autoridade competente, sem, contudo, adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público, a quem compete avaliar a real dimensão do caso e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada, e tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

6. Esses limites à atividade desta Assessoria Jurídica se justificam em razão de que as suas manifestações possuem natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada pela Assessoria. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no processo, tenham sido regularmente avaliadas pelo agente de contratação envolvido, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

7. Feito o preâmbulo necessário, esclarece-se que os recursos interpostos mostraram-se tempestivos e passíveis de ser admitidos, uma vez estarem dentro do prazo previsto no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Assim sendo, frisa-se, que o procedimento recursal inicia-se com a previsão legal de que qualquer ato decorrente da aplicação da Lei de Licitações pode ser objeto de recurso, desde que observado o prazo de 3 (três) dias úteis para sua apresentação. Este prazo é uma garantia para o exercício do direito de defesa dos licitantes, permitindo-lhes questionar julgamentos de propostas ou atos de habilitação ou inabilitação, entre outros.

8. Neste compasso, a legislação também contempla a possibilidade de outros licitantes apresentarem contrarrazões, o que não ocorreu no presente caso.

9. Assim, desde logo, cumpre-nos atentar-se ao parecer da área técnica, fls. 987:

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

9 . A pretensão do impugnante não merece prosperar, senão vejamos:

9.1. Da Legalidade e Pertinência das Exigências com o Objeto Licitado

9.1.1. O objeto da presente licitação abrange expressamente a disponibilização, manipulação e aplicação de saneantes e domissanitários nas dependências das Unidades da FUNDHAS e do CEPHAS. Não se trata de simples cessão de mão de obra, mas do fornecimento integral dos insumos necessários à execução dos serviços higiênicos-sanitários.

9.1.2. Nesse cenário, o subitem 3.1.12.13 do Termo de Referência fixa expressamente que a Contratada deve respeitar a legislação vigente no tocante às atividades desenvolvidas com produtos químicos controlados e saneantes domissanitários.

9.1.3. Para a fiel execução do contrato, faz-se estritamente necessária a utilização de produtos que exigem controle e fiscalização por parte dos órgãos competentes (ANVISA, Polícia Civil e Polícia Federal), com o intuito de resguardar a integridade física dos usuários, dos colaboradores e do patrimônio público, além da preservação do meio ambiente e da saúde pública.

9.2. Ao contrário do sustentado pela impugnante:

9.2.1. Licenciamento Sanitário / AFE (ANVISA) [subitem 13.4.2]: Garante que os saneantes e domissanitários manuseados, armazenados e empregados na execução contratual estejam em estrita conformidade com os padrões sanitários vigentes (Lei Federal nº 6.360/1976), evitando o uso de produtos clandestinos, tóxicos ou nocivos.

9.2.2. Licenças de Produtos Controlados - Polícia Civil e Polícia Federal [subitens

13.4.3 e 13.4.4]: A manipulação, o armazenamento e o transporte de insumos e reagentes químicos de uso restrito sujeitam-se ao crivo da Lei Federal nº 10.357/2001 e do Decreto Federal nº 10.030/2019. A

exigência visa garantir que a licitante comprove prévia regularidade operacional perante os órgãos de fiscalização policial, haja vista que a estocagem e aplicação desses químicos ocorrem sob responsabilidade da empresa contratada.

9.3. Portanto, a exigência dos aludidos documentos encontra respaldo formal nos arts. 62, IV, e 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, guardando direta correlação e proporcionalidade com a segurança das atividades contratadas, sem violar os princípios da competitividade ou do julgamento objetivo.

9.4. Do Prazo para Apresentação e da Ausência de Restrição à Competitividade - Quanto à alegação de exiguidade do prazo de 24 (vinte e quatro) horas úteis para apresentação dos documentos constantes do subitem 13.4, ressalta-se que:

9.4.1. Documentação Prévia da Empresa: As licenças em tela tratam-se de autorizações operacionais que a empresa atuante no ramo de limpeza e conservação predial deve possuir previamente em sua estrutura organizacional para desempenhar regularmente suas atividades no mercado, e não de documentos a serem providenciados/emitidos a partir da homologação da licitação.

9.4.2. Possibilidade de Prorrogação: A própria alínea "a" do subitem 13.4.6 do Edital prevê expressamente a faculdade de prorrogação do prazo estipulado, mediante solicitação devidamente fundamentada da licitante antes do vencimento. Assim, restam sanadas eventuais dificuldades burocráticas pontuais da licitante classificada em 1º lugar.

9.4.3. Momento da Exigência: As referidas licenças são exigidas exclusivamente do licitante classificado em 1º lugar. Trata-se de procedimento diferido que justamente simplifica o certame para a generalidade dos participantes, evitando a imposição de custos ou burocracia desnecessária àqueles que não se sagrarem vencedores.

9.5. Deste modo, preserva-se o princípio da igualdade e assegura-se a ampla disputa, visto que os requisitos estabelecidos garantem unicamente a contratação de empresa qualificada para a execução segura do objeto.

10. Por todo o exposto, não vislumbramos, portanto, motivos para alterações das condições editalícias ora publicadas.

IV – DA CONCLUSÃO

11. Ex positis, com fulcro na Lei Federal nº 14.133, de 2021 e nas disposições do Edital de Licitação nº 7/2026, a Divisão de Suprimentos, opina, s.m.j.:

- 1. CONHECER da Impugnação apresentada pela empresa WWS SERVICES PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA. por ser tempestiva;*
- 2. No mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO , mantendo-se na totalidade os subitens 13.4.2, 13.4.3 e 13.4.4 do Edital, bem como o prazo estipulado no subitem 13.4 e as demais condições estipuladas no instrumento convocatório;*
- 3. Pela MANUTENÇÃO da data de abertura da sessão pública ratificada para o dia 19 de agosto de 2026, às 8h30min;*
- 4. Pela publicação da presente licitação consoante legislação vigente.*

10. Verifica-se dos autos que a área técnica concluiu pela manutenção na totalidade os subitens 13.4.2, 13.4.3 e 13.4.4 do Edital, bem como o prazo estipulado no subitem 13.4 e as demais condições estipuladas no instrumento convocatório e pela manutenção da data de abertura da sessão pública ratificada para o dia 19 de agosto de 2026, às 8h30min.

11. A conclusão técnica merece especial relevância, já que o objeto da licitação abrange a disponibilização, manipulação e aplicação de saneantes e domissanitários nas dependências das Unidades da FUNDHAS e do CEPHAS.

12. Não é apenas cessão de mão de obra, mas também fornecimento integral dos insumos necessários à execução dos serviços higiênicos-sanitários.

13. Como bem observado, o subitem 3.1.12.13 do Termo de Referência fixa expressamente que a Contratada deve respeitar a legislação vigente no tocante às

atividades desenvolvidas com produtos químicos controlados e saneantes domissanitários.

14. Assim, com a necessidade de utilização de produtos que exigem controle e fiscalização por parte dos órgãos competentes (ANVISA, Polícia Civil e Polícia Federal), o intuito é de resguardar a integridade física dos usuários, dos colaboradores e do patrimônio público, além da preservação do meio ambiente e da saúde pública.

15. Portanto, o licenciamento sanitário / AFE (ANVISA - subitem 13.4.2) garante que os saneantes e domissanitários manuseados, armazenados e empregados na execução contratual estejam em estrita conformidade com os padrões sanitários vigentes (Lei Federal nº 6.360/1976), evitando o uso de produtos clandestinos, tóxicos ou nocivos.

16. O mesmo ocorre com as licenças de produtos controlados - Polícia Civil e Polícia Federal (subitens 13.4.3 e 13.4.4). A manipulação, o armazenamento e o transporte de insumos e reagentes químicos de uso restrito sujeitam-se ao crivo da Lei Federal nº 10.357/2001 e do Decreto Federal nº 10.030/2019. A exigência visa garantir que a licitante comprove prévia regularidade operacional perante os órgãos de fiscalização policial, haja vista que a estocagem e aplicação desses químicos ocorrem sob responsabilidade da empresa contratada.

17. Logo, a exigência dos documentos encontra respaldo formal nos arts. 62, IV, e 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, guardando direta correlação e proporcionalidade com a segurança das atividades contratadas, sem violar os princípios da competitividade ou do julgamento objetivo.

18. Quanto à alegação de exiguidade do prazo de 24 (vinte e quatro) horas úteis para apresentação dos documentos constantes do subitem 13.4, acertadamente a área técnica ressaltou que as licenças em tela tratam-se de autorizações operacionais que a empresa atuante no ramo de limpeza e conservação predial deve possuir previamente em sua estrutura organizacional para desempenhar

regularmente suas atividades no mercado, e não de documentos a serem providenciados/emitidos a partir da homologação da licitação.

19. A própria alínea "a" do subitem 13.4.6 do Edital prevê expressamente a faculdade de prorrogação do prazo estipulado , mediante solicitação devidamente fundamentada da licitante antes do vencimento.

20. As referidas licenças são exigidas exclusivamente do licitante classificado em 1º lugar . Trata-se de procedimento diferido que justamente simplifica o certame para a generalidade dos participantes, evitando a imposição de custos ou burocracia desnecessária àqueles que não se sagrarem vencedores.

21. Diante do exposto, verifica-se que houve o respeito ao princípio da igualdade e assegurou-se a ampla disputa, visto que os requisitos estabelecidos garantem unicamente a contratação de empresa qualificada para a execução segura do objeto.

22. Diante desse cenário, verifica-se que as conclusões alcançadas pela área técnica encontram respaldo nos elementos constantes dos autos, revelando-se juridicamente razoável e compatível com os princípios que regem as contratações públicas, com a recomendação de negar provimento à impugnação interposta pelos motivos acima aviados.

23. Por derradeiro, registra-se que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica e foi elaborada com fundamento nos elementos constantes dos autos e nas conclusões técnicas apresentadas pelos setores competentes, não competindo a esta Assessoria Jurídica substituir-se à avaliação especializada realizada pela área técnica quanto à regularidade do fornecimento, legitimidade das licenças, suporte das soluções contratadas e demais aspectos inerentes à execução do objeto.

III - DA CONCLUSÃO:

24. Diante de todo o exposto, ressalvados os aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, que escapam à esfera de atribuição desta Assessoria Jurídica, e considerando os elementos constantes dos autos, especialmente as conclusões técnicas exaradas pela área demandante e a análise promovida pelo Pregoeiro, opina-se pelo **CONHECIMENTO** da impugnação por preencher os requisitos legais de admissibilidade previstos no artigo 165, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no mérito, opina-se por **NEGAR PROVIMENTO**, nos termos da fundamentação acima delineada.

25. Cumpre ressaltar que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão da autoridade competente, a quem incumbe a análise final dos aspectos de mérito administrativo e a adoção das providências que entender cabíveis.

26. É o parecer que submeto à apreciação superior.

São José dos Campos, 06 de agosto de 2026.

Alexandre de Oliveira Campos
Diretor