



*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

**APRECIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO**

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 103/2023**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 036/2023**

**OBJETO:** Registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios, materiais de limpeza, itens de higiene pessoal e correlatos, conforme especificações constantes no Termo de Referência, em atendimento as necessidades das secretarias e setores vinculados a Prefeitura Municipal de Pedra Dourada –MG.

**I- DO RELATÓRIO:**

Trata-se de pedido de impugnação ao instrumento convocatório apresentado pela empresa WILSON RIBEIRO DA SILVA 13492766854, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ sob o 27.674.598/0001-50, em face da ausência da exigência de apresentação da Autorização de Funcionamento – AFE emitida pela Agencia Nacional de Vigilância Sanitária ANVISA e do Alvará Sanitário.

Breve é o relatório.

**II- DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM AS LICITAÇÕES:**

Destaca-se de forma preliminar, os princípios básicos das licitações públicas, conforme trata o Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

*“Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”*

Para Gasparini, Diógenes (2011, p.538), em seu capítulo sobre licitação – aspectos gerais – duas são as finalidades da licitação: Primeiro, visa selecionar a proposta mais vantajosa, que traga os maiores benefícios financeiros aos órgãos licitantes. E em segundo lugar oferecer igual tratamento aos que desejam participar do processo, conforme expresso no art.3º da L8666/93, oferecendo assim, ao nosso ver, a isonomia necessária e a maior amplitude do número de participantes no certame.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p.530) conceitua Licitação como:

*“O procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretende alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados”.*

*Preliminar*





*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

Usufruindo ainda a fluidez do brilho de Bandeira de Mello (2000, p.528):

*"É um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa para as conveniências públicas"*

Já o princípio da legalidade, objetiva firmar o entendimento de que o Estado é submetido à lei. Somente pode fazer o que ela autoriza ou obriga.

Com precisão, Hely Lopes Meireles (2004, página 87) conceitua o princípio da legalidade em sua concepção administrativa nos seguintes termos:

*"a legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."*

Conforme DI PIETRO (2008, página 64), o princípio da legalidade impõe à Administração Pública a obrigação de somente fazer aquilo que a lei (*lato sensu*) permite; situação diferente do que ocorre com os particulares, onde o princípio da legalidade tem outra conotação, mais ligada (verdadeiramente) ao princípio da autonomia da vontade, que permite ao particular fazer tudo aquilo não proibido pela lei.

Por sua vez, o princípio do julgamento objetivo busca afastar o discricionarismo no julgamento das licitações, assim, fazendo com que os julgadores atendam ao critério fixado pela Administração, desta forma seguindo os critérios estabelecidos conforme definidos no edital.

Sobre esse tema, cabe colacionar o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr em seu livro "Licitação Pública e Contrato Administrativo" de 2015:

"Sem embargo, o julgamento objetivo agrega-se ao instrumento convocatório, pois os critérios do julgamento nele estão previstos. Nesse desígnio, o julgamento objetivo é aquele que se dá na estrita conformidade dos parâmetros prefixados no edital. Para tanto, o instrumento convocatório não pode prestigiar critérios subjetivos. Destarte, são vedadas disposições que permitam ao órgão administrativo levar em conta distinções pessoais que provenham de seus agentes. O princípio do julgamento objetivo está adstrito também ao princípio da impessoalidade, uma vez que a licitação se conforma ao interesse público. Dessa forma, também o é à isonomia, que, em dilatado aspecto, proíbe distinções relativas à esfera pessoal de quem quer que seja. Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld preleciona que "o julgamento objetivo obrigando a que a decisão seja feita a partir de pautas firmes e concretas, é princípio voltado à interdição do subjetivismo e do personalismo, que põem a perder o caráter igualitário do certame". Na realidade, tanto o princípio do julgamento objetivo, quanto o princípio da vinculação ao instrumento convocatório se completam e ambos se encontram no princípio da isonomia, visto que constituem garantias formais dos particulares em relação à Administração Pública, fazendo com que o certame do início ao fim se deite sob os critérios claros e impessoais".

Ainda, sobre o prisma de Hely Lopes Meireles:

*Quelinaro*





*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

"Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionaríssimo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45). " (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 272).

Além dos princípios básicos descritos anteriormente, cabe acrescentar breve trecho sobre outro princípio que, apesar de não se encontrar previsto de forma expressa na Constituição Federal é fundamental para administração pública, o da razoabilidade.

Com relação à administração pública, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade estão implícitos na Constituição Federal e previstos expressamente no artigo 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo em âmbito federal:

*"A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. "*

Desta forma, nos ensina de forma brilhante os seguintes doutrinadores:

*" O princípio da razoabilidade limita, pelos seus próprios fundamentos, a arbitrariedade administrativa. A decisão discricionária só é legítima se for legal e razoável. " Petrónio Braz livro "Tratado de Direito Municipal" (2006)*

*"Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada. " Celso Antônio Bandeira de Mello - Curso Direito Administrativo 2006*

Por breve, são essas as considerações acerca dos princípios constitucionais, que regem as licitações públicas.

### **III - DA TEMPESTIVIDADE:**

Considerando que a sessão pública será realizada dia 25/08/2023 e o pedido de impugnação apresentado pela licitante foi protocolado dia 21/08/2023, observamos que este é **TEMPESTIVO**, nos termos da legislação em vigor, vejamos:

*"Art. 41 A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

(...)

*Poliana*





*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

*§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. "*

#### **IV – DAS RAZÕES DO IMPUGNANTE**

**Em síntese**, relacionaremos os excertos contendo os argumentos principais apresentados pela impugnante que solicitam retificação dos termos do instrumento convocatório, vejamos:

Na habilitação, a não consta a solicitação da AFE para os licitantes interessados em ofertar material de limpeza, cosméticos, fraldas e correlatos. Comercialização de Pessoas Jurídicas entre Pessoas Jurídicas.

Contra a decisão proferida pela Comissão de Licitação que não solicitou dos licitantes a apresentação da AFE (autorização de funcionamento de empresa emitido pela ANVISA) e Alvará Sanitário para fornecimento dos itens saneantes, cosméticos, correlatos (saco de lixo) e higiene pessoal (Fralda, Papel Higiênico, etc...) do edital.

#### **DA LEGALIDADE**

Vale lembrar que a lei da licitação na modalidade pregão, no 10.520/02 diz o seguinte:

Art. 40 A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras,

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e QUALIFICAÇÕES TÉCNICAS e econômico-financeira;

Seguida pela Lei de licitações no 8.666/93 conforme a seguir:

Art 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á.

I - Registro ou inscrição na entidade profissional competente;

IV - Prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial. Quando for o caso.

Uma vez que no objeto da licitação existem produtos saneantes domissanitários, cosméticos e correlatos, existe uma lei especial que obriga as empresas a possuírem a Autorização de Funcionamento (AFE) da ANVISA.

Para o funcionamento das empresas que pretendem exercer atividades de extrair,

*Molinaro*



*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

---

produzir, fabricar, transformar, sintetizar, embalar, reembalar, importar, exportar, armazenar, expedir, distribuir, constantes da Lei no 6.360/76, Decreto no 79.094/77 e Lei no 9.782/99, Decreto no 3.029/99, correlacionadas à Produtos Saneantes Domissanitários, Higiene, Cosméticos, Perfumes é necessário a Autorização da ANVISA, órgão vinculado ao Ministério da Saúde.

A Lei no 9.782/99 tem a seguinte redação:

Art. 7º - Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 20 desta Lei, devendo,

VII - autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos mencionados no art. 8º desta Lei e de comercialização de medicamentos;

Devem-se, portanto:

Art. 8º Incumbe à Agência, respiciada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

III - cosméticos, produtos de higiene pessoal e perfumes;

IV - saneantes destinados à higienização, desinfecção ou desinfestação em ambientes domiciliares, hospitalares e coletivos;

VI - equipamentos e materiais médico-hospitalares, odontológicos e hemoterápicos e de diagnóstico laboratorial e por imagem;

XI - quaisquer produtos que envolvam a possibilidade de risco à saúde, obtidos por engenharia genética, por outro procedimento ou ainda submetidos a fontes de radiação.

Devido ao risco a saúde de quem faz uso destes produtos, existe um órgão que regulamenta as atividades referentes aos mesmos que é a ANVISA. Percebe-se, claramente, que as empresas que comercializam estes produtos, sejam elas indústria ou até mesmo distribuidores, tem a obrigatoriedade de possuir a Autorização de Funcionamento da ANVISA.

Lei estadual/MG 13.317 de 24/09/1999:

Art. 82 - Para os efeitos desta lei. Consideram-se estabelecimentos de serviço de interesse da saúde:

I - os que produzem, beneficiam, manipulam, fracionam, embalam, reembalam, acondicionam, Conservam, armazenam, transportam, distribuem, importam, exportam, vendem ou dispensam:

*Polimário*





*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

a) Medicamentos, drogas, imunobiológicos, plantas medicinais, insumos farmacêuticos e correlatos;

B) PRODUTOS DE HIGIENE, SANEANTES, DOMISSANITÁRIOS E CORRELATOS;

c) perfumes, cosméticos e correlatos;

d) Alimentos, bebidas, matérias-primas alimentares, produtos dietéticos, Aditivos, coadjuvantes, artigos e equipamentos destinados ao contato com alimentos;"

É válido mencionar que, caso o licitante exerça comércio destes materiais sem o devido alvará, a legislação estadual informa o seguinte;

Art. 99 - Constituem infrações sanitárias, ressalvadas as previstas na legislação federal e sem prejuízo do disposto no art 98 desta lei:

I - construir, instalar ou fazer funcionar, sem autorização de funcionamento, autorização especial ou alvará sanitário emitido pelos órgãos sanitários competentes, os estabelecimentos sujeitos ao controle sanitário definidos nesta lei, o que sujeita o infrator à pena de:

a) advertência;

b) Interdição total ou parcial do estabelecimento, da atividade ou do produto;

c) cancelamento do alvará sanitário;

d) Cassação da autorização de funcionamento ou da autorização especial;

e) multa;

Se a empresa vende estes produtos, no mínimo deve-se esperar com que cumpra com o necessário dentro das formas legais. A empresa sendo uma fornecedora destes produtos há de cumprir com cada legislação específica para seus produtos.

A lei de licitações tem como princípios, do Estado Democrático de Direito. A Isonomia e legalidade, conforme a seguir:

Art. 3º A Licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento <sup>3</sup>etivo e dos que lhes são correlatos.

**V - DA FUNDAMENTAÇÃO:**

*Prolinano*



*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

Preliminarmente insta destacar que o instrumento convocatório prevê a apresentação de Alvará de Vigilância Sanitária para todos os itens que compõem o certame, considerando se tratar de gêneros alimentícios, utensílios utilizados na confecção de alimentos e itens para higiene pessoal. Vejamos que tal documento encontra-se exigido na alínea "b" do item 8.14 do edital:

**8.1.4. DECLARAÇÕES EM CARÁTER GERAL**

- a) *Declaração de cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, sob as penas da lei, firmada pelo representante legal da empresa; Conforme modelo Anexo VII.*  
b) *Alvará de Vigilância Sanitária, expedido pelo órgão competente do Município ou Estado ou Distrito Federal onde for domiciliado o licitante, devidamente válido na forma da legislação específica vigente;*

Porém, em atendimento aos princípios que norteiam a administração pública e visando conduzir o certame de acordo com as melhores práticas, realizou-se uma análise aprofundada da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC Nº 16, de 1º de abril de 2014, emitida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Preliminarmente é imperioso destacar a seguinte definição, estabelecida na RDC-ANVISA Nº 16/2014:

*“Art. 2º Para efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:*

*(...)*

*VI - **distribuidor ou comércio atacadista**: compreende o comércio de medicamentos, insumos farmacêuticos, **produtos para saúde**, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes e saneantes, em quaisquer quantidades, **realizadas entre pessoas jurídicas** ou a profissionais para o exercício de suas atividades;”*

Portanto, de acordo com a RDC - ANVISA nº 16/2014, a negociação realizada entre a administração pública municipal e os licitantes durante o curso do procedimento licitatório caracteriza **comércio atacadista**.

Destaca-se que a exigência da Autorização de Funcionamento de Estabelecimento se restringe a empresas que realizam certas atividades relacionadas a medicamentos e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes saneantes e envase ou enchimento de gases medicinais, além de produtos da saúde, vejamos:

*“Art. 3º A AFE é exigida de cada empresa que realiza as atividades de **armazenamento, distribuição, embalagem, expedição, exportação, extração, fabricação, fracionamento, importação, produção, purificação, reembalagem, síntese, transformação e transporte** de medicamentos e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes saneantes e envase ou enchimento de gases medicinais.*

*Molinaro*





*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

*Parágrafo único. A AFE é exigida de cada estabelecimento que realiza as atividades descritas no caput com **produtos para saúde**.*

Sendo assim, fica demonstrado que a exigência de Autorização de Funcionamento – AFE emitida pela ANVISA é compatível e pertinente a itens específicos constantes no Processo Licitatório em questão.

Quanto a pertinência e não restrição a competitividade do certame, ao exigir a respectiva Autorização de Funcionamento – AFE nos certames licitatórios, destacam-se os seguintes julgados:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE ÁLCOOL ETÍLICO EM GEL. CONHECIMENTO. EDITAL EM DESACORDO COM EXIGÊNCIAS DA ANVISA. NEGATIVA DA SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. [...]

9.3. determinar ao TRE/SP que, no prazo de 15 (quinze) dias, faça constar do edital do Pregão Eletrônico 62/2016 a exigência de que as empresas participantes comprovem o cumprimento dos requisitos previstos na Lei 6.360/1976, no Decreto 8.077/2013 e na Resolução 16/2014/Anvisa, quando aplicável, de modo a garantir que o produto a ser licitado atenda às exigências técnicas necessárias; [TCU: Representação n. 01854920160, Relator: JOSÉ MÚCIO]

MONTEIRO, Data de Julgamento: 03/08/16] DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. ALEGAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS MÉDICOS, HOSPITALARES, ODONTOLÓGICOS. RECOMENDAÇÕES.

1. A exigência de Autorização de Funcionamento (AFE) concedido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA às empresas participantes do certame, e não aos fabricantes, na fase de Habilitação, não restringe a competitividade, porquanto tem o objetivo de garantir que o produto a ser licitado atenda às exigências técnicas necessárias, respaldada no inciso IV do art. 30 da Lei 8.666/93 e disposições da Lei n. 6.360/76. (...) [TCEMG: DENÚNCIA n. 986.999. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 10/04/18. Disponibilizada no DOC do dia 07/05/18]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA VISANDO O FORNECIMENTO DE MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENIZAÇÃO, COPA, COZINHA E DESCARTÁVEIS. ALEGAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. A exigência de Autorização de Funcionamento (AFE) concedido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA às empresas participantes do certame, na fase de Habilitação, não restringe a competitividade, porquanto tem o objetivo de garantir que o produto a ser licitado atenda às exigências técnicas necessárias. [TCEMG: DENÚNCIA n. 1.007.383. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 05/10/17. Disponibilizada no DOC do dia 19/10/17]

Desta forma, conclui-se que a alegação apresentada pelo impugnante merece ser considerada parcialmente procedente, porém a atitude adequada para condução do procedimento não seria a retificação integral do instrumento convocatório, considerando a

*Poliana*





*Prefeitura Municipal de Pedra Dourada*  
*Estado de Minas Gerais*  
*CNPJ. 18.114.215/0001-07*

---

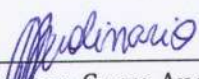
existência de diversos itens indispensáveis para administração pública em suas atividades corriqueiras e que não se enquadram nas características previstas na resolução da ANVISA.

Sendo assim a medida adequada, considerando o princípio da eficiência, é a anulação dos itens em a documentação se torna exigível, dando prosseguimento regular para os demais itens constantes no certame.

**VI - DA DECISÃO:**

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a impugnação ora apresentada, anulando os itens 44, 48, 52, 53, 54, 58, 62, 63, 117 e 118 em que a exigência da referida documentação se faz necessária e mantendo incólume as demais regras estabelecidas no instrumento convocatório.

Pedra Dourada /MG, 23 de agosto de 2023.

  
\_\_\_\_\_  
Geovan Carra Apolinário  
**Pregoeiro Oficial**