



# Prefeitura Municipal de Boa Esperança – MG

Departamento de Compras e Licitações

## ATA DO PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PREGÃO PRESENCIAL Nº 12/2022

**TIPO:** MENOR PREÇO POR ITEM.

**OBJETO:** REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO FUTURA E PARCELADA DE FRALDAS DESCARTÁVEIS, DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL E HABITAÇÃO.

Trata-se de análise das impugnações apresentadas pelas empresas EXATA INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA., CNPJ 17.591.262/0001-70 e COMERCIAL VENER LTDA., CNPJ 65.353.401/0001-70.

As impugnações em análise foram recebidas por e-mail do Departamento de Licitações nas datas de 21 e 22 de fevereiro de 2022. Diante disso, as peças apresentadas foram recebidas e consideradas como atos impugnatórios ao edital, enquadrando-se no que preceitua o § 2º, do artigo 41, da Lei 8.666/93, que prevê o prazo de 02 (dois) dias úteis anteriormente à sessão. As impugnações foram recebidas, sendo consideradas **TEMPESTIVAS**.

Dada a publicidade no site do Município, passo a análise dos fatos.

### I. ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE COMERCIAL VENER LTDA.:

Alega a impugnante, inicialmente, que no edital de licitação não foi solicitado a apresentação dos documentos de AFE – Autorização de Funcionamento de Empresa emitido pela ANVISA e Alvará Sanitário que são itens de higiene/cosméticos.

#### 1- DA ILEGALIDADE

Alega a impugnante em extensas linhas que a lei de licitação na modalidade de pregão, nº 10.520/02 (Art. 4º, XIII), bem como a Lei 8.666/93 (Art. 30, I e IV) exige para qualificação técnica a apresentação de “*documento de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso*”; que a não exigência de autorização de funcionamento (AFE) e alvará sanitário fere o princípio da legalidade e da isonomia.

Alega ainda que os produtos ora licitados existem produtos saneantes domissanitários e cosméticos, e que, para sua comercialização as empresas devem possuir Autorização de Funcionamento (AFE) da ANVISA, bem como, para exercer as atividades, dentre outras, de armazenar e distribuir, conforme Lei 6.360/76, Decreto nº 79.094/77 e Lei 9.782/99, Decreto nº 3.029/99.



# Prefeitura Municipal de Boa Esperança – MG

Departamento de Compras e Licitações

Traz em sua peça trechos de leis, doutrinas e acórdãos para amparar suas alegações.

Por fim, requer que o edital seja retificado para exigir na fase de habilitação os documentos de Autorização de Funcionamento emitido pela ANVISA e do Alvará Sanitário, e solicitar também que sejam cotados produtos em que os fabricantes possuam a AFE.

## II. ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE EXATA INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA.:

Alega a impugnante que ao analisar o edital de licitação verificou que não foi solicitado a apresentação da AFE – Autorização de Funcionamento de Empresa emitido pela ANVISA.

### 2- DA ILEGALIDADE

Alega a impugnante que o Art. 30, IV da lei de licitações exige para qualificação técnica a apresentação de “*prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso*”; que para produtos para a saúde existe lei especial que obriga as empresas a possuírem a Autorização da ANVISA;

Alega ainda que para funcionamento das empresas que pretendem, dentre outras, armazenar e distribuir, produtos constantes da Lei 6.360/76, Lei 9.782/99, Decreto nº 3.029/99, correlacionados, dentre outros, correlatos, definidos na Lei 5.991/73 é necessária a Autorização da ANVISA.

Traz em sua peça trechos das leis para amparar suas alegações.

Por fim, requer que o edital seja retificado para exigir na fase de habilitação o documento de Autorização de Funcionamento (AFE) emitido pela ANVISA.

## III. ANÁLISE AOS ARGUMENTOS DAS IMPUGNANTES:

Após análise dos fatos e fundamentos elencados nas peças de impugnação, vê-se que a matéria já foi analisada em outras licitações de natureza similar realizadas por esta prefeitura, aqui em destaque, sito o parecer jurídico emitido em 16 de setembro de 2019, para o Pregão nº 93/2019 (anexo), conforme segue:

### 1- DA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE AFE:



# Prefeitura Municipal de Boa Esperança – MG

## Departamento de Compras e Licitações

Em resumo, conforme entendimento já posicionado pela Procuradoria Geral do Município, através do parecer jurídico emitido em 16 de setembro de 2019 para o Pregão nº 93/2019 (anexo), a exigência de Autorização de Funcionamento (AFE), somente se dá para empresas atacadistas ou distribuidoras de produtos para saúde, cosméticos, produtos de higiene pessoal e saneantes, não sendo obrigatório para empresas varejistas.

Ainda que o Município seja pessoa jurídica é consumidor final e os produtos adquiridos não serão revendidos, quando daí, deveria atender aos requisitos de registro na ANVISA, que aqui não é o caso, conforme segue:

No caso, a Administração, até mesmo pela disposição do art. 2º da RDC 16, entende que a exigência da AFE somente se aplica aos atacadistas.

No caso, não é o destinatário final (se pessoa jurídica ou física) que torna a empresa atacadista ou varejista, mas sim o tipo de venda, se para consumidor final ou não.

O Município, ainda que pessoa jurídica, no caso é consumidor final, razão pela qual não faz com que todas as suas compras sejam de atacadistas. Somente poderia se exigir caso o município fosse revender os produtos, quando daí o fornecedor deveria atender aos requisitos de registro na Anvisa.

O que se exige é que os atacadistas possuam a AFE, mas a aquisição ora requerida não é restrita a comerciantes atacadistas.

## 2- DA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE ALVARÁ SANITÁRIO PARA FINS DE HABILITAÇÃO:

Conforme já mencionado, a matéria já foi analisada pela Procuradoria Geral do Município. Destaco aqui trechos do parecer jurídico:

*A Lei Federal nº 8.666/93 em seus arts. 27 a 31, disciplina a documentação que pode ser exigida para habilitação nos procedimentos licitatórios, não prevendo em seu rol de documentos a apresentação de alvará sanitário.*

(...)

*Destarte, exigir o alvará sanitário, como condição de habilitação da licitante, implica imposição de cláusula ou condição que frustra o caráter competitivo do certame. Ou seja, a mencionada exigência afronta o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações, que alberga o princípio da competitividade.*



**Prefeitura Municipal de Boa Esperança – MG**  
*Departamento de Compras e Licitações*

**IV. CONCLUSÃO:**

Tendo em vista os fundamentos expostos acima, conheço das impugnações apresentadas pelas empresas EXATA INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e COMERCIAL VENER LTDA., vez que tempestivas, para em seu mérito, SMJ, julgá-las IMPROCEDENTES.

Desta forma, opinamos pelo prosseguimento do processo licitatório da forma que se encontra.


À Procuradoria Geral do Município para análise jurídica e emissão do competente parecer.

Boa Esperança/MG, 24 de fevereiro de 2022.

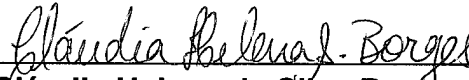
  
\_\_\_\_\_  
**Paulo Cesar Loredo**  
*Pregoeiro*

\_\_\_\_\_  
**Rogério Ayres Nogueira**  
*Membro*

  
\_\_\_\_\_  
**Luiz Otávio Camilo Faria**  
*Membro*

  
\_\_\_\_\_  
**Gustavo Figueiredo Miranda**  
*Membro*

  
\_\_\_\_\_  
**Adriano Seabra Ferreira**  
*Membro*

  
\_\_\_\_\_  
**Cláudia Helena da Silva Borges**  
*Membro*



PARECER

**Consulente:** Departamento de Compras e Licitação

**Ref.:** Processo Licitatório nº 140 – Pregão Presencial nº 93/2019

**1- RELATÓRIO**

A empresa COMERCIAL VENER LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 65.353.401/0001-70, impugnou o Edital da licitação acima epigrafado, alegando que o instrumento convocatório deve ser retificado para que seja incluída, na fase de habilitação, a exigência de apresentação de Autorização de Funcionamento (AFE) emitida pela Anvisa e Alvará Sanitário de todos os licitantes que pretendam participar do processo licitatório, apresentando proposta para os produtos saneantes domissanitários e cosméticos.

Alega que as empresas, incluindo as que são varejistas, que comercializem e distribuam tais produtos devem possuir Autorização de Funcionamento (AFE) da Anvisa, conforme estabelece a Lei nº 6.360/76, Decreto 79.094/77, Lei nº 9.782/99 e Decreto 3.029/99.

O Processo Licitatório nº 140 – Pregão Presencial nº 93/2019 do tipo Menor Preço Por Item tem como objeto o registro de preços para fornecimento futuro e parcelado de materiais de limpeza, utensílios de cozinha e outros, de acordo com as necessidades desta municipalidade.

É, em síntese, o relatório.

**2- FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. Dos Pressupostos Para Interposição de Impugnação**

Cumpra antes de adentrar ao mérito do descontentamento analisar a priori determinados pressupostos legais para recebimento da Impugnação.

Sobre os pressupostos de impugnação, podemos aplicar por analogia os pressupostos recursais, que assim ensina o mestre Marçal Justen Filho, verbis:

“A existência de pressupostos recursais retrata a vedação legal ao exercício meramente arbitrário da faculdade de impugnar atos administrativos. Trata-se de evitar desperdício de tempo e de energia

PROT. Nº 174490 17/SET/2019 09:18  
REF. B. 133



na apreciação da insatisfação do particular. Os pressupostos recursais são requisitos que todo recurso deve apresentar sob pena de não ser conhecido – vale dizer, não ser efetivada a revisão do ato administrativo impugnado.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13. ed. Dialética, 2009)

Dentre os pressupostos exigidos da Impugnação estão os subjetivos, legitimidade e interesse processual e os objetivos que são o ato administrativo (Edital), a tempestividade, a forma escrita e o pedido de retificação do instrumento convocatório.

Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar um edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei 8666/1993. Entretanto, tal ato deverá ser motivado e por escrito, sendo instruído com documentos que comprovem a legitimidade de representação, principalmente em se tratando de empresas.

O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento no sentido de que a legitimidade ativa para impugnar edital licitatório é conferida a qualquer cidadão ou pessoa jurídica, uma vez que a legislação adotou esse critério “mais alargado de legitimidade ativa” para contestar a validade do instrumento convocatório, pois, “em se tratando de processo licitatório, estão em jogo não só os interesses jurídicos e econômicos imediatamente aferíveis, mas, sobretudo, a observância do princípio da legalidade e do interesse público envolvido”. (AgRg no MS 5.963/DF, Primeira Seção, Rel. p/ acórdão Min. José Delgado, DJ 3/9/2001).

Em relação à legitimidade para interposição de Impugnação, salientamos que constam nos autos documentos da empresa COMERCIAL VENER LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 65.353.401/0001-70 que compravam a legitimidade de representação perante a Administração Pública, como prevê o item 9.2 do instrumento convocatório destacado abaixo.

No que concerne ao prazo para interpor impugnação, temos que na modalidade Pregão Presencial o prazo limite para o licitante protocolar a petição é de até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, obedecendo a forma exposta no § 2º do Art. 41 da Lei 8666/93, ex vi legis:

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

§ 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.

Nesse diapasão reza o item 9 do Edital do Pregão Presencial, vejamos:

**9- DA IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO**

9.1- Até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do Pregão, observado o disposto no artigo 41, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93.

9.1.1- Caberá ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro (24) horas.

9.1.2- Acolhida a petição contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame.

**9.2- Somente serão aceitas as impugnações que vierem acompanhados dos respectivos documentos de identificação e poderes da impugnante.**

No caso em tela a impugnação foi encaminhada via e-mail para o Departamento de Licitações na data de 12/09/2019, constatando-se tempestiva, uma vez que a data da abertura dos envelopes é dia 19/03/2019.

Ressaltamos que a Impugnação feita pelo licitante dentro do prazo estabelecido pela Lei, não o impedirá de participar do processo de licitação até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente. No caso de acolhimento ao pedido de impugnação contra o edital, a Administração definirá e publicará nova data para realização do certame licitatório.

**2.2. Da Exigência de Apresentação de AFE**

A Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 16, de 1º de Abril de 2014<sup>1</sup> estabelece os critérios relativos à Autorização de Funcionamento (AFE) e Autorização Especial (AE) de empresas e estabelecimentos que realizam atividades com medicamentos e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, substâncias sujeitas a controle especial, produtos para saúde, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes, saneantes e cultivo de plantas que possam originar substâncias sujeitas a controle especial.

Analisando tal resolução, constata-se que:

Art. 3º A AFE é exigida de cada empresa que realiza as atividades de armazenamento, distribuição, embalagem, expedição, exportação,

<sup>1</sup> ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 16, de 1º de abril de 2014. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau delegis/anvisa/2014/rdc0016\\_01\\_04\\_2014.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau delegis/anvisa/2014/rdc0016_01_04_2014.pdf)>. Acesso 13 set. 2019.



extração, fabricação, fracionamento, importação, produção, purificação, embalagem, 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.

**Art. 5º Não é exigida AFE dos seguintes estabelecimentos ou empresas:**

I - que exercem o comércio varejista de produtos para saúde de uso leigo;

II - filiais que exercem exclusivamente atividades administrativas, sem armazenamento, desde que a matriz possua AFE;

**III – que realizam o comércio varejista de cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes e saneantes;**

IV - que exercem exclusivamente atividades de fabricação, distribuição, armazenamento, embalagem, exportação, fracionamento, transporte ou importação, de matérias-primas, componentes e insumos não sujeitos a controle especial, que são destinados à fabricação de produtos para saúde, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes e saneantes; e,

V – que realizam exclusivamente a instalação, manutenção e assistência técnica de equipamentos para saúde.

Portanto, será exigida Autorização de Funcionamento (AFE) nos casos de empresas que realizam as atividades elencadas no art. 3º referenciado acima, e não será exigida AFE nos casos de empresas que realizam o comércio varejista de cosméticos, produtos de higiene pessoal e saneantes.

A fim de esclarecimento a própria resolução traz diferença entre comércio varejista de produtos para saúde de comércio varejista de produtos de higiene pessoal e saneantes; se assim não fosse não haveria a necessidade dos incisos I e III do art. 5º da mesma. É importante salientar que a RDC trouxe a definição apenas de comércio varejista de produtos para saúde.

Destarte, a RDC 16/2014<sup>2</sup> (Anvisa) também define comércio varejista de comércio atacadista:

Resolução da Diretoria Colegiada-RDC nº 16, de 1º de Abril de 2014

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

V – comércio varejista de produtos para saúde: compreende as atividades de comercialização de produtos para saúde de uso leigo, em quantidade que não exceda a normalmente destinada ao uso próprio e diretamente a pessoa física para uso pessoal ou doméstico;

<sup>2</sup> \_\_\_\_\_. RDC nº 16, de 1º de abril de 2014. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2014/rdc0016\\_01\\_04\\_2014.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2014/rdc0016_01_04_2014.pdf)>. Acesso 22 mar. 2019.





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;

Consultando o site da Anvisa<sup>3</sup>, verifica-se, ainda, a obrigatoriedade de AFE para atacadistas e varejista, por força da Resolução mencionada acima, conforme transcrito abaixo:

5. Qual a obrigatoriedade de Autorização de Funcionamento para atacadistas e varejistas?

Empresa	Atacadista*	Varejista
Cosméticos, perfumes e produtos de higiene pessoal	AFE obrigatória	Dispensado de AFE
Saneantes	AFE obrigatória	Dispensado de AFE

\***Distribuidor ou comércio atacadista (geral)** 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.

Em se tratando de saneantes de acordo com o Informe Técnico INF-020<sup>4</sup> elaborado pela Anvisa, a AFE é necessária somente às empresas de distribuição ou comércio atacadista destes produtos, não sendo obrigatório para aquelas que atuam no comércio varejista, como se vê colacionado abaixo.

No que se refere à obrigatoriedade de Autorização de Funcionamento de Empresas para o exercício de atividades com produtos saneantes, a RDC nº. 16/2014, em conformidade com a Lei nº. 6.360/1976 esclarece que não se aplica tal exigência para as empresas que atuam apenas no comércio varejista. No entanto, para a distribuição ou comércio atacadista de saneantes a AFE é necessária conforme estabelecido no Art. 3º da referida resolução.

Nesta perspectiva a exigência de apresentação de Autorização de Funcionamento – AFE se faz necessário apenas para as empresas **atacadistas ou distribuidoras** de produtos

<sup>3</sup> \_\_\_\_\_. Regularização de Empresas - Autorização de Funcionamento - **Informações Gerais**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/empresas/autorizacao-de-funcionamento/informacoes-gerais>>. Acesso 22 mar. 2019.

<sup>4</sup> \_\_\_\_\_. **Informe Técnico INF-020 - Comercialização de produtos saneantes de uso profissional ou para empresas especializadas**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33920/281810/Informe+T%C3%A9cnico+Saneantes+n%C2%B0+20+-+Comercializa%C3%A7%C3%A3o+de+Produtos+saneantes+de+uso+profissional+ou+para+empresas+especializadas/5bcb4ba4-1287-4986-a09d-ca90bb757f40>>. Acesso 22 mar. 2019.





para saúde, cosméticos, produtos de higiene pessoal e saneantes, não sendo obrigatório para empresas varejistas.

No caso, a Administração, até mesmo pela disposição do art. 2º da RDC 16, entende que a exigência da AFE somente se aplica aos atacadistas.

No caso, não é o destinatário final (se pessoa jurídica ou física) que torna a empresa atacadista ou varejista, mas sim o tipo de venda, se para consumidor final ou não.

O Município, ainda que pessoa jurídica, no caso é consumidor final, razão pela qual não faz com que todas as suas compras sejam de atacadistas. Somente poderia se exigir caso o município fosse revender os produtos, quando daí o fornecedor deveria atender aos requisitos de registro na Anvisa.

O que se exige é que os atacadistas possuam a AFE, mas a aquisição ora requerida não é restrita a comerciantes atacadistas.

### **2.3. Da Exigência de Apresentação de Alvará Sanitário Para Fins de Habilitação**

A Lei Federal n. 8.666/1993, em seus arts. 27 a 31, disciplina a documentação que pode ser exigida para a habilitação nos procedimentos licitatórios, não prevendo em seu rol de documentos a apresentação de alvará sanitário.

O documento em xeque não se presta a comprovar qualificação técnica, qualificação econômico-financeira ou regularidade fiscal.

Num esforço interpretativo, poder-se-ia cogitá-lo como documento relativo à habilitação jurídica, mas, a lei não prevê tal hipótese.

Destarte, exigir o alvará sanitário, como condição de habilitação da licitante, implica imposição de cláusula ou condição que frustra o caráter competitivo do certame. Ou seja, a mencionada exigência afronta o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de licitações, que alberga o princípio da competitividade.

### **4- CONCLUSÃO**

Alinhado aos princípios gerais da administração pública, em especial, os norteadores das licitações, esta Procuradoria Geral, entende pelo recebimento e conhecimento da Impugnação interposta pela empresa COMERCIAL VENER LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 65.353.401/0001-70, vez que tempestiva.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA – MG**  
**Procuradoria Geral do Município**

7/7

Entretanto, opina pelo seu Indeferimento, uma vez que não assiste razão a impugnante.

Isto posto, sugere-se o prosseguimento do presente certame.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Boa Esperança/MG, 16 de Setembro de 2019.

*Anne Fonseca Resende Lac*  
Procuradora Geral do Munic  
OAB/MG 170.463

Anne Fonseca Resende Lacerda  
Procuradoria Geral do Município de Boa Esperança  
OAB/MG 170.463

Tânia Mara Ferreira  
Assessora Técnica I  
OAB/MG 194.233

Procuradoria Geral do Município  
Praça Pe. Júlio Maria, 40, Centro  
Boa Esperança/MG




**Ref.:** Processo Licitatório nº 15 - Pregão Presencial nº 12/2022 - Registro de preços para aquisição futura e parcelada de fraldas descartáveis, de acordo com as necessidades da Secretaria Municipal de Promoção Social e Habitação - Impugnação - Lei 10520/02

### Despacho


Considerando as ponderações constantes na Ata do Pregoeiro e Equipe de Apoio, esta Procuradoria ratifica todos os termos ali expressos, pois entende não ser necessário outro exame sobre o assunto.

Salvo melhor juízo.

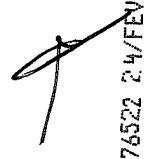




Boa Esperança, 24 de Fevereiro de 2022.

  
Paulo Henrique Mazzoni Mota  
OAB/MG 200.824

Procurador Geral do Município de Boa Esperança

  
Tânia Mara Ferreira  
OAB/MG 194.233

Procuradoria Geral do Município de Boa Esperança

  
  
  
  
  
PREF. - B.ESP. - PROTOCULO 176522 24/FEV/2022 11:37