



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SESAD) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM, ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Pregão Eletrônico Nº 10/2024 (Processo Administrativo nº 8.741/2024)

Requerente: WT Distribuidora Ltda.

WT DISTRIBUIDORA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 35.291.038/0001-45, com sede na Rua José Agnaldo de Barros, n. 2874, Candelária, Natal/RN, CEP n. 59.066-220, representada neste ato por seu sócio administrador, Werneck Lima de Carvalho, brasileiro, empresário, portador do CPF/MF sob o n. 369.821.134-34, residente e domiciliado nesta capital, vem à ilustre presença de Vossa Senhoria, em obediência ao prazo legal, e com fundamento na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/21 e n. 10.520/2005, oferecer a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico nº 10/2024 (Processo Administrativo nº 8.741/2024), com base nos fatos e fundamentos a seguir deduzidos:

I DA TEMPESTIVIDADE

01. O Ato Convocatório do presente certame licitatório, em seu item 13.1, dispõe que *“Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na*

aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.”.

02. Como a data de abertura da Sessão está marcada para 29 de julho de 2024, conforme preâmbulo do referido Edital, verifica-se tempestiva a impugnação proposta na presente data.

II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO 10/2024

03. O objeto do presente Edital trata-se da *“Aquisição de Insumos de Lavanderia Hospitalar para atender as necessidades do Hospital Maternidade do Divino Amor – HMDM.”*

04. No entanto, a impugnante pede *vênia* para requerer a retificação do Edital ante a ausência de exigências indispensáveis para a habilitação qualitativa e técnica dos licitantes.

05. Em primeiro ponto, cumpre destacar a **ausência das exigências** relativas:

- a) O Edital está com disputa por item, ao invés de por lote, acarretando prejuízo em consideração da formação dos propostas, em vista que os produtos devem formar “combos”, o que pode acarretar em misturas de produtos e misturas de composições químicas, afetando diretamente as roupas;
- b) O Edital não solicita a autorização de funcionamento da ANVISA dos licitantes;
- c) O Edital não solicita a autorização de funcionamento da ANVISA dos fabricante;
- d) O Edital não solicita o alvará de funcionamento dos licitantes;
- e) O Edital não solicita o alvará de funcionamento dos fabricantes.

II.1 Da Necessidade de Alteração Da Modalidade da Licitação de Item para Lote.

06. Em relação ao processo de licitação deste Edital, foi constatada um fator que causa efetivo prejuízo, contratação por modalidade de ITEM, conforme explicitado no edital, e não por LOTE, o que pode causar alguns prejuízos.

07. Isto posto, pois mantendo-se a disputa como está, por ITEM, **o Hospital Maternidade do Divino Amor – HMDM terá que suportar todos os custos logísticos de administrar 5 contratos diversos de entrega de insumos, além de assumir riscos com eventuais atrasos, não fornecimentos e quebras contratuais, o que se revela absolutamente inviável economicamente, ante a evidente desvantagem do negócio.**

08. Ainda, tecnicamente, há o risco de a cotação individual de 5 fornecedores diversos poderem acarretar em misturas de composições químicas indevidas e que prejudique a atividade fim da contratação, isto é, que podem afetar diretamente as roupas que deveriam ser higienizadas.

09. Isso se dá, porque na hipótese de contratação de um fornecedor diferente para cada ITEM licitado, a administração seria excessivamente onerada com o suporte de custo de distribuição da totalidade dos fornecedores embutido nos preços das propostas (gasolina, motoristas, manutenção de veículos, etc.).

10. Enquanto, no modelo por LOTE, um único fornecedor iria lidar com o fornecimento e, por consequência, resulta em mais economia com um único custo de distribuição realizado pelo fornecedor do LOTE, que praticará entregas únicas dos gêneros do LOTE em cada solicitação demandada pela secretaria.

11. Ou seja, exemplificativamente, quando unidade hospitalar demandar 10 itens, ao invés de 10 entregas realizadas por fornecedores diferentes o fornecimento seria realizado em apenas uma única entrega de um só fornecedor, conferindo maior economia e eficiência à execução e ao preço (custo) do contrato.

12. Para que o certame licitatório em questão se torne atrativo, em observância ao princípio da ampla competitividade, é vital que sejam alterados os termos do instrumento convocatório, no sentido de **agrupar os itens licitados em lotes de produtos, não importando tal medida em restrição da competição, pois é notório que o mercado local oferece possibilidades de distribuidores que comercializam a totalidade dos itens previstos no Edital em questão e ofereceria vantagens logísticas e financeiras para o ente público.**

13. De se concluir, pois, que, no caso vertente, a competitividade será tanto mais alcançada, quanto maior facilitada a logística de distribuição dos gêneros licitados.

14. Ainda, o art. 40, § 2º e 3º dispõe:

“Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

(...)

§3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido”.

15. Assim, resta claro que a nova Lei de Licitações prioriza a modalidade de LOTE, preza pela economia financeira e logística dos entes públicos e, inclusive, faz uso da expressão “deverão ser considerados” e com o objetivo de **“aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade”** o que, como visto, não se aplica ao caso vertente, cujo mercado detém atratividade pela facilitação da logística de distribuição, a fim de se potencializar a competitividade do certame.

16. Nesse sentido, pelo princípio da economicidade, tem-se que a Administração Pública deve sempre pautar sua atividade com a união de **qualidade, celeridade e menor custo**¹.

17. No caso em apreço, **a adoção do tipo licitatório “menor preço por lote” aumentará a competição**, pois deixa viável o concurso de mais empresas no certame em tela, mas apenas se **observado o máximo agrupamento dos itens em lote único**.

¹ ROSA, Eugenio. **Princípio da economicidade**. Acesso em: 07 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.direitolegal.org/artigos/principio-da-economicidade/>>

18. Desse modo, o Termo de Referência do edital, como está organizado, fere o princípio da economicidade, uma vez que não garante o **menor custo** à futura contratante, mitigando o caráter competitivo do certame.

19. Assim, impõe-se a retificação do edital para que os insumos descritos nos itens de 01 a 05 do Termo de Referência sejam englobados em um lote único, garantindo que todos os participantes possam competir em igualdade de condições e com plena compreensão dos requisitos do certame, além de garantir as melhores propostas para o ente público e a garantia da qualidade do fornecimento.

II.2 Da Exigência de Autorização de Funcionamento da Empresa (AFE) das Licitantes e Fabricantes na ANVISA

20. O segundo ponto que não encontra previsão na atual redação do Edital se trata da ausência da exigência de que as licitantes apresentem, em sua documentação de habilitação, as **Autorizações de Funcionamento (AFE) emitidas pela Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA) das licitantes e dos fabricantes dos produtos.**

21. Tal exigência se faz necessária, uma vez que os produtos de limpeza, higiene pessoal e conservação se sujeitam às normas e o controle de vigilância sanitária, no que pertine à autorização de funcionamento, afigurando-se necessário que o Edital **seja retificado, tornando explícita a obrigação de apresentação da Autorização de Funcionamento da Empresa, tanto do licitante/distribuidor, quanto do fabricante,** por força da Resolução da Diretoria Colegiada n.º 16/2014 da ANVISA. Veja:

Art. 1º Esta Resolução tem o objetivo de estabelecer os critérios relativos à concessão, renovação, alteração, retificação de publicação, cancelamento, bem como para a

interposição de recurso administrativo contra o indeferimento de pedidos relativos aos peticionamentos de Autorização de Funcionamento (AFE) e Autorização Especial (AE) de empresas e estabelecimentos que realizam as atividades elencadas na Seção III do Capítulo I 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.

*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.***

22. Nesse sentido, a Lei n.º 9782/99, que em seus arts. 7 e 8, estabelecem, respectivamente:

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º 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.***

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

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

(...)

*III - cosméticos, **produtos de higiene pessoal** e perfumes*

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

V - conjuntos, reagentes e insumos destinados a diagnóstico;

23. De tal forma, **demonstra-se necessária a imposição, no Edital, de que as licitantes comprovem a sua regularidade perante a ANVISA, bem como a dos respectivos fabricantes dos produtos cotados** no que tange à conformidade legal sanitária, **sob pena de incorrer em grave afronta ao princípio da legalidade administrativa**, dada a abertura para a aquisição de produtos cujos distribuidores e fabricantes **não se encontrem em situação regular para fabricar e fornecer os produtos cotados**.

24. A AFE se constitui em documento reconhecidamente idôneo e eficaz para a verificação de que **as empresas atuantes na linha de produção e fornecimento** dos produtos licitados atendem a todas as exigências sanitárias necessárias à correta **produção, conservação, armazenamento e distribuição** dos mesmos.

25. Demonstra-se arriscado admitir que a execução do contrato seja realizada a pessoa jurídica **descredenciada ou não submetida à fiscalização da ANVISA**, o que, na hipótese de ineficácia da conservação, armazenamento e transporte do produto, poderá resultar em **comprometimento da saúde e da integridade física dos servidores da Instituição e os usuários de suas instalações**.

26. Nesse sentido, vale mencionar o posicionamento do Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. **AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE LIMPEZA E SANEANTE. INCONFORMIDADE EDITALÍCIA POR NÃO EXIGIR DOS LICITANTES A AUTORIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO (AFE) EXPEDIDA PELA AGÊNCIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA).** CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A ADESÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO A ALGUNS ITENS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. OITIVAS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO **Configura-se, portanto, incontroverso o entendimento de que a ausência da exigência de apresentação da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) , bem como da Licença de Funcionamento Estadual/Municipal para**

comercialização de saneantes e/ou cosméticos no edital do PE 2/2020, caracteriza violação à Lei 6.360/1976, ao Decreto 8.077/2013 e à Resolução 16/2014-Anvisa, contrariando ainda a jurisprudência do TCU, conforme exposta na instrução técnica, à peça 46, p. 3 e 4. Os órgãos e entidades da Administração Pública, ao adquirirem produtos saneantes ou cosméticos, devem exigir das empresas fornecedoras a comprovação de cumprimento dos requisitos previstos na Lei 6.360/1976, no Decreto 8.077/2013 e na Resolução 16/2014-Anvisa, dentre os quais a autorização de funcionamento da empresa (AFE), documento expedido pela agência reguladora de vigilância sanitária.
(TCU – Acórdão 189/2021 – Plenário – Rel. Weder de Oliveira – Processo n. 027.073/2020-3 – Número do Acórdão 189 – DOU: Ata 3/2021, Plenário, de 03/02/2021).

27. Tal conjugação de dispositivos resulta na inequívoca conclusão de que o **fabricante** deve comprovar a autorização de funcionamento expedida pela ANVISA, sob pena de configurarem exercício irregular da atividade vinculada ao objeto licitado.

II.3 Da Exigência de Alvará das Licitantes e Fabricantes na ANVISA

28. No mesmo sentido da seção anterior, também se detecta a ausência de normas editalícias que exijam das licitantes - e dos fabricantes dos produtos por ela cotados, a comprovação, por meio dos respectivos **Alvarás de Funcionamento**, da regularidade sanitária para o próprio funcionamento, perante a autoridade municipal competente.
29. Cumpre observar que o universo de itens solicitados neste processo licitatório, como já indicado, compreende diversos produtos saneantes e de higiene pessoal, ressaltando-se que para tais produtos exige-se a efetiva apuração das boas práticas de fabricação, distribuição e comercialização.
30. Assim, é imperioso que **os licitantes e os fabricantes dos produtos fornecidos** apresentem **alvarás sanitários** para os itens licitados, pois somente assim a Administração estará prevenida quanto:

- a) a aquisição de produtos fabricados e distribuídos por empresas e fabricantes desprovidos das **condições de higiene atestadas pelos órgãos de vigilância sanitária**;
- b) ao risco de eventual interdição dos estabelecimentos das licitantes, implicando na interrupção do fornecimento dos bens ofertados pela eventual Contratada à municipalidade, e sem previsão ou perspectiva de retomada
31. Não é outro o mandamento da Lei n.º 6.437/77, Lei específica para questões sanitárias, em seu art. 10, IV, ao dispor que é infração sanitária a comercialização de produtos de higiene, saneantes e correlatos **sem autorização do órgão sanitário competente**.
- Art. 10 - São infrações sanitárias:*
- IV - extrair, **produzir, fabricar, transformar, preparar, manipular, purificar, fracionar, embalar ou reembalar, importar, exportar, armazenar, expedir, transportar, comprar, vender, ceder ou usar alimentos, produtos alimentícios, medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos, produtos dietéticos, de higiene, cosméticos, correlatos, embalagens, saneantes, utensílios e aparelhos que interessem à saúde pública ou individual, sem registro, licença, ou autorizações do órgão sanitário competente** ou contrariando o disposto na legislação sanitária pertinente:*
- Pena - advertência, apreensão e inutilização, interdição, cancelamento do registro, e/ou multa.*
32. Dessa forma, resta inequívoco, reforçando a disposição legal supracitada, que a Administração faça constar exigência concernente à **apresentação de Alvará Sanitário das licitantes e das fabricantes dos produtos licitados**, para o fim de habilitação das mesmas no presente certame, assegurando o cumprimento das normas sanitárias vigentes.

III DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

33. Frente ao exposto, sendo detectadas necessidades de adequação sobre a modalidade de licitação, as ausências de informações de habilitação

qualitativa e técnica de relevância expressa legal, bem como as especificações e documentos necessários, sendo imperiosa a retificação do edital do presente certame de maneira a sanar essas lacunas existentes, sob pena de frustração dos princípios administrativos que norteiam as licitações públicas, sobretudo a legalidade, a isonomia, e a vinculação ao instrumento convocatório.

34. Nesse sentido, ressalte-se, pois, os seguintes dispositivos legais e o entendimento jurisprudencial de nossos tribunais que conferem guarida à presente impugnação. Assim, a Lei nº 14.133/21, disciplina, em seu art. 5º, que:

*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).*

35. Ademais disso, a necessidade de especificação do objeto licitado, inclusive, já é recorrente o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da **necessidade de clareza e precisão nas especificações e condições de habilitação da licitação**, como se vê nos julgados:

“O objeto da licitação deve ser definido de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame.

(...)



Com essas informações o que se conclui é que a definição do objeto não atendeu às disposições legais pertinentes, haja vista que careceu de precisão, suficiência e clareza, o que interfere diretamente na transparência do certame e na observância dos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

(...)

conhecer da Representação, [...], para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, em razão da existência no edital e/ou seus anexos, [...], de disposições que restringem o caráter competitivo do certame, ferem os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e do julgamento objetivo”

(Acórdão 531/2007-Plenário, Plenário, julgado em 04/04/2007. rel. Ubiratan Aguiar)

“A ausência no edital de especificação técnica dos bens a serem adquiridos, bem como das respectivas quantidades, implica ofensa ao art. 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.

(...)

A Representante alega a ilegalidade do edital devido à ausência de especificação dos bens a serem adquiridos, uma vez que o termo de referência agrupou produtos diversos por gênero - tal como o item material de alvenaria, que reuniu areia, brita, blocos, tijolo, argamassa, cal, acessórios, complementos e afins -, sem descrever as propriedades físicas ou características técnicas de cada um dos produtos desejados.

A Representante também aponta a falta de indicação das quantidades a serem adquiridas, porque o termo de referência fixou quantitativos globais para cada grupo de produtos a ser licitado, sem detalhar o número de unidades demandado para cada item

(...)

conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;”

(Acórdão 1078/2017-Plenário, Plenário, julgado em 24/05/2017. rel. Marcos Bemquerer)

36. Por fim, é certo que a Administração se vincula ao **princípio da legalidade**, o qual atrai para o presente caso a observância de todas as normas legais expostas, não só das disposições e especificações editalícias acerca da regularidade das licitantes, distribuidoras de produtos saneantes/domissanitários, conforme mandamenta o art. 5º supracitado,

como também as normas específicas para a regularidade do exercício das licitantes, as quais, de igual modo, vinculam a Administração Pública. Nesse quesito, discorre ilustre Maria Sylvia di Pietro:

“À Administração só é dado o direito de agir de acordo com o determinado pela lei. Este é o principal corolário do princípio da legalidade e “constitui um das principais garantias de respeito aos direitos individuais”.

37. Conclui-se, assim, que merece reforma a disposição transcrita nesta seção, de forma que seja complementado o Edital do presente certame de maneira a sanar as lacunas relevantes para a habilitação das licitantes e das especificações dos do Termo de Referência, sob pena de frustração dos princípios e disposições legais acima expostos.

IV. PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO

38. Para além dos pedidos, cumpre também os **Esclarecimento**, por parte desta ilustre comissão, acerca dos questionamentos abaixo:
- a) Se, para além de fornecer os produtos descritos nos itens/Lotes do Edital, a futura Contratada deverá incluir, em regime de comodato, os **dosadores dos produtos fornecidos**;
- b) Se, na hipótese de a futura contratada ter a obrigação de fornecer os dosadores, conforme questionado acima, a futura Contratada também terá a obrigação acessória de promover as manutenções dos dosadores; e

c) Como deverão ser as manutenções a serem realizadas pela futura Contratada, incluindo a periodicidade.

39. Tais esclarecimentos se mostram fundamentais para o dimensionamento das propostas das licitantes, visto que incluem obrigações - e, portanto, custos financeiros envolvidos, os quais são considerados para efeito da formulação dos preços a serem cotados.

40. Portanto, esclarecidos os pontos levantados, cumpre também a eventual complementação do Edital, de forma que sejam ajustadas as **especificações dos itens do edital**, incluindo a eventual previsão do fornecimento dos dosadores em regime de comodato, a obrigação - ou não, de prover as manutenções correspondentes, e as especificidades das manutenções.

V. REQUERIMENTOS

41. Em face das razões expostas, a requerente WT DISTRIBUIDORA LTDA. espera deste mui digno Pregoeiro o **acolhimento e provimento da presente impugnação**, para que seja reformado o Edital do Pregão Eletrônico N° 10/2024 (Processo Administrativo n° 8.741/2024), a fim de que:

- a) Seja adotada a modalidade de **Menor Preço por LOTE** para esta Licitação, com a correspondente alteração do preâmbulo do Edital, e a união dos itens do Termo de Referência em Lotes que contemplem espécies de produtos complementares;

- b) Seja incluído no corpo do Edital a exigência de as Licitantes apresentarem, na sua documentação de habilitação, os respectivos **Alvarás de Funcionamento**, regularmente emitidos pela entidade municipal de vigilância sanitária, das próprias licitantes, e também dos fabricantes dos produtos, em conformidade à Lei n.º 6.437/77.
- c) Seja incluído no corpo do Edital a exigência de as Licitantes apresentarem, na sua documentação de habilitação, as respectivas **Autorizações de Funcionamento**, regularmente emitidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária para próprias licitantes, e também dos fabricantes dos produtos, em conformidade à Lei n.º 9782/99 e a Resolução da Diretoria Colegiada n.º 16/2014.

42. Além disso, cumpre também o Esclarecimento, pela comissão, sobre a necessidade de cessão em comodato, pela futura contratada, dos dosadores associados aos produtos fornecidos, bem como se haverá a necessidade de manutenções dos dosadores, sua periodicidade, eventual substituição do produto, promovendo-se, após os esclarecimentos, à retificação do Edital para inclusão desses pontos que a princípio não têm previsão editalícia.

Termos em que pede deferimento.

Natal/RN, 24 de julho de 2024

WT Distribuidora Ltda.

Por seu representante, Werneck Lima Carvalho