



**DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO PREGÃO  
ELETRÔNICO**

**IMPUGNANTE:** MERAKI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. ME

**IMPUGNADA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE RUSSAS

**PROCESSO ORIGINÁRIO:** PREGÃO ELETRÔNICO N. 001.01.11.2024-DIV

**OBJETO:** REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAL DE CONSUMO DE HIGIENE PESSOAL E OUTROS MATERIAIS AFINS, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DIÁRIO DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS (SECRETARIAS) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RUSSAS.

**DATA DE ABERTURA:** 25/11/2024 às 09h:00m

**I - DA IMPUGNAÇÃO**

A empresa MERAKI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. ME apresentou impugnação ao Edital do Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 001.01.11.2024-DIV, organizado pela Prefeitura Municipal de Russas.

A impugnante sustenta, em síntese, que o edital deixou de exigir a Autorização de Funcionamento de Empresas (AFE) expedida pela ANVISA, documento que, segundo ela, seria imprescindível para a comercialização de produtos classificados como correlatos e cosméticos no objeto licitado.



O argumento central da impugnante repousa na Resolução RDC nº 16/2014 e no entendimento de que mesmo os varejistas, ao comercializarem em condições equiparadas às de distribuidores, estariam sujeitos à referida exigência regulatória.

Adicionalmente, alega que a ausência de tal exigência comprometeria a regularidade e a segurança sanitária, apresentando jurisprudência de tribunais de contas estaduais para respaldar suas alegações.

Este é, em síntese, o relato dos fatos.

## II - DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação está descrita no Art. 164 da Lei 14.133/2021, onde dispõe:

*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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).*

Bem como no item 14.1 do edital:

*14.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação do art. 164 da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.*



A impugnação foi recebida via sistema M2A (compras.m2atecnologia.com.br) no dia **11/11/2024**, consideraremos a presente **tempestiva**.

Assim, verificada a tempestividade e preenchidos os demais requisitos de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito.

### III - DO MÉRITO E DO DIREITO

Preliminamente, é imperioso ressaltar que todos os julgados da administração pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, 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).*

Conforme orienta o Tribunal de Contas da União (TCU), a Administração deve evitar exigências que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, assegurando a isonomia e a ampla participação. A exigência



da AFE, sem uma justificativa técnica clara e proporcional ao objeto licitado, configuraria restrição desnecessária e potencialmente discriminatória

O artigo 37 da Constituição Federal estabelece o princípio da isonomia e o caráter competitivo como elementos norteadores das licitações públicas. Qualquer medida que crie barreiras de acesso sem justificativa técnica e legal prejudica a igualdade de condições entre os concorrentes. A inclusão da AFE como exigência obrigatória pode representar uma barreira de acesso ao certame para potenciais interessados que, de outro modo, estariam aptos a fornecer produtos correlatos e cosméticos de forma regular.

A ausência de fundamentação técnica que demonstre que a exigência da AFE seja essencial para todos os produtos licitados compromete a razoabilidade e a proporcionalidade do pedido formulado pela impugnante. Não há processo licitatório em questão elementos que sustentem a imprescindibilidade do documento para os produtos objeto do certame, conforme orienta a doutrina especializada em Direito Administrativo, como ensina Marçal Justen Filho (2018): "*A exigência de documentos deve estar diretamente relacionada ao objeto licitado, não podendo ser excessiva ou alheia à finalidade pretendida*".

A Administração Pública, no exercício de suas funções, deve buscar a melhor relação custo-benefício e a adequação das exigências ao objeto licitado. Exigências não justificadas, como a de documentos adicionais que podem ser considerados excessivos, devem ser analisadas sob o controle de proporcionalidade, conforme preceitua o TCU.



O TCU já se manifestou diversas vezes em casos similares, reiterando que a inclusão de exigências não previstas na legislação aplicável ou sem justificativa técnica e razoável pode restringir a competitividade de forma indevida. Nos seguintes Acórdãos 1.480/2012 - Plenário e 1818/2013 - Segunda Câmara, o Tribunal considerou que requisitos que extrapolam a necessidade demonstrada pelo objeto são ilegítimos.

A exigência de documentos adicionais pode inviabilizar a participação de potenciais fornecedores, atrasando o atendimento das demandas do ente público, o que vai de encontro ao interesse público primário de eficiência na prestação de serviços e fornecimento de bens essenciais.

A Resolução RDC nº 16/2014, citada pela impugnante, não determina de maneira peremptória que todos os fornecedores de produtos correlatos e cosméticos sejam obrigados a apresentar a AFE em todas as circunstâncias. Tal interpretação pode ser considerada ampliativa, contrariando o princípio da razoabilidade.

Cumpre destacar que a exigência de Licença de Funcionamento, emitida pela Vigilância Sanitária local, e da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE/ANVISA), sem distinguir entre as condições dos participantes, pode resultar em uma imposição desnecessária para empresas varejistas, que não têm obrigatoriedade legal para tanto.

A AFE e a Licença de Funcionamento constituem requisitos para o exercício das atividades de fabricantes e distribuidores, devendo ser aplicados de maneira



proporcional e direcionada, a fim de não limitar indevidamente a competitividade do certame.

Nesse sentido, a Administração deve observar que a exigência desses documentos como critério de habilitação pode restringir a concorrência, especialmente quando aplicada a empresas que não exercem atividades que demandam tal autorização, como os varejistas.

A jurisprudência consolidada orienta que tais exigências sejam direcionadas a fabricantes e distribuidores e, preferencialmente, solicitadas no momento da contratação, para evitar entraves desnecessários ao processo licitatório. Dessa forma, busca-se assegurar o equilíbrio entre o controle sanitário adequado e a ampla concorrência, promovendo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Impende salientar, ainda, que a Lei Federal nº 6.360/76, conforme citado pela própria peça impugnatória, estabelece claramente os critérios para a atuação das empresas que lidam com medicamentos, insumos farmacêuticos, cosméticos e outros produtos sujeitos à vigilância sanitária. Entretanto, ao detalhar as atividades específicas mencionadas no Art. 2º, é evidente que a exigência de autorização sanitária e de registro junto ao órgão competente se aplica apenas às empresas que extraiam, produzam, fabriquem, transformem, embalem, armazenem ou realizem outras operações similares com esses produtos. Esse contexto demonstra que o alcance da exigência não inclui, de forma explícita, as empresas que se dedicam apenas à comercialização desses produtos, como é o caso dos varejistas em muitas licitações públicas.



Ao interpretar os artigos supracitados, fica evidente que o legislador teve a intenção de diferenciar as atividades relacionadas à produção e transformação dos produtos sanitários, que demandam um maior controle sanitário, da simples comercialização. Essa distinção é crucial para garantir que as exigências de habilitação sejam proporcionais e adequadas ao tipo de atividade exercida por cada participante da licitação. Quando a Administração Pública extrapola as exigências legais, impondo critérios sem respaldo normativo claro, pode acabar restringindo a competitividade e, portanto, prejudicando o objetivo maior da licitação: atrair o maior número de concorrentes qualificados.

Além disso, ao impor exigências que extrapolam o disposto na legislação vigente, corre-se o risco de restringir indevidamente a participação de empresas que, em razão da ausência de obrigação legal, não possuem a referida autorização, mas estão plenamente aptas a atender às necessidades do objeto licitado. O papel da Administração, nesse contexto, é garantir que as exigências de habilitação sejam direcionadas apenas às empresas cujas atividades estejam claramente previstas no arcabouço regulatório, evitando distorções que comprometam o caráter competitivo e a isonomia entre os participantes.

A Administração Pública deve zelar pela segurança dos produtos fornecidos, mas não pode impor exigências desproporcionais ou que extrapolam o necessário. O controle de qualidade e conformidade pode ser alcançado por outros mecanismos menos restritivos que não comprometam a competitividade.



Destaque-se, por fim, que a postura da impugnante, MERAKI COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. - ME, revela um claro comportamento contraditório ao longo dos procedimentos licitatórios em que tem participado. Em diversas ocasiões, como exemplificado no processo licitatório de Caldas Novas (Pregão Eletrônico nº 028/2021), a impugnante defendeu que a apresentação da Autorização de Funcionamento de Empresas (AFE) emitida pela ANVISA deveria ser dispensada, sustentando que a exigência de tal documentação seria desproporcional e restritiva às empresas que comercializam produtos saneantes e domissanitários. Essa posição contrasta diretamente com o argumento atual, onde pleiteia justamente a inclusão obrigatória dessa exigência como condição de habilitação, alegando sua imprescindibilidade.

Esse histórico contraditório evidencia a tentativa da impugnante de moldar suas posições conforme interesses pontuais, o que compromete a credibilidade de seus argumentos. Tal comportamento, além de gerar insegurança jurídica, prejudica a eficiência dos processos licitatórios, que devem ser pautados pela isonomia, transparência e competitividade. Ao adotar posições opostas conforme sua conveniência, a impugnante enfraquece a própria fundamentação, demonstrando que sua intenção não é a aplicação uniforme da legislação e das normativas sanitárias, mas sim a criação de barreiras que favoreçam ou excluam determinados competidores, de acordo com o contexto.

Conclui-se, portanto, que a exigência da AFE nos moldes pretendidos pela impugnante não encontra respaldo técnico, legal ou jurisprudencial suficiente para



justificar sua imposição. Tal exigência configuraria uma limitação indevida à competitividade e afrontaria os princípios norteadores das licitações públicas. Por esses motivos, requer-se o improvimento da impugnação, mantendo-se as condições editalícias como estabelecidas.

#### IV - DA DECISÃO

Assim, com base em todo o exposto, concluo por receber a impugnação apresentada, posto tempestiva e, no mérito, dar-lhe **IMPROVIMENTO**, mantém-se inalteradas as condições estipuladas no instrumento convocatório.

Este é o entendimento, salvo melhor juízo.

Russas - CE, 13 de Novembro de 2024.

**MARIA VIEIRA LIMA COELHO**

**ORDENADORA DE DESPESAS**