

À Pregoeira Oficial do CIVAP e à equipe de apoio designada,

Pregão Eletrônico n. 008/2021

Processo nº 12/2021

PAPA LIX PLÁSTICOS E DESCARTÁVEIS LTDA. (“Requerente”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob. nº 00.504.095/0001-80, com sede na Rua Zilda, 1261 – Casa Verde Alta – São Paulo – SP, CEP 02545-001, neste ato representada por seu sócio diretor Sr. SIDNEI RIBEIRO, brasileiro, casado, portador do RG nº 6.595.708 e inscrito no CPF sob nº 003.887.048-70, **(Doc.1 – Doc. sociais e empresariais)** com endereço eletrônico sidnei@papalix.com.br, vem, respeitosamente, nos termos do item 17 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO** face do edital do pregão eletrônico em epígrafe, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. BREVE CONTEXTO

A Representante, teve acesso ao processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, tendo por objeto registro de preço, com critério de julgamento menor preço por item, para fornecimento de materiais de limpeza e higienização, conforme as especificações constantes no Anexo I do Edital para os municípios de ASSIS, BASTOS, CAMPOS NOVOS PAULISTA, CÂNDIDO MOTA, ECHAPORÃ, ESPÍRITO SANTO DO TURVO, FLORÍNEA, IBIRAREMA, IEPÊ, JOÃO RAMALHO, LUPÉRCIO, LUTÉCIA, PALMITAL, PAULISTÂNIA, QUATÁ e SANTA CRUZ DO RIO PARDO.

Entretanto o Edital algumas inconsistências que merecem exame pela Pregoeira e equipe técnica de apoio, conforme os pontos específicos que serão demonstrados a seguir.

III. DO DIREITO

A) Da Autorização de Funcionamento (“AFE”)

Dentre os objetos a serem adquiridos pela Prefeitura há produtos saneantes domissanitários, quais sejam: álcool gel, álcool líquido, sabonete líquido, conforme Anexo I do edital (fls. 16 e seguintes do Edital).



Para fins de esclarecimento, saneantes domissanitários são as substâncias ou preparações destinadas à higienização, desinfecção ou desinfestação domiciliar, em ambientes coletivos ou públicos, em lugares de uso comum e no tratamento da água.

Os produtos saneantes domissanitários estão sujeitos às normas técnicas estabelecidas pelo Ministério da Saúde e ANVISA. A exigência da AFE, está devidamente respaldada nas legislações em vigor, conforme segue.

Para fins de participação em procedimentos licitatórios, a exigência de apresentação da AFE encontra respaldo no art. 30, IV, da Lei 8.666/93, que tem aplicação subsidiária para a modalidade do pregão:

“Art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a”:

(...)

“IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

A Autorização da ANVISA é um ato privativo do órgão competente do Ministério da Saúde, incumbido da Vigilância Sanitária dos produtos de que trata o Decreto nº 8.007/13, contendo permissão para que as empresas exerçam as atividades sob regime de Vigilância Sanitária, instituído pela Lei nº 6.360/76, mediante comprovação de requisitos técnicos e administrativos específicos.

A Lei Federal nº 6.360/76 é o instrumento normativo que regulamenta a Vigilância Sanitária no país, todas as exigências contidas nesse regulamento devem ser obedecidas pelos órgãos públicos e empresas que atuem em áreas sujeitas à vigilância sanitária.

Os produtos saneantes domissanitários estão regulados pela presente Lei e, em seu artigo 50, há expressa exigência de autorização da Anvisa para o funcionamento da empresa que deseja comercializar os produtos, conforme segue:

*Art. 1º - Ficam sujeitos às normas de vigilância sanitária instituídas por esta Lei os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, definidos na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, bem como os produtos de higiene, os cosméticos, perfumes, **saneantes domissanitários**, produtos destinados à correção estética e outros adiante definidos.*

Art. 2º - Somente poderão extrair, produzir, fabricar, transformar, sintetizar, purificar, fracionar, embalar, reembalar, importar, exportar, armazenar ou expedir os produtos de que trata o Art. 1º as empresas para tal fim autorizadas pelo Ministério da Saúde e cujos estabelecimentos hajam sido licenciados pelo órgão sanitário das Unidades Federativas em que se localizem.

(...)



Art. 50. O funcionamento das empresas de que trata esta Lei dependerá de autorização da Anvisa, concedida mediante a solicitação de cadastramento de suas atividades, do pagamento da respectiva Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária e de outros requisitos definidos em regulamentação específica da Anvisa.

O Decreto nº 3029/99, que veio a aprovar o regulamento da ANVISA determina em seu art. 3º, inciso VII que:

Art. 3º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º da Lei nº 9.782, de 1999, devendo:

(...)

VII - autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos mencionados no art. 4º deste Regulamento e de comercialização de medicamentos; (Redação dada pelo Decreto nº 3.571, de 2000).

De sua vez, o art. 4º, inciso IV, do decreto precitado assim dispõe:

Art. 4º 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:

(...)

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

O Decreto 8.077/2013, que regulamenta as condições para o funcionamento de empresas sujeitas ao licenciamento sanitário, e o registro, controle e monitoramento, no âmbito da vigilância sanitária e assim estabelece:

Art. 2º O exercício de atividades relacionadas aos produtos referidos no art. 1º da Lei nº 6.360, de 1976, dependerá de autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e de licenciamento dos estabelecimentos pelo órgão competente de saúde dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, observados os requisitos técnicos definidos em regulamento desses órgãos.

(...)

Art. 3º Para o licenciamento de estabelecimentos que exerçam atividades de que trata este Decreto pelas autoridades dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, o estabelecimento deverá:

I - possuir autorização emitida pela Anvisa de que trata o caput do art. 2º;



II - comprovar capacidade técnica e operacional, e a disponibilidade de instalações, equipamentos e aparelhagem imprescindíveis e em condições adequadas à finalidade a que se propõe;

III - dispor de meios para a garantia da qualidade dos produtos e das atividades exercidas pelo estabelecimento, nos termos da regulamentação específica;

IV - dispor de recursos humanos capacitados ao exercício das atividades; e

V - dispor de meios capazes de prevenir, eliminar ou reduzir riscos ambientais decorrentes das atividades exercidas pelo estabelecimento que tenham efeitos nocivos à saúde.

Por fim, a Lei 6.437/1977, que disciplina as Infrações Sanitárias, em seu art. 10º, inciso IV, determina, expressamente, que estão sujeitos à pena de: ADVERTÊNCIA, APREENSÃO E INUTILIZAÇÃO, INTERDIÇÃO, CANCELAMENTO DO REGISTRO E/OU MULTA, quem: extrair, produzir, fabricar, transformar, preparar, manipular, purificar, fracionar, embalar ou reembalar, importar, exportar, armazenar, expedir, transportar, comprar, vender, ceder ou saneantes e outros produto, utensílios e aparelhos que interessem à saúde pública ou individual, sem registro, licença, ou autorização do órgão sanitário competente ou contrariando o disposto na legislação sanitária pertinente.

Verifica-se, portanto, que a exigência de apresentação da Autorização de Funcionamento (AFE) como documento relativo à Habilitação encontra respaldo na lei e deve ser exigida para todas as atividades e produtos sujeitos à vigilância sanitária.

Além das disposições da lei, vale dizer que, admite-se, no escopo da atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a exigência de alvarás e licenças de Vigilância Sanitária como requisito de habilitação jurídica, e até de qualificação técnica, por se tratar de requisito essencial ao exercício de atividades ligadas a esse segmento de mercado¹.

Nesse sentido, os Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sr. Sidney Estanislau Beraldo e sr. Cláudio Ferraz de Alvarenga assim já se manifestarem na análise de um caso similar:

*por força do art. 7º, VII14, c.c. art. 8º, § 1º, II15, da Lei nº 9.782/99, bem como do § 3º do art. 4116 do mesmo diploma c.c. os artigos 1º17 e 2º18 da Lei nº 6.360/76, a licença em questão é imprescindível à existência jurídica ou ao efetivo exercício da atividade pelas empresas que atuam no ramo do objeto lícitado. Por conseguinte, não haveria como qualquer empresa do ramo atuar e, menos ainda, como participar do certame licitatório, sem a licença da ANVISA, o que invalida a tese de restrição decorrente de sua exigência.*²

¹ TC – 3004/989/15, TC – 1870/989/13 e TC – 883/989/14, TC - 39932/026/10, TC- 2702/008/07, dentre outros

² TC-000667/002/12



“Se a autorização de funcionamento expedida pela ANVISA é, por força de Lei, condição sine qua non para fabricação, distribuição e comercialização de medicamentos, não é despropositada a exigência da Administração de que dela disponha o interessado para se habilitar ao seu fornecimento.

Nem sequer seria racional que uma empresa os comercializasse não dispusesse de um documento que a lei considera essencial para seu funcionamento.

*Não há de se falar, pois, em requisito restritivo, pois todas as empresas do ramo hão de tê-lo desde sua constituição e, portanto, aptas a apresentá-lo já na fase de habilitação”.*³
(grifamos)

Com efeito, não restam dúvidas de que há produtos objeto do presente certame que se encontram sob a égide da Anvisa, uma vez que são fiscalizados e controlados pela Agência em comento, devendo, pois, serem exigidos de todos os licitantes a apresentação da AFE - Autorização de Funcionamento Específica expedida pela Anvisa.

B) Das especificações irregulares

Não obstante as normas da ABNT não possuírem caráter cogente, elas marcam diretrizes que apontam para o correto padrão técnico relativo à qualidade do produto. E o certame licitatório visa, justamente, a aquisição do melhor produto, pelo melhor preço.

Ademais, o Código de Defesa do Consumidor preconiza, em seu artigo 39, inciso VIII, que é considerado prática abusiva colocar no mercado produto em desacordo com “as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas”.

Portanto, o padrão mínimo de qualidade, imposto pela ABNT, em relação a determinado produto, deve ser observado não apenas pelo fornecedor como pela Administração.

Feitas tais considerações, vejamos o caso concreto. O item 18 do Anexo I do Edital, assim descreve o material:

Item 18: Saco para lixo 60 litros. Saco de lixo para uso doméstico; de polietileno; com capacidade de **60 litros**; medindo aproximadamente (60 x 70)cm (l x a), com espessura de no mínimo **8 micras**; preto, sem timbre, com ausência de furos, rotulagem com identificação do fabricante e especificações. Pacote com 100 unid. (grifo nosso)



Verifica-se que é solicitado a espessura mínima de 8 micras. Para fins de contexto, micra equivale a dividir 1 milímetro por 1000. Ou seja, 1 micra é igual a 0,001 milímetro. Para fins de esclarecimento, a micra é uma unidade de medida também relacionada à espessura da lona. Assim, significa que o Edital está solicitando espessura de 0,08 milímetros.

No presente caso, aplica-se a Norma ABNT – NBR 9191 (“Norma”) (**Doc.3 – NBR9191**) e esta não estabelece espessura específica. Isso porque espessura não significa, necessariamente, resistência. Um fator para verificar a resistência é o peso, razão pela qual a própria Norma tem como base o suporte de peso.

Por isso damos a sugestão de colocar a espessura em milímetros, pois na qualidade de fabricante, entendemos que a micra solicitada não é de fabricação viável. Em outras palavras, micragem é apenas uma medida utilizada para definir espessura e a quantidade de micras não evidencia a resistência do material. Dessa maneira, sugere-se a retirada da exigência em micras e a consequente alteração a exigência adequada ao senso comum do mercado no item 18.

Ainda no item 18, além da necessária alteração com relação às micras, é necessária alteração do volume do saco solicitado. Isso porque, a Norma ABNT – NBR 9191 estabelece a capacidade nominal e estipula como adequadas para o armazenamento as seguintes litragens: **15, 30, 50, 90, 100, 70, 90, 100** e para os lixos compactados **70, 90, 110 e 240**, conforme tabela:

Tabela 1 — Classificação para comercialização dos sacos classe I

Tipo	Dimensões planas		Capacidade nominal	
	Largura cm	Altura mínima cm	L	kg
A	39	58	15	3
B	59	62	30	6
C	63	80	50	10
D	92	90	90	18
E	75	105	100	20
F ^a	65	100	70	21
G	92	90	90	27
H	80	100	110	33
I ^b	115	115	240	72

^a Os sacos dos tipos F, G, H e I são destinados ao acondicionamento de lixo compactado.
^b Os sacos do tipo I exigem exclusivamente a movimentação mecânica.

Imagem destacada da ABNT NBR 9191:2008 – item 4.2. Classificação

Diferente do recomendado pela Norma, o item 18 exige saco de lixo com capacidade nominal de 60 litros. Assim, sugere-se a alteração para exigência de saco de lixo com capacidade de 15, 30, 50, 90 ou 100 litros.



Necessária é a reflexão de que as especificações editalícias visam estabelecer características mínimas para fins de garantia da qualidade do produto que se pretende adquirir ponderando à finalidade de utilização do bem e ainda para nortear o julgamento objetivo das propostas.

Além do risco da qualidade e segurança, de alguma maneira o Edital enseja na restrição à competição. Isso porque, se a Administração Pública optou por não atender as disposições das normas da ABNT, não é justo que reprove e desconsidere as empresas que atuam no mercado a anos com materiais conforme as normas regulamentadoras. Não é razoável que empresas eventualmente tenha sua amostra reprovada por apresentar material com a capacidade conforme a norma NBR 9191.

Desta feita, é incontroverso que a Administração Pública está compelida a cumprir os objetivos, os princípios normativos dos processos de contratações públicas, sob pena de negar eficácia ao ordenamento jurídico pátrio, motivo pelo qual o Edital merece ser reformado.

C) DO LAUDO

Nota-se que somente o item 14 solicita laudo analítico/técnico. Entretanto, recomendamos que sejam solicitados para os itens 17 e 18 – sacos de lixo.

Sabe-se que a exigência do laudo não encontra base legal. Trata-se de uma realidade administrativa em razão da alta ocorrência de problemas de qualidade no fornecimento de material. Portanto, fica a critério do ente contratante exigir ou não.

Para fins de esclarecimento, vale dizer que, a exigência de laudo não substitui a obrigatória conferência para fins de aceite e recebimento e tampouco impossibilita a utilização do mecanismo de recebimento provisório.

Considerando que a exigência de amostra não se apresenta como regra e sim como uma possibilidade, é necessária uma motivação. No presente caso, a motivação reside no seguinte fato de que se existem mecanismos capazes de atestar a qualidade do produto antes de ser entregue e colocado à disposição para uso, eles deverão ser utilizados pelo ente público contratante. A adoção do procedimento de amostra reduz sensivelmente riscos de quebra de contrato pela não execução contratual, evitando o gasto de recursos financeiros, contratempos e atrasos.

IV. PEDIDO

À vista do exposto requer-se o recebimento e processamento da presente IMPUGNAÇÃO, postulando, desde logo, a exigência das especificações dos produtos conforme descrições das normas técnicas da ABNT,



em especial, nos itens 17 e 18 e pela exigência das devidas autorização para armazenar e fornecer os produtos cosméticos e domissanitários . Por fim, requer a reconsideração e inclusão da solicitação de laudos.

São Paulo, 18 de Março de 2021.



Sidnei Ribeiro – Sócio Diretor
Papa Lix Plast. e Desc. Ltda.

00 504 095/0001-80

PAPA-LIX PLÁSTICOS E
DESCARTÁVEIS LTDA.

Rua Zilda, 1200
Casa Verde - CEP 02545-001
SÃO PAULO - SP

