

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE LEME/SP
(Ou Autoridade Competente)

Ref.: Pregão Eletrônico nº 037/2025

Processo Administrativo 1DOC Nº 3.455/2025

Objeto: Registro de Preços para Aquisição de Materiais de Limpeza

PRIORIZZI LICITAÇÕES E EMPRESAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 44.256.542/0001-03, com sede na Rua Nereu Ramos, 472, sala 02, Centro, Itaiópolis, Santa Catarina, CEP 89340-000, neste ato representada por seu sócio **CLEBER ODORIZZI**, brasileiro, advogado inscrito na OAB/SC sob o nº 36.968, com endereço profissional constante no rodapé, onde recebe intimações (e-mail: cleber36968@oab-sc.org.br), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e demais disposições aplicáveis, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do Pregão Eletrônico nº 037/2025, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

I. DO BREVE HISTÓRICO NECESSÁRIO

O presente Pregão Eletrônico nº 037/2025 (Processo ADM 1DOC Nº 3.455/2025) visa ao Registro de Preços para Aquisição de Materiais de Limpeza, **objeto substancialmente idêntico ao do Pregão Eletrônico nº 013/2025** (Processo ADM 1DOC Nº 1.901/2025), recentemente lançado pela mesma Municipalidade.

Ocorre que o referido PE 013/2025 foi objeto de Representação com Pedido Cautelar perante o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) por esta mesma Impugnante (então Representante), autuada sob o nº TC-005795.989.25-0, a qual apontava **graves ilegalidades** no instrumento convocatório, notadamente quanto ao agrupamento indevido de itens em lotes, exigências excessivas de laudos técnicos, critérios desproporcionais de capacidade técnica e, principalmente, exigência indevida de Autorização de Funcionamento de Empresa



Aponte a câmera para o QR Code

(AFE) e Licença Sanitária. Cópia daquela Representação segue anexa (Doc. 01 - Representação TCE PE 013-25).

Naquela ocasião, o TCE/SP já havia determinado a suspensão cautelar do PE 013/2025 por força de outra Representação (TC-005611.989.25-2), conforme despacho exarado no processo da Impugnante.

Diante da suspensão e da perspectiva de análise pelo TCE/SP, a Prefeitura Municipal de Leme, por ato do Exmo. Prefeito Municipal datado de 20 de março de 2025, optou por REVOGAR o Pregão Eletrônico nº 013/2025, justificando a medida pela incompatibilidade do prazo processual do TCE com as necessidades municipais. Cópia do Despacho de Revogação segue anexa (Doc. 02 - Despacho Revoga PE 013-25).

Em consequência da revogação, o Conselheiro Relator do TCE/SP, em Despacho de 24 de março de 2025, **DECLAROU EXTINTOS** os processos TC-005611.989.25-2 e TC-005795.989.25-0, por perda superveniente de objeto, **SEM APRECIÇÃO DO MÉRITO** das irregularidades apontadas. Cópia do Despacho de Extinção segue anexa (Doc. 03 - Despacho Extinção TCE).

Agora, a Municipalidade lança o Pregão Eletrônico nº 037/2025, que, lamentavelmente, mantém vícios estruturais idênticos àqueles apontados no certame anterior e que não chegaram a ser analisados em seu mérito pelo TCE/SP, mormente no que tange ao agrupamento de itens em lotes e à ilegal exigência de AFE e Licença Sanitária, conforme se demonstrará.

Desta forma, a presente impugnação visa a apontar a persistência das ilegalidades e requerer a adequação do instrumento convocatório aos ditames legais e à jurisprudência pacífica, antes da realização do certame, agendado para 13/05/2025.

II — DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS – DA PERSISTÊNCIA DAS ILEGALIDADES

II.I. DO AGRUPAMENTO INDEVIDO DE ITENS EM LOTES E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR PREÇO GLOBAL

Tal como no edital anterior, o presente PE 037/2025 adota a divisão do objeto em lotes (agora 20 lotes) e mantém o critério de julgamento por Menor Preço Global por Lote.

Essa modelagem, *data venia*, continua a violar o princípio do parcelamento e a restringir indevidamente a competitividade. Analisando o Anexo I-A, verifica-se que diversos lotes ainda aglutinam **produtos de naturezas distintas**,

especialmente no que concerne à necessidade de controle sanitário pela ANVISA e, conseqüentemente, à exigência (ou não) de AFE para sua comercialização.

Por exemplo, enquanto lotes como 08 (sacos de lixo comuns), 10 (copos descartáveis), 12 (esponjas), 13 (panos), 14 (utensílios como desentupidor, pá), 15 (rodos), 16 (vassouras) e 18 (cestos/baldes) contêm itens que, em regra, **não demandam AFE para sua comercialização**, outros lotes como 01 (hipoclorito/cloro), 02 (álcoois), 03 (desinfetante/detergente), 05 (limpador multiuso), 06 (inseticida/desodorizador), 07 (cera/limpa vidro/etc.), 19 (limpa pedras/piso) e 20 (sabonetes) contêm majoritariamente produtos saneantes ou de higiene/cosméticos, sujeitos ao controle da ANVISA e à exigência de AFE. O Lote 04, por sua vez, mistura saneantes (lava roupas, alvejante) com sabão em pedra.

O julgamento por preço global por lote obriga o licitante interessado em fornecer, por exemplo, apenas os utensílios de limpeza (que não exigem AFE), a cotar e se responsabilizar também por itens saneantes (que exigiriam AFE), e vice-versa. Isso alija do **certame empresas especializadas em apenas uma linha de produtos ou que possuem diferentes regimes regulatórios** (como varejistas potencialmente isentas de AFE).

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o parcelamento do objeto **deve ser perseguido sempre** que técnica e economicamente viável, com o objetivo de maximizar a competitividade por meio do aproveitamento das diversas capacidades ofertadas pelo mercado.

A Súmula TCU 247 reforça a necessidade de parcelamento do objeto da licitação para ampliação da competitividade, exceto quando **comprovada sua inviabilidade técnica ou econômica**. A jurisprudência do TCU, como evidenciado no Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, legitima a formação de lotes com elementos de mesma característica **quando demonstrado que a licitação por itens isolados colocaria em risco a economia de escala e a celeridade processual**.

No caso apresentado, o agrupamento de itens de naturezas regulatórias distintas (itens que exigem Autorização de Funcionamento de Empresa - AFE, e itens que não exigem) em um mesmo lote parece limitar a participação de empresas que não detêm a AFE, pois as obriga a assumir responsabilidades por categorias de produtos que estão fora de sua especialização ou capacidade regulatória. Essa prática pode ser considerada restritiva e desfavorável à ampla competição, especialmente se os itens podem ser facilmente desagregados e licitados separadamente sem prejuízo à administração.

A justificativa constante no ETP (Anexo I-B) para o agrupamento, baseada em economia de escala e logística, não se sustenta frente ao potencial restritivo da medida e à possibilidade de maior economicidade advinda da ampla concorrência que o parcelamento adequado proporcionaria — o que neste caso, com todo respeito, está genérico.

Nesse sentido, o TCE/SP já se manifestou em caso análogo (TC-011742.989.23 – Amparo), determinando a divisão do objeto (kit maternidade) para separar itens de higiene (sujeitos a controle) de peças de vestuário, com requisitos de qualificação distintos para cada grupo. A lógica deve ser aplicada ao presente caso.

Impõe-se, portanto, a revisão do agrupamento, com a licitação sendo realizada por itens ou, no mínimo, por lotes que contenham apenas produtos de mesma natureza e sujeitos aos mesmos requisitos regulatórios, garantindo a isonomia e a máxima competitividade.

II.II. DA EXIGÊNCIA INDISCRIMINADA E ILEGAL DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE EMPRESA (AFE) E LICENÇA SANITÁRIA

O vício mais grave, e que também persistiu do edital anterior, reside nas exigências de habilitação contidas no Anexo III, item 1, alínea 'f'. O dispositivo exige, para empresas que vençam lotes contendo produtos cosméticos, saneantes/domissanitários e correlatos:

"f.1) LICENÇA DE FUNCIONAMENTO DA LICITANTE, emitida pela Vigilância Sanitária local (...)", com a ressalva de dispensa para varejistas se comprovada a não exigência pela legislação local.

"f.2) AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE EMPRESA (AFE) - específica para o exercício da atividade, expedidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (...)"

A redação do item "f.2", ao exigir a AFE de forma genérica, sem qualquer ressalva para empresas varejistas ou vinculação aos lotes específicos que contenham produtos sob controle da ANVISA, é manifestamente ilegal e restritiva, pelos seguintes motivos:

A) Violação da RDC ANVISA 16/2014

O art. 5º, inciso III, da RDC 16/2014 é expresso ao ISENTAR de AFE os estabelecimentos que realizam o "comércio varejista de cosméticos, produtos de higiene

pessoal, perfumes e saneantes". A norma federal não faz distinção quanto ao adquirente (pessoa física ou jurídica). A interpretação de que a venda para a Administração Pública (pessoa jurídica) automaticamente caracterizaria "distribuição" ou "comércio atacadista" (Art. 2º, VI da RDC 16/2014), atraindo a necessidade de AFE (Art. 3º da RDC 16/2014), **ignora a isenção específica e textual conferida à atividade primordial da empresa (varejo).**

B) Contradição Interna e Reconhecimento da Legislação Local:

O próprio edital, no item f.1, reconhece a possibilidade de dispensa da Licença Sanitária Local para varejistas, condicionada à legislação municipal/estadual. Ora, conforme a Portaria CVS nº 01/2024, esta dispensa o licenciamento sanitário local para o CNAE 4789-0/05 (comércio varejista de produtos saneantes domissanitários). Se a legislação local, reconhecida pelo edital, dispensa a licença sanitária para o varejista, é incoerente e desarrazoado manter a exigência da AFE federal para a mesma atividade varejista, ignorando a isenção prevista na RDC 16/2014.

C) Jurisprudência do TCE/SP:

O tema já foi enfrentado pelo TCE/SP. No Acórdão TC-011742.989.23 (Amparo), o Tribunal, ao determinar a separação dos lotes, consignou que, embora a AFE seja exigível de quem contrata com a Administração (equiparado a atacadista), o edital deve consignar ressalva expressa quanto à dispensa da Licença de Funcionamento local para varejistas/isentos pela legislação local. No Acórdão TC-014407.989.24 (São Carlos), o TCE/SP reforçou esse entendimento, determinando a inclusão expressa da exigência de AFE e Licença Local no edital, mas mantendo a ressalva de dispensa da Licença Local para os casos previstos em lei. Além disso, o artigo 66 da Lei 14.133/21, embora mencione a necessidade de autorização para o exercício da atividade, deve ser lido em conjunto com as normas específicas (como a RDC 16/2014) que preveem isenções.

Ao exigir a AFE de forma indiscriminada no Anexo III, a Administração de Leme impede a participação de inúmeras empresas varejistas, plenamente capazes de fornecer diversos itens ou lotes (especialmente aqueles sem produtos controlados), mas que são legalmente dispensadas de possuir a AFE pela RDC 16/2014. A exigência de habilitação deve ser pertinente ao objeto licitado (Art. 62 da Lei 14.133/21); exigir AFE de quem oferta apenas para lotes de utensílios (Lotes 12 a 18, por exemplo) é impertinente e ilegal.

Portanto, a exigência de AFE (Anexo III, 1.f.2) deve ser obrigatoriamente ajustada para:

- a) ser exigida apenas dos licitantes que disputarem lotes que contenham efetivamente produtos sujeitos ao controle da ANVISA (saneantes, cosméticos, etc.); e
- b) respeitar a isenção prevista no Art. 5º, III, da RDC 16/2014 para as empresas que exercem o comércio varejista desses produtos.

II.III. DA MANUTENÇÃO DA EXIGÊNCIA DESPROPORCIONAL DE CAPACIDADE TÉCNICA (ATESTADOS – 20% POR ITEM)

Por fim, mas não menos importante, o novo edital mantém, no Anexo III, item 4.A, a criticada exigência de que o licitante comprove ter fornecido, no mínimo, "20% (vinte) por cento, das quantidades **de cada item previsto** no(s) lote(s) que sagrar-se vencedora".

Conforme já extensamente argumentado na representação anterior (Doc. 01 - itens II.IV), tal exigência é flagrantemente desproporcional e restritiva, especialmente **quando aplicada a lotes heterogêneos e com grande quantidade de itens (alguns dos quais podem ter quantidades estimadas elevadas, mas baixa complexidade ou valor agregado)**.

Exigir a comprovação **individualizada para cada item inviabiliza** a participação de empresas que, embora experientes no fornecimento de produtos de limpeza de forma geral ou em itens mais relevantes, **podem não ter um histórico específico com um item secundário do lote na quantidade exigida**. Isso favorece indevidamente grandes distribuidores generalistas em detrimento de empresas especializadas ou de menor porte, contrariando a busca pela proposta mais vantajosa e pela ampliação da competição.

A jurisprudência, inclusive do TCU (Acórdãos 1496/2015 e 1417/2008, citados na representação anterior), rechaça exigências de qualificação técnica desarrazoadas, onerosas e desnecessárias à garantia do cumprimento do contrato. A comprovação de aptidão poderia ser feita de forma global por lote, por grupo de itens similares, ou com percentuais compatíveis com a relevância e complexidade de cada item ou grupo, e não pela exigência inflexível de 20% para todos os itens indistintamente.

Entendido. Você deseja que eu elabore o item "II.IV" da peça de impugnação, focando na questão dos laudos (ou da ausência mais generalizada deles agora) e como isso ainda se conecta com a problemática do agrupamento por lote e a necessidade de licitação por itens.

Mesmo que o novo edital (PE 037/2025) tenha reduzido drasticamente as exigências de múltiplos laudos técnicos específicos para cada item, a lógica de que o agrupamento por lote ainda pode gerar problemas relacionados a requisitos documentais (mesmo que seja "apenas" o registro/notificação na ANVISA ou um certificado específico para um único item dentro de um lote grande) permanece válida.

II.IV. DA IMPRESCINDIBILIDADE DA LICITAÇÃO POR ITENS DIANTE DA PERSISTÊNCIA DE EXIGÊNCIAS DOCUMENTAIS RESTRITIVAS NOS LOTES – A QUESTÃO DOS "LAUDOS" E REGISTROS

Conforme exhaustivamente demonstrado na representação ofertada em face do Pregão Eletrônico nº 013/2025 (Doc. 01), um dos vícios mais danosos à competitividade residia na exigência de **uma multiplicidade de laudos técnicos específicos para diversos itens**, muitos deles de uso comum, agrupados em lotes. Naquela ocasião, a ausência de um único laudo para um único item resultaria na desclassificação da proposta para todo o lote.

Com o advento do novo Edital do Pregão Eletrônico nº 037/2025, observa-se que houve uma aparente supressão daquela extensa lista de laudos técnicos detalhados (como testes de irritabilidade, pH, estabilidade, ação bactericida específica para diversas cepas, etc.) que oneravam excessivamente os licitantes no certame anterior. Contudo, a questão de fundo ligada à apresentação de documentação comprobatória da especificidade e regularidade dos produtos, e as consequências de sua **ausência no contexto do agrupamento por lotes**, ainda merece crítica e reforça a necessidade de parcelamento do objeto.

O Anexo I-A do Edital nº 037/2025, ao descrever os itens, ainda estabelece, para diversos produtos (especialmente saneantes, cosméticos, produtos de higiene e correlatos), a necessidade de apresentação de "registro/notificação na anvisa" [vide, por exemplo, Lote 01, Itens 01-05; Lote 02, Itens 01-04; Lote 03, Itens 01-04; Lote 20, Itens 01-02 etc.]. Para outros, como as luvas do Lote 17, exige-se o Certificado de Aprovação - CA. Adicionalmente, o edital prevê a possibilidade de exigência de amostras (Anexo I-A, item 374 do edital) para verificação da conformidade com as especificações.

Embora a exigência de registro na ANVISA ou CA seja, em si, legal e necessária para os produtos que a eles se submetem, **o problema ressurge e se agrava quando o edital mantém o agrupamento de múltiplos itens em um mesmo lote e**, crucialmente, o critério de julgamento por Menor Preço Global por Lote.

Nessa sistemática, o licitante é obrigado a cotar e, conseqüentemente, a comprovar a regularidade documental (seja um registro na ANVISA, um CA ou a adequação da amostra) **para absolutamente todos os itens que compõem o lote ofertado.**

A falha em demonstrar a conformidade de um **ÚNICO PRODUTO**, ou a não apresentação do registro ANVISA/CA para **um item específico dentro de um lote** que contenha dezenas de outros itens regulares, **fatalmente levará à inabilitação ou desclassificação da proposta para o lote inteiro.**

Imagine-se um lote que contenha, por exemplo, 20 (vinte) produtos distintos. Se um licitante possui 19 (dezenove) produtos perfeitamente regulares, com todos os registros/certificados aplicáveis e amostras conformes, mas falha em apresentar o registro ANVISA para o vigésimo item (talvez por um lapso, por uma questão documental pontual com aquele fornecedor específico, ou por qualquer outro motivo alheio à sua capacidade de fornecer os demais), ele será sumariamente alijado da disputa por aquele lote.

Esta situação demonstra, de forma inequívoca, como o agrupamento por lotes, mesmo com a simplificação das exigências de "laudos" (no sentido de múltiplos testes técnicos), ainda impõe um ônus desproporcional e um risco significativo aos licitantes. A regra do "tudo ou nada" por lote é um entrave à competitividade, pois:

- a) Restringe a participação de empresas que poderiam ofertar com excelência e preços vantajosos uma parcela significativa dos itens do lote, mas que, por uma particularidade em um único item, são impedidas de competir.
- b) Não permite que a Administração afigure a real economicidade por produto, pois a proposta mais barata para um lote pode não significar os melhores preços para cada um de seus componentes isoladamente.
- c) Cria uma barreira à entrada de novos competidores, que podem ter dificuldade em apresentar um portfólio completo e documentalmente regular para todos os itens de lotes extensos.

Se a licitação fosse conduzida por item, como defendido desde a representação anterior e como faculta a Lei nº 14.133/2021 (Art. 40, V, 'b'), cada produto seria avaliado individualmente. A empresa apresentaria sua proposta e a documentação pertinente (registro ANVISA, CA, etc.) para os itens que tem condições de fornecer. Uma eventual falha documental em um item não contaminaria sua participação nos demais.

Portanto, a questão dos "laudos" – aqui entendidos de forma mais ampla como toda a documentação comprobatória da regularidade e especificidade do produto (incluindo registros em órgãos competentes e conformidade de amostras) – continua a ser um fator que, **associado ao agrupamento por lotes**, gera distorções e restrições. A forma de licitar por preço global por lote, exigindo 100% de conformidade documental e de produto para todos os itens sob pena de desclassificação do lote, é um forte argumento para que se adote o parcelamento por item, garantindo assim maior competitividade e a efetiva busca pela proposta mais vantajosa para cada necessidade da Administração.

III – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, demonstrada a persistência de graves ilegalidades no Edital do Pregão Eletrônico nº 037/2025, que repetem vícios insanáveis já apontados em face do edital anterior (PE 013/2025) e que não foram objeto de análise de mérito pelo TCE/SP, a Impugnante requer:

- a) O recebimento e processamento da presente Impugnação;
- b) A imediata SUSPENSÃO do Pregão Eletrônico nº 037/2025, Processo ADM 1DOC Nº 3.455/2025, como medida de cautela para evitar a realização de um certame eivado de nulidades;
- c) No mérito, que seja JULGADA PROCEDENTE a presente Impugnação, para determinar à Prefeitura Municipal de Leme que RETIFIQUE o Edital do Pregão Eletrônico nº 037/2025, sanando as ilegalidades apontadas, em especial para:
 - c.1) Promover o adequado PARCELAMENTO do objeto, licitando-o por itens ou por lotes que contenham produtos de naturezas estritamente homogêneas, separando aqueles sujeitos ao controle da ANVISA (e possível exigência de AFE) daqueles que não o são;
 - c.2) REVER o critério de julgamento para adequá-lo ao parcelamento efetivo;
 - c.3) ALTERAR o Anexo III, item 1.f, para:
 - i. Exigir a AFE e a Licença Sanitária Local apenas dos licitantes que concorrerem aos lotes que efetivamente contenham produtos sujeitos a tais controles;
 - ii. Explicitar que a exigência de AFE (item 1.f.2) NÃO SE APLICA às empresas que realizam o comércio varejista de cosméticos, produtos de higiene pessoal e saneantes, em respeito ao Art. 5º, III, da RDC ANVISA 16/2014, independentemente de venderem para pessoa jurídica;

- iii. Manter a ressalva quanto à dispensa da Licença Sanitária Local (item 1.f.1) para varejistas e outros isentos conforme legislação local (confirmada pela Declaração da VISA Leme anexa).
- c.4)** REVER o critério de qualificação técnica previsto no Anexo III, item 4.A, afastando a exigência de comprovação de 20% para cada item do lote e adotando critérios mais razoáveis e proporcionais à complexidade do objeto (seja global por lote ou por grupo de itens).
- d)** Que seja designada nova data para a realização do certame somente após a integral correção do edital e sua respectiva republicação, garantindo prazo hábil para análise e participação dos interessados.

Nestes termos, pede deferimento.

Leme (SP), 06 de maio de 2025

Cleber Odorizzi | Advogado

OAB/SC 36.968