



PROCESSO N.º: 04.000455.20.58

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 020/2020

OBJETO: Aquisição de carnes de frango, suína e derivados, para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e das ações de Assistência Alimentar à Rede Socioassistencial, sob a gestão da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), conforme especificações constantes no Anexo I do edital.

ASSUNTO: Impugnação aos termos do edital.

IMPUGNANTE: BSM Atacadista Eireli.

1 ADMISSIBILIDADE

Impugnação aviada a tempo e modo, proposta nos termos do edital e da legislação aplicável.

2 DO ITEM IMPUGNADO

Em síntese, a Impugnante aduz:

- 1) *Em relação à qualificação técnica, "o edital não mencionou para os estabelecimentos localizados em Belo Horizonte que possuem o Alvará Sanitário do mesmo Município, e que realizam o comércio de seus produtos de marca própria dentro de Belo Horizonte, que, além de contrariar os dispositivos da Lei 7.899/89 e Lei 1283/50, também limita a participação de empresa, reduzindo a concorrência e, portanto, contrariando a Lei 8.666/93";*
- 2) *Que "ademais, estamos juntando uma Declaração da Gerência da Vigilância Sanitária da Região Noroeste, onde nos permite manipular e armazenar nossos produtos mediante a apresentação do Alvará Sanitário de Belo Horizonte";*
- 3) *Que "portanto, se faz necessária uma retificação nos dizeres do edital, adequando-os à norma legal vigente, com fins ao atendimento dos princípios dispostos no artigo 3º da Lei 8.666/93";*
- 4) **Requer a procedência das razões de impugnação e a alteração do edital.**

Resumidamente, são as alegações.



3 DO MÉRITO:

Em apertada síntese, a Impugnante alega que o edital não mencionou no item de qualificação técnica a participação de estabelecimentos que estão localizados em Belo Horizonte e realizem o comércio de produtos de marca própria dentro desta cidade, e que possuem o Alvará Sanitário emitido pela Prefeitura de Belo Horizonte, o que frustra o caráter competitivo da licitação.

Realizada consulta junto à Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUSAN, órgão responsável pela elaboração do termo de referência, esta exarou o seguinte Parecer (documento constante nos autos):

"Inicialmente, cumpre esclarecer que a Prefeitura de Belo Horizonte - PBH, por meio da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUSAN, realiza a gestão de diversos programas, projetos e ações, no âmbito da segurança alimentar e nutricional, à luz do direito humano à alimentação e da legislação. Todas as ações de Assistência Alimentar da PBH têm como objetivo o atendimento de milhares de crianças, jovens, adultos e idosos, sejam nas unidades educacionais, nas unidades socioassistenciais e nos restaurantes populares. Tais ações são planejadas com técnica e qualificação para ofertar cerca de 100 milhões de refeições anuais.

No contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE deve-se considerar o número de escolas, número de alunos, tipos de programas realizados e o período de permanência dos alunos nas unidades educacionais. Tais condições demandam especificidades de atuação para garantir o atendimento regular, permanente, adequado e principalmente seguro para todos os estudantes. Em Belo Horizonte, são 557 unidades municipais e parcelas, mais de 210 mil alunos, mais de 82 milhões de refeições/ano, o equivalente a uma média superior a 410 mil refeições/dia. A PBH conta com uma equipe de 75 nutricionistas, no quadro técnico do PNAE, que planejam, executam e avaliam as ações do PNAE com zelo e total responsabilidade, pensando sempre no melhor



atendimento aos alunos, que é a maior e melhor referência para profissionais e famílias.

Já as unidades socioassistenciais atendem centenas de pessoas (crianças, jovens, adultos e idosos), em sistema de acolhimento institucional, sendo 92 unidades, com preparo de até sete tipos refeições/dia, de domingo a sábado, quase 07 milhões de refeições/ano, sendo fundamental estabelecer condições de participação e contratação que garantam a produção, manipulação, embalagem e logística de entrega dos produtos com o consequente fornecimento adequado e seguro.

Diante do exposto, resta claro que o presente procedimento licitatório deve ser cercado de toda e cautela no que tange à qualificação técnica dos licitantes, suas instalações e principalmente a procedência e qualidade dos produtos que serão fornecidos, principalmente sob os aspectos nutricionais e sanitários.

Com vistas a estabelecer critérios que atinjam esse objetivo, resguardando dessa forma a Administração e os beneficiários de seus programas de assistência alimentar, o Núcleo de Controle de Qualidade da SUSAN definiu regras no Termo de Referência, transcritas para o edital, que preveem a participação dos seguintes tipos de estabelecimentos, em consonância com a legislação aplicável:

- a) Estabelecimentos de carnes e derivados – abatedouros frigoríficos e unidades de beneficiamento de carnes e produtos cárneos;*
- b) Estabelecimentos de armazenagem classificados como entreposto de produtos de origem animal;*
- c) Estabelecimentos de armazenagem classificados como casas atacadistas;*
- d) Representantes comerciais (pessoas jurídicas).*

O Instrumento Convocatório exige nas alíneas b.1, b.2, b.3 e b.4 do subitem 14.2.3. os documentos relativos à inspeção dos referidos estabelecimentos.



O Edital requer, ainda, que todos os produtos descritos estejam devidamente embalados e com selo de inspeção, seja do SiF, SISBI-POA ou IMA, a fim de garantir a qualidade e a procedência das carnes, de maneira a qualificá-los e minimizar os riscos para os usuários dos programas e ações de assistência alimentar da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no município de Belo Horizonte.

Conclui-se, desta forma, que as exigências supramencionadas visam garantir a necessária fiscalização do estabelecimento, na medida do seu enquadramento, bem como a devida inspeção da procedência e qualidade dos produtos ofertados.

Posto isto, cabe esclarecer que toda a legislação citada pela impugnante em sua peça está devidamente contemplada no edital não se configurando, em nenhum dos seus dispositivos, qualquer descumprimento de preceito legal.

Para melhor compreender o perfil da BSM Atacadista Eirelli, a equipe do Núcleo de Controle de Qualidade, da SUSAN, realizou visita técnica ao estabelecimento, no dia 01/09/2020. Conforme verificado, a empresa poderia ser classificada como casa atacadista, que é definida da seguinte forma pelo Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, Art. 23, §2º: "...estabelecimento registrado no órgão regulador da saúde que receba e armazene produtos de origem animal procedentes do comércio interestadual ou internacional prontos para comercialização, acondicionados e rotulados, para efeito de reinspeção". No § 3º, consta que nos estabelecimentos citados nos § 1º e § 2º, não serão permitidos quaisquer trabalhos de manipulação, de fracionamento ou de reembalagem. (grifos nossos)

Portanto, a própria situação da empresa está corretamente prevista na alínea b.3 do subitem 14.2.3 do edital que estabelece a obrigatoriedade da apresentação de licença e/ou alvará sanitário emitido pela Vigilância Sanitária local. Assim, caso a empresa, de fato, apresente o Alvará que afirma possuir, certamente será considerada apta no que se refere às regras editalícias que dizem respeito à fiscalização do seu estabelecimento. Neste sentido, a empresa pode participar do processo ofertando produtos prontos para comercialização, acondicionados,



inspecionados e rotulados com a devida indicação do órgão fiscalizador (SIF, SISBI-POA ou IMA), já que para o Município de Belo Horizonte ainda não foi regulamentado o solo de fiscalização local.

Por outro lado, constatou-se também, que a empresa dispõe de outra linha, com a manipulação de carcaças de bovinos e suínos, que são embalados como cortes de MARCA PRÓPRIA. Cumpre esclarecer que, após a manipulação dessas carcaças, não há como verificar/garantir a procedência dos cortes embalados de marca própria. Desta maneira, neste contexto da manipulação dos produtos de marca própria, o NCQ entende que a empresa não pode comercializá-los com a PBH, exatamente pela perda da identificação da procedência da carne, o que impõe riscos excessivos à Administração e para o elevado número de beneficiários dos programas nutricionais em uma futura contratação.

Para participar da licitação, com produtos de marca própria, a empresa BSM Atacadista Eireli precisaria ter o solo de inspeção do SIF, IMA ou do SISBI-POA, já que o solo do Serviço de Inspeção do Município de Belo Horizonte para produtos de origem animal ainda não foi instituído.

Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, entendemos pelo NÃO ACATAMENTO DA IMPUGNAÇÃO apresentada”.

Em complementação ao parecer exarado pelos técnicos da SUSAN, é importante frisar, quanto à declaração genérica expedida pela Gerência de Vigilância Sanitária Noroeste, em 25 de maio de 2018, que a impugnante tinha como objeto social o comércio varejista 'e atacadista de carnes e derivados, dentre outras atividades.

Desta forma, tal declaração visava permitir que a empresa pudesse funcionar exercendo tais atividades. Os desdobramentos do exercício destas atividades poderiam ter diversas abrangências, mas também algumas restrições de acordo com o caso concreto, possíveis consequências e atores envolvidos, como por exemplo:

- 1- No comércio varejista realizado entre a empresa e o consumidor final há o corte e a manipulação da carne em pequenas quantidades, na sua maioria em um balcão na frente do cliente;

- 2- No comércio atacadista realizado entre duas empresas privadas, com quantitativos que podem ser mais expressivos, a responsabilidade sobre a manipulação e procedência dos produtos que não foram inspecionados, assim como os riscos decorrentes de tal situação são assumidos por um "privado";
- 3- Já o comércio atacadista entre uma empresa privada e um órgão público deverá ser realizado por meio de licitação, à luz da Lei nº 8.666/93 c/c a Lei nº 10.520/02 no caso da escolha pela modalidade pregão, como no presente processo.

Neste sentido, cumpre esclarecer que Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Para tanto, a Administração, exercendo o seu juízo de oportunidade e conveniência, estipula no edital as regras que entende necessárias para alcançar a plena satisfação do pleito. Cabe ao licitante, em observância ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, atender às exigências estabelecidas.

Por óbvio, as três situações abordadas, são completamente distintas e devem ser tratadas na medida de suas diferenças. A introdução do parecer exarado pela equipe da SUSAN demonstra claramente o porte desta licitação, bem como os encargos que a Administração Municipal tem na gestão de seus programas de assistência alimentar, além de sua responsabilidade para com a saúde do seu vasto universo de beneficiários.

Percebe-se, portanto, que a impugnante pode comercializar carnes no Município de BH, por meio de alvará sanitário e outros requisitos legais. No entanto, para participar do certame deverá também fornecer produtos com os selos *SIF*, *SISBI-POA* ou *IMA*.

A exigência da fiscalização do produto por meio do SIF, SISBI-POA ou IMA, como meio de garantir a procedência dos produtos, está prevista no Decreto Federal Nº: 9.013, DE 29 DE MARÇO DE 2017.



Vale ressaltar, por analogia, que exigências coerentes resguardam a Administração sem abreviar a competitividade:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA VISANDO O FORNECIMENTO DE MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENIZAÇÃO, COPA, COZINHA E DESCARTÁVEIS. ALEGAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

A exigência de Autorização de Funcionamento (AFE) concedido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA às empresas participantes do certame, na fase de Habilitação, não restringe a competitividade, porquanto tem o objetivo de garantir que o produto a ser licitado atenda às exigências técnicas necessárias.

(...)

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise das irregularidades apontadas, considerando a documentação acostada, a manifestação do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

II.1 Da exigência de Autorização de Funcionamento concedida pela ANVISA, Cláusula VIII, Item 1.18, Pregão Presencial nº 004/2017:

(...)

Com relação à argumentação de falta de respaldo legal, a Unidade Técnica (fl.52-v) ressaltou que a modalidade pregão aplica-se subsidiariamente a Lei nº 8.666/93, conforme disposto no art. 9º da Lei 10.520/02'.

Destacou que a Lei 8.666/93, por sua vez, em seus artigos 27 e 31 estabelece a documentação que poderá ser exigida para comprovar a habilitação jurídica. Salientou, também, que o art. 28, inciso V exige a apresentação de autorização para funcionamento, quando a atividade exigir, conforme disposto em seu art. 28, inciso V, vejamos:

V – decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir. (grifou-se)

Prosseguindo em seu entendimento, esclareceu o Órgão Técnico que alguns tipos de empresas necessitam da Autorização de Funcionamento concedido pela ANVISA, por



força do art. 2º, inciso VI da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 16, de 1º de abril de 2014, ANVISA, (f. 52-v/53), vejamos:

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

(...)

VI - distribuidor ou comércio atacadista: compreendo 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; (grifou-se)

Destacou a Unidade Técnica, fl. 53, que em se tratando de contrato de fornecimento de produtos entre a administração pública e empresa fornecedora do ramo, fica configurado o comércio por atacado, por estar sendo realizado entre pessoas jurídicas, conforme aludido no inciso VI, art. 2º, da Resolução ANVISA nº 16/2014.

Observou o Órgão Técnico que a empresa Denunciante tem por objeto social o comércio atacadista e varejista dos itens elencados às fl. 02/03 dos autos², dentre eles os produtos de higiene e saneantes. Nesse sentido, ressaltou o Órgão Técnico que referidos produtos estão sob o crivo das normas da vigilância sanitária, em especial da Lei 6.360, de 23 de setembro de 1976.

(...)

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas discordou do posicionamento defendido pelo Órgão Técnico no que diz respeito à previsão legal que ampara a exigência editalícia questionada, aduzindo que, in casu, a regra aplicável não é o art. 28, inciso V, mas aquela prevista no inciso IV do art. 30 da Lei nº 8.666/93, vejamos:

(...)

Para respaldar seu posicionamento, transcreveu o ilustre Procurador entendimentos jurisprudenciais, a saber:

(...)

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE ÁLCOOL ETÍLICO EM GEL. CONHECIMENTO. EDITAL EM DESACORDO COM EXIGÊNCIAS DA ANVISA. NEGATIVA DA SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 9.3. determinar ao TRE/SP que, no prazo de 15 (quinze) dias, faça constar do



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

edital do Pregão Eletrônico 62/2016 a exigência de que as empresas participantes comprovem o cumprimento dos requisitos previstos na Lei 6.360/1976, no Decreto 8.077/2013 e na Resolução 16/2014/Anvisa, quando aplicável, de modo a garantir que o produto a ser licitado atenda às exigências técnicas necessárias; (TCU - REPR: 01854920160, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data do Julgamento: 03/08/2016)10

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO (AFE/ANVISA) PARA HABILITAÇÃO EM LICITAÇÃO. EDITAL DO PREGÃO. PREVISÃO. RESOLUÇÃO ANVISA. ATIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO. NATUREZA DO OBJETO LICITADO. AFE COGENTE. DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE VENCEDORA. VINCULAÇÃO AO EDITAL. RECURSO PROVIDO. 1) Segundo o inciso III do art. 5º da Resolução n.º 16/2014 da ANVISA, não é exigida a Autorização de Funcionamento (AFE) dos estabelecimentos ou empresas que realizam o comércio varejista de cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes e saneantes. 2) Embora a licitante declarada vencedora tenha por objeto o exercício de atividade varejista, o Edital do pregão presencial n.º 000009/2015 da Prefeitura Municipal de Maratizos estabeleceu a exigência de o licitante vencedor apresentar AFE. 3) Além disso, o inciso VI do art. 2º da Resolução n.º 16/2014 da ANVISA estabelece que o comércio em quaisquer quantidades realizado entre pessoas jurídicas tem natureza de distribuição ou atacadista, e não varejista. 4) Para a empresa que realize atividade de distribuição de medicamentos e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes, saneantes e envase ou enchimento de gases medicinais, o artigo 3º da Resolução n.º 16/2014 da ANVISA exige a Autorização de Funcionamento (AFE). 5) Logo, considerando que o objeto do pregão consiste na escolha da melhor proposta para registro de preços para aquisição de fraldas descartáveis, em atendimento à Secretaria Municipal de Saúde (gênero no qual estão inseridas as fraldas descartáveis, ex vi da definição contida no RDC N.º 211/2005 e no item 1.2 da Portaria n.º 1.480/90, ambas da ANVISA), envolvendo, portanto, pessoas jurídicas, conclui-se, em cognição sumária, que a referida aquisição licitada subsume-se à definição de distribuição ou comércio atacadista, e não de comércio varejista, mister para o qual é cogente a apresentação da AFE. 6) Por conseguinte, tendo em vista que a licitante vencedora não apresentou a competente Autorização de Funcionamento (AFE), nos termos da alínea m



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

do item 10.2.1 do instrumento convocatório, revela-se aplicável, a priori, a hipótese de desclassificação estabelecida no item 10.4 do edital. 7) Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41 da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital (STJ - AgRg no AREsp 458436/RS – Segunda Turma - Ministro HUMBERTO MARTINS - DJe 0204/2014). 8) Recurso provido. ACORDA a Egrégia Segunda Câmara Cível, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, por maioria, dar provimento ao recurso. Vitória, 23 de fevereiro de 2016. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADOR RELATOR).

Com relação à questão suscitada, verifico que a exigência de que os interessados no certame apresentem, na fase de Habilitação, Autorização de Funcionamento concedido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, encontra-se respaldada no inciso IV do art. 30 da Lei 8.666/93.

Existindo normas específicas que regulamentam a fabricação e a comercialização dos produtos que compõem o objeto do certame ora analisado, e admitindo o art. 30, inciso IV da Lei 8.666/93 a prova de atendimento dos requisitos previstos em lei especial para a qualificação técnica dos interessados no certame, é de se concluir que não há ilegalidade na exigência contida do Edital do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 004/2017. (...)” (destacamos)

(TCE/MG – Denúncia n. 1007383 – Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Julgamento em 05.10.2017)

Esta exigência somente vem a resguardar a Administração e seu público alvo de que o produto comercializado tem a garantia de procedência sob os aspectos nutricionais e sanitários com vistas a assegurar o bem maior que é a saúde pública.

Frente ao exposto, considerando que o Município de Belo Horizonte não possui selo próprio que garanta a procedência dos produtos, resta evidenciado que o conteúdo, validade e abrangência da referida declaração da Gerência de Vigilância Sanitária da Regional Noroeste não podem ser interpretados de forma única e definitiva, independentemente da avaliação do caso concreto. Aclarar a tese apresentada pela impugnante seria fazer prevalecer o interesse privado em detrimento do interesse público, o que seria inadmissível.



Não há no edital, nenhuma cláusula que esteja em desacordo com a legislação que disciplina a matéria. Foram respeitados ainda, todos os princípios basilares da licitação, estando todas as exigências editalícias devidamente fundamentadas pelos técnicos da SUSAN, visando garantir o interesse público.

Desta forma, e diante do Parecer exarado pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), julgo improcedente as razões de impugnação.

4 CONCLUSÃO

Pelos fatos e fundamentos apresentados e em conformidade com o Parecer exarado pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), conheço da impugnação apresentada pela empresa BSM Atacadista Eireli, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o edital impugnado em seus exatos termos.

Belo Horizonte, de 08 de outubro de 2020.


Giselle Maria Neves Mattar
Pregoeira

De acordo,

EMERSON DUARTE Assinado de forma digital por
EMERSON DUARTE
MENEZES.80183492
668

Emerson Duarte Menezes

