

EXCELENTÍSSIMO(A) SR(A) PREGOEIRO(A) DO(A)

**ESTADO DA BAHIA  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO COORDENAÇÃO  
CENTRAL DE LICITAÇÃO**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 085/2025  
ID BB Nº 1075558**

JTH COMÉRCIO LTDA, empresa regularmente inscrita no CNPJ: 30.680.100/0001-77, com endereço para correspondência na Rua Antonio Pereira de Carvalho, 743 (galpão), Quadra 5; Lote 49, Cabuis – CEP: 26.540-000 – na cidade de Nilópolis/RJ, neste termo tida como LICITANTE/ DISTRIBUIDORA vem, por meio de seu representante legal credenciado, tempestivamente, apresentar:

## **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Ante a complementação descritiva no Termo de Referência e no Edital, a não exigência no instrumento convocatório esta comissão de licitação, com enorme respeito, incorreu em alguns equívocos que podem gerar dúvidas ou até inviabilizar o processo licitatório em epígrafe ao deixar de exigir laudos específicos **PARA TODOS OS ITENS DESTES PREGÃO ELETRÔNICO**, e certificações quanto ao cumprimento legal já normatizado pelo órgão competente, no que tange o mérito do pedido desta impugnação (Laudos de Qualidade do material), para os itens já citados, os quais são obrigatórios, pelos fatos e direitos expostos a seguir.

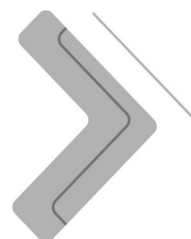
**Destarte pedimos vênias ao analisar esta impugnação, pois ela visa trazer segurança regulatória ao material que se pretende comprar, e nada mais do que isso. E principalmente, não se trata de uma opinião pessoal, mas totalmente vinculada à lei. Como será plenamente demonstrado a seguir. E não há outra forma de exigir que os licitantes ofertem um produto de qualidade se não exigindo esta documentação.**

### **I – DA TEMPESTIVIDADE**

Conforme exposto no Instrumento Convocatório, o prazo para interposição da impugnação é de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura das propostas (20/08/2025). Assim, encerra-se o prazo em 15/08/2025, conforme o referido Edital, o que faz, portanto, o recurso **tempestivo**.

### **II – DOS FATOS**

O edital impugnado em questão é referente ao **PREGÃO ELETRÔNICO 085/2025**, realizado por este ente da administração pública. A abertura das propostas ocorrerá dia 20/08/2025 às 10:00 horas por meio do Sistema eletrônico “LICITAÇÕES-E”, e será realizada por meio do critério de julgamento menor preço por item, com modo de disputa “Aberto/Fechado”. Restou assim definido o objeto:



## 2. Objeto da licitação/Codificação no Certificado de Registro – SAEB:

Objeto: Registro de Preços de Papel Higiênico e Papel Toalha para Salvador e Região Metropolitana.

Família: 85.40

Código: Vide item 1.1.1 do TDR

Ainda mais pelo fato de que existe uma **importante referência neste próprio edital, senão veja-mos:**

### 4.3 Exame de adequação do objeto (amostras, exame de conformidade, prova de conceito, ou outros testes destinados à aferição da aceitabilidade da proposta)

**Embora o edital determine que o papel seja 100% celulose, não demonstra como a administração rastreará a qualidade do material, pois somente cita a exigência de atender ao Padrão NBR. Todavia existem outros importantes laudos que devem, igualmente serem solicitado. O que pode gerar julgamentos parciais e imprecisos. Sendo que existe a RDC nº 640/2022 que fala exatamente o que deve ser solicitado destes tipos de materiais, para garantir a segurança dos usuários e evitar contaminações cruzadas. Deste modo, apesar de exigir alguns documentos importantes, falta ainda no edital demonstrar de forma clara e precisa suas descrições.**

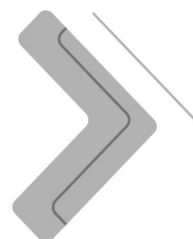
E para o fornecimento dos produtos, devem ser observadas as exigências e normas de ordem sanitária, de produção, conservação, transporte e comercialização. **E não exigir de forma pouco clara, das licitantes qualquer documentação comprobatória que ateste a qualidade e conformidade do material ofertado.**

Tal omissão compromete a efetividade do próprio edital, pois **reconhece a importância do objeto possuir qualidade, mas deixa de explicar o que deve conter nesses laudos. Para garantir requisitos técnicos mínimos que garantam a segurança e a procedência do produto.**

Para produtos como o **papel toalha interfolhado**, é essencial a apresentação de documentos como:

- **Laudo de irritabilidade dérmica e microbiológico**, que atestam segurança para o contato com a pele humana;
- **Certificação FSC**, que comprova a rastreabilidade e origem responsável da matéria-prima utilizada;

Portanto, é imprescindível que o edital seja **retificado para exigir a apresentação desses laudos e certificados**, como forma de garantir a aquisição de produtos seguros, de qualidade comprovada e ambientalmente responsáveis, em conformidade com o que o próprio edital considera essencial.



### III – DO DIREITO

#### 1 – DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DO VÍNCULO À LEI

Com o advento da lei 14.133 de 2021 e a certeza de que a lei anterior (8.666 de 1993) foi plenamente revogada, muitas mudanças formais adentraram no campo das licitações públicas. Todavia, os princípios norteadores estão amparados na própria Constituição Federal de 1988, e esta permanece invicta. E sobre isso, temos no art. 37 da C.F.R.B. de 1988 o importante **princípio da Legalidade**.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O Princípio da Legalidade vincula o administrador a fazer apenas o que a lei autoriza, sendo que, na licitação, o procedimento deverá desenvolver-se não apenas com observância estrita às legislações a ele aplicáveis, mas também ao regulamento, caderno de obrigações e ao próprio edital. E ainda, **vincular a Administração Pública àquilo que a lei determina** como conduta correta para empresas e licitantes que porventura queiram se adentrar no certame.

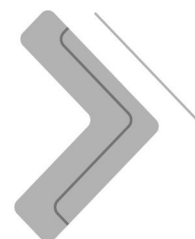
Assim, a licitação torna-se um procedimento do qual os servidores que a conduzem, **somente verificam se o seu rito está de fato percorrendo o caminho da lei**. Sem desvios ou lacunas. Isto posto, quando um ente da Administração Pública necessita de determinado bem ou serviço, é seu papel não só pesquisar a natureza do objeto, mas também verificar quais os requisitos técnicos e legais **que o produto necessita possuir, para que atenda ao descritivo exigido no Termo Referência do certame licitatório**.

É dever do administrador público identificar, de forma criteriosa, quais documentos são pertinentes à exigência em um procedimento licitatório, sem impor requisitos excessivos ou insuficientes. Em observância ao princípio da legalidade, somente poderá exigir ou praticar aquilo que a lei expressamente autoriza ou determina.

Destarte, resta evidenciado que a licitação pública encontra-se integralmente vinculada às exigências previstas em lei, não se tratando, portanto, de ato discricionário do administrador. Trata-se de hipótese em que não há margem para a vontade subjetiva de quaisquer das partes envolvidas, uma vez que a atuação administrativa está estritamente subordinada ao comando legal.

##### 1.1 – DO VÍNCULO À LEI FEDERAL 14.133/2021

Superado o entendimento de que a Administração Pública encontra-se plenamente vinculada à lei, cumpre, neste momento, demonstrar que a nova **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº**



14.133/2021) reforça a necessidade de exigir **certificações ambientais específicas**, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto. Nesse sentido, extrai-se:

**Art. 42, III.** "Nas licitações e na execução contratual, deverão ser observadas:

(...)

III – a proteção ao meio ambiente, inclusive mediante a exigência de certificações ambientais, preferencialmente as emitidas por órgãos públicos, que comprovem que o objeto contratado cumpre as normas ambientais expedidas pelos órgãos competentes."

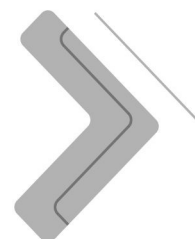
O art. 42, III da Lei nº 14.133/2021 estabelece de forma clara que, para produtos com potencial impacto ambiental, a Administração **deve exigir certificações ambientais emitidas por órgãos públicos ou entidades competentes**. No caso em análise, tais certificações compreendem, entre outras, **laudo de irritabilidade dérmica, laudo microbiológico e registro FSC/CREFLOR**, garantindo que os produtos atendam aos padrões legais de segurança e sustentabilidade ambiental. Trata-se de obrigação legal, e não de faculdade do administrador.

Todavia, verifica-se que muitos editais omitem tal exigência, desrespeitando o comando normativo e infringindo o **princípio da legalidade**. Essa omissão compromete a integridade do certame, permitindo a participação de produtos que não possuem comprovação ambiental adequada, com risco de fornecimento de materiais produzidos de forma irregular ou com impactos ambientais não controlados.

Portanto, é **imperativo** que o edital contenha expressamente a exigência das certificações ambientais previstas na lei, sob pena de nulidade da cláusula omissa e violação direta da legislação vigente, assegurando que apenas produtos que cumpram integralmente os requisitos legais e ambientais possam participar do certame.

## 2 – DO LAUDO MICROBIOLÓGICO PARA PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL (PAPÉIS DESCARTÁVEIS)

Inicialmente, cumpre destacar que o papel toalha interfolhado, especialmente aquele destinado à higienização pessoal, enquadra-se nos termos do **Capítulo VI da RDC nº 640/2022**, que trata dos **Requisitos Técnicos Específicos para Regularização de Absorventes Higiênicos Descartáveis Destinados ao Asseio Corporal**. (E conforme entendimento de vários órgãos públicos: [http://vigilancia.saude.mg.gov.br/index.php/2024/08/27/papel-higienico-e-papel-toalha-estao-sujeitos-a-regulamentacao-como-produtos-de-higiene-pessoal/#::~:~:text=Vigirisco perguntas%20\(15\)-,Papel%20higi%C3%AAnico%20e%20papel%20toalha%20est%C3%A3o%20sujeitos%20a%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20como,coletores%20menstruais%20e%20has%20flex%C3%ADveis.](http://vigilancia.saude.mg.gov.br/index.php/2024/08/27/papel-higienico-e-papel-toalha-estao-sujeitos-a-regulamentacao-como-produtos-de-higiene-pessoal/#::~:~:text=Vigirisco%20perguntas%20(15)-,Papel%20higi%C3%AAnico%20e%20papel%20toalha%20est%C3%A3o%20sujeitos%20a%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20como,coletores%20menstruais%20e%20has%20flex%C3%ADveis.))



Conforme o disposto no **Art. 27, Seção I, Definições**, são adotadas as seguintes definições relevantes:

**“I – produtos absorventes descartáveis de uso externo: artigos destinados ao asseio corporal, aplicados diretamente sobre a pele, (...)**

A despeito de o texto mencionar explicitamente absorventes descartáveis, a natureza do papel toalha, enquanto produto destinado ao asseio corporal e em contato direto com a pele para fins higiênicos, o qual deve garantir a absorção e retenção adequada de umidade.

Assim, visando resguardar a saúde pública e a segurança do consumidor, é plenamente justificável a aplicação das exigências técnicas e sanitárias previstas nesse capítulo da RDC 640/2022 para o papel toalha, notadamente quanto à necessidade de comprovação da qualidade e segurança do produto mediante laudos técnicos específicos.

Ademais, a **Seção IV da RDC nº 640/2022** trata dos **Requisitos Microbiológicos** aplicáveis aos produtos absorventes descartáveis de uso externo, reforçando a necessidade de controle rigoroso da qualidade sanitária dos itens ofertados.

Conforme o **Art. 31, inciso I**, o titular do produto deve garantir, para o produto acabado, os seguintes limites microbiológicos:

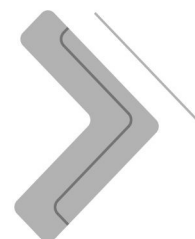
- Ausência dos microrganismos **Escherichia coli**, **Pseudomonas aeruginosa**, **Staphylococcus aureus** e **Candida albicans**;
- A ausência de **Clostridium sp**;
- Contagem de microrganismos aeróbios mesófilos não superior a **1.000 UFC (unidades formadoras de colônias) por grama** de amostra;
- Contagem de fungos e leveduras limitadas a **100 UFC por grama** de amostra.

Diante dessas exigências, revela-se imprescindível a solicitação do **Relatório de Ensaios Microbiológicos** que ateste a conformidade do produto com os parâmetros acima, o qual deve ser apresentado já na **fase de habilitação do processo licitatório**.

Essa exigência não só garante a observância das normas sanitárias, mas também previne tentativas de fraudes por parte de empresas que não possuam a documentação adequada, assegurando a participação somente de fornecedores devidamente regularizados.

Outrossim, a imposição do laudo microbiológico na fase de habilitação encontra robusto respaldo:

- Na **RDC nº 640/2022**, que impõe limites claros para a qualidade microbiológica dos produtos;
- Nos **princípios constitucionais da legalidade, eficiência e proteção da saúde pública**, que norteiam a Administração Pública;
- Na lei 14.133/2021, art. 42, inciso III;
- Na necessidade de assegurar a regularidade e a segurança do certame licitatório, resguardando o interesse público e a integridade dos usuários finais.



## 2.2 – DO LAUDO DE IRRITABILIDADE DÉRMICA

A RDC nº 640, de 24 de março de 2022, trouxe exigências imperativas no que tange à segurança dos produtos acabados, conforme disposto na **Seção III – Requisitos de Segurança**, especialmente no artigo 30, que determina:

*“O titular do produto deve garantir a segurança do produto acabado por meio da avaliação dos seguintes requisitos:”*

O parágrafo único do referido artigo estabelece que, quando as informações dos incisos I e II não estiverem disponíveis ou forem inconclusivas, a segurança do produto deve ser assegurada mediante realização dos seguintes ensaios no produto acabado:

- I – Irritação cutânea primária;
- II – Irritação cutânea repetida;
- III – Sensibilização dérmica.

Diante dessas exigências, é imprescindível que o edital de licitação exija, já na **fase de habilitação do certame**, a apresentação do laudo técnico comprovando a realização desses ensaios, especialmente os relacionados à irritabilidade dérmica, garantindo assim a segurança e a saúde dos usuários finais do produto.

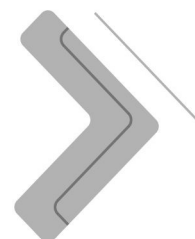
Essa medida encontra respaldo nos princípios constitucionais da legalidade e eficiência, bem como na proteção à saúde pública, previstos na Constituição Federal, que norteiam a atuação da Administração Pública.

Além disso, a antecipação da exigência do laudo na fase de habilitação contribui para a celeridade do certame, eliminando possíveis diligências posteriores e prevenindo a participação de empresas que não disponham da documentação técnica exigida, evitando fraudes e assegurando a regularidade do processo licitatório.

Por essas razões, torna-se indiscutível a necessidade da exigência do laudo de irritabilidade dérmica desde o início do processo, como condição essencial para garantir a qualidade e segurança do produto a ser fornecido à Administração Pública.

## 3 – DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL (LAUDO FSC/ CER-FLOR)

O artigo 42 da Lei nº 14.133/2021, que regula o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, **estabelece, de forma inequívoca**, que a prova da qualidade dos produtos apresentados pelos proponentes deverá ser realizada mediante certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar emitido por instituição oficial competente ou entidade credenciada, **inclusive sob o aspecto ambiental, conforme disposto no inciso III do referido artigo.**



Essa previsão legal demonstra, de forma notória, a indispensável exigência de critérios ambientais na contratação pública, refletindo o compromisso da Administração Pública com a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais.

Refere-se à ausência da exigência do registro **CERFLOR OU FSC para os itens 15 e 16 — toalha de papel interfolhada, material 100% fibra celulose virgem** — certificações que asseguram que a matéria-prima provém exclusivamente de fontes responsáveis e que seu uso no processo produtivo é rigorosamente controlado.

A Organização FSC – Manejo Florestal concede certificações baseadas em critérios rigorosos, acompanhadas de fiscalização contínua, para garantir que a matéria-prima (madeira) seja proveniente de reflorestamento legal, e não de áreas protegidas como a Mata Atlântica, Amazônia ou outras regiões ambientalmente sensíveis, em estrita conformidade com a legislação ambiental vigente.

Nesse contexto, para que a licitação sustentável seja efetiva, é imprescindível estabelecer critérios objetivos, como a exigência do registro **CERFLOR OU FSC** pelo fabricante da celulose utilizada na confecção do material, informação esta que deve ser apresentada pelo licitante em sua proposta.

Para maior clareza, destaca-se que a certificação de Cadeia de Custódia (CoC) do **CERFLOR OU FSC** assegura a rastreabilidade completa, desde a produção da matéria-prima na floresta certificada até o produto final consumido. Essa certificação se aplica a todos os agentes da cadeia produtiva — serrarias, fabricantes, designers e gráficas — que desejam utilizar o selo FSC, assegurando a integridade e sustentabilidade do processo.

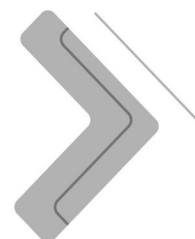
Assim, a única forma segura para a Administração Pública cumprir seu papel de agente preservador do meio ambiente é exigir que o produto licitado possua a certificação **CERFLOR OU FSC** em nome do fabricante da matéria-prima.

Ao exigir a certificação **CERFLOR OU FSC**, a Administração garante que a empresa fornecedora adquiriu matéria-prima de fontes legalmente sustentáveis, afastando qualquer vínculo com práticas de desmatamento ilegal.

**Isso está em plena consonância com o Inciso III, do artigo 42 da Lei nº 14.133/2021**, que determina expressamente que a prova de qualidade de produtos apresentados como similares deve ser demonstrada por meio de certificações, laudos ou documentos emitidos por instituições oficiais ou entidades credenciadas, inclusive sob o aspecto ambiental, configurando-se requisito legal obrigatório.

Ademais, o papel do administrador público é indiscutivelmente vinculado, devendo ser guardião dos princípios constitucionais, dentre os quais se destaca a preservação do meio ambiente, expressamente consagrada no **artigo 225 da Constituição Federal de 1988**, que **impõe** ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por fim, destaca-se que a certificação **CERFLOR OU FSC**, também fundamental, atesta a conformidade da produção florestal brasileira aos critérios ambientais nacionais, reforçando a sustentabilidade da cadeia produtiva da celulose usada no papel toalha.



## V – CONSIDERAÇÕES FINAIS – RISCOS À SAÚDE DOS USUÁRIOS (IMPORTANTE).

A utilização de papel reciclado ou de baixa qualidade para fins higiênicos e contato direto com a pele apresenta riscos significativos à saúde dos usuários, sendo um tema amplamente estudado e alertado por órgãos competentes.

Estudos da **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)** evidenciam que papéis reciclados podem conter resíduos químicos, metais pesados e agentes contaminantes oriundos do processo de reciclagem, os quais dificilmente são eliminados por completo. Esses contaminantes têm potencial para causar irritações cutâneas, reações alérgicas e até dermatites, sobretudo em peles sensíveis ou com predisposição a condições dermatológicas.<sup>[1]</sup>

Além disso, a **Universidade de Passo Fundo (UPF)** destaca que produtos de higiene inadequados, como aqueles produzidos com papel reciclado de baixa qualidade, podem facilitar a proliferação de microrganismos nocivos, expondo os usuários a riscos microbiológicos e possíveis infecções de pele.<sup>[2]</sup>

Por essa razão, a escolha do papel toalha deve recair sobre material 100% celulose virgem, cuja composição assegura maior pureza, absorção e segurança microbiológica, minimizando riscos sanitários.

A única forma eficaz de garantir a conformidade do produto com esses requisitos sanitários é exigir, já na fase de habilitação do processo licitatório, a apresentação dos laudos técnicos que comprovem:

- A conformidade com as normas técnicas da ABNT específicas para papel toalha higiênico. **(conforme exposto no tópico 2);**
- A ausência de microrganismos patogênicos e contaminantes químicos **(conforme exposto no tópico 2.1);**
- A realização dos testes de irritabilidade dérmica e sensibilização cutânea **(conforme exposto no tópico 2.2).**

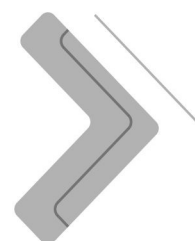
Assim, essa exigência rigorosa não apenas protege a saúde dos usuários, mas também resguarda a Administração Pública de riscos legais, sanitários e reputacionais.

---

### Fontes:

[1] HYGIBRAS – Contaminantes químicos em produtos de consumo: <https://www.hygibras.com/artigos/papel-100-virgem-x-papel-reciclado-quanto-vale-a-sua-saude/#:~:text=Papel%20toalha%20reciclado%20ou%20Papel,contamina%C3%A7%C3%B5es%20que%20podem%20causar%20doen%C3%A7as.>

[2] Universidade de Passo Fundo – Proteção da pele e saúde:



[http://semanadoconhecimento.upf.br/download/anais-2014/biologicas/cristina\\_balensiefer\\_vicenzi-195489-resumo-contami.pdf](http://semanadoconhecimento.upf.br/download/anais-2014/biologicas/cristina_balensiefer_vicenzi-195489-resumo-contami.pdf)

Por todo o exposto, a omissão na exigência desses parâmetros não apenas compromete a eficácia do certame, como expõe a Administração a graves riscos legais, sanitários e reputacionais, culminando na possibilidade de danos irreparáveis à saúde dos cidadãos e ao interesse público.

## VI – DO PEDIDO

Pelo exposto, verificando que no próprio edital insurgem critérios de sustentabilidade a serem respeitados, mas que todavia, não são corretamente expostos. Pois estão colocados de uma forma muito genérica e com pouca clareza. Assim, espera e requer que Vossa Senhoria dê procedência na presente impugnação para que seja modificado o Edital, de acordo com os pedidos que se seguem:

A. Alteração do Termo Referência, para que conste no EDITAL. Tópico adicional referente à “Qualificação Técnica” **PARA TODOS OS ITENS DESTE PREGÃO ELETRÔNICO.**

1. Exigir AINDA NA FASE DE HABILITAÇÃO **PARA TODOS OS ITENS DESTE PREGÃO ELETRÔNICO** os Laudos Microbiológico (já exigido, mas necessita especificar quais elementos devem conter no documento) e de Irritabilidade Dérmica, com base na RDC Nº 640, DE 24 DE MARÇO DE 2022.

2. Registro de FSC/CERFLOR do Fabricante da matéria-prima **PARA TODOS OS ITENS DESTE PREGÃO ELETRÔNICO** e não somente na embalagem do produto, em consonância com o art. 42, III da lei 14.133/2021.

3. Expressa vedação de aceitação de declarações unilaterais do licitante como substitutivo do laudo, justamente por não atenderem ao princípio do julgamento objetivo.

B. Seja republicado o Edital com as devidas alterações e remarcados os prazos na forma da lei.

Nestes termos, pede-se e aguarda deferimento.

*Destacamos que o indeferimento implicará **denúncia** no Ibama, via E-mail [linhaverde.sede@ibama.gov.br](mailto:linhaverde.sede@ibama.gov.br), conforme orientação do IBAMA e protocolo na CGU Controladoria Geral da União.*

Nilópolis – RJ, 15 de agosto de 2025.



JONATHAN THIAGO OLIVEIRA DE LIMA  
Representante Legal  
JTH COMÉRCIO LTDA - CNPJ 30.680.100/0001-77  
RUA ANTONIO PEREIRA DE CARVALHO, 743 GALPAO:.;QUADRA:5;LOTE:49  
CABUIS - NILÓPOLIS RJ 26.540-000  
CONTATO (22) 2760-2470

