

ILUSTRÍSSIMA SENHORA DANIELA MARIA MARQUES, PREGOEIRA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - SP

EDITAL Nº 004/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2025
PROCESSO Nº 112/2025

WESLEY DIONE GRANJA empresa regularmente constituída, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 31.301.174/0001-18 (Doc. 01), sediada na Estrada da Água Espraiada, 1387 – Galpão 2 – Altos de Caucaia – Cotia – SP, CEP 06727-177 (Doc. 02), vem, respeitosamente à presença do Ilmo. Pregoeiro, com fulcro no art. 164 da Lei federal nº 14.133/2021 e no item 16.2 e seguintes do Edital em epígrafe, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, conforme as razões a seguir expostas.

I. DOS FATOS

O **Consórcio Intermunicipal da Região Metropolitana de São Paulo** publicou o Edital de licitação tendo por objeto a “aquisição de produtos de higiene íntima descartáveis, para uso pessoal adulto e infantil, na forma, quantitativos e condições previstas no Termo de Referência – ANEXO I.”

A referida licitação será julgada pelo critério de **MENOR PREÇO POR LOTE**, conforme especificado no Edital, com data para a abertura do certame para **04 de agosto de 2025 às 10:00hs.**

Deste modo, a Impugnante, constatando a existência de irregularidades que maculam o certame, verificou a necessidade de sua imediata paralisação, a fim de que se evite a violação dos princípios norteadores da licitação, a celebração de contratos não vantajosos ao interesse público e a realização de despesas ilegais, motivo pelo qual protocola a presente Impugnação, conforme abaixo.

II. PRELIMINARMENTE: TEMPESTIVIDADE E ADEQUAÇÃO E A NECESSIDADE DE ENVIO DA IMPUGNAÇÃO

Segundo o Edital de licitação, mais precisamente em seu item 16.2, qualquer licitante pode, **no prazo de 03 (três) dias uteis antes da data da realização do pregão**, pedir esclarecimentos ou impugnar o Edital, em consonância com o artigo 164 da Lei 14.133/2021.

Tendo em vista que o pregão abrirá no dia 04 de agosto de 2025, é tempestivo a impugnação protocolada até o dia **30 de julho de 2025**.

III.1 DA DESCRIÇÃO DO OBJETO - GRAMATURA, ABSORÇÃO ALTÍSSIMA, COMPOSIÇÃO COM EXTRATOS NATURAIS, REVESTIMENTO ULTRAMACIO, BARREIRAS ONDULADAS E EMBALAGEM PLASTICA NÃO TRANSPARENTES COM INSCRIÇÕES LITOGRAFADAS

O Edital em análise apresenta inconsistências relevantes nas descrições técnicas dos objetos licitados, as quais devem ser corrigidas com vistas a garantir a ampla competitividade do certame e afastar qualquer indício de direcionamento a marcas específicas, em observância ao princípio da isonomia e ao disposto no §1º do art. 5º da Lei federal nº 14.133/2021.

Especificamente no Anexo I – Termo de Referência, os itens 1 a 5 do Lote I e os itens 1 a 6 do Lote II contêm exigências potencialmente restritivas à competitividade, ao exigirem parâmetros como “gramatura média”, “absorção média” e a inclusão de “extratos naturais” na composição dos produtos. Ocorre que o **Edital é absolutamente omissivo quanto à apresentação de justificativas técnicas, notas técnicas, normas da ANVISA ou qualquer documento oficial que fundamente a adoção desses critérios**, o que compromete sua legalidade e transparência.

Na ausência de tais fundamentos técnicos, essas exigências podem **restringir indevidamente a participação de licitantes que ofertem produtos equivalentes em qualidade e desempenho, mas que não se enquadrem estritamente nas expressões vagas e subjetivas utilizadas no Edital**. Tal situação pode configurar direcionamento indireto à determinada marca ou fornecedor.

Por tais razões, é imprescindível que a Administração revise as especificações técnicas referidas, promovendo os ajustes necessários com base em critérios objetivos, fundamentados em regulamentação técnica aplicável e de amplo conhecimento do mercado.

Para além das inconsistências anteriormente apontadas, verifica-se que as **gramaturas exigidas para as fraldas descritas no Termo de Referência são significativamente superior aos padrões praticados pelo mercado**. A título exemplificativo, mencione-se o Item 1 do Lote I e o Item 3 do Lote II, ambos constantes do subitem 1.2 do Anexo I – Termo de Referência, cujas gramaturas individuais extrapolam de forma evidente os limites técnicos usualmente observados entre os principais fabricantes.

LOTE	ITEM	UNIDADE	DESCRIÇÃO
1	1	UN	Fralda descartável geriátrica, uso adulto, tamanho extragrande , gramatura média de no mínimo 670g, com elástica nas pernas, faixa ajustável com fita adesiva. Núcleo de absorção com polímeros de formato anatômico, com absorção média superior à 1.500g, com indicador de umidade contendo extratos naturais. Embalagem plástica não transparente com no mínimo 07 unidades que contenha as inscrições litografadas de: Dados do fabricante, validade e lote.

LOTE	ITEM	UNIDADE	DESCRIÇÃO
2	3	UN	Fralda descartável, uso infantil, tamanho G formato anatômico, barreiras altas e resistentes antivazamento, gramatura média de no mínimo 580g, com indicador de umidade. Núcleo de absorção com polímeros de formato anatômico, com absorção média superior à 480g, com indicador de umidade contendo extratos naturais. Embalagem plástica não transparente, com no mínimo 07 unidades, que contenha as inscrições litografadas de: Dados do fabricante, validade e lote.

É de conhecimento técnico consolidado que a média de gramatura individual praticada por fabricantes de referência situa-se na faixa de **45g a 120g para fraldas geriátricas** e **15g a 60g para fraldas infantis**. A **exigência de gramaturas muito superiores a esses intervalos levanta fundadas dúvidas quanto à compatibilidade das especificações Editalícias com os produtos efetivamente disponíveis no mercado nacional**, inclusive de marcas líderes como:

1. **Tena,**
2. **Higifral,**
3. **Confort Master,**
4. **Bigfral (geriátricas); e**
5. **Pom Pom,**
6. **Huggies,**
7. **Mili,**
8. **Scooby-Doo,**
9. **Turma da Mônica (infantis).**

Ademais, observa-se que a gramatura mínima exigida no Edital chega a **ultrapassar o peso total de pacotes inteiros de diversas marcas amplamente distribuídas e utilizadas no âmbito do SUS**, o que demonstra, de forma inequívoca, **a ausência de**

razoabilidade técnica no critério adotado. A falta de qualquer estudo, laudo ou justificativa técnica oficial que respalde tais parâmetros compromete a legalidade do certame.

O Edital ainda é **omisso quanto ao critério objetivo que será utilizado para aferição do método de medição da capacidade de absorção das fraldas, o que compromete a transparência e a previsibilidade do julgamento.** Tal omissão viola o princípio do julgamento objetivo, expressamente previsto no art. 5º da Lei federal nº 14.133/2021, e pode acarretar subjetividade na análise das propostas, em prejuízo à isonomia entre os licitantes.

Também merece destaque a exigência de **“revestimento ultra macio” e “barreiras onduladas”, que embora estejam presentes no Edital, não vêm acompanhadas de qualquer definição ou especificação técnica.** Tal ausência de detalhamento pode configurar direcionamento, especialmente se esses termos forem exclusivos de determinadas marcas, como as **linhas Pampers Premium ou Huggies Supreme Care,** comprometendo, assim, **O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME LICITATÓRIO.**

Outro ponto a ser apontado é a subjetividade na **exigência de “extratos naturais”.** **Essa exigência pode gerar a eliminação de diversas marcas que utilizam composições distintas, mas com eficácia equivalente,** o que pode violar o disposto no art. 5º da Lei federal nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao princípio da competitividade. Além disso, a presença de “extratos naturais” não representa função essencial para a utilização das fraldas.

A exigência de que a **embalagem seja “não transparente” e contenha inscrições litografadas revela-se excessivamente restritiva,** na medida em que inviabiliza a participação de fabricantes que utilizam outras formas de rotulagem, como inscrições adesivas ou impressas em rótulos. **Tais métodos alternativos não comprometem a**

qualidade do produto ofertado, tampouco afetam sua funcionalidade ou segurança.

Assim, referida exigência pode configurar indevida limitação à competitividade, em desacordo com os princípios que regem as contratações públicas, especialmente o da isonomia entre os licitantes.

III.2 DA AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DAS NORMAS DA ABNT OU INMETRO PARA LAUDOS

O Edital, como por exemplo nos itens 10.5, 10.6 e 10.7 do Anexo I do Termo de Referência, exige a **apresentação de laudos técnicos; entretanto, não faz qualquer menção às normas da ABNT ou do INMETRO** que devam fundamentar tais documentos. Os laudos requeridos — de absorção, irritabilidade, sensibilização e microbiológico — não estão vinculados a nenhuma norma técnica oficial, o que pode gerar margem para interpretações subjetivas ou exigências desiguais entre os licitantes, em afronta ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no Edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

- I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;
- II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;
- III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

Dessa forma, impõe-se a necessidade de alteração do Edital, **a fim de que seja incluída expressamente a obrigatoriedade de que os produtos estejam em conformidade com as normas técnicas oficialmente reconhecidas**, assegurando a

isonomia entre os licitantes e a observância dos princípios que regem a contratação pública.

III.3 DO JULGAMENTO POR LOTE

O Edital, em seu item 1.4 e no item 8.1 do Anexo I – Termo de Referência, estabelece que o critério de julgamento será o de Menor Preço por Lote. No entanto, **tal modalidade de julgamento tende a favorecer empresas que atuam com múltiplas linhas de fraldas, em detrimento da competitividade de empresas especializadas em apenas um tipo de produto.** A adoção do critério por lote pode, portanto, restringir a participação de potenciais fornecedores, reduzindo a concorrência.

Por outro lado, **a adoção do julgamento por item ampliaria a competitividade do certame, possibilitando a participação de um número maior de empresas, inclusive daquelas com atuação especializada, o que, por conseguinte, poderia gerar maior economicidade para a Administração Pública.** Assim, recomenda-se a reavaliação do critério estabelecido, em observância aos princípios da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.4 DA HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

O item 10.1.5 do Edital, bem como o item 8.3 do Anexo I – Termo de Referência, dispõem sobre os requisitos de Habilitação Econômico-Financeira, estabelecendo a obrigatoriedade de apresentação dos seguintes documentos:

10.1.5. habilitação econômico-financeira

a) Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, com prazo de expedição inferior a 90 (noventa) dias da data deste Pregão;

8.3. habilitação econômico-financeira

a) Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, com prazo de expedição inferior a 90 (noventa) dias da data deste Pregão;

Nos termos do art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021, é estabelecida a obrigatoriedade de apresentação dos seguintes documentos para fins de habilitação econômico-financeira:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no Edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

A partir da análise do instrumento convocatório, **verifica-se que o Edital deixou de exigir documentos essenciais e legalmente obrigatórios para a comprovação da habilitação econômico-financeira**. Em especial, observa-se **a ausência da exigência de apresentação do balanço patrimonial dos dois últimos exercícios sociais, em desacordo com o disposto no art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021**. Diante disso, impõe-se a necessária retificação do Edital, a fim de incluir expressamente tal exigência, garantindo a regularidade do procedimento licitatório e a adequada aferição da capacidade econômico-financeira dos licitantes.

III.5 DA FALTA DE PREVISÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Outra omissão relevante identificada no Edital refere-se ao item 6.6 – Infrações e Sanções Administrativas, constante do Anexo I – Termo de Referência. **Verifica-se a ausência de previsão expressa quanto à instauração de processo de responsabilização nos casos de aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar, bem como de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.**

Tal omissão contraria os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, além de divergir das disposições contidas nos arts. 156 a 160 da Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplinam o rito para aplicação dessas penalidades. Assim, faz-se necessária a adequação do Edital, com a inclusão da previsão de instauração do respectivo processo administrativo sancionador.

III.6 DAS CONTRADIÇÕES E OMISSÕES ENTRE O EDITAL E O TERMO DE REFERÊNCIA

Constata-se uma contradição relevante entre o Edital e o Termo de Referência, cuja correção se faz imprescindível, diante do impacto que tal inconsistência pode causar à regularidade e à segurança jurídica do certame.

O item 10.1.1 do Edital, que trata da habilitação jurídica, prevê a obrigatoriedade de apresentação dos seguintes documentos:

10.1.1 Habilitação jurídica

- a) Registro empresarial na Junta Comercial, no caso de empresário individual (ou cédula de identidade em se tratando de pessoa física não empresária);
- b) Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial, tratando-se de sociedade empresária;

- c) Documentos de eleição ou designação dos atuais administradores, tratando-se de sociedade empresária;
- d) Ato constitutivo devidamente registrado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas tratando-se de sociedade não empresária, acompanhado de prova da diretoria em exercício;
- e) Decreto de autorização, tratando-se de sociedade estrangeira no país, e ato de registro ou autorização para funcionamento, expedidos por órgão competente, quando a atividade assim o exigir;

Por sua vez, o item 9.1 do Anexo I – Termo de Referência, ao tratar da habilitação jurídica, além de repetir os documentos listados acima, impõe ainda as seguintes exigências adicionais:

9.1 Habilitação Jurídica

- a) Registro empresarial na Junta Comercial, no caso de empresário individual (ou cédula de identidade em se tratando de pessoa física não empresária);
- b) Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial, tratando-se de sociedade empresária;
- c) Documentos de eleição ou designação dos atuais administradores, tratando-se de sociedade empresária;
- d) Ato constitutivo devidamente registrado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas tratando-se de sociedade não empresária, acompanhado de prova da diretoria em exercício;
- e) Decreto de autorização, tratando-se de sociedade estrangeira no país, e ato de registro ou autorização para funcionamento, expedidos por órgão competente, quando a atividade assim o exigir;
- f) Apresentar o Alvará Sanitário atualizado ou cadastramento definitivo, da empresa proponente, emitidos por órgão da Vigilância Sanitária local;**
- g) Autorização de Funcionamento (AFE) da empresa proponente, emitida pelo órgão competente da Agência Nacional da Vigilância Sanitária – ANVISA (grifo nosso)**

Ocorre que, conforme disposto no item 17.1 do próprio Edital, **na hipótese de divergência entre o Edital e seus anexos, prevalecerão os termos do Edital:**

17.1. Na hipótese de ocorrerem eventuais divergências entre os termos do Edital e dos modelos e anexos, prevalecerá os termos do Edital.

Assim, **ao se omitir quanto à exigência do Alvará Sanitário e da AFE, O EDITAL PODE ACABAR AFASTANDO A OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS à comprovação da regularidade da atividade exercida pelos licitantes**, especialmente quando se trata do fornecimento de produtos sujeitos à regulação sanitária.

Tal omissão contraria entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, conforme se extrai do Processo nº TC-008789.989.20-9 (Sessão de 18/3/2020), no qual restou consignado:

“No caso da Autorização de Funcionamento Específico, a Resolução ANVISA nº 16/2014, norma federal que regulamenta os procedimentos relativos à concessão de AFE, em seu artigo 2º, VI, especifica que é considerado distribuidor ou atacadista, para os fins em discussão, **“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”**.

Esta Corte tem deliberado sobre o assunto de forma que o **posicionamento majoritário evoluiu para entendimento nesse sentido, com base no conceito de que a venda por meio de licitação é considerada comércio atacadista, independentemente se uma das partes é varejista, tendo em vista que o contrato será realizado entre duas pessoas jurídicas.**

Dessa forma, a exigência da AFE se faz necessária.” (grifo nosso)

Portanto, **a não exigência expressa do Alvará Sanitário e da Autorização de Funcionamento (AFE) no Edital representa grave falha, que compromete o controle sanitário e o interesse público, razão pela qual se impõe a retificação do instrumento convocatório**, a fim de incluir de forma clara e obrigatória a apresentação desses documentos como condição para habilitação jurídica.

VII. DO PEDIDO

Pelo exposto, requer-se o recebimento da presente impugnação ao Edital e seu regular processamento, com o acolhimento das razões trazidas acima, para que:

- a) seja suspensa a abertura da licitação, dada a proximidade da data de abertura da licitação;
- b) sejam reformuladas as exigências Editalícias apontadas como irregulares/contraditórias ou ilegais;
- c) seja republicado o Edital com reabertura total do prazo para apresentação das propostas, em consonância com o estabelecido pelo art. 55, §1º da Lei federal nº 14.133/2021.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 29 de julho de 2025

WESLEY DIONE GRANJA