

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 12/2025

PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE – MT

Ref.: Pregão Eletrônico nº 12/2025 – Secretaria Municipal de Saúde de Várzea Grande/MT.

Objeto: *Registro de Preços para serviços de lavanderia hospitalar, incluindo fornecimento/reposição de enxoval com sistema de rastreo por RFID, conforme Edital e Termo de Referência nº 32/2025.*

Impugnante: André Pezzini, advogado inscrito na OAB/MT nº 13.844-A.

ANDRÉ PEZZINI, brasileiro, casado, advogado, regularmente inscrito na OAB/MT sob o nº 13.844-A e OAB/RS sob o nº 72.173, residente e domiciliado na Avenida Tocantins, nº 997-E, apto 102, Torre 01, Edifício Green Park, Bairro Cidade Nova, no Município de Lucas do Rio Verde/MT, CEP 78462-147; telefone/whatsapp: (65) 9.9627-3497, endereço eletrônico: andrepezzini@yahoo.com.br, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e demais disposições aplicáveis, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE.

1. Consoante o preâmbulo do Edital, eventuais impugnações deveriam ser apresentadas até 03 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão (28/07/2025).

2. Portanto, é tempestiva a presente impugnação apresentada nesta data (23/07/2025). A Impugnante é empresa potencial licitante, preenchendo os requisitos legais para questionar o edital, nos termos do art. 164, §2º, da Lei 14.133/2021.

2. DO OBJETO DO PREGÃO E SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES.

3. O certame em referência tem por objeto o “*registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em serviços de lavanderia hospitalar, com fornecimento e reposição de enxoval hospitalar e sistema de rastreo por RFID*” para diversas unidades de saúde de Várzea Grande/MT.

4. Após minuciosa análise do Edital nº 12/2025, do Termo de Referência (TR) nº 32/2025 e anexos, a Impugnante identificou diversas cláusulas e condições que violam os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021, bem como outras ilegalidades. Em resumo, as seguintes irregularidades são apontadas:

- Exigência obrigatória de sistema de rastreamento de enxoval por RFID (Identificação por Rádio-Frequência), sem justificativa técnica idônea, configurando possível direcionamento do certame e restrição indevida à competitividade;
- Ausência de cotas ou lotes exclusivos para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP), sem justificativa técnica, em aparente desatendimento ao tratamento favorecido previsto em lei;
- Exigência desproporcional de patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação, onerando excessivamente licitantes de menor porte e restringindo a competição;
- Obrigação da contratada de fornecer infraestrutura e bens de alto custo (balanças, contêineres, carrinhos, etiquetas e leitores RFID, etc.) em

regime de comodato “gratuito”, sem previsão de remuneração específica, o que onera a contratada de forma desequilibrada;

- Vício formal pela não inclusão do Termo de Referência completo no edital, que foi disponibilizado apenas via link externo, em afronta aos princípios da publicidade e transparência;
- Imposição de obrigações excessivas com pagamento apenas por quilo de roupa lavada, inclusive abrangendo fornecimento de enxoval novo e outras atividades além da lavagem, em modelo de remuneração inadequado ao risco assumido;
- Ausência de justificativa técnica robusta para a exigência de RFID, sem análise de alternativas tecnicamente viáveis (como uso de código de barras), violando o dever de fundamentação técnica das especificações.

5. Passa-se a fundamentar cada um desses pontos, demonstrando a violação à Lei nº 14.133/2021, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e às normas técnicas aplicáveis (notadamente as sanitárias da ANVISA), requerendo ao final a devida correção do edital.

3. DA EXIGÊNCIA DE SISTEMA DE RASTREAMENTO POR RFID – RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E POSSÍVEL DIRECIONAMENTO SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA.

6. O edital exige que a empresa contratada implemente um “*Sistema de rastreo de enxoval (RFID – Identificação por Rádio Frequência)*” para controle das roupas hospitalares. Tal obrigatoriedade específica, sem prever alternativa equivalente, configura uma restrição técnica potencialmente excessiva e direcionada, que pode limitar o universo de competidores apenas àqueles que dispõem dessa tecnologia.

7. É princípio basilar das licitações que suas regras não devem restringir o caráter competitivo do certame além do estritamente necessário ao atendimento

do interesse público (princípio da competitividade e da isonomia, consagrados no art. 5º, inc. XXI e art. 7º da Lei 14.133/21, entre outros).

8. Exigências técnicas desarrazoadas violam esses princípios e podem tornar o edital ilegal, na medida que a inclusão de serviços ou requisitos adicionais sem justificativa técnica clara pode violar o princípio da competitividade, limitando o número de participantes e comprometendo a isonomia.

9. No caso em tela, não há, no TR ou no Estudo Técnico Preliminar, justificativa técnica robusta que demonstre ser obrigatório o uso de RFID para atingir o resultado esperado (gestão eficiente do enxoval hospitalar).

10. O TR apenas faz afirmações genéricas sobre supostos benefícios do RFID – como redução de perdas e aumento de longevidade dos enxovais em “20 a 30%” – porém sem apresentar qualquer estudo comparativo, dados objetivos ou referência técnica que embasem tais números.

11. Não há indicação de que tenham sido avaliadas alternativas tecnológicas mais simples e de menor custo, a exemplo de sistemas de código de barras (*barcode*) ou até controles manuais aprimorados. Ou seja, a Administração não comprovou que o RFID seja indispensável ou economicamente vantajoso em relação a outras soluções possíveis.

12. Isso afronta o dever de fundamentação técnica nas especificações do objeto (arts. 18, §1º, inc. VI, e 40, caput e §1º da Lei 14.133/21), podendo configurar direcionamento indevido.

13. Importa frisar que normas técnicas e sanitárias aplicáveis não exigem RFID. A Portaria MS nº 2.616/1998 (controle de infecção hospitalar) e o Manual da Anvisa de Processamento de Roupas Hospitalares (atualizado em 2020) estabelecem requisitos de higienização, separação de roupas contaminadas,

rastreabilidade de lotes por segurança etc., mas não impõem nenhuma tecnologia específica de identificação.

14. Não há qualquer determinação legal ou da ANVISA para uso de radiofrequência. Assim, o critério de escolher RFID é discricionário da Administração, que deveria tê-lo motivado tecnicamente, o que não ocorreu de forma satisfatória.

15. A exigência, como posta, onera os licitantes e encarece a execução sem garantia de ganho proporcional de eficiência. Sistemas RFID em lavanderia hospitalar envolvem custo elevado de implantação – etiquetas eletrônicas em cada peça do enxoval, antenas/leitores nas instalações, software especializado –, podendo superar significativamente o custo de sistemas de código de barras ou outros métodos de controle.

16. Caso mantida, tal exigência pode afastar empresas qualificadas que não possuem essa tecnologia, restringindo a competição.

17. A tecnologia RFID/NFC não proporciona real vantagem na prestação dos serviços contratados, pelo contrário, encarece a execução e seria tecnicamente desnecessária, havendo sistemas alternativos mais simples que atendem aos fins propostos.

18. Ainda, aponta-se que a manutenção de uma exigência dessas, sem justificativa robusta, viola princípios basilares da licitação pública, como a competitividade, a isonomia, a busca pela proposta mais vantajosa e a eficiência, ao direcionar o certame a um grupo restrito de empresas sem que haja uma justificativa técnica robusta e proporcional.

19. Isso evidencia que existem alternativas viáveis amplamente aceitas. Logo, a Prefeitura de Várzea Grande precisa justificar por que aqui somente o RFID atenderia, em detrimento de soluções mais simples – o que não foi feito.

20. Não se desconhece que a Administração possui prerrogativa de definir especificações técnicas segundo o interesse público. Todavia, tal prerrogativa não é ilimitada, encontrando balizas nos princípios da razoabilidade, isonomia e vantagem do certame.

21. Uma especificação técnica que reduz o número de potenciais licitantes, sem fundamentação adequada, pode ser considerada restritiva e ilegal. O TCU já assentou que “*exigências excessivas e desproporcionais configuram restrição indevida à competitividade e devem ser evitadas*”, pois prejudicam a ampla participação e a seleção da proposta mais vantajosa.

22. No mesmo sentido, o art. 37 da Constituição Federal e o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/21 consagram a busca da proposta mais vantajosa, a qual não se resume ao menor preço, mas inclui qualidade e eficiência – elementos que não se alcançam com especificações injustificadamente excludentes.

23. Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para remover a obrigatoriedade do uso de sistema RFID, ou, ao menos, permitir soluções tecnológicas equivalentes (como código de barras ou outros meios de controle), desde que assegurem a rastreabilidade do enxoval.

24. Caso a Administração entenda imprescindível manter essa exigência, que apresente justificativa técnica circunstanciada, demonstrando comparativamente a superioridade do RFID e sua necessidade para atingir os objetivos do contrato, sob pena de violação aos princípios da licitação e possível nulidade da cláusula restritiva (arts. 9º, inc. V, e 41, caput, da Lei 14.133/21).

4. DA AUSÊNCIA DE COTAS/LOTES EXCLUSIVOS PARA ME/EPP – VIOLAÇÃO AO TRATAMENTO FAVORECIDO E NECESSIDADE DE PARCELAMENTO DO OBJETO.

25. O edital informa expressamente que não haverá itens ou lotes exclusivos para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte ou MEI, tampouco reserva de cotas para tais empresas, sendo o certame em lote único de ampla concorrência.

26. Entretanto, não consta do processo licitatório qualquer estudo técnico ou justificativa para a não adoção do parcelamento do objeto ou de cotas reservadas, sobretudo considerando que o contrato inclui fornecimento de bens divisíveis (peças de enxoval).

27. Tal omissão contraria a legislação vigente que incentiva e até determina medidas de fomento à participação de MEs e EPPs nas contratações públicas. A Lei Complementar nº 123/2006, aplicável às licitações pela remissão do art. 4º da Lei 14.133/2021, estabelece uma série de benefícios e preferências às MEs/EPPs. Dentre eles, destaca-se a obrigatoriedade de estabelecimento de cota de até 25% para ME/EPP na aquisição de bens divisíveis, bem como a possibilidade de licitação exclusiva para itens até R\$ 80.000,00 e de subcontratação compulsória de MEs/EPPs em parte do objeto.

28. Tais medidas visam dar cumprimento ao princípio constitucional do tratamento favorecido às pequenas empresas (art. 170, IX, CF) e promover o desenvolvimento econômico local.

29. No presente edital, contudo, a Administração aglutinou diversos serviços e fornecimentos em um único lote, de valor estimado elevado (cerca de R\$ 5,44 milhões), impedindo a participação de empresas de menor porte de forma direta ou indireta. Note-se que o objeto é de natureza mista: abrange tanto a prestação

de serviço continuado de lavanderia quanto a confecção/fornecimento de enxoval hospitalar (bens) para reposição. Essas duas parcelas poderiam perfeitamente ser separadas em lotes distintos – por exemplo, um lote para prestação de serviço de lavagem e outro para fornecimento/locação de enxovais – ou ao menos prever cotas reservadas de fornecimento de parte do enxoval para MEs/EPPs (até 25%).

30. Não o fazendo, a municipalidade deixou de aplicar medida legal que ampliaria a competitividade e possivelmente reduziria custos, já que fornecedores especializados menores poderiam ofertar melhores preços em sua parcela.

31. A nova Lei de Licitações reforça a necessidade de parcelamento do objeto sempre que viável técnica e economicamente, justamente para viabilizar a ampla participação de licitantes, inclusive de pequeno e médio porte.

32. O art. 40, §1º da Lei 14.133/21 dispõe que o objeto deverá ser dividido em lotes sempre que isso não comprometer a economia de escala, visando aumentar a competitividade. O Tribunal de Contas da União também orienta que *“a divisão em lotes, quando tecnicamente possível e vantajosa, é forma de promover a competitividade e garantir a contratação mais vantajosa”*.

33. No caso em exame, nada indica que a Administração tenha avaliado seriamente tal possibilidade. Pelo contrário, optou-se por um lote único abrangente, sem justificativa em contrário no processo (exigiria justificativa expressa caso o parcelamento fosse menos eficiente, o que não restou demonstrado).

34. Além disso, ao não reservar nenhuma cota ou lote para ME/EPP, o edital desconsiderou totalmente os benefícios da LC 123/06. Ressalte-se que, embora o valor global supere o limite para licitação exclusiva, isso não impede a reserva

de cota de 25% do quantitativo de bens (enxoval) para participação apenas de pequenas empresas, conforme facultado/obrigado em lei.

35. Essa cota reservada poderia ser implementada, por exemplo, destinando 25% da quantidade de roupas a serem fornecidas para disputa apenas entre ME/EPP, com o restante em ampla concorrência, procedimento comum em licitações de bens de consumo divisíveis.

36. Não havendo nenhuma razão técnica contrária registrada, a ausência dessa previsão sugere desatenção ao comando legal e jurisprudencial. O efeito prático da não divisão em lotes e da ausência de cotas é a concentração do objeto em empresa de grande porte, possivelmente restringindo a competição. Micro e pequenas empresas regionais que talvez tivessem capacidade para atender parte das demandas (p.ex. fornecimento de enxoval ou lavagem de determinada unidade hospitalar) ficam alijadas de participar.

37. Isso contraria diretamente o disposto no art. 4º da Lei 14.133/21 combinado com os arts. 42-49 da LC 123/06, que preservam o tratamento diferenciado às MEs/EPPs nas licitações.

38. Diante do exposto, requer-se seja revisado o formato da licitação, promovendo o parcelamento do objeto ou a reserva de cotas para MEs/EPPs, conforme o caso, a fim de que ocorra: **(a)** a divisão do certame em lotes distintos – por exemplo, separando o serviço de lavanderia do fornecimento/locação de enxoval –, ou alternativamente em lotes por grupos de unidades de saúde (viabilizando que empresas menores disputem parcialmente); e/ou **(b)** a inclusão de cota reservada de 25% do quantitativo de enxoval a ser fornecido, exclusiva para ME/EPP, nos termos do art. 48, inc. III da LC 123/06 e art. 4º, caput, da Lei 14.133/21.

39. Caso a Administração entenda inviável tais medidas, que apresente no processo justificativa técnica circunstanciada demonstrando porque o fracionamento prejudicaria a vantajosidade, sob pena de manutenção de clausulado irregular. A correção ora solicitada visa assegurar a observância do tratamento favorecido às pequenas empresas e ampliar a competitividade do certame, em benefício do interesse público.

5. DA EXIGÊNCIA DESPROPORCIONAL DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO DE 10% DO VALOR – RESTRIÇÃO INDEVIDA (QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA).

40. O Edital, em seu item 9.2.3.2, exige que os licitantes comprovem Patrimônio Líquido mínimo equivalente a 10% do valor estimado da contratação. No caso, 10% de R\$ 5.441.881,96 equivale a aproximadamente R\$ 544 mil de patrimônio líquido. Trata-se do teto máximo permitido pela lei para esse requisito (a Lei 14.133/2021, seguindo a tradição da Lei 8.666/93, autoriza patrimônio líquido mínimo até 10% do valor estimado). Embora legal em termos percentuais, tal exigência, se aplicada automaticamente sem análise da real necessidade, pode revelar-se excessiva e desproporcional, prejudicando a competição.

41. A finalidade da qualificação econômico-financeira é assegurar que o contratado tenha saúde financeira para cumprir o contrato, evitando inadimplementos. No entanto, deve-se equilibrar isso com o princípio da competitividade, não se criando barreiras patrimoniais além do indispensável. O TCU já assentou que exigências de habilitação devem se ater ao mínimo necessário para garantir a execução do objeto, sob pena de comprometer a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

42. No presente edital, não há indicação de que foi realizada uma análise de risco ou de necessidade específica que justificasse exigir o máximo percentual (10%) de patrimônio líquido. Considerando que a contratação é de natureza

comum (serviço de lavanderia continuado) e que haverá pagamento mensal pelos serviços prestados, o risco financeiro de inadimplemento não parece além do ordinário.

43. De todo modo, exigir já na habilitação um patrimônio líquido elevado tende a afastar empresas de menor porte, que poderiam perfeitamente executar o objeto mas não possuem patrimônio contábil nesse patamar (ainda mais sendo uma licitação por registro de preços, em que a demanda é incerta e a contratação é “eventual”).

44. Cumpre lembrar que a Lei 14.133/21, art. 69, §4º (correspondente ao art. 31, §2º da antiga Lei 8.666) permite sim a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido até 10% do valor estimado, mas não obriga que se exija o máximo. Esse percentual-limite deve ser aplicado com parcimônia.

45. Essa exigência financeira pode se tornar abusiva, o que representa obstáculo principalmente a novas empresas ou àquelas que, embora competentes tecnicamente, não dispõem de patrimônio histórico expressivo.

46. Importante salientar que restrição econômico-financeira desnecessária fere o art. 7º da Lei 14.133/21, que impõe a seleção da proposta mais vantajosa com ampla participação, e o art. 5º, inc. IV, que menciona o desenvolvimento nacional sustentável – incluindo o estímulo à participação de todos os portes de empresa.

47. No presente certame, nada indica que 10% seja imprescindível. Se a Administração queria alguma segurança financeira, poderia, por exemplo, ter exigido índices contábeis saudáveis (liquidez corrente > 1, endividamento controlado etc.) e um patrimônio líquido de, digamos, 5% do valor – o que já seria razoável e suficiente, dadas as garantias contratuais previstas. A imposição do teto máximo parece medida cômoda porém restritiva.

48. Cabe destacar que mesmo empresas consolidadas no mercado de lavanderia podem não atingir esse patrimônio líquido se forem de médio porte, especialmente considerando o regime de lucro real que tende a distribuir resultados aos sócios (reduzindo o PL contábil). Assim, somente grandes corporações ou grupos capitalizados atenderiam facilmente, o que desvirtua o caráter isonômico.

49. Diante do exposto, requer-se a revisão dessa cláusula de habilitação econômico-financeira, a fim de torná-la proporcional ao objeto. Em termos práticos, requer-se que o patrimônio líquido mínimo exigido seja reduzido a patamar mais baixo (por exemplo, 5% do valor estimado, ou mesmo sua dispensa caso outros mecanismos de garantia sejam adotados), salvo demonstração nos autos de justificativa técnica para manter os 10%.

50. Alternativamente, que seja aceita a comprovação de capital social integralizado de igual valor em substituição ao patrimônio (como admitido pela lei), e que se esclareça se haverá garantia de execução contratual, para evitar dupla exigência. O objetivo é evitar restrição indevida de competidores financeiramente idôneos mas de menor porte, alinhando o edital aos princípios da razoabilidade e ampla concorrência.

**6. DA VEDAÇÃO GENÉRICA À SUBCONTRATAÇÃO – INCOMPATIBILIDADE
COM AS PRÁTICAS DO SETOR E DESATENDIMENTO AO INTERESSE
PÚBLICO.**

51. O edital prevê no item 14 que “*não será admitida a subcontratação do objeto licitatório*”, ou seja, veda de forma absoluta que a futura contratada repasse quaisquer partes da execução a terceiros. Tal cláusula, lançada genericamente, merece reparo, pois não considera situações em que a subcontratação parcial poderia ser benéfica ou mesmo necessária para garantir a melhor execução do objeto.

52. Além disso, contrasta com diretrizes legais que incentivam a participação de pequenas empresas via subcontratação e com a própria natureza complexa do objeto (que combina diferentes atividades).

53. A Lei nº 14.133/2021 não proíbe a subcontratação – ao contrário, admite explicitamente que o contratado subcontrate partes da obra, serviço ou fornecimento, nos limites autorizados pela Administração.

54. A única vedação legal clara é à subcontratação integral do objeto (a contratada não pode ser mera intermediária), mas a subcontratação parcial e bem regulada é permitida e muitas vezes recomendável. O art. 117 da Lei 14.133 e o art. 4º, inciso II, da LC 123/06, inclusive, autorizam que o edital exija a subcontratação de micro e pequenas empresas em determinado percentual, como forma de fomentar o setor (nas contratações de grande vulto, por exemplo).

55. Ou seja, a legislação atual vê na subcontratação um instrumento de política pública e de eficiência, e não algo a ser proscrito em qualquer hipótese. É certo que a Administração pode optar por não permitir subcontratação, mas tal decisão deve vir motivada pelo interesse público, analisada na fase de planejamento.

56. O Manual de Licitações e Contratos do TCU ressalta que, no planejamento, deve-se avaliar a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, considerando práticas usuais de mercado e viabilidade técnica/econômica.

57. Somente se conclua que a execução integral pela contratada é plenamente viável e preferível é que se justifica proibir subcontratar partes especializadas. No caso do pregão em análise, não há evidência de que tal avaliação tenha sido feita. A regra de vedação parece ter sido inserida de forma padronizada.

58. No contexto específico de lavanderia hospitalar com fornecimento de enxoval, verifica-se que algumas atividades poderiam ser eventualmente subcontratadas sem prejuízo e com ganhos de eficiência. Exemplificativamente: transporte de roupas entre a lavanderia e as unidades de saúde; coleta e entrega em locais distantes; confecção de peças de enxoval específicas (que poderiam ser encomendadas de fabricantes especializados); manutenção de maquinário, etc.

59. Proibir genericamente subcontratar engessa desnecessariamente a futura contratada, que poderia contar com parceiros especializados para melhor cumprir partes acessórias do contrato. Ademais, impedir subcontratação elimina outra oportunidade de participação de pequenas empresas, ainda que indiretamente (como subcontratadas).

60. Lembre-se que, conforme citado, a LC 123 incentiva que grandes contratos reservem parcela para MEs via subcontratação. Aqui faz-se o inverso: proibição total, impedindo inclusive que, caso uma empresa de maior porte vença, ela contrate pequenas empresas locais para, por exemplo, costura de uniformes ou distribuição logística, o que seria benéfico para a economia local.

61. Importante destacar também o aspecto da gestão de riscos: se a vencedora tiver dificuldades ou indisponibilidade em alguma etapa (por exemplo, seu veículo de transporte quebra, ou sua calandra industrial fica inoperante), a possibilidade de subcontratar emergencialmente outro prestador poderia garantir a continuidade do serviço público essencial.

62. Com a vedação absoluta, corre-se maior risco de descontinuidade, até se formalizar um aditivo de sub-rogação ou medida de urgência. O edital poderia, ao invés de vetar por completo, permitir subcontratação parcial condicionada – por exemplo, limitada a determinadas parcelas menos críticas do objeto (transporte, confecção do enxoval, etc.), exigindo prévia anuência da

Administração e mantendo a responsabilidade total da contratada principal. Assim, ter-se-ia flexibilidade sem perda de controle. A redação atual (“não será admitida”) é rígida e carece de fundamento explícito.

63. Diante do exposto, requer-se a reconsideração da cláusula de subcontratação, de modo a autorizar a subcontratação parcial de partes do objeto, nos termos do art. 122 da Lei 14.133/2021 e da regulamentação aplicável, desde que preservada a responsabilidade integral da contratada principal.

64. Caso entenda necessário, a Administração pode delimitar no edital quais atividades poderiam ou não ser subcontratadas e em que proporção. O essencial é afastar a vedação genérica, alinhando o edital às melhores práticas e permitindo ganhos de eficiência e participação de terceiros especializados quando conveniente.

65. Subsidiariamente, requer-se que, se mantida a proibição, sejam explicitadas no processo as razões técnicas ou de interesse público que a justificam, evitando que figure como restrição arbitrária. Esta medida harmoniza o edital com a flexibilidade prevista em lei e resguarda o interesse público na execução do contrato.

7. DAS OBRIGAÇÕES EXCESSIVAS IMPOSTAS À CONTRATADA E DA REMUNERAÇÃO INADEQUADA (FORNECIMENTO DE ENXOVAL E INFRAESTRUTURA SEM PAGAMENTO DESTACADO).

66. O Edital e, principalmente, o Termo de Referência impõem à futura contratada uma série de obrigações de fornecimento de bens e disponibilização de infraestrutura, cujos custos não estão claramente contemplados de forma específica na remuneração do contrato (que se dará exclusivamente pelo preço por quilo de roupa lavada). Entre essas obrigações destacam-se:

- Fornecimento integral do enxoval hospitalar necessário, abrangendo confecção e reposição de peças (lençóis, roupas hospitalares, etc.) ao longo do contrato, em regime de comodato gratuito para a contratante;
- Substituição de todas as peças do enxoval quando sua vida útil se esgotar ou forem danificadas, às expensas exclusivas da contratada;
- Disponibilização, em cada unidade de saúde atendida, de equipamentos e materiais de apoio como balanças digitais de pesagem, contêineres/carrinhos para transporte de roupa suja e limpa, hampers (sacos) para acondicionamento, biombos, etc., também em comodato sem ônus para o órgão;
- Fornecimento de toda a mão de obra, insumos e equipamentos necessários à execução, inclusive instalação de eventuais máquinas nas dependências da contratante, tudo por conta da contratada;
- Implantação do sistema de RFID e fornecimento dos respectivos equipamentos e consumíveis (etiquetas RFID para cada peça, leitores/antenas, softwares), igualmente sem pagamento específico além do preço por quilo.

67. Em síntese, o contratado arcará não apenas com o serviço de lavagem em si, mas também funcionará como locador/gestor de enxoval e provedor de infraestrutura logística e tecnológica, sem receber pagamento direto por esses elementos (devendo diluir todos os custos no preço unitário por quilo de roupa lavada).

68. Essa modelagem apresenta graves problemas de equilíbrio econômico e transparência:

(i) Desequilíbrio econômico-financeiro potencial: A contratação em questão se dá na modalidade Registro de Preços, para entregas futuras eventuais, o que significa que a Administração não se obriga a demandar

quantidade mínima. Ainda assim, a empresa vencedora terá que, desde o início do contrato, investir pesado na aquisição de enxoval novo suficiente para todas as unidades de saúde (possivelmente milhares de peças), comprar/installar balanças eletrônicas e contêineres em cada hospital, implementar todo o sistema RFID (etiquetar cada peça, instalar leitores, etc.), além de recrutar e treinar equipe, tudo isso antes mesmo de lavar o primeiro quilo de roupa. E a única forma de retornar esse investimento será ao longo do tempo, embutido no preço por quilo efetivamente processado. Caso a demanda real de quilos seja menor que a estimada (p.ex., se unidades forem fechadas, ou se o contrato for rescindido antecipadamente, ou se menos roupas forem enviadas), a contratada poderá amargar prejuízo significativo, pois já terá arcado com custos fixos elevadíssimos. Trata-se de alocação de risco desproporcional ao contratado.

(ii) Ausência de itemização e transparência de preços: O edital não discrimina itens ou etapas. Diferentes atividades estão embutidas num único item (“quilo de roupa lavada e passada entregue”). Isso dificulta a análise pelos licitantes e pela Administração do valor adequado de cada componente. Por exemplo, qual parcela do preço corresponde ao aluguel do enxoval? E à manutenção das balanças e carrinhos? A Administração não terá como comparar propostas nesse nível de detalhe, aumentando risco de propostas inexequíveis (se o licitante negligenciar algum custo) ou de sobrepreço oculto (se inflar o quilo para cobrir riscos). As normas de regência (art. 23, §1º, e art. 33 da Lei 14.133/21) pregam que o orçamento estimado deve ser devidamente detalhado por serviços e investimentos, para garantir avaliação de vantajosidade. Aqui, aparentemente, tudo foi agregado sem muita clareza.

(iii) Inadequação do termo “comodato” – risco jurídico: O TR repetidamente usa a expressão de que enxoval, equipamentos e materiais serão fornecidos “em comodato” pela contratada. Ora, comodato, nos termos do Código Civil (art. 579), é empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, o que geralmente se aplica quando a Administração cede algo sem cobrar. No caso inverso (particular fornece algo para uso do órgão), isso na verdade caracteriza uma locação ou prestação de serviço onerosa, pois haverá contraprestação pelo uso embutida no contrato. Ao rotular como comodato “gratuito”, o edital tenta afirmar que não pagará nada por esses bens, mas isso é uma meia-verdade: não paga explicitamente, mas o contratado obviamente considerará o custo no preço do serviço. Essa imprecisão contratual pode gerar conflitos na execução: por exemplo, ao final, a contratada retoma os bens? (Sim, se fosse comodato). E se peças do enxoval “comodato” forem extraviadas no hospital, quem arca? A falta de clareza pode ocasionar litígios e dificuldades de gerenciamento do contrato. Ou seja, insistir em tratar como comodato algo que é locação fere os princípios da legalidade e transparência, podendo configurar vício jurídico.

(iv) Obrigações além do escopo remunerado (risco de inadimplência): A estrutura montada impõe que a contratada atue simultaneamente como lavanderia, empresa de logística, fabricante/fornecedora de roupas hospitalares, empresa de tecnologia RFID e locadora de equipamentos – tudo pelo pagamento unitário por quilo de roupa lavada. É uma carga obrigacional muito ampla. Caso a contratada venha a enfrentar dificuldades financeiras (justamente pelos altos custos iniciais), há risco real de não conseguir repor enxoval adequadamente ou manter equipamentos em funcionamento, prejudicando o serviço de saúde. Em outras palavras, a forma de remuneração pode comprometer a

sustentabilidade da prestação continuada. Seria mais equilibrado prever, por exemplo, pagamento mensal fixo por disponibilização do enxoval (locação) e pagamento variável por quilo lavado, ou então prever reajustes específicos atrelados à reposição de enxoval, etc. O edital nada trouxe nesse sentido.

69. Diante do exposto, requer-se que o edital/Termo de Referência seja ajustado para reequilibrar as obrigações e a forma de pagamento, visando assegurar a viabilidade econômico-financeira do contrato e a clareza das condições.

70. Ainda, seja corrigida a denominação e natureza do fornecimento de enxoval, reconhecendo-se formalmente tratar-se de locação onerosa de enxoval, e não comodato gratuito, em alinhamento com a jurisprudência do TCU e STJ. Isso implica adequar cláusulas contratuais, descrevendo direitos e deveres com precisão (p.ex.: quantidades de enxoval locado, responsabilidade por perdas, reposições, etc.).

71. Que a Administração avalie a possibilidade de remuneração diferenciada para componentes relevantes, por exemplo, uma parcela fixa mensal pelo serviço de gestão do enxoval (disponibilização de X peças em rodízio) e outra variável por quilo efetivamente lavado, ou outra modelagem que evite o completo repasse do risco de demanda à contratada.

72. Alternativamente, poderia-se fixar uma quantidade mínima de quilos mensais a ser paga (*take or pay*), garantindo receita mínima frente aos altos custos fixos exigidos. Tais soluções já são adotadas em contratos semelhantes de outras instituições (vide contratos da EBSEH – Hospitais Universitários Federais – que segregam locação de enxoval e processamento em seus editais, para justa remuneração).

73. Não sendo feita alteração na forma de pagamento, que se inclua no processo justificativa técnica de como os custos do enxoval e infraestrutura estão previstos no preço e que isso não trará risco de descontinuidade. Em qualquer hipótese, que se retire o termo “comodato” do edital/TR ou ao menos se explicita que, apesar do comodato, o custo do enxoval e equipamentos está abrangido no valor do contrato – evitando interpretações enganosas.

74. Tais medidas buscam adequar o edital aos princípios do equilíbrio econômico-financeiro (art. 101 da Lei 14.133) e da transparência, bem como preservar a continuidade do serviço público de saúde, garantindo que a contratada consiga cumprir todas as obrigações assumidas com a devida contrapartida financeira. A atual redação, se mantida, pode levar a um contrato com alto potencial de conflitos, desequilíbrios e até mesmo fracasso por inviabilidade – situação que esta impugnação pretende prevenir.

8. DO VÍCIO FORMAL NA PUBLICAÇÃO DO EDITAL – AUSÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA ANEXO.

75. O art. 6º, inciso XXIII, alínea f, da Lei 14.133/2021 define o Termo de Referência (TR) como parte fundamental do instrumento convocatório para contratação de serviços comuns, devendo conter a descrição completa do objeto, exigências de execução, prazos, critérios de medição e pagamento, etc.

76. No caso vertente, embora o Edital mencione o TR nº 32/2025 como Anexo I integrante, verifica-se que o documento do edital disponibilizado não contém o texto do TR em anexo, tendo apenas referências de que o TR “*encontra-se disponível para download*” no site da Prefeitura. Ou seja, o TR não foi publicado junto com o edital no Diário Oficial ou plataforma oficial de divulgação, mas sim separado.

77. Essa forma de divulgação pode ser considerada um vício formal, pois dificulta o acesso integral dos licitantes às informações do certame. Todos os

elementos necessários à formulação da proposta deveriam estar consolidados no edital ou anexos diretos.

78. Ao obrigar o interessado a obter o TR em outro local, cria-se risco de desinformação (se o link falhar, ou se houver versões distintas). Inclusive, constatamos que o TR sofreu retificações (TR Retificado nº 32/2025), mas não está claro se a versão retificada está corretamente vinculada ao edital publicado.

79. O princípio da publicidade (art. 37, caput, CF e art. 11, inc. V, Lei 14.133) exige transparência plena nos atos convocatórios. O TCU, ao analisar casos análogos, já enfatizou que documentos como projeto básico ou TR devem acompanhar o edital, salvo se houve disposição legal em contrário.

80. No âmbito da Nova Lei de Licitações, embora recente entendimento do TCU tenha flexibilizado a obrigatoriedade de publicar o Estudo Técnico Preliminar completo no edital, isso não se confunde com o Termo de Referência em si – este sim, contendo as especificações do objeto, precisa estar disponível aos licitantes de forma inequívoca.

81. Não inserir o TR como parte do edital impresso pode, em tese, ferir o direito dos licitantes à informação e até ser objeto de impugnação autônoma. No presente caso, a Impugnante conseguiu acesso ao TR pela internet para elaborar esta peça, mas outros potenciais licitantes podem não ter tido a mesma facilidade, o que afeta a isonomia.

82. Ademais, a ausência física do TR no edital publicado pode causar questionamentos quanto à validade formal do instrumento convocatório (já houve casos de licitações anuladas porque anexos essenciais não foram divulgados conjuntamente, comprometendo a transparência do certame).

83. Diante do exposto, requer-se que seja sanado o vício, providenciando-se a juntada e publicação do Termo de Referência como parte integrante do Edital

(por errata ou adendo), ou, no mínimo, confirmando-se oficialmente que o TR Retificado nº 32/2025 está disponível e é parte inseparável do edital.

84. Solicita-se também prazo adicional aos licitantes para análise do TR anexado, se for publicado posteriormente. Essa medida simples reforça a publicidade e evita qualquer nulidade por defeito formal de convocação.

9. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A TECNOLOGIA RFID E DA NÃO CONSIDERAÇÃO DE ALTERNATIVAS – (REFORÇO DE ARGUMENTAÇÃO)

85. Por derradeiro, a Impugnante enfatiza a necessidade de observância do art. 18, §1º, incisos I e VI da Lei 14.133/2021, que determinam que no planejamento da contratação sejam identificadas e consideradas soluções e alternativas possíveis para atender à necessidade, bem como justificados os requisitos escolhidos.

86. No tocante à exigência de RFID, conforme já explanado no item 3 desta impugnação, falta ao edital e TR uma justificativa técnica sólida. A mera alegação de que “RFID traz controle em tempo real e reduz perdas” não supre a exigência legal de motivação, pois não compara essa solução com outras disponíveis, nem comprova por dados concretos sua eficiência ou custo-benefício.

87. Reforça-se que existem alternativas comprovadamente adotadas em outras instituições: o uso de códigos de barras para rastrear enxovais é amplamente utilizado em lavanderias hospitalares, oferecendo rastreabilidade satisfatória a um custo muito menor que RFID.

88. Grandes redes hospitalares públicas e privadas operam com controle por código de barras nas roupas, integrados a softwares de gestão, obtendo pleno acompanhamento das peças (histórico de lavagens, reposições, etc.). Inclusive,

como citado, a própria FMS Teresina em edital similar aceitou rastreamento via *barcode*.

89. Além disso, convém mencionar que a rastreabilidade manual (por etiquetas comuns com identificação e contagem física) também poderia ser considerada, embora menos tecnológica, mas eventualmente suficiente dependendo do objetivo.

90. A Administração de Várzea Grande não demonstrou ter avaliado nenhuma dessas opções. Não foi apresentado cálculo de custos do sistema RFID versus outras soluções, tampouco estudo de mercado indicando quantas empresas locais dispõem de RFID (para avaliar impacto concorrencial). Essa lacuna fere não apenas a boa técnica, mas também princípios da legalidade e eficiência.

91. O art. 14, inc. II, da Lei 14.133 impõe à Administração selecionar a solução que melhor atenda ao interesse público, “*vedadas justificativas que limitem a competição*”. E o art. 15, inciso V, exige a justificativa de exigências específicas de habilitação ou execução. Nada no processo justifica especificamente a opção pela tecnologia RFID em detrimento de outras.

92. Portanto, o *Impugnante* requer, novamente, que seja suprimida ou flexibilizada a cláusula do RFID, a menos que a Administração apresente, antes da fase de lances, um aditivo ao edital contendo a devida fundamentação técnica.

10. DOS PEDIDOS

93. Diante de todo o exposto e fundamentado, o *Impugnante* pede o acolhimento desta Impugnação e a consequente retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2025, sanando as irregularidades apontadas, em resumo, pelos seguintes ajustes principais:

a) Exclusão ou alteração da cláusula e objeto licitatório que exige obrigatoriamente sistema RFID para rastreamento do enxoval, passando a permitir também outras tecnologias equivalentes (ex.: código de barras) ou condicionando a exigibilidade do RFID à apresentação de justificativa técnica consistente que comprove sua necessidade e vantagem sobre alternativas – tudo para eliminar o caráter restritivo/direcionador identificado.

b) Divisão do objeto em lotes ou previsão de cota reservada de 25% para ME/EPP, de forma a viabilizar a participação de micro e pequenas empresas conforme previsto na LC 123/06 e na Lei 14.133/21. Caso mantido lote único, incluir no processo a justificativa técnica da impossibilidade de parcelamento, sob pena de afronta ao princípio da competitividade e ao art. 40, §1º da Lei 14.133/21.

c) Redução da exigência de patrimônio líquido mínimo para patamar mais razoável (inferior a 10%), compatível com os riscos do contrato, ou apresentação de justificativa para ter sido fixado o teto legal. Tal medida visa ampliar a competitividade sem comprometer a garantia de execução do objeto.

d) Revisão da vedação de subcontratação, passando a permitir subcontratação parcial de parcelas do serviço, nos termos do art. 122 da Lei 14.133/21, especialmente incentivando eventual participação de MEs/EPPs como subcontratadas.

e) Adequação da modelagem contratual de fornecimento de enxoval e infraestrutura: reconhecer formalmente tratar-se de locação onerosa (não comodato) de enxoval e equipamentos, nos termos do Acórdão TCU 1256/2014, e avaliar mecanismos de remuneração que deem equilíbrio ao contrato (como pagamentos fixos ou mínimos mensais).

e) Inclusão do Termo de Referência (TR) como anexo efetivo do edital publicado, ou publicação de errata contendo o TR integral, garantindo a publicidade e acesso a todos os detalhes técnicos pelos licitantes. Conceder prazo adicional para análise, se necessário, ante eventuais alterações decorrentes do acolhimento desta impugnação.

f) Por fim, caso Vossa Senhoria entenda por não acatar algum dos pedidos, requer-se alternativa e expressamente a anulação/suspensão do certame antes da fase de lances, haja vista as ilegalidades materialmente demonstradas que, se mantidas, macularão a licitação e potencialmente o futuro contrato, em prejuízo ao interesse público.

Nesses termos, pede deferimento.

Várzea Grande/MT, 23 de julho de 2025.

ANDRÉ PEZZINI
OAB/MT Nº 13.844-A