

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO Nº 954/2025 (1DOC)

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2026

OBJETO: “Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de lavanderia hospitalar, com fornecimento, em regime de comodato, de enxoval hospitalar e sistema de rastreabilidade por RFID (Identificação por Radiofrequência) para atender as demandas do Hospital de Retaguarda Allan Brame Pinho, localizado em Cascavel-PR, pelo período de 12 (doze) meses, sob regime de empreitada por preço unitário”.

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de análise e julgamento da impugnação ao Edital supracitado, interposta tempestivamente pela empresa LAVEBRAS GESTAO DE TEXTEIS S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 06.272.575/0065-04.

II. DOS MOTIVOS DA IMPUGNAÇÃO

Em síntese, a empresa alega que o edital é omissivo quanto a previsão de alteração da prestadora de serviços em decorrência de fusão, cisão ou incorporação da futura contratada; suposta irregularidade na descrição do objeto de fornecimento de enxoval em regime de comodato; suposta desproporcionalidade e restrição indevida à competitividade relacionada aos modelos e características do enxoval a ser fornecido; e suposta imprevisibilidade de cláusulas contratuais em razão das novas regras da reforma tributária e seus impactos nos contratos administrativos. Na análise das alegações, iremos expor cada apontamento realizado pela impugnante.

III. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Preliminarmente, verifica-se quanto a competência de julgamento do recurso, vejamos o que diz o Decreto 11.246/2022, em seu artigo 14:

Art. 14. Caberá ao agente de contratação, em especial:

I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, dar impulso ao procedimento, inclusive por meio de demandas às áreas das unidades de contratações, descentralizadas ou não, para fins de saneamento da fase preparatória, caso necessário;

II - acompanhar os trâmites da licitação e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação de que trata o inciso III do caput do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, seja cumprido, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação; e

III - conduzir e coordenar a sessão pública da licitação e promover as seguintes ações:

a) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos seus anexos e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos, caso necessário;

b) verificar a conformidade da proposta mais bem classificada com os requisitos estabelecidos no edital;

c) verificar e julgar as condições de habilitação;

d) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas; e

e) encaminhar à comissão de contratação, quando for o caso:

1. os documentos de habilitação, caso se verifique a possibilidade de saneamento de erros ou de falhas que não alterem a substância dos documentos e a sua validade jurídica, conforme o disposto no § 1º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021; e

2. os documentos relativos aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei nº 14.133, de 2021;

f) negociar, quando for o caso, condições mais vantajosas com o primeiro colocado;

g) indicar o vencedor do certame;

h) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

i) encaminhar o processo instruído, após encerradas as fases de julgamento e de habilitação e exauridos os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e para homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado, na fase externa, por equipe de apoio, de que trata o art. 4º, e responderá individualmente pelos atos que praticar, exceto quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º A atuação do agente de contratação na fase preparatória deverá ater-se ao acompanhamento e às eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, o agente de contratações estará desobrigado da elaboração de estudos preliminares, de projetos e de anteprojetos, de termos de referência, de pesquisas de preço e, preferencialmente, de minutas de editais.

§ 4º Para fins do acompanhamento de que trata o inciso II do caput, o setor de contratações enviará ao agente de contratação o relatório de riscos de que trata o art. 19 do Decreto nº 10.947, de 2022, com atribuição ao agente de impulsionar os processos constantes do plano de contratações anual com elevado risco de não efetivação da contratação até o término do exercício.

§ 5º Observado o disposto no art. 10 deste Decreto, o agente de contratação poderá delegar as competências de que tratam os incisos I e II do caput, desde que seja devidamente justificado e que não incidam as vedações previstas no art. 13 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 6º O não atendimento das diligências do agente de contratação por outros setores do órgão ou da entidade ensejará motivação formal, a ser juntada aos autos do processo.

§ 7º As diligências de que trata o § 6º observarão as normas internas do órgão ou da entidade, inclusive quanto ao fluxo procedimental. **Parágrafo único.** O pregoeiro poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão

Portanto, o Agente de Contratação/Pregoeiro é o responsável para receber, examinar e decidir as impugnações, e caso identifique ser necessário, poderá solicitar a manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão.



Inicialmente esclarecemos que antes mesmo da publicação do edital, a Minuta deste foi detalhadamente analisada, pelo Setor Jurídico do CONSAMU, quanto aos preceitos de legalidade das cláusulas ali determinadas. Inclusive, tem seu parecer técnico vinculado ao processo.

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, conheço a impugnação e passo ao exame do mérito.

1. Da suposta omissão quanto a previsão de alteração da prestadora de serviços em decorrência de fusão, cisão ou incorporação da futura contratada

A impugnante alega que o edital é omissivo quanto a possibilidade de alteração da prestadora de serviços em decorrência de fusão, cisão ou incorporação da futura contratada, devendo o edital prever de forma expressa tal possibilidade.

Conforme bem mencionado pela impugnante, o artigo nº 137 da Lei 14.133/2021 não prevê como motivo de rescisão contratual a fusão, cisão ou incorporação não admitidas no edital e no contrato. O TCU já se pronunciou sobre o tema, por meio do Acórdão 2.641/2010, vejamos:

[...] não é necessário que o edital e o contrato expressamente prevejam a possibilidade de alteração societária da contratada para que o contrato subsista à modificação. Se o edital ou contrato não veda a alteração da pessoa da contratada, por fusão, incorporação ou cisão, o contrato pode subsistir se a reestruturação não trazer qualquer prejuízo à sua execução ou aos princípios da administração pública. (grifo nosso)

Ainda, o TCE/PR também já se pronunciou sobre o tema, por meio do Acórdão nº 300/2023 – Tribunal Pleno, em que trata sobre um aditivo contratual por incorporação da empresa contratada:

[...] inexistindo restrições à incorporação da contratada no Edital da licitação que ensejou a contratação ou no próprio Contrato n.º 08/2020; atendidos os requisitos de habilitação exigidos na licitação pela empresa incorporadora, conforme atestou a Supervisão de Licitações e Contratos na peça 12; mantidas as demais cláusulas e condições contratadas, conforme redação da Cláusula n.º 3 8 da minuta do aditivo; não registrado qualquer prejuízo à execução do objeto pactuado com a alteração, e, por fim, havendo interesse quanto à continuidade do Contrato por parte deste Tribunal de Contas, consubstanciado no pedido da unidade requisitante objeto destes autos, é cabível a alteração pretendida, por meio da assinatura de Termo Aditivo. (grifo nosso)

Ou seja, não se identifica a necessidade jurídica de inclusão de cláusula expressa no edital que autorize previamente a eventual alteração societária, pois tal autorização já decorre da lei e jurisprudência consolidada.

Assim, a empresa poderá solicitar tal alteração a qualquer tempo, desde que justificadas as razões da alteração, comprovação dos requisitos de habilitação exigidos na licitação, manutenção das condições contratadas, inexistência de prejuízo à execução do objeto pactuado com a alteração e havendo interesse da Administração quanto a continuidade do contrato, considerando que o presente Edital e legislação pertinente não veda tal alteração em razão de fusão, cisão ou incorporação da futura contratada, considerando ainda o princípio da continuidade do serviço público.

2. Da suposta irregularidade na descrição do objeto de fornecimento de enxoval em regime de comodato

A impugnante alega que *“a utilização no fornecimento de peças pelo regime de comodato, nos moldes apresentados pelo edital, viola o Código Civil e afronta, paralelamente, a Lei 14.133/2021 (arts. 5º, 6º, 18º, 23º, 34º e 35º), quanto aos princípios da economicidade, vantajosidade, planejamento, eficiência e isonomia, bem como a própria finalidade do comodato”*.

Considerando que a natureza das alegações se refere ao regime de contratação, encaminhamos o tema para análise da Assessoria Jurídica do CONSAMU:

A impugnante sustenta que não existe possibilidade jurídica de comodato das peças do enxoval. Tal situação ocorre porque o comodato (art. 579 e 582 do CC) é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, ou seja, que não se desgastam após o uso e não é passível de ser substituído por outra coisa de mesma espécie. Sendo assim, ele exige a devolução útil da coisa; a integridade do bem emprestado e a preservação da utilidade econômica.

No caso de enxoval hospitalar:

- há desgaste rápido;
- há troca recorrente por contaminação e dano;
- há peças dedicadas com logotipia do CONSAMU;
- não existe devolução útil ao final do contrato.

Assim, o comodato não se aplica a este tipo de bem.

Por outro lado, é bem verdade que o presente processo não contém contrato de comodato, apenas utiliza a NOMENCLATURA “comodato” no edital e Termo de Referência.

Isso significa que não existe estrutura contratual vinculada ao comodato na obrigação, sendo a mesma inadequada pela natureza jurídica e deficiente por ausência de regulamento contratual.

A inadequação do regime jurídico do objeto gera vício no Termo de



Referência, insanável apenas com esclarecimentos. Assim, do ponto de vista estritamente jurídico, a tese merece acolhimento, mas com ajustes.

Há duas soluções compatíveis com a legislação:

O “fornecimento” do enxoval, que reconhece a natureza descartável e consumível, permitindo assim sua reposição e descarte, podendo ser reguladas suas disposições a respeito do preço e uso.

E a “locação” de enxoval, quando há vida útil prolongada (não é o caso típico hospitalar, mas pode ser tecnicamente aceito) e também permite previsão de reposição por desgaste natural. Pode causar uma remodelação no objeto, posto que provavelmente terá um preço específico pelo serviço específico.

Por fim, ainda há a questão dos equipamentos (máquinas, secadoras, RFID, etc.), os quais SÃO passíveis de comodato. Para estes bens, o comodato é juridicamente adequado, pois haverá devolução útil ao final do contrato e não são fungíveis.

No entanto, como o processo não apresenta o contrato de comodato, devem ser redigidas cláusulas específicas regulando sua posse e devolução (inclusas aí a responsabilidade, reposição, manutenção).

Desta forma, de acordo com a análise jurídica, a impugnação quanto a este tema será parcialmente acolhida, sendo que o Edital será retificado, de acordo com as alterações a serem realizadas pelo setor requisitante, conforme a correta classificação jurídica do enxoval (fornecimento ou locação), mantendo o regime de comodato apenas para os equipamentos previstos nos itens 6.12.1 ao 6.22 do Termo de Referência – Anexo I do Edital.

3. Da suposta desproporcionalidade e restrição indevida à competitividade relacionada aos modelos e características do enxoval a ser fornecido

Considerando que as alegações da impugnante estão relacionadas a aspectos técnicos do objeto, detalhadas no Anexo I do Edital (Termo de Referência), as alegações foram encaminhadas ao setor requisitante do processo. Segue a manifestação do setor competente na íntegra:

A exigência de padronização de cores e de identificação visual do enxoval hospitalar não configura restrição indevida à competitividade, tampouco afronta as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Referidas especificações decorrem de necessidades operacionais, sanitárias e institucionais inerentes ao ambiente hospitalar, dentre as quais se destacam:

- padronização visual da unidade hospitalar;
- segurança assistencial de pacientes e profissionais;
- organização dos fluxos internos de trabalho;
- prevenção de extravios, trocas indevidas e contaminações cruzadas;
- controle patrimonial e logístico do enxoval;
- identificação inequívoca do material em uso e de sua destinação funcional.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, compete à Administração definir, no Termo de Referência, as características técnicas necessárias para o adequado atendimento da demanda pública, desde que devidamente justificadas e compatíveis com o objeto da contratação.

A unidade hospitalar encontra-se em processo de expansão, com implantação de novos serviços e procedimentos assistenciais. Nesse contexto, a definição das cores do enxoval visa possibilitar a adequada diferenciação e o controle entre áreas clínicas, cirúrgicas e setores de apoio, contribuindo diretamente para a organização operacional, a segurança assistencial e a eficiência dos processos internos.

Quanto às cores especificamente indicadas:

- **Azul royal** — destinado aos campos da Central de Material e Esterilização (CME), padrão amplamente utilizado em serviços hospitalares, por razões técnicas e de biossegurança;
- **Azul claro** — destinado a vestimentas de pacientes em áreas assistenciais, permitindo distinção visual imediata entre área clínica e cirúrgica, além de contar com a cor padrão do hospital;
- **Azul marinho, azul (shorts e uniformes)** — utilizado para composição de uniformes funcionais, podendo sua tonalidade específica ser ajustada na fase de execução contratual, desde que mantida a lógica de diferenciação entre as peças e setores.

Registre-se que a proposta apresentada pela licitante, consistente na adoção de padrão único de cor com estampa para todas as peças e processos, mostra-se incompatível com as necessidades operacionais da unidade, por inviabilizar a adequada distinção entre áreas, funções e níveis de criticidade do enxoval, comprometendo a organização interna e a segurança assistencial.

Destaca-se, ainda, que as cores adotadas foram definidas em conjunto com a equipe assistencial e administrativa da unidade, considerando critérios técnicos, funcionais e institucionais, sem qualquer direcionamento ou favorecimento a fornecedor específico.

Quanto aos modelos das peças, esclarece-se que foram ajustados com base em avaliação da equipe assistencial, especialmente no que se refere ao conforto ergonômico dos profissionais durante a jornada de trabalho. Verificou-se que modelos com gola em “V” não atendiam satisfatoriamente às necessidades da equipe, motivo pelo qual foram adotados modelos alternativos mais adequados ao uso contínuo.

Ressalta-se, por fim, que a definição das cores foi realizada de forma conjunta com a equipe assistencial da instituição e manter a identidade visual do hospital, inexistindo qualquer direcionamento ou favorecimento a fornecedor específico.

Dessa forma, as especificações questionadas possuem caráter técnico, funcional e institucional.

Assim, resta justificada a necessidade de disponibilização das peças de acordo com as características previstas no edital, a fim de garantir o atendimento ao interesse público da contratação, mantendo a organização operacional, segurança assistencial e sanitária.

Veja que não há indicação de marca específica que comprometa a competitividade do certame, as especificações se limitam aos padrões técnicos mínimos necessários ao atendimento sanitário hospitalar.

4. Da suposta imprevisibilidade de cláusulas contratuais em razão das novas regras da reforma tributária e seus impactos nos contratos administrativos



A impugnante solicita a inclusão de cláusulas no contrato, específicas sobre o reequilíbrio econômico-financeiro relacionados à Reforma Tributária do Consumo no Brasil, atualmente **em curso** no Sistema Tributário Nacional.

Veja que a Lei nº 14.133/2021 já prevê recomposição da equação econômico-financeira, conforme artigo nº 134:

Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.

Ainda, tal reequilíbrio econômico-financeiro também está previsto na Resolução nº 04/2023 do CONSAMU, artigos 89 ao 91:

Art. 89. O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é decorrência da teoria da imprevisão, tendo lugar quando a interferência causadora do desequilíbrio econômico-financeiro consistir em um fato imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis, anormal e extraordinário, isto é, que não esteja previsto no contrato, e nem poderia estar.

*Art. 90. O **reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo**, na vigência contratual, desde que verificados os seguintes requisitos:*

I - o evento seja futuro e incerto;

II - o evento ocorra após a apresentação da proposta;

III - o evento não ocorra por culpa do contratado;

IV - a possibilidade da revisão contratual seja aventada pelo contratado ou pelo contratante;

*V - a modificação seja substancial nas condições contratadas, de forma que seja caracterizada **alteração desproporcional entre os encargos do contratado e a retribuição do contratante**;*

VI - haja nexo causal entre a alteração dos custos com o evento ocorrido e a necessidade de recomposição da remuneração correspondente em função da majoração ou minoração dos encargos da contratada; e

VII - seja demonstrado no processo a quebra de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de apresentação de custos e documentação comprobatória correlata que demonstre que a contratação se tornou inviável nas condições inicialmente pactuadas. [...] (grifo nosso)

Ou seja, a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em razão de **criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais**, independente se esta alteração está relacionada à reforma tributária em curso, ou qualquer outro fator, já está prevista na Lei nº 14.133/2021 e na Resolução nº 04/2023 do CONSAMU, não havendo necessidade de inclusão de cláusulas específicas na presente contratação, sendo que as



eventuais alterações somente ensejarão reequilíbrio mediante demonstração objetiva da quebra do equilíbrio inicial.

Desta forma, considerando as justificativas técnicas do setor administrativo do Hospital de Retaguarda, em que é demonstrada a motivação dos requisitos previstos no Termo de Referência, sendo que os mesmos estão coerentes, razoáveis e proporcionais, visando atender o interesse público desta contratação, e também a desnecessidade de inclusão de cláusulas prevendo a possibilidade de alteração da contratada em razão de fusão, cisão ou incorporação, bem como previsão específica de reequilíbrio econômico-financeiro em razão da reforma tributária, não há o que se alterar no presente Edital em relação aos pontos 1, 3 e 4.

Assim, conforme já analisado, a presente impugnação de edital será acolhida parcialmente apenas em relação ao item 2, sendo que o Edital será retificado e republicado em data oportuna.

IV. DECISÃO

Isto posto, conheço a impugnação apresentada pela empresa LAVEBRAS GESTAO DE TEXTEIS S/A, considerando a tempestividade e regularidade formal, para no mérito, DAR-LHE provimento parcial, pelos motivos expostos nos termos da legislação pertinente.

Destarte, a Resolução nº 004/2023 que regulamenta no âmbito do CONSAMU, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos;

Art. 9º A atuação do pregoeiro, em licitações na modalidade pregão, e do agente de contratação e da comissão de contratação, em licitações nas demais modalidades, inclui, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - receber, analisar e responder os pedidos de esclarecimentos;

II - receber, analisar e responder as impugnações ao edital e submeter sua resposta à ratificação do Diretor Administrativo;

Submeto a presente decisão à autoridade competente para apreciação e posterior ratificação.

Cascavel/PR, 23 de fevereiro de 2026.

(assinado digitalmente por)

José Augusto de Souza

Pregoeiro



JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO Nº 954/2025 (1DOC)

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2026

OBJETO: “Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de lavanderia hospitalar, com fornecimento, em regime de comodato, de enxoval hospitalar e sistema de rastreabilidade por RFID (Identificação por Radiofrequência) para atender as demandas do Hospital de Retaguarda Allan Brame Pinho, localizado em Cascavel-PR, pelo período de 12 (doze) meses, sob regime de empreitada por preço unitário”.

RAZÕES: A impugnante alega suposta omissão quanto a previsão de alteração da prestadora de serviços em decorrência de fusão, cisão ou incorporação da futura contratada; suposta irregularidade na descrição do objeto de fornecimento de enxoval em regime de comodato; suposta desproporcionalidade e restrição indevida à competitividade relacionada aos modelos e características do enxoval a ser fornecido; e suposta imprevisibilidade de cláusulas contratuais em razão das novas regras da reforma tributária e seus impactos nos contratos administrativos.

De acordo com o inciso II, do art. 9º, da Resolução nº 004/2023, baseando-se na análise efetuada pelo Pregoeiro deste Consórcio, **RATIFICO** a decisão proferida, e **CONCEDO PROVIMENTO PARCIAL** à impugnação apresentada pela empresa LAVEBRAS GESTAO DE TEXTEIS S/A.

Remeto ao setor de licitações para que realize as devidas readequações e por conseguinte, a republicação do edital conforme disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.

Cascavel/PR, 23 de fevereiro de 2026.

(assinado digitalmente)
MARCIANO SCHMITT
Diretor Administrativo do CONSAMU