

**AOS ILUSTRES SRS. ITALO COSTA SALES, PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE E ROBERTA BERTÉ, DIRETORA DE ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA DA FMS/PMT**

**REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90010/2024 SRP | PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00045.010488/2024-85.**

**LAVARE GESTÃO DE TÊXTEIS S.A.**, pessoa jurídica sob regime de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 34.659.913/0001-36, estabelecida na Avenida Cinco, s/nº, quadra F, lote 04, bairro Distrito Industrial, São Luís/MA, Cep 65.090-272, vem, por meio de seu representante abaixo subscrito, apresentar

## **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

publicado pela FMS Teresina, cujas razões de fato e de direito em seguida expostas estão a determinar a sua revisão e adequação.

### **1. EDITAL, TEMPESTIVIDADE E OBJETO DA IMPUGNAÇÃO**

---

Como se sabe, a Fundação Municipal de Saúde – FMS Teresina está promovendo o Pregão Eletrônico N.º 90010/2024 SRP, visando a *“Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de Lavanderia Hospitalar externa com locação de enxoval hospitalar na modalidade pool, processamento, rastreabilidade BARCODE (código de barras) ou o RFID (Radio Frequency Identification), fornecimento de equipamentos e insumos, envolvendo o processamento de roupas e tecidos (e não tecidos) em geral em todas as etapas, desde sua utilização até seu retorno em ideais condições de reuso, sob situações higiênico-sanitárias adequadas com entrega nos respectivos hospitais e*

*unidades da Fundação Municipal Saúde- FMS, Teresina – Piauí.”*

Nos termos da sessão XX do edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Considerando que foi designado o dia 08.10.2024, à 10h, para início da abertura da sessão pública, tem-se como termo final para admissão da impugnação o dia **03.10.2024**, conforme consta no preâmbulo do edital, de modo que se verifica tempestiva a presente.

Deste modo, oferece, assim, impugnação aos pontos do Edital destacados a seguir, pelas razões que apresenta.

## **2. DOS FATOS**

---

Consta na **SEÇÃO XII - DA EXECUÇÃO DO OBJETO, item 12.1.2.** o seguinte:

A Prestação de Serviços de Lavanderia Hospitalar Externa **com Fornecimento, em Comodato, de Enxoval**, com sistema de monitoramento/rastreabilidade, envolverá todo o processo de gestão do enxoval com disponibilização de roupas hospitalares em ideais condições de uso.

Ocorre que, ao analisar o referido edital, a Impugnante verificou que o termo ***“fornecimento, em comodato de enxoval”*** foi utilizado de maneira equivocada, quando o correto seria a “locação de enxoval hospitalar”, conforme fundamentação a seguir.

## **3. DA IRREGULARIDADE DO TERMO "FORNECIMENTO DE ENXOVAL HOSPITALAR EM REGIME DE COMODATO"**

---

De acordo com a Lei 14.133/2021, os processos licitatórios devem prezar pela escolha da modalidade que mais atenda ao interesse público e às reais necessidades da Administração, respeitando os princípios da economicidade, eficiência, e vantajosidade para a Administração Pública.

O termo ***“fornecimento, em comodato de enxoval”*** não se revela adequado ao contexto de uma contratação pública que visa a prestação de serviços de lavanderia hospitalar. Isso porque o comodato, nos termos do art. 579 do Código Civil, é o "empréstimo gratuito de coisas não fungíveis",

ou seja, bens que não se consomem com o uso, e que devem ser devolvidos ao final do contrato. Como o comodato é um contrato gratuito, a entidade pública não poderia cobrar pelo uso desses bens, já que não deve haver qualquer forma de contraprestação financeira, o que pode causar confusão ou até ser considerado inadequado no contexto de uma licitação que envolve a prestação de serviços de lavanderia hospitalar.

Além disso, o comodato não se aplica a bens móveis fungíveis (que podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade), como é o caso dos enxovais hospitalares. A prática correta, diante do objeto da licitação, seria utilizar o termo "locação de enxoval hospitalar", **já que a locação é um contrato oneroso, no qual se paga pelo uso do bem.**

No contexto de um edital para contratação de lavanderia hospitalar, a locação de enxoval envolve a disponibilização desses itens mediante pagamento, o que está alinhado com o caráter oneroso do serviço contratado. O objetivo do contrato de uma lavanderia hospitalar não é simplesmente "emprestar" o enxoval, mas sim disponibilizá-lo em condições adequadas para uso hospitalar, com a responsabilidade pela manutenção, troca e reposição dos itens, o que caracteriza uma relação típica de locação e não de comodato, a clareza e precisão dos termos são essenciais para garantir a transparência e evitar ambiguidade. Utilizar "comodato" em vez de "locação" pode levar a interpretações errôneas sobre o tipo de serviço prestado e a natureza da relação contratual.

A exemplo disso, a **EMSERH** já adota a nomenclatura e a natureza CORRETA do objeto de suas licitações, prevendo a contratação de *I)* prestação de serviços e *II)* locação de enxoval:

A presente Licitação Eletrônica tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de **Lavanderia Hospitalar**, nas dependências da Contratada, com locação de enxoval para atender às necessidades do **Hospital Regional de Pedreiras**, de acordo com as especificações, quantitativos e condições constantes neste documento. PROCESSO Nº **33.941/2023**

Da mesma forma, a **EBSERH** também adota a nomenclatura e a natureza CORRETA do objeto de suas licitações:

O presente pregão eletrônico tem por finalidade a contratação de empresa especializada na prestação de serviços **continuados de locação de enxoval hospitalar com processamento de roupas hospitalares compreendendo: coleta, lavagem, desinfecção, secagem e distribuição, com fornecimento de material, mão-de-obra e equipamentos para o**

**HU-UFMA/EBSERH.**

PROCESSO Nº 23523.029603/2020-41

Por conseguinte, o **CADTERC** – estudos técnicos de serviços terceirizados, do Governo Estadual de São Paulo – também adota a nomenclatura e a natureza CORRETA do objeto de suas licitações:

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LAVANDERIA HOSPITALAR NAS DEPENDÊNCIAS DA CONTRATADA (“EXTERNA”) COM LOCAÇÃO DE ENXOVAL. OBJETO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: Prestação de Serviços de Lavanderia Hospitalar com Locação de Enxoval em ideais condições de uso, envolvendo o processamento de roupas e tecidos em geral em todas as suas etapas, desde sua utilização até seu retorno em ideais condições de reuso, sob situações higiênico-sanitárias adequadas, incluindo sua coleta e distribuição nos setores ou andares das Unidades Hospitalares geradoras.

Ademais, visto que consta obrigação expressa no edital, de quantitativo exato de enxoval a ser locado às unidades, não se pode perder de vista que tal exigência requer contrapartida líquida e certa de remuneração à título de locação.

Sendo assim, conclui-se que, de fato, o enxoval será locado à Fundação Municipal de Saúde – FMS Teresina, assim como é em várias outras contratações com o mesmo objeto.

Considerando a concorrência do aluguel de bem e da prestação de serviço indicada, pode-se afirmar que o contrato possui natureza mista, devendo ser reconhecida a ilegalidade do Edital e seus anexos em prever a locação de enxoval à título Gratuito, para que seja ajustada à realidade da contratação: **locação de bens móveis e prestação de serviços de lavanderia.**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou em diversas oportunidades sobre a impropriedade do uso do termo "comodato" em situações semelhantes. No Acórdão 1256/2014 - TCU - Plenário, o Tribunal destacou que *"a caracterização de comodato em contratos onde há contraprestação financeira é inadequada e pode ensejar nulidade do contrato, além de penalidades aos responsáveis"*. Esta decisão reflete a necessidade de precisão nos termos contratuais utilizados pela Administração Pública, especialmente quando envolvem recursos públicos e serviços essenciais, como é o caso dos serviços hospitalares.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também já se manifestou em situações similares, conforme ilustra o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LAVANDERIA HOSPITALAR. FORNECIMENTO DE ENXOVAL. **INVIABILIDADE DE COMODATO. INCIDÊNCIA DA LOCAÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 565 DO CC. NATUREZA ONEROSA DA CONTRATAÇÃO.** PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE SE RECONHECER O COMODATO EM SITUAÇÕES ONEROSAS." (STJ, REsp 1.002.923/PR, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 24/06/2008). **(Grifos nossos)**

Neste julgado, o STJ reconheceu a inaplicabilidade do comodato em contratos que envolvem prestação de serviços de natureza onerosa, como é o caso de serviços de lavanderia hospitalar com fornecimento de enxoval.

#### **4. DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE**

O princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública o dever de observar estritamente a legislação vigente na celebração de contratos. O uso inadequado do termo "comodato" em um contexto em que há pagamento por parte da Administração Pública configura violação deste princípio, pois implica o descumprimento da norma jurídica aplicável, que seria a legislação que rege os contratos de locação.

Além disso, o princípio da moralidade administrativa também é ferido quando a Administração Pública não utiliza os termos corretos para descrever as obrigações das partes em um contrato. Como bem aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"a escolha incorreta de termos contratuais pode não só comprometer a interpretação do contrato, mas também ensejar responsabilidade administrativa, civil e até mesmo penal" (DI PIETRO, 2014, p. 157).

O Supremo Tribunal Federal (STF) também já se pronunciou sobre a necessidade de rigor na observância dos princípios da legalidade e da moralidade na administração pública, destacando que

"o rigor na observância dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa impõe a correta tipificação dos contratos públicos, de forma que não se confunda a verdadeira natureza da relação jurídica" (RE 571969/RS).

Portanto, na locação de enxoval hospitalar, é essencial que as contratações públicas evitem o uso

inadequado do termo "comodato". A clareza na redação contratual, respaldada pela jurisprudência e doutrina, é crucial para garantir a legalidade e a eficiência dos contratos, bem como para evitar sanções e nulidades que podem prejudicar a administração pública e os serviços por ela prestados.

Ao adotar a locação como modelo contratual, as instituições hospitalares podem otimizar recursos e assegurar o cumprimento das exigências legais, sem incorrer em erros que possam comprometer a regularidade das contratações.

## **5. DA CORRETA TIPIFICAÇÃO CONTRATUAL: LOCAÇÃO DE ENXOVAL HOSPITALAR**

A correta tipificação do contrato em questão deve ser a de locação, e não de comodato, como equivocadamente previsto no edital. O contrato de locação é regido pelo Código Civil, nos artigos 565 a 578, e implica o pagamento de um aluguel pela utilização de bens móveis, como é o caso dos itens de enxoval hospitalar. O aluguel é o preço pago pela Administração à empresa contratada pela disponibilização e manutenção dos itens, diferentemente do comodato, que, por sua natureza, seria gratuito.

Em sua obra, Celso Antônio Bandeira de Mello, reforça que

"a clareza na definição dos termos e condições contratuais é essencial para assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e transparência" (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 98).

No caso em tela, a falta de clareza pode resultar em interpretações divergentes que comprometam a segurança jurídica e a transparência do processo licitatório.

## **5. QUANTO À NECESSÁRIA PREVISÃO DE CRITÉRIOS PARA A REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS QUE COMPÕEM O OBJETO – IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE PESO PARA FORMAÇÃO DO PREÇO TOTAL – DA OMISSÃO DO EDITAL.**

O objeto do edital consiste na contratação de serviços de lavanderia hospitalar, com locação de enxoval, para atender os respectivos hospitais e unidades de saúde Fundação Municipal de Saúde – FMS Teresina. A especificação do objeto, ademais, indica a necessidade de disposição de mão de obra para o serviço de rouparia.


Como se vê, o objeto constitui diversos serviços integrados. A despeito disso, o edital precifica a remuneração com base em critério aplicável unicamente aos serviço de lavanderia, qual seja a precificação com base no peso do enxoval submetido a lavagem e higienização.

Em razão disso, classificou a despesa relativa ao todo o contrato **na rubrica - Serviços de Lavanderia**. O edital se omite de **prever a remuneração para os demais serviços, a partir de critérios que lhe são aplicáveis**. O parâmetro remuneração pelo peso do enxoval lavado não serve à devida remuneração dos demais serviços envolvidos.

A Lei nº 14.133/2021, estabelece que a locação, mesmo quando realizada com a Administração direta ou indireta, é predominantemente regida pelas normas de direito privado, e, em conformidade com o Código Civil, deve ser individualmente remunerada, senão vejamos o disposto no art. 565: “na locação de coisas, uma das partes se obriga a ceder à outra o uso e gozo de coisa não fungível, **mediante certa retribuição**” (grifo nosso). Bem como, prevê a imposição ao Locatário de “restituir a coisa, finda a locação, no estado em que a recebeu, salvas as deteriorações naturais ao uso regular” (art. 569, inc. IV, CC).

**Nesse sentido, sob pena de descumprir com os efeitos da real relação jurídica, torna-se necessária a previsão no Edital que prescreva retribuição certa à cessão do uso e gozo do enxoval.**

A título de exemplo, a EMSERH, já realiza a correta discriminação e remuneração distintas para pagamento de cada serviço em seus editais. Vejamos:

 <p>Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares Por uma saúde melhor</p>		RUBRICA: _____
Unidade Orçamentária	21202	
Unidade	EMSERH	
Despesa	4-3-02-03-27 – Serviços de Lavanderia 4-3-02-03-47 – Locação de enxoval - Roupa de hospital	

A ausência da previsão de REMUNERAÇÃO FIXA DE LOCAÇÃO torna o Edital ilegal neste ponto por exigir a prestação de DOIS SERVIÇOS, mas remunerar APENAS UM – ou, minimamente, estabelecer para ambos um só critério, incapaz de contemplar as naturezas diversas do objeto.

Note-se que o critério para remuneração dos serviços de lavanderia não se presta à remuneração da locação, já que referido critério não determina remuneração certa, no sentido jurídico da palavra, como exige a lei.

Assim, resta impugnada a omissão do edital quanto à ausência de previsão de remuneração específica para os serviços de lavanderia e de fornecimento de enxoval.

## **6. DO PEDIDO**

---

Diante do que foi exposto, a peticionária IMPUGNA os itens supracitados, ao tempo em que REQUER seja integralmente acolhida sua impugnação nos termos expostos. Considerando, ainda, que o acolhimento da impugnação conduzirá à modificação do edital, protesta desde logo por sua retificação e sua republicação.

Por fim, havendo modificação do texto do edital, seja viabilizado novo prazo para impugnação pelos interessados.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Teresina/PI, 03 de Outubro de 2024.



**LAVARE GESTÃO DE TÊXTEIS S.A.**

**Rodolfo de Oliveira Franco**  
Sócio-Administrador