

**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO****Referência:** Licitação Eletrônica nº 083/2022- CSL/EMSERH**Processo Administrativo nº:** 241.219/2021- EMSERH**Impugnante:** **LABORATÓRIO E CLÍNICA SAÚDE MAIS EIRELI****Objeto:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços laboratoriais em análises clínicas para atender as necessidades do **Hospital Macrorregional Ruth Noleto**, localizado na cidade de **Imperatriz - MA**, administradas pela Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares - Emserh.**I – DA ADMISSIBILIDADE**

Trata-se de análise de **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO** apresentada pela empresa **LABORATÓRIO E CLÍNICA SAÚDE MAIS EIRELI** devidamente qualificado na peça inicial acostada aos autos (**fls. 199/206**), em face do edital da **Licitação Eletrônica nº 083/2022** que objetiva alteração deste.

De acordo com os itens 5.1, 5.1.1, 5.2 do Edital, os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório em comento deverão ser enviados a Comissão de Licitação e/ou Agente de Licitação, em até 5 (cinco) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

Considerando que **às 08h30min.** do dia **06/04/2022** foi o definido para a abertura da sessão pública, o prazo para que qualquer pessoa possa solicitar esclarecimento referente ao instrumento convocatório em epígrafe era até **às 18h00min** do dia **30/03/2022/20212**, horário em que se encerra o expediente da EMSERH.

Ressalta-se ainda que o prazo de **5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para abertura da licitação** previsto no edital está em consonância com o disposto no §2º do art. 65 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMSERH, senão vejamos:

Art. 65. (omissis)

*§2º Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para impugnar ou solicitar esclarecimentos ao edital de licitação, por irregularidade na aplicação deste Regulamento, protocolando o pedido até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura da licitação, devendo a EMSERH julgar e responder à impugnação, em até 03 (três) dias antes da realização da sessão.*

*§3º Decairá do direito de impugnar ou solicitar esclarecimentos nos termos do edital de licitação perante a EMSERH, o licitante que não o fizer até o 5º (quinto) dia útil que anteceder a abertura da licitação, apontando as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que a comunicação não terá efeito de recurso.*

A data de abertura da sessão pública está marcada para **às 08h00min** do dia **05/04/2022 no sistema licitações-e (www.licitacoes-e.com.br)** e o prazo para que qualquer pessoa possa impugnar o instrumento convocatório em epígrafe é **até às 18h00min do dia 29/03/2022**, horário em que se encerra o expediente da EMSERH.

**Com efeito, tendo em vista que a impugnação foi interposta às 14h59min. no dia 29/03/2022, portanto, no prazo legal, reconhece-se a tempestividade do pedido ao passo que será apreciado o mérito deste.**

## **II – DOS QUESTIONAMENTOS**

Em resumo, a empresa **LABORATÓRIO E CLÍNICA SAÚDE MAIS EIRELI** solicita esclarecimentos a seguir:

Em apertada síntese, trata-se de Licitação Eletrônica instaurada pela **Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH**, do tipo menor preço por lote, sob o modo Disputa Aberto, para a contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços Laboratoriais em Análises Clínicas para atender as necessidades do Hospital Macrorregional Ruth Noleto, administrada pela EMSERH.

A referida contratação possui o valor total estimado, para o lote único, de R\$ 2.264.796,70 (dois milhões duzentos e sessenta e quatro mil setecentos e noventa e seis reais e setenta centavos.).

A presente impugnação busca suscitar questionamento e eventuais irregularidades acerca de fatores no âmbito das especificações do seguinte item do edital:

### **a) Do Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais contendo pelo menos 90% dos exames de maior relevância (subitem 12.4)**

A necessidade de comprovar a qualificação técnica dos licitantes é inquestionável em qualquer espécie de procedimento licitatório, no entanto, o presente certame peca na forma que estabelece tal requisito. Em termos exatos, o subitem 12.4:

12.4. A licitante deverá comprovar o Controle de Qualidade Externo, através de **Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais contendo pelo menos 90% dos exames de maior relevância presentes no item 7.8** expedido por órgão competente e reconhecido pelo Ministério da Saúde. [grifou-se]

No subitem acima, é imposta, para fins de comprovação do Controle de Qualidade Externo, tão somente o Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais, não suficiente, ainda é exigido que tal Certificado contenha a quantidade mínima de 90% (noventa por cento) dos exames de maior relevância dispostos no Edital.

Consoante se observa, foram requeridas, apenas no subitem 12.4, duas condições às licitantes: **Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais e quantidade mínima de 90% (noventa por cento) dos exames de maior relevância nesse certificado.**

Primeiramente, é importante frisar que o Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais não é a única forma de se atestar o Controle de Qualidade Externo, haja vista que a emissão do Certificado depende de que o Laboratório **tenha pelo menos 12 (doze) meses de atividade**, o que impede que empresas mais novas possuam o referido documento.

Por consequência, ao impor a apresentação de Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais, o Edital limita a participação de novas empresas, que geralmente são ME e EPP, que possuem especial tratamento na legislação regente. Por outro lado, favorece a participação

EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES  
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

das grandes empresas, que dominam o mercado e, de certo modo, formam um monopólio de Laboratórios atuantes na área prevista no instrumento convocatório dentro e fora do Estado do Maranhão.

Desse modo, com o propósito de promover a ampla participação das empresas interessadas, o Controle de Qualidade Externo pode ser comprovado também através de **documentos que demonstrem a participação do licitante no controle externo de qualidade expedido por órgão competente e reconhecido pelo Ministério da Saúde**, como normalmente são solicitados nas licitações, inclusive utilizado pela própria EMSERH, quando se pretende contratar serviços laboratoriais em análises clínicas, como é o caso dos autos.

Nesse sentido, tem-se a Licitação Eletrônica Nº 036/2022 – CSL/EMSERH, Processo Administrativo nº 222.212/2021 – EMSERH, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada na prestação de serviços laboratoriais em análises clínicas, para atender a necessidade da Unidade de Cuidados Intensivos de Açailândia:**

**12.3.5.** A licitante deverá comprovar o Controle de Qualidade Externo, através de Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais ou outro documento que comprove a participação da licitante no controle externo de qualidade expedido por órgão competente e reconhecido pelo Ministério da Saúde.

De igual modo, a Licitação Eletrônica nº 408/2021 – CSL/EMSERH, para o mesmo objeto, trouxe a mesma redação do aludido Edital:

**12.3.8.** A licitante deverá comprovar o Controle de Qualidade Externo, através de Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais expedido por órgão competente e reconhecido pelo Ministério da Saúde.

Verifica-se que, os Editais possuem o mesmo objeto do instrumento convocatório aqui discutido e trouxeram as duas possibilidades de comprovação, **tanto o Certificado quanto outro documento que ateste a participação da licitante no controle externo de qualidade**, o que possibilita a **ampla concorrência e a obtenção de competitividade**, em primazia ao que preconiza o §3º do art. 2º do Regulamento Interno e das demais normas de regência, como a Constituição Federal.

Como se não fosse suficiente, o subitem do 12.4 do presente Edital ainda traz a obrigatoriedade do Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais possuir pelo menos 90% dos exames de maior relevância presentes no item 7.8. Contudo, não há qualquer justificativa para expressiva porcentagem, que extrapola completamente os limites previstos na CF.

**Ora, exigir que o licitante possua em seu Certificado pelo menos 90% dos exames de maior relevância restringe sobremaneira o certame, além de o direcionar para empresas maiores e já consolidadas no mercado, não permitindo que empresas de pequeno porte tenham quaisquer chances de ao menos participar da licitação.**

Ademais, a predita porcentagem é completamente incongruente com o previsto no item "a" do subitem 12.4.2, que dispõe acerca da qualificação técnica-operacional, asseverando que os Atestados e/ou Declarações de Capacidade Técnica devem comprovar a realização dos exames laboratoriais de **maior relevância técnica e valor**

EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES  
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

**significativo, limitando-se a 30% da quantidade total solicitada:**

**12.4.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA-OPERACIONAL:**

- a) Atestados e/ou Declarações de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovem a realização dos seguintes exames laboratoriais que tem **maior relevância técnica e valor significativo**, tendo em vista a rotina das unidades elencadas nos autos, a saber:

Hospital Macrorregional Dr. Ruth Noleto, Localizado na Cidade de Imperatriz - MA			
CATEGORIA	EXAME	Quant. Total Solicitada	30% da Quant. Total Solicitada
BIOQUÍMICA	Dosagem de creatinina	12.000	3.600
	Dosagem de ureia	12.000	3.600
	Dosagem de transaminase glutamico-oxalacetica (TGO)	9.000	2.700
	Dosagem de transaminase glutamico-piruvica (TGP)	9.000	2.700
	Dosagem de glicose	10.000	3.000
HEMATOLOGIA	Hemograma completo	20.000	6.000
	Determinação de tempo de tromboplastina parcial ativada (TTP Ativada)	8.000	2.400
SOROLOGIA /IMUNOLOGIA	Dosagem de proteína c reativa	10.000	3.000
	Dosagem de troponina	2.500	750
UROANÁLISE	Análise de caracteres físicos, elementos e sedimento da urina.	4.000	1.200

Vale mencionar que, em diversos certames anteriores, também para contratar laboratório de análises clínicas, a EMSERH nem mesmo estabelecida quantidade mínima de exames previstas no Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais, de acordo com editais evidenciados anteriormente. Assim, constata-se que tal exigência é excessivamente desarrazoada, limitando a competitividade e evitando que a Administração alcance os melhores preços e evite o superfaturamento.

Pelo exposto acima, nota-se que o Edital, ora impugnado, apresenta determinadas exigências que não deveriam ser impostas, uma vez que constituem requisitos que excedem aquilo previsto em lei, configurando, assim, **clara restrição a competitividade do certame, bem como violação ao princípio da isonomia**.

Tratam-se de exigências que ultrapassam as disposições do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, haja vista a cobrança de condições que se mostram dispensáveis para a presente contratação, além de solicitar certas peculiaridades que favorecem determinados interessados:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**. [grifou-se].

Ademais, vale ressaltar que a observância aos **Princípios da Competitividade do Certame e da Isonomia** constitui imposição legal, estando tal regra prevista no artigo 31, *caput*, da Lei nº 13.303/2016:

**Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive**

EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES  
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, **devendo observar os princípios** da impessoalidade, da moralidade, **da igualdade**, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, **da obtenção de competitividade** e do julgamento objetivo. [grifou-se].

A respeito da matéria, Alexandre Massa esclarece o seguinte:

Por tal razão, **só pode ser exigido dos licitantes o preenchimento de condições estritamente vinculadas ao objeto a ser contratado, sob pena de reduzir a quantidade participantes.** Em última análise, a licitação é uma disputa entre os interessados em contratar como Estado. A finalidade de competição é **promover uma disputa justa** entre os interessados para celebrar contrato econômico, satisfatório e seguro para a Administração. (MASSA, 2018, p. 204). [grifou-se].

**Portanto, deve a Administração Publicar possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, não devendo instituir regras desnecessárias ou que possam favorecer uns em detrimento de outros.**

No caso em tela, a exigência exclusiva do Certificado de Proficiência em Ensaios Laboratoriais, bem como da quantidade mínima de 90% (noventa por cento) dos exames de maior relevância, ultrapassa os elementos essenciais à realização das obrigações objeto do contrato, de tal forma que a sua cobrança não se faz necessária.

A imposição do Certificado, da forma como foi posta, além de desnecessária, também restringe consideravelmente o número de licitantes qualificados, visto que nem todos os interessados poderão apresentar tal documentação, **tratando-se de condições que favorecem apenas as grandes empresas.**

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Tribunal de Contas da União, conforme posto nas seguintes decisões:

**As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame.** (Acórdão nº 450/2008 – Plenário).

**Abstenha de incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.** (Acórdão 1227/2009 Plenário)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO. UTILIZAÇÃO DE TERMO IMPRECISO PARA CARACTERIZAR O OBJETO LICITADO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DE ATO ANTIECONÔMICO. ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A definição do objeto a ser licitado deve ser precisa, de modo a refletir, com a maior exatidão possível, o que a entidade deseja adquirir, consoante o disposto no art. 14 da Lei n. 8.666/1993. 2. A Administração deve pautar-se, dentre outros, sob o critério da economicidade, buscando adotar soluções que atendam às suas demandas com o menor custo possível. 3. **A utilização, em editais de licitação, de especificações que impossibilitam a participação no certame de empresas ofertantes de bens com aptidão técnica de suprir a demanda da Administração constitui-se restrição indevida à competitividade, caracterizando afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.** 4. Fixa-se prazo para a anulação de licitação



EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES  
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

cuja competitividade foi cerceada de forma irregular, e, ainda, quando o torneio dá ensejo à concretização de ato antieconômico (TCU 01528220112, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 09/11/2011). [grifou-se]

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO REALIZADA PELO MUNICÍPIO DE CRUZ/CE PARA IMPLANTAÇÃO DA 1ª ETAPA DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NAQUELA MUNICIPALIDADE, COM UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, REPASSADOS MEDIANTE TERMO DE COMPROMISSO TC /PAC 284/2014. [...]. **CLÁUSULAS DO EDITAL FIXANDO QUANTITATIVOS MÍNIMOS COMO COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA EM AFRONTA AO QUE PREVÊ O ENUNCIADO 263 DA SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME DEVIDAMENTE CARACTERIZADA.** CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. MULTA. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME, BEM COMO DO CONTRATO DELE DECORRENTE. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE, AO MUNICÍPIO E À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. ARQUIVAMENTO. **Constatadas ilegalidades no procedimento licitatório que possam ter contribuído para a restrição do caráter competitivo do certame, determina-se à entidade promotora que adote as providências visando à anulação da licitação, bem como do contrato dela decorrente, sem prejuízo da aplicação de multa aos responsáveis.** (TCU - RP: 03599520157, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 14/09/2016, Plenário). [grifou-se]

Nesse sentido, faz-se necessária a procedência da presente impugnação, no sentido de impedir a exigência de condições que dão margem à quebra da isonomia do presente certame e da competitividade entre os licitantes.

Desse modo, é necessária a retirada da exclusividade do Certificado de Proficiência em Ensaio Laboratoriais, como única forma de se comprovar o Controle de Qualidade Externo, **admitindo-se a apresentação de documentos que demonstrem a participação do licitante no controle externo de qualidade expedido por órgão competente e reconhecido pelo Ministério da Saúde, bem como, excluir a obrigatoriedade de quantidade mínima no Certificado,** de forma a promover a ampla concorrência e se atingir a proposta mais vantajosa à Administração.

### III – DO REQUERIMENTO

Em face do exposto, requer-se seja a presente **IMPUGNAÇÃO julgada procedente,** com efeito de realizar as correções aqui evidenciadas, ante a necessidade de assegurar a regularidade do certame e evitar eventual nulidade.

Requer ainda seja determinada a republicação do Edital, inserindo as alterações aqui pleiteadas, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme subitem 5.4 do Edital.

### III – DA ANÁLISE DOS PONTOS APRESENTADOS.

Com base na manifestação da Gestão Hospitalar, setor técnico competente, o Agente de Licitação esclarece os pontos questionados pela empresa **LABORATÓRIO E CLÍNICA SAÚDE MAIS EIRELI.**

EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES  
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

[...] informamos que após reanálise deste setor técnico, acatamos o pedido de impugnação (fls. 199 à 206), dessa forma solicita-se a alteração do subitem 12.4. do edital de licitação, passando-se a ler:

12.4. A licitante deverá comprovar o Controle de Qualidade Externo, através de Certificado de proficiência em Ensaios Laboratoriais ou outro documento que comprove a participação da licitante no controle externo de qualidade expedido por órgão competente e reconhecido pelo Ministério da Saúde.”

Isto posto, depreende-se que a impugnação ao edital impetrada pela empresa **LABORATÓRIO E CLÍNICA SAÚDE MAIS EIRELI** suscitou a necessidade de alteração do edital, que será realizada através da **ERRATA 001** a ser publicada no site [www.emserh.ma.gov.br](http://www.emserh.ma.gov.br) bem como no portal [www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br).

**V – CONCLUSÃO**

Por fim, comunico que **FICA REMARCADA**, a data da Sessão de Abertura da **Licitação Eletrônica nº 083/2022**, para às **08h30min do dia 10/05/2022**, ficando as demais condições inalteradas.

Esclarecimentos adicionais serão prestados, de segunda a sexta, das **08h00min às 12h00min** e das **14h00min às 18h00min.**, na CSL/EMSERH localizada à Avenida Borborema quadra 16 nº 25 bairro Calhau, nesta cidade e/ou pelo telefone (98) 3235-7333

São Luís, 06 de abril de 2022

**Francisco Assis de Amaral Neto**  
Agente de Licitação da CSL/EMSERH  
Matrícula nº 536

De acordo:

**Eduardo Henrique de Melo Santos**  
Presidente Substituto da CSL/EMSERH  
Matrícula nº 5.332