

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**Licitação Eletrônica nº 070/2024 - CL/EMSERH**

**Processo Administrativo nº 2024.110215.03075- EMSERH**

**Objeto:** Contratação de empresa especializada em serviços sob demanda de LOCAÇÃO DE SISTEMA DE DIGITALIZAÇÃO DE IMAGENS DE RAIOS-X (MONOCASSETE) DE MESA (CR), com serviço de PACS e impressora com insumos, para atender as unidades de saúde geridas pela Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH.

### I – DA ADMISSIBILIDADE

Trata-se de análise de **IMPUGNAÇÃO**, em face do edital da **Licitação Eletrônica nº 070/2024** que objetiva alteração deste.

A doutrina aponta como pressuposto dessa espécie de recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida: a manifestação tempestiva, a inclusão de fundamentação e o pedido de reforma do instrumento convocatório.

De acordo com o subitem 5.1, 5.1.1 e 5.2 do Edital, os pedidos de impugnação referentes ao processo licitatório 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.

Dessa forma, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMSERH nos arts. 55 e 56 assim disciplinam:

Art. 55. 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.

Art. 56. 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.

No mesmo sentido, dispõe o subitem 5.1 do instrumento convocatório impugnado, senão vejamos:

5.1. Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para **impugnar ou solicitar esclarecimentos ao Edital de licitação, por irregularidade, protocolizando 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 úteis antes da realização da sessão.

A data de abertura da sessão pública foi agendada para o dia 05/07/2024 às 09h00min e o prazo para que qualquer pessoa física ou jurídica pudesse impugnar ou solicitar esclarecimento referente ao instrumento convocatório finda dia 28/06/2024.

**Com efeito, tendo em vista que o pedido de esclarecimento foi encaminhado, via e-mail, no dia 25/06/2024, reconhece-se, portanto, a TEMPESTIVIDADE do pedido.**

## II – DAS RAZÕES

Em síntese, a empresa impugnante contestou o seguinte:

### **“II. 1 Dos dispositivos impugnados para a adequação e/ou esclarecimento do instrumento convocatório**

Onde consta: DIGITALIZADOR CR. LOCAÇÃO DE SISTEMA DIGITALIZAÇÃO DE IMAGENS DE RAIOS-X (MONOCASSETE) DE MESA Alterar para: DIGITALIZADOR CR. LOCAÇÃO DE SISTEMA DIGITALIZAÇÃO DE IMAGENS DE RAIOS-X (MONOCASSETE) DE MESA OU PISO Justificativa: Após análise detalhada do referido edital, identificamos que o pedido de especificações do equipamento direciona a contratação para uma única empresa, a AGFA, o que fere os princípios de isonomia e da ampla concorrência previstos na Lei nº 8.666/93. O edital em questão especifica a necessidade de um digitalizador CR de mesa.

Contudo, verificamos que para um CR para raios X e mamografia apenas a empresa AGFA oferece um equipamento que atende exatamente a essas especificações. Esta limitação impede a participação de outras empresas no processo licitatório, caracterizando um direcionamento indevido e restringindo a competição.

A exigência de um equipamento com características tão específicas sem justificativa técnica robusta pode ser interpretada como uma forma de favorecimento, prejudicando a igualdade de condições entre os concorrentes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública. A limitação da concorrência traz diversos prejuízos à administração pública.

Primeiramente, impede-se a obtenção do melhor custo-benefício, uma vez que a restrição da competição reduz a variedade de propostas e soluções que poderiam ser oferecidas. Em segundo lugar, o direcionamento para uma única empresa pode resultar em um monopólio, levando a preços elevados e à falta de alternativas em futuras aquisições ou manutenções.

“(…) é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no Edital ou convite, favoreçam uns em Detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (artigo 3º, §1º). O desatendimento a este princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem do interesse público.” (Direito Administrativo Brasileiro, 27ª ed., Malheiros Editora, 2002, p. 262)

A Lei 8.666/93 ainda dispõe em seu artigo 7º §5º, que é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.” No Edital, em momento algum existe a motivação da efetiva razão de ordem técnica para tal discriminação.

DA ESPECIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS O ANEXO I-D – ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DOS ITENS: Item 1, DIGITALIZADOR CR, não especifica a quantidade necessária para cada tipo de formato (18x24 cm, 24x30 cm, 35x45 cm) utilizado em raios-X e mamógrafos. Essa informação é crucial para a formulação precisa dos preços e, portanto, solicito esclarecimentos adicionais para garantir a conformidade com os requisitos técnicos e comerciais estabelecidos no edital. Item 2, Impressora Laser Colorida para impressão de imagens de exames radiológicos em papel A4, com fornecimento de insumos como papel fotográfico e outros necessários para impressão, incluindo serviço de PACS', o sistema de PACS está intimamente ligado ao equipamento, não à impressora em si. Sugere-se que o sistema de PACS seja licitado como um item separado, dada sua integralidade e complexidade, para assegurar uma licitação mais precisa e alinhada às necessidades técnicas e operacionais descritas no edital.

Além disso, a prática de direcionamento pode ser vista como falta de transparência, prejudicando a credibilidade do processo licitatório e suscitando questionamentos sobre a imparcialidade da comissão de licitação. Para garantir a ampla concorrência e a isonomia entre os participantes, sugerimos que o edital seja revisado de forma a ampliar as especificações técnicas, permitindo que equipamentos de outras marcas também possam ser considerados.

Além disso, no descritivo não foi identificado a quantidade de cassetes que devem ser fornecidos, o que traz prejuízo para a Administração, tendo em vista que dessa forma cada empresa irá cotar uma quantidade, podendo até mesmo não cotar nenhum, pois se não existe a solicitação, não tem a obrigação. Então, para que não haja prejuízo e para o entendimento correto, pedimos que seja incluído a quantidade de cassetes necessários.

Onde consta: Impressora Laser Colorida com impressão de papel A4 para impressão de imagens de exames radiológicos, com fornecimento de insumos, sendo estes: papel fotográfico e todo insumo necessário para impressão alterar para: Impressora laser 2 gavetas para RX e mamografia: Sistema laser de impressão de filmes radiológicos a seco para uso em mamografia e demais modalidades médicas.

Carregamento dos filmes a luz do dia em magazine com capacidade entre 100 a 125 filmes; Resolução máxima de 50 microns para mamografia e de 100 microns para demais modalidades médicas; Capacidade de impressão mínima de 160 filmes por hora no tamanho 35 x 43 cm. Resolução de impressão de no mínimo 508 dpi; Resolução output de contraste de no mínimo 14 bits; 02 gavetas com capacidade de trabalhar com 02 tamanhos de filmes simultaneamente carregados no equipamento; Controle automático da densidade do filme; Conexão por meio do protocolo DICOM 3.0 com ou sem a necessidade de acessórios externos (print server) para conversão do sinal ao padrão Dicom 3.0; Alimentação elétrica 110 V/60 Hz ou 220 V/60 Hz; Nobreak compatível com o sistema.

Justificativa: O edital solicita uma impressora de papel A4, porém para a adequada impressão de imagens radiológicas, é essencial o uso de impressoras específicas para filmes radiológicos. Estas impressoras são projetadas para garantir a qualidade e durabilidade das imagens impressas, atendendo aos requisitos técnicos e de segurança necessários para a radiologia.

Sugerimos, portanto, que seja revisado e o descritivo alterado para uma impressora de filmes radiológicos, a fim de assegurar a conformidade com as normativas e requisitos técnicos pertinentes. Onde consta: serviço de PACS: SISTEMA PACS COM SERVIDOR LOCAL Sistema PACS para armazenamento e distribuição das imagens com Computador SERVIDOR com Funções do PACS: Descrição geral: Armazenamento das imagens geradas na modalidade raio-x; Visualizador WEB/HTML de imagens; Distribuição WEB interna para consultórios ou departamentos; Busca on-line de exames simplificada nos consultórios por nome ou números de identificação ou data do procedimento; Visualizador com ferramentas de medição, zoom, contraste, inverter, brilho, entre outras - Deverá acompanhar: hardware com características compatíveis Solicitamos a EXCLUSÃO do termo acima Justificativa: A solicitação de um sistema PACS no mesmo item do da impressora limita a participação de potenciais fornecedores.

Empresas especializadas na oferta de digitalizadores CR e DRY não fornecem sistemas PACS, que são tipicamente fornecidos por empresas de tecnologia de imagem médica dedicadas. Solicitamos, portanto, que o requisito para o sistema PACS seja separado dos digitalizadores CR e DRY, permitindo assim uma maior participação competitiva no processo licitatório.

Essa alteração é fundamental para garantir a adequação técnica dos equipamentos e sistemas fornecidos, bem como para promover uma competição justa entre os potenciais fornecedores, conforme os princípios de isonomia e ampla concorrência estabelecidos na Lei nº 8.666/93."

Além disso, o item em questão menciona somente o fornecimento de papel A4, embora as impressoras também imprimam os exames em

papel A3. No entanto, o edital não especifica o tipo de papel a ser utilizado nem detalha as especificações da impressora necessárias para atender aos requisitos técnicos estabelecidos. É fundamental a especificação mínima do equipamento e qual tipo de papel requerido e as especificações técnicas mínimas da impressora para garantir conformidade com os padrões necessários para a execução adequada dos serviços DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO A administração escolheu para realização desta licitação a Nova Lei de Licitações, entretanto está ausente diversos itens obrigatórios que não foi observado para a formalização deste certame, tais como: • AUSÊNCIA DE ELEMENTOS NO TERMO DE REFERÊNCIA • AUSÊNCIA DE PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL • AUSÊNCIA DE ELEMENTOS NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR • AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA O edital prevê diversos itens que prejudicam o andamento do certame, haja vista vícios insanáveis que impedem a ampla concorrência, afetando diretamente o critério de competitividade, uma vez que o Edital está direcionado a concorrentes específicos, bem como encontrando-se o certame eivado de requisitos excessivos. A Administração Pública é regida por princípios que norteiam o seu funcionamento, de forma a promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia. O impedimento à ampla concorrência fere os princípios da impessoalidade e da moralidade.

O princípio da impessoalidade implica que a Administração trate com paridade e igualdade, não sendo permitido o privilégio ou prejuízo de terceiros por questões de caráter subjetivo do agente público. Na lição de Hely Lopes Meirelles: “O que o princípio da finalidade [impessoalidade] veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder...” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 98) (grifei). Já o princípio da moralidade informa que o Poder Público deverá agir de forma ética e honesta, não bastando apenas cumprir a lei, mas sim observando os preceitos moralmente aceitos. Não é apenas um princípio, acima dos atos administrativos, mas um requisito de validade do próprio ato praticado pela Administração. A Lei 14.133/2021, prevê: Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato. Necessário destacar que não só é possível, como é um dever da Administração Pública, garantir condições de igualdade entre os participantes. Tal previsão decorre do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: 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: ... A Administração deve pautar-se pela organização, celeridade e qualidade, sem deixar de observar a simplificação e atendimento ao melhor interesse público. Ou seja, os interesses públicos prevalecem sobre o interesse do particular, haja vista a verticalidade entre Administração Pública e o particular. Nesse contexto, a ausência de especificações técnicas detalhadas dos equipamentos representa uma séria ameaça à equidade, razoabilidade, eficiência e ao interesse público. Tal lacuna impede uma competição justa, pois os concorrentes podem apresentar uma variedade de tipos de equipamentos, alguns dos quais podem ser de qualidade inferior e incapazes de atender às exigências da Prefeitura. Isso compromete a lisura do certame e pode resultar em prejuízos significativos para a administração pública, além de minar a confiança no processo de contratação. Ressalte-se que os Órgãos Públicos devem agir em plena consonância e obediência aos princípios da lei 8.666/1993, bem como da Lei 10.520/2002 e 14.133/2021. A legislação veda totalmente a inclusão de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações, conforme mencionado anteriormente. Inclusive, não é demais lembrar que a própria Lei está carregada de tópicos de preocupação, acerca da responsabilização de eventuais responsáveis da disputa por: a) imposição de restrições indevidas à ampla concorrência; b) elaboração imprecisa de editais e c) inclusão de cláusulas que denotam o direcionamento do procedimento licitatório. Dando respaldo a esse poder de cautela, o art. 82 ordena que, os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da lei de licitações, além das sanções próprias administrativas previstas, "sujeitam-se à responsabilidade civil e criminal". Acrescente-se, por adequado, que restrições indevidas e preferências injustificáveis podem ser enquadradas criminalmente no artigo 90 do Estatuto Licitatório (frustrar mediante qualquer expediente, o caráter competitivo da licitação. Pena de 2 a 4 anos, além de multa). Assim, os fundamentos jurídicos aqui expendidos são fonte de valia universal perante a sociedade brasileira, operadores do direito, e PRINCIPALMENTE AGENTES PÚBLICOS, pois constituem proteção ao sagrado interesse público maior – razão esta suficiente a proclamar a retificação do edital no tocante à exigências que extrapolam os comandos legais, como será demonstrado a seguir: Desta forma, a fim de atendimento aos princípios norteadores dos processos licitatórios, bem como primando pela legalidade deste

procedimento em questão, necessário se faz o ajuste urgente deste instrumento convocatório, a fim de sanar a ilegalidade quanto ao regime contratual, com intuito de evitar a violação o Princípio da Legalidade.

Evidente razão de impugnação se faz então o aqui arguido que denota firme motivo para cancelamento da licitação por ser encontrar eivado de vícios, tudo para o bem dos princípios da isonomia e legalidade que, ao final, se fazem JUSTIÇA! Os fundamentos apresentados são suficientes para demonstrar nitidamente o direito da CENTRAL DE LAUDOS E SERVIÇOS LTDA – ME no pleito abaixo, situação que nos leva a crer, que o remédio jurídico perfeito para o caso, consubstanciado na harmonia e estabilidade das relações jurídicas, da boa-fé e outros valores necessários a perpetuação do estado de direito, é a Reforma do Edital nos itens ora impugnados.

Ante o exposto, a impugnante requer que seja conhecida e acolhida a presente impugnação para que o edital seja alterado.

### **III – DA ANÁLISE DOS PONTOS APRESENTADOS**

De início cumpre ressaltar que o presente edital está regido pelas disposições da Lei Federal nº 13.303/16 e Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMSERH.

Cumpre-nos destacar que em razão da natureza do objeto os autos foram remetidos ao setor competente, **Gerência de Engenharia Clínica**, o qual possui conhecimento técnico a respeito do objeto a ser adquirido. **Assim, a decisão aqui proferida é fundamentada na manifestação do referido setor.**

A referida Gerência, após análise da impugnação apresentada pela empresa, **esclareceu os pontos impugnados**, através do Despacho Administrativo, ID 2237128. Observemos:

“Questionamento feito no documento ID: 2144813

**A) O ANEXO I-D – ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DOS ITENS: Item 1, DIGITALIZADOR CR, não especifica a quantidade necessária para cada tipo de formato (18x24 cm, 24x30 cm, 35x45 cm) utilizado em raios-X e mamógrafos. solicito esclarecimentos adicionais para garantir a conformidade com os requisitos técnicos e comerciais estabelecidos no edital.**

**Resposta:** Serão necessários dois cassetes de cada tamanho por CR em cada unidade por padrão, e nas unidades que possuem Mamógrafo (Policlínica de Imperatriz e Policlínica e Açailândia), considerar mais quatro para esta modalidade.

Os tamanhos são os seguintes: a) 2 (dois) cassetes de 18 x 24 cm b) 2 (dois) cassetes de 35 x 43 cm; c) 2 (dois) cassetes de 24 x 30 cm. d) 4 (quatro) cassetes para mamógrafo de 18 x 24 cm para a Policlínica de

Imperatriz; e) 4 (quatro) cassetes para mamógrafo de 18 x 24 cm para Policlínica de Açailândia.

**B) Sugere-se que o sistema de PACS seja licitado como um item separado, dada sua integralidade e complexidade, para assegurar uma licitação mais precisa e alinhada às necessidades técnicas e operacionais descritas no edital.**

**Resposta:** Não acolhemos o pleito da licitante. Com efeito, a licitação busca realizar o interesse público nas contratações e a divisão do objeto da licitação em diversos itens não prima pela economicidade, eficiência e contratação mais vantajosa por parte da Administração. Este setor demandante entende que o fornecimento do sistema pacs pelo mesmo contratado para fornecer os CR e impressoras atende melhor ao interesse público, por isso não se acolhe o pleito.

**C) No entanto, o edital não especifica o tipo de papel a ser utilizado nem detalha as especificações da impressora necessárias para atender aos requisitos técnicos estabelecidos.**

**Resposta:** O insumo está especificado no Anexo I-D do edital que detalha no item 2 que o insumo da impressora é papel fotográfico.

**D) a licitante alegou desrespeito à lei 14.133/2021.**

**Resposta:** Não procede tal suspeita. Trata-se de certame promovido por uma Empresa Pública que tem regramento próprio na Lei nº 13.303/2016. Ademais, há vedação expressa de aplicação da Nova Lei de Licitações às empresas públicas, conforme artigo 1º, §1º da Lei 14.133/2021. O preâmbulo do edital informa que essa licitação reger-se-á pelo regramento da Lei nº 13.303/2016. Sem razão à impugnante."

**Desta forma, ressalta-se que embora o pedido de impugnação ora em análise não tenha suscitado a necessidade de modificação do edital, informa-se que houveram mortificações feitas pelo setor técnico, portanto, será divulgado novo edital.**

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos princípios que regem os procedimentos licitatórios, **CONHEÇO** a impugnação apresentada pela empresa, para no **MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO** ao pleito formulado.

**Na oportunidade, informa-se que será divulgado novo edital por meio do sítio da EMSERH e no sistema do licitações-e, bem como será divulgado nova data de abertura da LE 070/2024 nos meios oficiais.**

São Luís - MA, 29 de agosto de 2024.

**Vanessa Leite Maranhão**  
Agente de Licitação da CL/EMSERH  
Matricula nº 12.482

**Francisco Assis do Amaral Neto**  
Presidente da CL/EMSERH  
Matrícula nº 536