

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS
SERVIDORES MUNICIPAIS DE CANOAS- CANOASPREV**

Edital nº 15/2021 – Pregão Eletrônico nº 04/2021

**SAÚDE SUPLEMENTAR SOLUÇÕES EM GESTÃO DE CONSULTORIA E
TREINAMENTO LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF
sob o nº 10.981.905/0001-43, com sede na Avenida Mauro Ramos, 1277,
Centro, Florianópolis, Santa Catarina, CEP 88020-302, vem, respeitosamente, à
presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, nos termos
do item 13 do Edital, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

1. O presente Edital tem como objeto a *“Contratação de empresa para
prestação de serviços de central de atendimento e autorização médico-hospitalar; auditoria
médico-hospitalar concorrente e pós autorização de baixa, média e alta complexidade; e
consultoria de gestão para operadoras em saúde ao CANOASPREFASSEM”* para o Instituto
de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Canoas – CANOASPREV.

2. Em resumo, são três os serviços previstos no Edital, (i) a disponibilização
de uma Central de Atendimento e *call center*; (ii) realização de auditoria de contas e despesas
médico-hospitalares; e (iii) consultoria de gestão. Os itens 3, 4 e 5 do Termo de Referência
assim apresentam os referidos serviços:

**3. DA CENTRAL DE ATENDIMENTO E AUTORIZAÇÃO MÉDICO-
HOSPITALAR (CENTRAL DE ATENDIMENTO)**

A Central de atendimento e autorização médico-hospitalar é destinada
a recepcionar, por central telefônica, os beneficiários e a rede
credenciada do FASSEM, prestando-lhes orientação e
encaminhamentos à autorização dos eventos em saúde, mediante
regulação do atendimento por meio de controle de emissão de senha,
conforme disponibilidade de agenda e de acordo com as diretrizes de
gestão e parametrizações do sistema do CANOASPREV com a rede
credenciada.

**4. DA AUDITORIA DE CONTAS E DESPESAS MÉDICO-HOSPITALAR
CONCORRENTE E PÓS AUTORIZAÇÃO**

A Empresa CONTRATADA deverá realizar por meio de auditores
técnicos a verificação das contas e despesas médicas e hospitalares, de

atendimento concorrente e pós autorização, de baixa, média e alta complexidade, envolvendo a emissão de laudos, análise de orçamento de materiais cirúrgicos-hospitalares, medicamentos pertinentes à solicitação do procedimento e/ou eventos em saúde, em hospitais, pronto-atendimentos, clínicas ou outros estabelecimentos assistenciais de saúde, compreendendo a análise de adequação da cobrança e pagamento de honorários profissionais, materiais, medicamentos, órteses, próteses, materiais especiais, procedimentos diagnósticos e terapias;

5. DA CONSULTORIA DE GESTÃO PARA O FASSEM

A consultoria em gestão tem como finalidade prestar ao FASSEM um assessoramento para a implementação de processos que possam promover melhorias que resultem na agilidade do atendimento, controle e racionalização de custos e que garantam a sustentabilidade da operação.

3. Em que pese a descrição e detalhamento dos serviços no Edital e no Termo de Referência, o instrumento convocatório falha no dimensionamento dos serviços, em especial os serviços da Central de Atendimento e *call center* e da Auditoria de Contas, no ponto em que não apresenta o volume da demanda. Em outras palavras, o Edital não indica os quantitativos dos serviços a serem contratados, o que prejudica a elaboração das propostas pelos licitantes. Além disso, no âmbito dos serviços de consultoria, o Edital prevê a utilização de software tanto do CANOASPREV quanto do licitante, porém não especifica em qual momento será utilizado cada sistema. Basicamente, o Edital não contempla as seguintes informações:

(i) **Para o serviço da Central de Atendimentos e *call center*:**

- Volume de chamadas recebidas;
- Volume de chamadas a serem realizadas;
- Volume de solicitações/autorizações.

(ii) **Para o serviço de auditoria médica:**

- Volume de solicitações/autorizações;
- Média de internações dos beneficiários;
- Média de atendimentos no Pronto Atendimento;
- Média de atendimentos ambulatoriais;
- Média de exames e terapias;
- Média de contas médicas para serem auditadas;
- Tempo médio de internações;
- Volume médio de perícias médicas.

(iii) **Para o serviço de consultoria:**

- Quando e para quais funcionalidades será utilizado o sistema do CANOASPREV e o sistema do licitante vencedor, o que afeta diretamente o seu dimensionamento e custos decorrentes.

4. Sem a indicação desses quantitativos e informações, os licitantes não têm condições de dimensionar a equipe necessária e a estrutura física correspondente para atender ao CANOASPREV. A título de exemplo, não é possível estruturar uma Central de Atendimento se não sabe, de antemão, quantas chamadas serão atendidas, se 100 ou se 10.000, o que implica diretamente na quantidade de pessoas que são necessárias para dar conta do serviço. Igualmente, sem o volume de contas médicas e médias de atendimento, não é possível dimensionar quantos médicos são necessários para a realização dos serviços de auditoria. Ao fim e ao cabo, sem essas informações, os licitantes não têm condições de formular as suas propostas, porque não sabem a estimativa da demanda a ser atendida.

5. O § 7º do artigo 4º da Lei nº 8.666/1993 é claro ao afirmar que “*É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo**”.*

6. É certo que, na elaboração do Edital, a autoridade licitante deve prever todos os elementos e características, de forma pormenorizada, do objeto que pretende contratar. Isso serve tanto para vinculá-la em relação ao que pretende contratar, quanto para fornecer aos interessados condições suficientes para precisarem o que será necessário para a contratação. A existência de dúvidas e imprecisões, isto é, a ausência de elementos objetivos em relação às regras editalícias e à especificação do objeto, impossibilita o regular andamento da licitação e traz sérios riscos de que a contratação seja defeituosa.

7. Nessa linha, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO tem se posicionado pela necessidade de definição clara do objeto, sob pena de comprometer a competitividade do certame:

O objeto da licitação deve ser definido de forma **precisa, suficiente e clara**, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame. [...]

17. Com essas informações o que se conclui é que **a definição do objeto não atendeu às disposições legais pertinentes, haja vista que**

careceu de precisão, suficiência e clareza, o que interfere diretamente na transparência do certame e na observância dos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.¹

8. Empresas consolidadas e com alto potencial de eficiência podem deixar de acorrer aos certames regidos por editais com cláusulas excessivamente abertas ou obscuras, diante da imprecisão dos parâmetros para a formulação de propostas e dos riscos inerentes à condução do procedimento licitatório sem diretrizes bem definidas. Nesse sentido, a doutrina adverte que:

A Administração Pública deverá consignar no instrumento convocatório o que pretende contratar, ou seja, qual o objeto do contrato e, por dedução, da licitação pública, com todas as suas especificidades. **Os licitantes, ao analisarem o instrumento convocatório, devem ter condições de precisar tudo o que serão obrigados a fazer**, caso saiam-se vencedores do certame.

[...] A descrição do objeto talvez seja a fase mais delicada da licitação pública. Acontece que, por um lado, a Administração não pode restringir em demasia o objeto, sob pena de frustrar a competitividade. **Por outro, ela não pode defini-lo de maneira excessivamente ampla, haja vista que, nesse caso, além de falecerem critérios objetivos para o julgamento das propostas, a própria consecução do interesse público é posta num segundo plano, em virtude de a Administração ter admitido propostas dispares, por força do que, é transparente, não soube ou não envidou os esforços necessários para delimitar, como devido, qual a utilidade que melhor o contempla.**²

9. A jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO não destoa:

8.3.6. A ambigüidade do edital em relação ao quantitativo do objeto é razão suficiente para prejudicar o caráter competitivo da licitação. Isso porque existe a possibilidade de que eventuais interessados no certame tenham desistido de participar da licitação ao verificarem os baixos custos estimados, ou a inexecutabilidade deles, caso tenham tido o possível entendimento de que os custos estimados pela Administração referiam-se ao preço dos clusters (compostos de dois equipamentos), em vez do entendimento apresentado pelo INEP de

¹ TCU. Acórdão nº 531/2007. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em: 04/04/2007.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 277,280-281.

que se referiam a cada equipamento que compunha os clusters.

[...] Primeiramente, quanto à descrição equivocada do quantitativo de equipamentos que seriam adquiridos, constante do item 1.1 do edital da licitação, entendo que tal ocorrência, se não impossibilitou a participação de empresas interessadas, ao menos restringiu o caráter competitivo da licitação e a busca de uma proposta mais vantajosa para a Administração.

[...] Ainda que da estimativa de custos realizada pelo INEP, assim como do próprio conceito cluster, pudesse-se inferir indiretamente que o edital reportava-se ao quantitativo de equipamentos que compunha cada cluster, e não ao número deste, lembro que o edital da licitação deve ser claro e objetivo, de modo que se possa, de maneira direta e sem maiores esforços interpretativos, compreender os critérios e as exigências nele postas, conforme expressa disposição da Lei nº 8.666, de 1993, que exige a descrição sucinta e clara do objeto da licitação (inciso I, art. 40).³

10. A necessidade de especificação precisa do objeto licitado ensejou, inclusive, a edição da Súmula nº 177, do Tribunal de Contas da União, com a seguinte redação:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui **regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes**, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

11. Nesse contexto, é necessária a revisão do Edital para que passem a constar os volumes necessários atinentes aos serviços de Central de Atendimento e de auditoria médica, possibilitando o dimensionamento adequado pelo licitantes de pessoal e de estrutura para, ao final, formatar a sua proposta de preços.

12. Pelo exposto, requer-se o conhecimento e acolhimento da presente impugnação para que se proceda à revisão do Pregão Eletrônico nº 04/2021 (Edital nº 15/2021), sanando as inconsistências apontadas, com a conseqüente republicação do instrumento convocatório.

³ TCU, Acórdão nº 1.474/2008, Relator: Ministro Guilherme Palmeira, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 30/07/2008.

Pede deferimento.
Florianópolis (SC), 25 de novembro de 2021.

SAÚDE SUPLEMENTAR SOLUÇÕES EM GESTÃO DE CONSULTORIA E TREINAMENTO LTDA.

Bruno Santos da Silva Limas
Diretor Presidente