



AO ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO

RC GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, “RC”, inscrita no CNPJ sob n.º 39.879.126/0001-13, com endereço na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, na Avenida Ayrton Senna, nº3.000, bloco Itanhangá, sala 4071, Barra da Tijuca, CEP: 22.775-904, não se conformando com os termos do Pregão Eletrônico nº 90033/2024, em cumprimento às normas regulamentares do processo licitatório, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 90033/2024

por entender que algumas das suas disposições interferem no caráter competitivo do certame e ainda por violar os princípios que regem os processos licitatórios, com base nas razões a seguir aduzidas.

I. Da Tempestividade

1. A presente impugnação tem por objetivo apontar equívocos contidos no instrumento convocatório cuja prévia correção se mostra indispensável à apresentação dos documentos de habilitação e para a ampliação do número de participantes no certame em apreço.
2. O item 10.1 menciona que o Edital poderá ser impugnado em até 03 (três) dias úteis, antes data fixada para abertura da sessão pública, esta agendada para 30/12/2024.
3. Levando isso em consideração, a apresentação da presente impugnação é tempestiva, eis que está sendo protocolada em 23/12/2024.

II. Objeto da Licitação

4. O Pregão Eletrônico nº 90033/2024, em referência tem por objeto a **Contratação de empresa para prestação do serviço em plataforma digital em telemedicina e telepsicologia, visando garantir o acesso dos servidores ativos da Polícia Federal aos tratamentos de psicoterapia e psiquiatria.**

III. Ressalva Preliminar

5. A impugnante pede vênia para reafirmar o respeito que dedica aos ilustres profissionais que foram responsáveis pela elaboração do Edital.
6. Destaca, ainda, que a presente manifestação tem estrita vinculação à interpretação objetiva dos fatos do procedimento licitatório e se destina apenas à preservação do direito da impugnante e da legalidade do presente certame. As eventuais discordâncias deduzidas na presente impugnação fundamentam-se no entendimento que se pretende dar ao texto da Constituição e da Lei, eventualmente diverso daquele adotado quando da edição do Ato Convocatório.
7. Interessada em participar da licitação, a ora impugnante denota, no entanto, a presença de alguns vícios de legalidade no Edital, cujo prévia correção se mostra indispensável à abertura do certame e formulação de proposta.

IV. Fundamentos da Impugnação ao Edital

8. A presente impugnação traz à baila exigências ilegais que por suas relevâncias acabam viciando a legalidade do Ato Convocatório, eis que não guardam qualquer relação com as exigências trazidas nas leis que regem o Pregão ora Objurgado, por restringir a competitividade, condição esta essencial para a validade de qualquer procedimento licitatório.
9. A impugnante é uma empresa renomada na área de Saúde, possuindo grande experiência técnica e envergadura na prestação de serviços ora licitados. Logo, as considerações que serão apresentados a seguir, são balizadas em sua expertise na participação de certames públicos em todo território nacional.

10. Sem maiores delongas, eis os fatos abaixo.

V. Da exigência de número mínimo de atendimentos em psicologia e psiquiatria na modalidade virtual (Item 8.31.1.1)

11. O edital exige que as licitantes apresentem atestados de capacidade técnica comprovando a realização de, no mínimo, 1.000 atendimentos mensais, exclusivamente na modalidade virtual. Tal exigência é restritiva e desarrazoada, considerando que a regulamentação da telemedicina é recente, conforme **Resolução CFM nº 2.314/2022**. Esta atividade ainda está em consolidação no mercado nacional.
12. A exigência desconsidera que empresas com vasta experiência em modalidades presenciais ou híbridas possuem plenas condições técnicas para executar o contrato, violando o **art. 37, caput, da Constituição Federal**, que determina que a administração pública deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.
13. Ato contínuo, a forma que está sendo exigido está restringindo a participação de empresas que possuem expertise para a prestação do serviço licitado, deixando de considerar e valorar a experiência da Empresa em atendimentos médicos por qualquer meio de telemedicina aquém da quantidade e qualidade solicitadas.
14. É importante que o **edital seja reformulado, possibilitando a participação das Empresas que comprovem, através de qualquer meio, a sua aptidão técnica para prestar o serviço de telemedicina.**
15. Emanada a Lei que regula o instituto da licitação pública que, nada, absolutamente nada, pode restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório.
16. O fato de o Edital solicitar **tal numerário mínimo**, acaba por **segregar e restringir** indevidamente a licitação, promovendo uma **RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE** do certame, haja vista a minimização do universo de participantes, ou mesmo o direcionamento a uma empresa específica que contenha exatamente todas as exigências apresentadas.

17. Ademais, tais exigências não encontram conformidade com a legislação e com o entendimento do TCU, mormente quando se vê que tal prática fomenta ainda mais o prejuízo a ampla competitividade deste certame.

18. Repisa-se que a exigência restritiva, fere a isonomia entre os licitantes e frustra a competitividade do certame.

19. Sob esse enfoque, oportuno destacar que o direcionamento em certames licitatórios é assunto diuturnamente tratado pelo Tribunal de Contas da União, que em sua função maior de fiscalizador da atividade administrativa, já decidiu reiteradas vezes a respeito do assunto.

20. Nesse sentido, vale trazer à baila um de seus julgados sobre a matéria, *in verbis*:

“(…) 9. Postos esses fatos, em especial os que demonstram possibilidade de direcionamento da concorrência em tela, é de reconhecer o *fumus boni iuris* nas ponderações apresentadas pela Unidade Técnica. De notar que o prosseguimento do certame poderá causar prejuízos ao Erário, haja visto que, em princípio, o edital não observa os princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da isonomia entre os licitantes, uma vez que há indícios de favorecimento à empresa Politec Ltda. Ressalta-se, adicionalmente, o elevado valor envolvido – cerca de R\$ 8.670.000,00 (oito milhões, seiscentos e setenta mil reais).” (Decisão 819/2000 – Plenário) “Assim, em suma, observamos que não foram suficientemente ilididos os questionamentos em tela, podendo-se concluir pela responsabilidade da presidente (como de todos os membros) da CLP, por agir de forma ao menos omissiva, permitindo que houvesse o direcionamento, Os sobrepreços e o favorecimento questionados. Por isso, sujeita-se a responsável à multa prevista no art. 43, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, na proporção, opinamos, de 15% (RI-TCU, art. 220, inc. III).”(ACÓRDÃO Nº 105/2000 – TCU – Plenário AC-0105-20/00-P)” Quanto à ação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no caso de possível direcionamento, colacionamos decisão nº 153/98, *in verbis*: “O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 3. Considerando os indícios descritos de

direcionamento da aludida licitação; e que tal procedimento licitatório não se conformaria à atual política de contenção de gastos impostos à Administração Pública, solicita que este Tribunal se digne a: a) liminarmente, determinar ao Ministério da Justiça a suspensão do mencionado procedimento licitatório, uma vez que a matéria indica a abertura de propostas para o dia 11 do mês corrente; b) determinar, com fulcro no art. 41, inciso II, também da Lei nº 8.443/92, a realização de inspeção no Ministério da Justiça, com vistas ao cumprimento dos misteres supra assinalados e, se for o caso, identificar os responsáveis pelos atos eventualmente irregulares. 5. Em resposta à diligência desta Secretaria, por meio do ofício nº 68/SE/MJ, de 03/02/98 (fls. 12), o MJ prestou as seguintes informações: a) os atos referentes ao processo licitatório da Tomada de Preços nº 12/97 foram suspensos por intermédio da Portaria do Gabinete do Ministro/MJ nº 1.215, de 02/12/97 (fls.14); b) a mesma Portaria desconstituiu a Comissão Permanente de Licitação, dispensando os seus membros; c) Comissão de Avaliação, constituída mediante Portaria do Gabinete do Ministro/MJ, de 18/12/97, (fls. 16) para analisar a matéria, concluiu pela existência de irregularidades na 3ª licitação que comprometeriam todo o procedimento até então praticado, ante a inobservância do disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/93 (fls.22)”. Inclusive, não é demais lembrar que a própria Lei nº 8.666/93 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.

VI. Da exigência de atestados que demonstrem 60% do objeto licitado (Item 8.31.1.3)

21.A obrigatoriedade de atestados que comprovem experiência correspondente a 60% do objeto licitado, conforme especificado no estudo técnico preliminar, é manifestamente desproporcional e viola a **Lei nº 14.133/21**, que estabelece que os

requisitos de qualificação devem ser compatíveis com o objeto da licitação e necessários para garantir o cumprimento do contrato. São eles:

- Item 01: Mapeamento de saúde mental;
- Item 02: Plataforma para atividade de bem-estar;
- Item 03: Treinamento de gestores;
- Item 04: Manutenção da comunicação sobre saúde mental ao longo da contratação;
- Item 05: Plantão de aconselhamento psicológico em emergências psicológicas;
- Item 06: Telepsicologia;
- Item 07: Telepsiquiatria;
- Item 08: Reuniões mensais com relatórios mensais de acompanhamento sobre a utilização da plataforma;
- Item 09: Reuniões com equipe técnica da Polícia Federal;
- Item 10: Demais atividades relacionadas no termo de referência.

22.A interpretação extensiva deste critério, com as devidas vênias, restringe a competitividade da presente licitação, pois apenas a empresa que já executa ou executou o contrato – em razão da natureza específica das atividades da Polícia Federal – conseguirá atendê-lo plenamente, ferindo, assim, os princípios da ampla concorrência e da isonomia.

23.Portanto, esta impugnante acredita que, para garantir a perenidade do presente processo licitatório, a condição imposta deve ser excluída, pois extrapola as necessidades técnicas e restringe a competitividade, baseando-se em estimativas em vez de dados concretos.

24.Hely Lopes Meirelles afirma que:

“A Administração não pode impor condições que dificultem a participação de interessados no certame, salvo aquelas estritamente indispensáveis para a execução do contrato.”

25. Diante de tais exigências de capacidade técnica específica, acima do razoável, configura restrição indevida à ampla concorrência, violando o princípio da competitividade, como será melhor detalhado oportunamente na presente impugnação.

VII. Da demonstração de capacidade por dados estatísticos próprios (Item 8.31.1.4)

26. A exigência de apresentar dados estatísticos que comprovem a realização de 1.000 atendimentos mensais em psicologia e 100 atendimentos mensais em psiquiatria, ambos na modalidade virtual, mostra-se desarrazoada.
27. **Essa impugnante entende ser essencial que o edital admita atestados de serviços médicos similares e compatíveis com o objeto licitado**, assegurando a participação de empresas qualificadas que, em razão da natureza de seus serviços, eventualmente não atinjam especificamente os números exigidos, mas possuam a expertise necessária para tanto.
28. Essa exigência cria barreiras artificiais à participação de empresas qualificadas, privilegiando eventuais fornecedores previamente contratados, em afronta ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021, o qual exige isonomia e ampla competitividade nos certames públicos.

VIII. Da Violação aos Princípios da Isonomia, da Competitividade, da Razoabilidade e Proporcionalidade

29. Os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial o da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e proporcionalidade, estabelecem que as exigências de qualificação nas licitações devem ser proporcionais, adequadas e necessárias ao fim pretendido.

30. **Exigências desproporcionais e restritivas limitam a participação de interessados, o que é vedado expressamente pelo art. 5º, caput¹, da Lei nº 14.133/2021, ao dispor que a licitação deve garantir igualdade de condições a todos os concorrentes.**
31. A limitação antecipada de participação, exigindo-se os itens até aqui mencionados e impugnados, na fase de habilitação, retira do certame sua capacidade de ampliar oportunidades de concorrência. **Tal exigência restringe, de forma injustificada, a possibilidade de empresas interessadas em participar do processo licitatório, especialmente aquelas que possuem total expertise para exercer em plenitude os serviços aqui licitados.**
32. A razoabilidade e proporcionalidade devem pautar a formulação das exigências editalícias. Assim, a imposição de (i) comprovação de experiência de fornecimento e aplicação de, no mínimo 1.000 (mil) atendimentos, (ii) demonstração de que a empresa prestou serviços correspondentes a 60% (sessenta por cento) do objeto da licitação, conforme o constante no item 7 do Estudo Técnico Preliminar (Estimativa das quantidades a serem contratadas) e (iii) demonstração, por dados estatísticos próprios, a capacidade de realizar no mínimo 1.000 (mil) atendimentos mensais de psicologia e 100 (cem) atendimentos mensais de psiquiatria, por meio de atendimento virtual, para pessoa física ou serviços de mesma natureza, pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, mostra-se excessiva.
33. Tal obrigatoriedade imposta contraria a jurisprudência do TCU, que estabelece que tais exigências devem ser proporcionais ao objeto e ao momento da contratação.
34. Conforme o STJ já se manifestou em casos semelhantes, a Administração Pública não pode impor exigências desproporcionais que limitem a participação de licitantes.

¹ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

35. Essa é a jurisprudência:

Mandado de Segurança. Disposições Editalícias. Balanço de Abertura. Exigência Ilegal. Lei nº 8.666/93 (art. 21, § 4º). 1. O interesse público reclama o maior número possível de concorrentes, configurando ilegalidade a exigência desfilhada da lei básica de regência e com interpretação de cláusulas editalícias **impondo condição excessiva para a habilitação.** (...) 3. Precedentes jurisprudenciais iterativos. 4. Segurança concedida. (MS 5693/DF, 1ª Seção, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA, julg. 10.4.2000, publ. DJU 22.5.2000, p. 62); E da Suprema Corte: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Licitação. Análise da proposta mais vantajosa. Discriminação Arbitrária. Isonomia. Princípio da Isonomia. Afronta ao Disposto nos artigos 5º, caput; 19, inciso III, inciso XXI e 175 da Constituição do Brasil. A licitação é um procedimento que visa a à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quanto pretendem acesso às contratações da Administração. A Lei pode sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui a outra. Para que se possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. **A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (ADI nº 3.070/RN, Plenário, relator Min. Eros Grau, j. em 29/11/2007, DJ 19/12/2007).

(Grifo nosso).

36. Ademais, é público e notório que a licitação pública deve, em conformidade com o princípio **da ampla competitividade**, garantir a participação do maior número possível de competidores, sendo tal mandamento, inclusive, previsto no próprio edital, no item 11.5². O art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como a Lei Federal nº 14.133/21, reforçam que os procedimentos licitatórios devem evitar restrições desnecessárias que possam impedir a concorrência. Cláusulas que criam barreiras à participação, sem uma justificativa técnica adequada, ferem esse princípio.

• **Hely Lopes Meirelles** destaca que "a restrição à competitividade de uma licitação, sem que haja necessidade técnica comprovada, contraria o princípio constitucional da isonomia e favorece indevidamente alguns concorrentes".

• **Marçal Justen Filho** em sua obra sobre a Nova Lei de Licitações (2021), comenta que exigências de qualificação técnica que não estão diretamente ligadas à execução do contrato, ou que impõem requisitos desnecessários, podem ser entendidas como abusivas e violadoras do princípio da competitividade.

37. O direcionamento do item acima vai contra a própria essência da licitação que é a competição, uma vez que a disputa permite que a Administração Pública adquira bens e serviços de melhor qualidade a preços mais baixos.

38. Para isso, as regras da licitação determinada no Edital devem permitir a participação do maior número possível de participantes, impondo somente as condições necessárias para que as propostas se adequem às necessidades da Administração Pública.

² 22.4 As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

39. Além disso, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção aperfeiçoe-se da melhor maneira possível, o que se traduz na seleção mais vantajosa para a Administração Pública.

• **José dos Santos Carvalho Filho**, em sua obra sobre direito administrativo (2010, p. 227-228), comenta que “Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros”

40. Portanto, tal exigência não possui ares justificáveis, pois o que se deve verificar é a capacidade técnica da empresa prestar o **serviço em plataforma digital em telemedicina e telepsicologia**.

41. Além disso, com as devidas vênias, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade devem orientar todas as exigências do edital. As imposições ainda na fase de habilitação caracteriza um excesso, uma vez que não se justificou a necessidade dessas exigências específicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que "o exercício da função administrativa deve observar a proporcionalidade, especialmente quando cria exigências que podem limitar direitos ou criar restrições. Tais medidas devem ser adequadas e necessárias para alcançar o fim almejado".

Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que "a Administração deve ter cuidado para não impor exigências excessivamente formais que desviem o objetivo principal da licitação, que é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração".

42. O desvio de finalidade ocorre quando a Administração utiliza requisitos que não se justificam tecnicamente para restringir indevidamente a competição.

43. Essa é a Jurisprudência:

REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS EXORBITANTES.
--

CANCELAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO POR INICIATIVA DA ENTIDADE JURISDICIONADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ALERTAS. ARQUIVAMENTO. É vedada a inclusão, em editais de licitação, de exigências não previstas em lei, que tragam ônus desnecessários para os participantes ou restrinjam o caráter competitivo do certame

(TCU 03030420105, Relator: UBIRATAN AGUIAR, Data de Julgamento: 02/03/2011).

(Grifo Nosso).

44. Assim, com base nos julgados do TCU, a exigência constante na presente impugnação configura-se totalmente desproporcional e indevida, contrariando os princípios que norteiam o referido procedimento administrativo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, devendo ser retificada.

IX. Dos Pedidos

Aduzidas as razões que balizaram a presente Impugnação, esta Impugnante, requer, com base nas disposições editalícias e nas disposições trazidas pela Constituição Federal e Lei Federal n.º 14.133/21 e suas posteriores alterações, bem como as demais legislações vigentes, o recebimento, análise e admissão desta peça, para que o Ato Convocatório seja retificado e novamente publicado, conforme a exposição dos fundamentos ora apresentados:

- a. **Modificar item 8.31.1.1**, para que passe a constar que a comprovação de experiência técnica seja compatível com a quantidade e qualidade exigida, permitindo a consideração de atendimentos médicos realizados em outras modalidades, além da telemedicina, e não apenas na modalidade virtual;
- b. **Excluir o requisito do item 8.31.1.3**, que exige comprovação de 60% do objeto licitado, pois tal previsão ultrapassa as necessidades técnicas e restringe a competitividade, sendo baseada em estimativas e não em dados concretos;

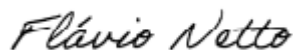
- c. **Reformular a exigência do item 8.31.1.4**, eliminando a obrigatoriedade de comprovação de capacidade por dados estatísticos próprios e aceitando atestados de serviços médicos similares e compatíveis com o objeto licitado;
- d. Que a Administração, em respeito ao princípio da publicidade, acolha e responda a presente impugnação, comunicando no Portal de Compras Públicas e demais meios oficiais a reformulação do edital com as devidas alterações, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.
- e. A **replicação do edital** com a devida correção, garantindo a ampla competitividade do certame e a observância dos princípios legais aplicáveis;
- f. Considerando que a exigência questionada possui impacto direto na participação de licitantes e na própria competitividade do certame, **requer-se subsidiariamente a suspensão do certame** até que haja decisão sobre esta impugnação, a fim de que se preserve o princípio da competitividade e se evite prejuízos às licitantes potencialmente afetadas.

Termos em que, pede deferimento.

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 2024.



JOSILENE ALMEIDA
OAB/RJ 144.582



FLÁVIO DE PAULA FREITAS NETTO
OAB/RJ 214.055