

AO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO –
CREA-SP

À COMISSÃO DE LICITAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90007/2025

SEMPRE ODONTO PLANOS ODONTOLÓGICOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.222.235/0001-89 e na ANS sob o nº 41.465-4, com sede na Rua Evaristo da Veiga, nº 55, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.031-040, neste ato representada por seu procurador legalmente habilitado, vem, respeitosamente, à presença desta Comissão, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90007/2025**, com fundamento nos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e busca da proposta mais vantajosa, bem como nas disposições da **Lei nº 14.133/2021**, pelos fundamentos a seguir expostos.

I – DO OBJETO E DO ESCOPO DA LICITAÇÃO

1. O Edital do **Pregão Eletrônico nº 90007/2025**, conforme consta em seu item “1.1”, estabelece como objeto:

“Contratação de prestação de serviços, de natureza empresarial e caráter continuado, sem utilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, em todo território nacional, de Assistências Médico-Hospitalar, Acidente de Trabalho e Assistência Odontológica, registradas na ANS – Agência Nacional de Saúde Complementar, respeitadas as suas respectivas diretrizes de utilização, não sendo admitidas quaisquer tipos de limitações nas coberturas garantidas pelas referidas normas, de acordo com as condições, especificações, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital.” (*Edital, p. 3*)

2. Ademais, em seu item “1.2”, o edital dispõe expressamente que:

“A licitação será realizada em grupo único, formado por vários itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.” (*Edital, p. 3*)

3. Tais disposições deixam claro que o escopo da licitação **não permite a apresentação de propostas isoladas para o serviço odontológico**, exigindo a contratação conjunta de planos médico-hospitalares e odontológicos em um mesmo módulo.

4. Essa formatação, todavia, implica em **restrição à competitividade**, uma vez que **operadoras exclusivamente odontológicas** — devidamente registradas na ANS e tecnicamente aptas a ofertar o objeto odontológico — são automaticamente alijadas da disputa, em afronta aos princípios da **isonomia, competitividade e busca da proposta mais vantajosa** (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021).

II – DA TEMPESTIVIDADE

5. Nos termos do item específico do **Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025**, a apresentação de impugnações ao instrumento convocatório deve ocorrer até o **terceiro dia útil anterior à data prevista para a abertura da sessão pública**

.

6. Consta no edital que a sessão pública será realizada no dia **30/09/2025, às 10h (horário de Brasília)** assim, o prazo final para protocolo de impugnações se encerra em **25/09/2025**.

7. A presente manifestação é, portanto, **tempestiva**, uma vez apresentada dentro do prazo legal e editalício, atendendo ao disposto no art. 164, §1º, da **Lei nº 14.133/2021** e às disposições expressamente previstas no instrumento convocatório.

III – DOS FATOS E FUNDAMENTOS

3.1. Da Necessidade de Parcelamento do Objeto

8. O edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025 estabelece, em seu objeto, a contratação conjunta de serviços de assistência médico-hospitalar, acidente de trabalho e assistência odontológica, todos reunidos em um único grupo, exigindo que o licitante apresente proposta para a integralidade dos itens.

9. Tal exigência, entretanto, gera restrição indevida à competitividade, na medida em que exclui do certame as operadoras exclusivamente odontológicas, como a impugnante, que, embora devidamente registradas junto à ANS e plenamente aptas a prestar a cobertura odontológica, ficam impedidas de participar em razão da vinculação indevida entre produtos de naturezas diversas.

10. Importante destacar que o mercado de saúde suplementar é estruturado em modalidades distintas, disciplinadas pela Lei nº 9.656/1998 e por normas da ANS, que preveem coberturas específicas para planos ambulatoriais, hospitalares com ou sem obstetrícia e planos exclusivamente odontológicos. Essa segmentação, inclusive, se reflete na própria regulação da agência, que dispõe de rol de procedimentos autônomo para a odontologia, demonstrando de forma inequívoca a independência técnica e regulatória entre os serviços.

11. À luz desse cenário, não há justificativa razoável para a exigência de contratação conjunta. O parcelamento do objeto em dois módulos — um destinado à assistência médico-hospitalar e outro à assistência odontológica — revela-se plenamente viável tanto do ponto de vista técnico quanto econômico. Não há perda de economia de escala, uma vez que a Administração poderá gerir ambos os contratos no mesmo processo, ainda que resultem vencedoras empresas distintas, sem que isso implique custos administrativos adicionais. Ao contrário, a manutenção da estrutura atual tende a elevar artificialmente os valores, pois a inclusão compulsória da cobertura odontológica

em um produto hospitalar agrega custos desnecessários e compromete a vantajosidade da contratação.

12. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 40, inciso V, alínea “b”, reforça a obrigatoriedade de divisão do objeto sempre que tecnicamente viável, com o objetivo de ampliar a competitividade e permitir melhor aproveitamento das soluções disponíveis no mercado:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I- condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III- determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV- condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V- atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

13. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, sedimentou esse entendimento na Súmula nº 247, ao afirmar que a adjudicação deve se dar por itens quando o objeto for divisível, salvo comprovado prejuízo à economia de escala, hipótese inexistente no caso em análise:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

14. Assim, a manutenção de um único grupo para contratação conjunta de planos hospitalares e odontológicos afronta a legislação setorial, viola os princípios da isonomia e da competitividade e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa. Já o desmembramento do objeto, além de estar em consonância com a lei e com a jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, assegura maior participação de licitantes, incluindo operadoras especializadas, sem qualquer ônus adicional à Administração e com ganhos concretos de economicidade e eficiência.

3.2. Da alteração de diretriz pelo próprio CREA-SP

15. Importante destacar que em abril de 2024, o próprio CREA-SP publicou o Edital de Pregão Eletrônico nº 005/2024, cujo objeto era exclusivamente a contratação de serviços de assistência odontológica, em caráter continuado, destinado a empregados, dependentes e estagiários da autarquia.

16. Conforme se observa do referido documento que anexa-se à presente impugnação para todos os fins de direito. Referido edital tratava de modo autônomo da cobertura odontológica, estabelecendo critérios claros e independentes para a prestação desse serviço essencial, nos termos do Anexo I – Termo de Referência

.

17. Ocorre que, posteriormente, esse processo foi suspenso pelo próprio Conselho e, em nova iniciativa licitatória, optou-se por unificar a assistência odontológica com a

assistência médico-hospitalar em um mesmo objeto, alterando de forma substancial a diretriz administrativa até então adotada.

18. Tal mudança não se revela meramente formal, mas representa uma guinada no tratamento da matéria, pois se passou de uma lógica de contratação segmentada, em conformidade com a regulação específica da ANS e com a realidade do mercado de operadoras de planos de saúde e odontológicos, para um modelo de unificação que restringe a competitividade. É notório que a unificação impõe barreira injustificada à participação de operadoras exclusivamente odontológicas ou de operadoras de saúde suplementar que não possuem, em um mesmo produto, a agregação obrigatória da cobertura odontológica.

19. A própria conduta pretérita do CREA-SP, ao lançar certame específico apenas para assistência odontológica, comprova a viabilidade técnica e econômica da contratação separada, além de evidenciar que a Administração já reconhecia a divisibilidade do objeto. A posterior alteração de diretriz, sem justificativa técnica transparente e fundamentada, fere os princípios da isonomia, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

20. Portanto, a oscilação administrativa do CREA-SP, que primeiro promoveu certame exclusivo para assistência odontológica e depois alterou a modelagem para unificação, reforça a pertinência do pedido de parcelamento do objeto, demonstrando que não há impedimento jurídico nem econômico para que os serviços sejam licitados em separado, exatamente como já foi feito pela própria entidade em passado recente.

IV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante que esta Comissão de Licitação conheça e acolha a presente impugnação, para que:

- a) seja determinada a **alteração do Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/2025**, a fim de que o objeto seja devidamente **parcelado em dois módulos distintos**, a

saber: (i) Plano de Assistência Médico-Hospitalar e Acidente de Trabalho e (ii) Plano de Assistência Odontológica;

b) seja promovida, em consequência, a **retificação do Termo de Referência e dos demais anexos do edital**, para adequar as condições de participação e assegurar a ampla competitividade do certame, com a republicação do instrumento convocatório em sua forma corrigida;

c) seja **suspensa a sessão pública designada para o dia 30/09/2025**, até que as alterações apontadas sejam devidamente implementadas, de modo a garantir a isonomia, a legalidade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

d) seja a presente impugnação juntada integralmente aos autos do processo administrativo, com resposta formal e tempestiva nos termos do art. 164, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2025.



SEMPRE ODONTO PLANOS ODONTOLÓGICOS LTDA.

CNPJ nº 04.222.235/0001-89



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

Processo Administrativo: SEI nº 26.001151/2025-53

Pregão Eletrônico: nº 90007/2025

Impugnante: Sempre Odonto Planos Odontológicos Ltda.

A Impugnante sustenta que a unificação dos serviços médico-hospitalares e odontológicos em grupo único restringe a competitividade, por excluir operadoras que atuam exclusivamente em um segmento, defendendo a obrigatoriedade de parcelamento do objeto com fundamento no art. 40, V, “b”, da Lei nº 14.133/2021 e na Súmula nº 247 do TCU.

Contudo, a decisão de unificação encontra amparo expresso no art. 6º, inciso L, e art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que autorizam a inclusão de serviços correlatos em um mesmo contrato, desde que tecnicamente justificado.

Os Estudos realizados demonstraram que os serviços de saúde médico-hospitalar e odontológico são complementares e integrados, compondo objeto único de assistência integral à saúde dos colaboradores. A medida traz benefícios técnicos (integração do cuidado, simplificação da gestão, padronização de indicadores, maior controle contratual) e econômicos (economia de escala, previsibilidade orçamentária e redução de custos administrativos).

No presente caso, a análise técnica constante dos autos comprova que a contratação separada reduziria a eficiência administrativa e fragmentaria a gestão, o que justifica plenamente a adoção de grupo único.

Na contratação anterior, a Administração optou pela realização de certames separados. Contudo, o novo estudo buscou identificar a solução mais adequada ao interesse público, concluindo pela conveniência da unificação. É importante destacar que nada impede que a Administração, à luz de novas análises técnicas e normativas, aperfeiçoe sua estratégia de contratação.

Assim, a alteração de modelagem não configura contradição, mas sim evolução administrativa, decorrente de estudos mais aprofundados, os quais demonstraram que a contratação unificada se revela mais vantajosa, ao assegurar assistência integral à saúde dos beneficiários e gestão contratual mais eficiente.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP

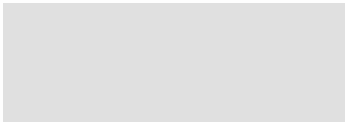
A contratação unificada potencializa o poder de negociação da Administração e assegura melhores condições comerciais, em consonância com os princípios da economicidade e eficiência (art. 5º, Lei nº 14.133/2021).

A celebração de contratos distintos implicaria maior esforço administrativo, duplicidade de processos de gestão e risco de inconsistências operacionais. A unificação evita tais custos e está alinhada às boas práticas de gestão pública.

O modelo de grupo único adotado pelo CREA-SP simplifica a fiscalização e o acompanhamento contratual, evitando dispersão de esforços da Administração e garantindo maior uniformidade na execução.

Além disso, a unificação promove a integralidade da atenção à saúde, considerando que tanto os serviços médicos quanto os odontológicos compõem o mesmo contexto de políticas públicas de saúde, devendo ser prestados de forma articulada e complementar, em benefício direto dos usuários.

Dessa forma, permanecem hígidas todas as disposições do Edital e do TR, razão pela qual se recomenda o INDEFERIMENTO integral da impugnação apresentada pela Sempre Odonto Planos Odontológicos Ltda.



STEFANIA SEIXLACK GALELLI BULHOES CRUZ
GERENTE DE DEPARTAMENTO - GGP



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SÃO PAULO – CREA-SP

DESPACHO CREA-SP-SUPADF

Diante dos argumentos da Unidade Requisitante, com fundamento na competência que me é atribuída pela Portaria nº 17/2024, e em conformidade com os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, bem como a decisão da Gerência de Gestão de Pessoas - GGP, documento nº1352196, referente a impugnação **apresentada pela Sempre Odonto Planos Odontológico Ltda**, ratifico o não acolhimento, uma vez que o edital encontra-se em plena conformidade com a legislação vigente, devidamente fundamentado em análise técnica (ETP e TR) e na Lei nº 14.133/2021.

São Paulo, 24 de setembro de 2025

Ricardo Garcia Gomes

Superintendente Administrativo Financeiro

CREA-SP



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Garcia Gomes, Superintendente Administrativo e Financeiro**, em 24/09/2025, às 11:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.confea.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1352197** e o código CRC **DED26DAF**.