

Ao
Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 74/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 0799/2026

REF.: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Objeto: Contratação de empresa operadora de plano odontológico, devidamente registrada junto à Agência Nacional de Saúde (ANS), para a prestação de serviços de assistência odontológica aos colaboradores do Comitê Paralímpico Brasileiro – CPB e seus respectivos dependentes, com cobertura nacional, abrangendo consultas, procedimentos preventivos, diagnósticos, urgência e emergência, exames complementares e demais procedimentos previstos no rol vigente da ANS, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO

A **Unimed Saúde e Odonto S.A.**, com sede na Alameda Ministro Rocha Azevedo, nº 346, Bairro Cerqueira César, São Paulo, CEP 01410-901, inscrita no CNPJ sob o nº 10.414.182/0001-09, por seus representantes legais ao final assinados, vem, tempestivamente, com fundamento no item 18.5 do Edital, no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e demais disposições aplicáveis, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**.

Em face das disposições constantes dos itens 6.15.5, 6.15.6 e correlatos do instrumento convocatório, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, nos termos do item 18.5 do Edital e do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, sendo apresentada dentro do prazo legal anterior à sessão pública designada para o certame.

II – DA SÍNTESE DA IRREGULARIDADE

O objeto da presente licitação consiste na contratação de operadora de plano odontológico para prestação de assistência odontológica aos colaboradores e dependentes do Comitê Paralímpico Brasileiro.

Entretanto, o edital passou a exigir, como condição de aceitabilidade da proposta e aprovação em Prova de Conceito, uma série de funcionalidades específicas relacionadas a aplicativos móveis, portais digitais e recursos avançados de acessibilidade, incluindo conformidade integral com WCAG 2.1 Nível AA, compatibilidade com múltiplas tecnologias assistivas, suporte a avatares

de Libras, comandos de voz e realização de Prova de Conceito eliminatória baseada inclusive na experiência subjetiva de usuários convidados.

Na prática, a consequência dessa modelagem é a redução significativa do universo de empresas aptas a participar do certame. Operadoras que possuem ampla rede credenciada, elevada capacidade assistencial, regularidade perante a ANS e plena condição de executar o objeto licitado podem ser excluídas exclusivamente por não possuírem determinada estrutura tecnológica previamente desenvolvida. O edital deixa de privilegiar a capacidade de prestação dos serviços odontológicos e passa a privilegiar um modelo específico de solução digital.

III – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE, ISONOMIA E PROPORCIONALIDADE

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece em seu artigo 5º que o processo licitatório deverá observar, entre outros, os princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa. O artigo 9º da mesma norma veda expressamente a adoção de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada no sentido de que somente podem ser exigidos requisitos efetivamente indispensáveis para a execução do objeto contratual.

O Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário assentou que:

"A inserção de requisitos excessivos ou desnecessários em editais de licitação restringe indevidamente a competitividade e reduz o universo de potenciais licitantes."

No caso concreto, inexistente demonstração de que a ausência de determinada funcionalidade tecnológica inviabilize a prestação da assistência odontológica contratada. Ao contrário, inúmeras operadoras regularmente autorizadas pela ANS, com elevada capacidade assistencial e ampla rede credenciada, podem ser excluídas do certame exclusivamente por não possuírem determinadas características de software exigidas pelo edital.

Tais recursos não correspondem a simples parametrizações ou ajustes operacionais. Trata-se de funcionalidades que, quando inexistentes, demandam projetos especializados de desenvolvimento, homologação, testes de usabilidade, validações de acessibilidade e integração tecnológica, normalmente executados ao longo de meses de trabalho. A exigência de que tais soluções estejam integralmente disponíveis já na fase licitatória evidencia que o edital foi estruturado para admitir apenas empresas que previamente possuam toda essa infraestrutura implantada, afastando operadoras plenamente capazes de prestar a assistência odontológica pretendida, mas que adotam modelos tecnológicos distintos.

O resultado prático é a redução artificial da competição e o comprometimento da busca pela proposta mais vantajosa.

IV – DA DESVINCULAÇÃO ENTRE O OBJETO LICITADO E AS FUNCIONALIDADES TECNOLÓGICAS EXIGIDAS

Os itens 6.15.5.1.2 e subsequentes exigem funcionalidades como geolocalização da rede credenciada, agendamento eletrônico de consultas, cancelamento online, acompanhamento digital de autorizações, sistemas avançados de reembolso eletrônico, centrais de notificações e diversos outros mecanismos tecnológicos específicos.

Todavia, tais funcionalidades não são exigências regulatórias impostas pela Lei nº 9.656/98, pela RN 566/2022, pela RN 623/2024 ou por qualquer outra norma da ANS aplicável às operadoras odontológicas. O Tribunal de Contas da União já decidiu, no Acórdão nº 998/2009 – Plenário, que:

"A Administração deve demonstrar tecnicamente a necessidade das exigências restritivas constantes do ato convocatório."

No mesmo sentido, o Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário dispõe que:

"Toda exigência que limite a participação deve estar devidamente justificada e guardar relação direta com o objeto licitado."

No processo licitatório em análise não se identifica justificativa técnica capaz de demonstrar que funcionalidades como comandos de voz, geolocalização avançada ou sistemas específicos de navegação assistida sejam indispensáveis à prestação de cobertura odontológica.

Do mesmo modo, surge relevante preocupação quanto à compatibilidade entre tais exigências e o orçamento estimado da contratação. O valor de referência do certame foi calculado para uma contratação de assistência odontológica, porém o edital passou a incorporar obrigações típicas de desenvolvimento, manutenção e sustentação de plataformas digitais de elevada complexidade. Caso tais custos não tenham sido integralmente considerados na formação do orçamento estimativo, existe o risco de que o valor de referência não reflita o verdadeiro objeto atualmente exigido pelo edital.

A consequência prática é que o procedimento deixa de comparar propostas equivalentes. Empresas que já possuem toda a infraestrutura tecnológica exigida apresentam estrutura de custos completamente distinta daquelas que necessitariam desenvolver ou adequar suas plataformas para atender às exigências do edital. Essa distorção compromete a isonomia do certame, prejudica a efetiva competição e pode impedir que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa, em afronta aos princípios do planejamento, economicidade, eficiência, proporcionalidade e competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, as exigências tecnológicas constantes do edital mostram-se excessivas, desproporcionais e desconectadas da realidade do mercado de planos odontológicos, devendo ser revistas ou convertidas em obrigações de execução contratual, de modo a preservar a competitividade do certame e ampliar a participação de operadoras efetivamente aptas à prestação do serviço licitado.

V – DA EXIGÊNCIA DE CONFORMIDADE INTEGRAL COM WCAG 2.1 NÍVEL AA COMO CRITÉRIO ELIMINATÓRIO

O edital exige aderência integral ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) e às Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG 2.1 AA), sob pena de desclassificação da proposta.

É importante destacar que a impugnante não questiona a importância da acessibilidade nem os direitos das pessoas com deficiência. Contudo, a acessibilidade deve ser implementada de forma proporcional, razoável e compatível com o objeto da contratação.

Não existe exigência da Agência Nacional de Saúde Suplementar que obrigue operadoras odontológicas a possuírem certificação formal ou aderência integral ao padrão WCAG 2.1 AA como condição para oferta de seus produtos.

O edital impõe uma exigência tecnológica extremamente específica sem qualquer comprovação de que a ausência de certificação integral comprometeria a execução dos serviços odontológicos licitados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou-se por meio da Súmula 272, que estabelece:

"No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato."

A fundamentação que originou a súmula esclarece que a Administração não deve impor aos licitantes investimentos prévios que poderiam ser exigidos durante a execução contratual, sob pena de favorecer grandes empresas e restringir a competição.

No presente caso, o edital exige que a operadora já possua previamente:

- I. Portal integralmente adaptado;
- II. Aplicativo homologado;
- III. Compatibilidade com tecnologias assistivas específicas;
- IV. Funcionalidades avançadas de acessibilidade;
- V. Ambiente de testes para prova de conceito.

Trata-se exatamente da situação combatida pela Súmula 272 do TCU, pois tais características poderiam ser estabelecidas como obrigações contratuais futuras, sem necessidade de restringir previamente a participação das operadoras.

VII – DA PROVA DE CONCEITO E DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

Os itens 6.15.6 e subsequentes do Edital instituem Prova de Conceito de caráter eliminatório, condicionando a aceitação da proposta e a própria adjudicação do objeto à aprovação do portal e dos aplicativos da operadora em avaliações conduzidas por comissão designada pelo CPB e por usuários convidados. Tal exigência, da forma como está estruturada, representa um dos

principais fatores de restrição à competitividade do certame, uma vez que submete a permanência da licitante na disputa a critérios amplos, subjetivos e desprovidos de metodologia objetiva de aferição.

É importante destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a utilização da Prova de Conceito como instrumento de verificação da aderência da solução ofertada às necessidades da Administração. Contudo, sua utilização somente é considerada legítima quando amparada por critérios técnicos claros, objetivos, previamente definidos e passíveis de reprodução e conferência pelos licitantes. Nesse sentido, o Acórdão nº 2.763/2013-Plenário consignou que a realização de Prova de Conceito é admissível desde que os critérios de avaliação sejam previamente definidos, objetivos e compatíveis com os princípios da isonomia e do julgamento objetivo. Da mesma forma, o Acórdão nº 1.215/2014-Plenário advertiu que a Administração deve evitar critérios subjetivos capazes de influenciar o resultado do certame.

Entretanto, o modelo de Prova de Conceito previsto no Edital afasta-se desses parâmetros ao prever a avaliação de elementos como “facilidade de uso”, “clareza das informações”, “legibilidade da carteirinha virtual”, “ausência de barreiras cognitivas”, “experiência do usuário” e “eficácia dos recursos de acessibilidade”. Tais expressões, embora relevantes em análises de experiência digital, não possuem definição técnica objetiva no instrumento convocatório, tampouco estão acompanhadas de critérios quantitativos, escalas de avaliação, indicadores mínimos de conformidade, pesos específicos ou metodologia padronizada de pontuação.

A gravidade da questão aumenta quando se observa que o Edital atribui à Comissão Especial e a usuários convidados com deficiência a tarefa de validar aspectos relacionados à experiência de uso da plataforma. Embora a participação desses usuários seja meritória do ponto de vista da inclusão, a sua utilização como elemento eliminatório da licitação exige a existência de critérios rigorosamente padronizados e mensuráveis, o que não foi estabelecido. Não há definição do número de avaliadores, dos critérios de aprovação, do peso atribuído a cada avaliação, da forma de consolidação dos resultados ou dos mecanismos de contraditório e revisão. Em consequência, a aprovação ou reprovação de uma licitante poderá decorrer da percepção individual dos avaliadores, circunstância incompatível com o princípio do julgamento objetivo previsto na Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a prova prevista no Edital extrapola a finalidade tradicional desse instrumento. Em vez de verificar a existência de funcionalidades objetivamente identificáveis, passa a realizar verdadeiro julgamento qualitativo da solução tecnológica ofertada, aproximando-se de um critério subjetivo de qualidade técnica incompatível com a modalidade Pregão, cuja essência é a seleção da proposta mais vantajosa por meio de critérios objetivos e previamente definidos. A consequência prática é a transferência de parcela significativa do julgamento para uma etapa posterior à disputa de preços, criando um mecanismo potencialmente capaz de afastar licitantes mesmo após terem apresentado a melhor proposta econômica.

Outro aspecto relevante é que o Edital estabelece que a inexistência de determinadas funcionalidades ou a impossibilidade de execução de fluxos considerados essenciais implicará desclassificação imediata da proposta, sem considerar se tais requisitos são efetivamente indispensáveis à prestação da assistência odontológica contratada. Dessa forma, uma operadora plenamente qualificada perante a ANS, com ampla rede credenciada, solidez econômico-financeira e capacidade comprovada de atendimento nacional poderá ser excluída unicamente por não possuir determinada funcionalidade digital específica, ainda que essa funcionalidade não constitua exigência regulatória aplicável ao setor odontológico suplementar.

IX – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

1. O recebimento e conhecimento da presente impugnação;
2. A exclusão dos itens que condicionam a aceitabilidade da proposta à conformidade integral e prévia com WCAG 2.1 AA, eMAG e demais requisitos tecnológicos excessivamente específicos;
3. A exclusão das exigências relativas a comandos de voz, avatares de Libras, compatibilidade obrigatória com tecnologias assistivas específicas e demais recursos que não constituam exigência regulatória da ANS;
4. A exclusão da Prova de Conceito eliminatória prevista nos itens 6.15.6 e seguintes;
5. Subsidiariamente, caso mantida a Prova de Conceito, que sejam definidos critérios objetivos de avaliação, metodologia mensurável, pontuação transparente e procedimento formal de contraditório;
6. Que os requisitos de acessibilidade sejam tratados como obrigação contratual passível de adequação durante a execução do contrato, e não como requisito eliminatório da licitação;
7. A retificação do edital e consequente reabertura do prazo para apresentação das propostas, na forma da Lei nº 14.133/2021;
8. O acolhimento integral da presente impugnação em observância aos princípios da competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 08 de setembro de 2026.

Signed by:

Gisele Machado Maranhão

A2ECA68764784F6...

Unimed Saúde e Odonto S.A.
CNPJ/MF no 10.414.182/0001-09
Gisele Machado Maranhão
Especialista De Estratégia Comercial