

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR(A) PREGOEIRO(A) E EQUIPE DE APOIO DA COMPANHIA DE  
ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO – CEAGESP**

**Ref.: PREGÃO EL ETRÔNICO Nº 90021/2025 – PROCESSO Nº 023/2025 – UASG 225001**

**ODONTOGROUP SISTEMA DE SAÚDE LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida à SAUS Quadra 4, Bloco A Salas 1101 a 1112, Ed. Victoria Office Tower, Asa Sul, Brasília - DF, CEP 70.070-938, inscrita no CNPJ sob o nº 02.751.464/0001-65 e registrada junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS sob o nº 38.985-4, na qualidade de Operadora de Plano Odontológico, com fulcro no item 10 e seguintes do Edital em epígrafe, vem, respeitosa e tempestivamente, à presença de V.Sa., apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

aos termos do Edital em referência, pelas razões a seguir expostas para as devidas análises e acolhimento, na forma do instrumento convocatório

#### **I-DA TEMPESTIVIDADE**

O item 10.1 do Edital estabelece que: “10.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.”

Assim, considerando que a abertura da licitação está marcada para o dia 24/07/2025 e esta Impugnação foi apresentada nesta data, 21/07/2025, conforme mensagem enviada para o E-mail: [selic@ceagesp.gov.br](mailto:selic@ceagesp.gov.br), tudo de acordo com o item 10 do referido Edital, resta objetivamente comprovada a tempestividade deste pedido.

#### **II – DOS FATOS E FUNDAMENTOS**

Trata-se de processo licitatório que tem por objeto a “Contratação de empresa para prestação de assistência odontológica para o grupo atual de funcionários ativos e seus respectivos dependentes com abrangência Nacional, com atendimento em rede própria ou credenciada na modalidade “Pré-Pagamento”, em conformidade com a legislação vigente, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, conforme especificações constantes do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.”

De acordo com o item 34 do Anexo I – Termo de Referência, a contratação da prestação de assistência odontológica será para o grupo atual de funcionários ativos e seus respectivos dependentes, **totalizando 1.136 usuários**, conforme quadro de distribuição por faixa dos titulares e dependentes, constantes de referido item 34, abaixo transcrito:

**34.RELAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS POR FAIXA ETÁRIA**

| Faixa Etária    | Titulares | Dependentes | Total Geral |
|-----------------|-----------|-------------|-------------|
| 0 a 18 anos     | 0         | 243         | 243         |
| 19 a 23 anos    | 0         | 101         | 101         |
| 24 a 28 anos    | 11        | 46          | 57          |
| 29 a 33 anos    | 22        | 23          | 45          |
| 34 a 38 anos    | 56        | 16          | 72          |
| 39 a 43 anos    | 88        | 22          | 110         |
| 44 a 48 anos    | 82        | 23          | 105         |
| 49 a 53 anos    | 78        | 26          | 104         |
| 54 a 58 anos    | 66        | 28          | 94          |
| 59 anos ou mais | 148       | 57          | 205         |
| Total Geral     | 551       | 585         | 1136        |

Seguindo a análise do instrumento convocatório, temos o item 33.1 do Anexo I - Termo de Referência (TR), que prevê: “A empresa contratada deverá comprovar que possui estabelecimentos prestadores de serviços de assistência odontológica, credenciados, conveniados, ou a ela vinculados de forma regular admitida na legislação específica de saúde complementar, em todo o Território Nacional, principalmente nas seguintes cidades do Estado de São Paulo”, e relacionou 90 (noventa) municípios onde constam empregados da CEAGESP em que a contratada deverá disponibilizar prestadores de serviços odontológicos.

Além dos municípios descritos no item 33.1 do Anexo I – TR, a contratada deverá disponibilizar rede de atendimento em todas as capitais, de acordo com a exigência do item 33.2, devendo ainda apresentar toda a relação de credenciados no prazo de 10 (dez) dias corridos, contados da convocação pela CEAGESP, item 33.4 do Anexo I – TR.

De acordo a alínea “d.2” do item 8.2.3 do Edital, que trata da qualificação técnica, deverá a licitante apresentar “Declaração relacionando a rede credenciada, demonstrando cumprimento à exigência de rede constante no Termo de Referência, conforme anexo I”.

Em complemento, o item 12 que trata da documentação complementar para assinatura do contrato, prevê em seu subitem 12.2.7 que referida documentação resume-se na entrega de cópia autenticada ou original do Índice de Desempenho de Saúde Suplementar (IDSS) acima de 0,70, divulgado

pela ANS e da **declaração relacionando a rede credenciada, demonstrando cumprimento à exigência de rede constante no Termo de Referência, conforme anexo I.**

Sobre as coberturas dos serviços odontológicos a serem contratados, as licitantes deverão atender a todos os procedimentos do rol estabelecido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, além de cobrir procedimentos adicionais, descritos no item 7.3 e 7.4 do Anexo I – TR, relativos a atendimentos cirúrgico e clínicos, não especificados, bem como deverá atender a todos os serviços necessários aos atendimentos cirúrgicos e clínicos, isentos de quaisquer cobranças das despesas realizadas pelos beneficiários.

Este é o breve resumo dos itens relevantes da contratação, seguimos então com a indicação dos itens impugnados, com as devidas razões de fato e de direito.

#### 1.1. Da Qualificação Técnica e da rede mínima credenciada

O subitem 8.2.3 do Edital, discrimina todos os documentos que devem ser apresentados pelas licitantes para a comprovação da qualificação técnica, dos quais destacamos a alínea “d.2” do referido subitem, que trata da comprovação da rede credenciada a ser disponibilizada pelas licitantes, conforme segue:

*8.2.3. Documentação relativa à Qualificação Técnica:*

*d.1) Apresentação do último Índice de Desempenho de Saúde Suplementar (IDSS) acima de 0,70, divulgado pela ANS.*

*d.2) Declaração relacionando a rede credenciada, demonstrando cumprimento à exigência de rede constante no Termo de Referência, conforme anexo I. (grifamos)*

O comando estabelecido no item 8.2.3, acima citado, é reforçado no subitem 12.2.7 do edital, que condiciona a assinatura do contrato à comprovação do cumprimento da exigência de rede credenciamento mínima estabelecida no Anexo I - Termo de Referência, conforme a seguir:

*12.2. Da documentação Complementar para Assinatura do CONTRATO (...)*

*12.2.7. A documentação complementar, resume-se na entrega de cópia autenticada ou original dos itens abaixo relacionados:*

*a) Apresentação do último Índice de Desempenho de Saúde Suplementar (IDSS) acima de 0,70, divulgado pela ANS;*

*b) Declaração relacionando a rede credenciada, demonstrando cumprimento à exigência de rede constante no Termo de Referência, conforme anexo I. (grifamos)*

Por sua vez, o item 33.1 do Anexo I - Termo de Referência (TR), prevê que: “A empresa contratada deverá comprovar que possui estabelecimentos prestadores de serviços de assistência odontológica, credenciados, conveniados, ou a ela vinculados de forma regular admitida na legislação específica de saúde complementar, em todo o Território Nacional, principalmente nas seguintes cidades do Estado de São Paulo, conforme quadro a seguir:

| Cidade             | Funcionários | Dependentes |
|--------------------|--------------|-------------|
| Alvares Machado    | 1            | 0           |
| Americana          | 1            | 0           |
| Americo Brasileiro | 3            | 5           |
| Aracatuba          | 4            | 3           |
| Araraquara         | 14           | 17          |
| Aruja              | 1            | 2           |
| Avare              | 14           | 17          |
| Balsamo            | 1            | 0           |
| Barueri            | 5            | 7           |
| Bauru              | 6            | 3           |
| Botucatu           | 1            | 2           |
| Brodowski          | 1            | 1           |
| Cacapava           | 1            | 1           |
| Caieiras           | 3            | 6           |
| Cajamar            | 2            | 0           |
| Campinas           | 2            | 0           |
| Carapicuíba        | 10           | 10          |
| Cotia              | 2            | 5           |
| Diadema            | 2            | 4           |

|                       |    |    |
|-----------------------|----|----|
| Embu                  | 1  | 0  |
| Embu Das Artes        | 3  | 7  |
| Embu-Guacu            | 1  | 4  |
| Fernandópolis         | 3  | 3  |
| Ferraz De Vasconcelos | 2  | 2  |
| Franca                | 3  | 3  |
| Franco Da Rocha       | 5  | 7  |
| Garça                 | 1  | 1  |
| Guarulhos             | 6  | 4  |
| Iacri                 | 1  | 3  |
| Igaracu Do Tiete      | 1  | 0  |
| Indaiatuba            | 1  | 5  |
| Ipero                 | 1  | 1  |
| Itapeçerica Da Serra  | 2  | 2  |
| Itapevi               | 3  | 7  |
| Itapópolis            | 1  | 1  |
| Itaquaquecetuba       | 3  | 3  |
| Ituverava             | 1  | 2  |
| Jacareí               | 1  | 2  |
| Jardinópolis          | 1  | 1  |
| Jundiaí               | 2  | 2  |
| Laranjal Paulista     | 1  | 0  |
| Lins                  | 1  | 1  |
| Lucianópolis          | 1  | 2  |
| Mairipora             | 1  | 2  |
| Marília               | 3  | 1  |
| Martinópolis          | 1  | 0  |
| Mauá                  | 4  | 8  |
| Mirassol              | 1  | 1  |
| Moqi Das Cruzes       | 3  | 0  |
| Mongagua              | 1  | 3  |
| Monte Aprazível       | 1  | 2  |
| Monte Mor             | 1  | 3  |
| Neves Paulista        | 1  | 1  |
| Novo Horizonte        | 1  | 0  |
| Osasco                | 40 | 43 |
| Palmital              | 15 | 24 |
| Pederneiras           | 1  | 0  |
| Pirapora Do Bom Jesus | 1  | 0  |
| Poa                   | 1  | 3  |
| Presidente Prudente   | 6  | 4  |
| Ribeirão Do Sul       | 1  | 0  |
| Ribeirão Pires        | 1  | 1  |
| Ribeirão Preto        | 9  | 5  |
| Rincao                | 2  | 3  |

|                        |     |     |
|------------------------|-----|-----|
| Rio Das Pedras         | 1   | 3   |
| Rosana                 | 1   | 1   |
| Salto                  | 1   | 0   |
| Santana De Parnaiba    | 1   | 1   |
| Santo Andre            | 4   | 5   |
| Santos                 | 2   | 1   |
| Sao Bernardo Do Campo  | 2   | 2   |
| Sao Caetano Do Sul     | 1   | 0   |
| Sao Carlos             | 1   | 1   |
| Sao Joaquim Da Barra   | 8   | 9   |
| Sao Jose Do Rio Preto  | 13  | 15  |
| Sao Jose Dos Campos    | 6   | 6   |
| Sao Miguel Arcanjo     | 1   | 0   |
| Sao Paulo              | 239 | 211 |
| Sao Vicente            | 3   | 4   |
| Sorocaba               | 12  | 19  |
| Sumare                 | 1   | 0   |
| Suzano                 | 1   | 2   |
| Taboao Da Serra        | 3   | 4   |
| Tatui                  | 17  | 28  |
| Taubate                | 1   | 1   |
| Tupa                   | 11  | 13  |
| Ubatuba                | 1   | 3   |
| Vargem Grande Paulista | 2   | 3   |
| Vila Velha             | 1   | 0   |
| Votorantim             | 2   | 3   |

Além de disponibilizar rede credenciada em todos os municípios elencados no item 33.1, deverá a contrata disponibilizar rede de atendimento em todas as capitais estaduais (item 33.2), devendo manter o mesmo número ou superior de estabelecimentos (item 33.3) e terá a vencedora prazo de 10 dias corridos da convocação, para apresentar, em arquivo Excel, toda a rede credenciada, observados os quantitativos mínimos exigidos (item 33.4). Todos os itens citados estão transcritos a seguir:

*33.2. A empresa contratada deverá disponibilizar rede de atendimento em todas as capitais estaduais.*

*33.3. A empresa contratada deverá manter o mesmo número ou superior de estabelecimentos credenciados durante toda a execução contratual, comunicando à CEAGESP a ocorrência de novos credenciamentos e suas respectivas alterações.*

*33.4. Como condição à contratação, a empresa deverá apresentar no prazo de 10 dias corridos da convocação, em arquivo Excel, a relação de estabelecimentos credenciados nas localidades e quantitativos mínimos estabelecidos.*

Deste modo, considerando as exigências estabelecidas no subitem 8.2.3 e 12.2.7, ambos do edital, todas as empresas interessadas em participar do certame, devem comprovar atender aos requisitos mínimos de rede credenciada estabelecidos no item 33 e seguintes constantes do Anexo I – TR, o que afronta sobremaneira os princípios da competitividade e economicidade que, dentre outros, são a base do processo licitatório, especialmente do pregão eletrônico.

Diante da robustez da rede credenciada exigida pela CEAGESP, resta claro que os subitens 8.2.3 e 12.27 do Edital e o item 33 e seguintes do Anexo I – Termo de Referência, **possuem caráter restritivo de participação de licitantes interessadas no certame**, considerando primeiro que qualquer empresa interessada no certame deve antecipadamente ter o quantitativo mínimo exigido no edital, o que

afronta o princípio da competitividade, visto que as licitantes que porventura não possuam a rede credenciada em alguns dos 90 (noventa) municípios elencados, será inabilitada no certame.

Sobre os princípios que regem as licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas, como a CEAGESP, estão descritos no artigo 31 da Lei 13.303/2016, que dispõe:

*Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.*

Observando as diretrizes do artigo 31 da Lei nº 13.303/2016, o Regulamento de Licitações e Contratos - RD Nº: 24 de: 10/08/2018 CONSAD Nº: 12 de: 27/08/2018, estabelece em seu item 2.3 que as licitações realizadas pela CEAGESP, destinam-se, principalmente, a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, devendo observar todos os princípios elencados na Lei 13.303/2016, conforme a seguir:

### **2.3 DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS**

*1. As licitações realizadas e os Contratos celebrados pela CEAGESP destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade, do julgamento objetivo e da segregação de funções.*

Assim, a exigência que todas as licitantes interessadas no certame tenham credenciados serviços odontológicos em todos os 90 (noventa) municípios elencados no subitem 33.1 do Edital afronta a legislação e também o Regulamento de Licitações da CEAGESP.

Em que pese a diligência da CEAGESP em estabelecer requisitos mínimos que garantam serviços de qualidade aos seus empregados, tais requisitos devem se submeter aos ditames da legislação, para não impedir que o maior número de operadoras que atuam no mercado e que sejam devidamente regularizadas pela ANS, sejam impedidas de participar, considerando que a apresentação da rede credenciada com o grande porte exigido no edital, e ainda na fase de habilitação, efetivamente obstam a participação de operadoras que atuam na região, mas, que ainda não possuem rede de atendimento em alguns dos municípios eleitos no edital.

Para garantir a qualidade no atendimento a todos os beneficiários, considerando a distribuição geográfica dos empregados que devem ser atendidos, poderá a CEAGESP, prever a comprovação de rede de atendimento inicial, bem como prazo mínimo às licitantes interessadas para realizar o credenciamento complementar.

Com essa flexibilização das regras de comprovação da rede de prestadores, a CEAGESP permitirá a participação de um grande número de operadoras, promovendo maior competitividade ao certame, o que por sua vez irá gerar maior economia aos cofres dessa empresa pública.

Para atender o edital, não há tempo hábil àquelas operadoras que não possuem rede credenciada em todos os 90 municípios exigidos, considerando o prazo entre a publicação do Edital e a abertura do certame que está marcada para o dia 24/7/2025. É impossível, neste prazo, concluir qualquer número de credenciamento complementar que possa permitir a participação na licitação ora impugnada.

Sobre a exigência de rede credenciada na fase de habilitação, o TCU prolatou a Súmula 272 que dispõe:

*Enunciado*

*SÚMULA TCU 272: 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.*

Ainda sobre a exigência de rede credenciada prévia, o TCU estabeleceu em acórdão proferido o seguinte entendimento, que de forma análoga podemos aplicar ao certame ora impugnado:

*“[...] 11. A jurisprudência predominante nesta Corte de Contas é no sentido de que a exigência da apresentação da rede credenciada deve ocorrer na fase de contratação, sendo concedido prazo razoável para que a vencedora do certame credencie os estabelecimentos comerciais fornecedores de refeição, de modo que se possa conciliar a necessidade de obtenção de uma adequada prestação do serviço licitado e com o estabelecimento de requisitos que possibilitem ampla competitividade do procedimento licitatório (Acórdão 842/2010-TCU-Plenário, 7.083/2010-TCU-2ª Câmara, 587/2009-TCU-Plenário)”.(grifos nossos)*

Deste modo, o pregão ora impugnado, considerando a extensão da rede credenciada mínima exigida e distribuída em 90 (noventa) municípios do Estado de São Paulo, deve ser promovida pela CEAGESP em consonância com o art. 31 da Lei 13.303/16 – a Lei das Estatais, descrito anteriormente, visando permitir a participação do maior número de licitantes no certame, e em contrapartida, garantir a qualidade dos serviços aos empregados, ainda que a distribuição geográfica seja capilarizada.

Permitir que as licitantes tenham prazo mínimo para conclusão da rede credenciada exigida no edital, é condição urgente para que a licitação seja efetivamente eficiente e econômica para a CEAGESP, bem como garanta a qualidade na prestação dos serviços.

Além de impeditivo de participação de operadoras do mercado, exigir a comprovação da rede credenciada mínima nos 90 (noventa) municípios gera custos às licitantes que não tenham em sua rede efetivado contratos com prestadores nos locais indicados no edital, visto que para agilizar as contratações, por vezes há necessidade de ampliação de seus quadros, visando maior eficiência na prospecção e contratação dos dentistas e clínicas, bem como, por vezes é necessário contratar empresas terceirizadas especializadas na contratação de serviços de odontologia para operadoras do mercado.

Assim, gerar custos às licitantes participantes, é vedado pela legislação, considerando que será contratada pela CEAGESP apenas uma empresa vencedora do certame, e que a contratação é mera

expectativa de direito, e caso a CEAGESP, justificadamente decida revogar o certame, as operadoras que investiram para participar, ficarão no prejuízo.

**Diante do exposto, requeremos que a CEAGESP providencie as seguintes alterações no Edital:**

- a) **Alterar as alíneas “b” dos subitens 8.2.3 e 12.2.7 do edital para prever que as licitantes devem, em ambas situações, apresentar declaração relacionando a rede credenciada atual e se comprometendo em disponibilizar atendimento em todos os 90 (noventa) municípios onde a CEAGESP possui empregados, em cumprimento à exigência de rede constante no Termo de Referência, conforme anexo I, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da contratação, sob pena de aplicação das penalidades previstas no contrato; e**
- b) **Alterar o 33.4 do Anexo I – Termo de Referência, para prever que como condição à contratação, a empresa deverá apresentar declaração relacionando a rede credenciada atual e se comprometendo em disponibilizar atendimento em todos os municípios onde a CEAGESP possui empregados, em cumprimento à exigência de rede constante no Termo de Referência, conforme anexo I, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da contratação, sob pena de aplicação das penalidades previstas no contrato.**

## 1.2. Das coberturas

O item 7 do Anexo I – Termo de Referência, trata das condições de prestação dos exames e procedimentos, dispondo o que segue:

### **7. EXAMES / PROCEDIMENTOS**

*7.1. A CONTRATADA deverá garantir a realização de todos os exames necessários para diagnósticos e para controle de tratamento, de acordo com o rol de procedimentos vigente estabelecido pela ANS e suas futuras alterações.*

*7.2. As especialidades odontológicas cobertas serão todas as reconhecidas pelo Conselho Federal de Odontologia.*

*7.3. Atendimentos Cirúrgicos e Clínicos.*

*7.4. Todos os serviços necessários aos atendimentos Cirúrgicos e Clínicos serão prestados aos beneficiários, pela CONTRATADA, isentos de quaisquer cobranças de despesas.*

Embora o item 7.1 determine que a contratada deve garantir os exames e diagnósticos de acordo com o rol de procedimentos vigente e estabelecido pela ANS, de forma isolada, os itens 7.3 e 7.4 exigem, respectivamente, que sejam realizados atendimentos cirúrgicos e clínicos, bem como devem ser prestados todos os serviços necessários aos atendimentos cirúrgicos e clínicos, isentos de qualquer cobrança de despesas.

Considerando que os itens 7.3 e 7.4 não fazem referência aos atendimentos cirúrgicos e clínicos estabelecidos no rol de procedimentos da ANS, assim como identificado no item 7.1, as disposições então, de forma isolada, possuem caráter subjetivo podendo gerar obrigações à operadora contratada para

prestar serviços não previstos no rol de procedimentos da ANS, o que onera sobremaneira os custos da contratada.

Uma vez que as exigências relativas à prestação dos serviços a serem discriminadas no edital devem ser claras e objetivas, e diante dessa ausência ou possível subjetividade apresentada na descrição dos serviços, é necessário que os itens 7.3 e 7.4, de forma expressa, indiquem que os atendimentos cirúrgicos e clínicos, inseridos de forma geral, sejam restritos às coberturas previstas no rol de procedimentos da ANS.

**Diante da necessidade de ajustes no edital, requeremos que os itens 7.3 e 7.4 sejam alterados para:**

- a) Item 7.3: Atendimentos cirúrgicos e clínicos previstos no rol de procedimentos vigente e estabelecido pela ANS; e**
- b) Item 7.4: Todos os serviços necessários aos atendimentos Cirúrgicos e Clínicos serão prestados aos beneficiários, pela CONTRATADA, isentos de quaisquer cobranças de despesas.**

### **III - DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, com base nos fatos e fundamentos apresentados, requeremos ao(à) nobre Pregoeiro(a) que receba a presente Impugnação como tempestiva e que sejam acatados integralmente os pedidos formulados para promover ajustes necessários no Edital, observados os princípios da competitividade e economicidade do processo, na obtenção da proposta mais vantajosa para a CEAGESP, sanando os vícios que comprometem o resultado da licitação e, ainda, que seja reaberto novo prazo para apresentação das propostas.

Caso seja julgado por V.Sa. improcedente a presente Impugnação, requeremos à nobre Pregoeira que submeta este instrumento à análise da Autoridade Superior.

Nestes termos,

Pede e espera total deferimento.

Brasília, 21 de julho de 2025.



ODONTOGROUP SISTEMA DE SAÚDE LTDA  
CNPJ sob o nº 02.751.464/0001-65  
Lusinete de Oliveira Bezerra  
(61) 3038-4385 /   
[licitacoes@odontogroup.com.br](mailto:licitacoes@odontogroup.com.br)