



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COMISSÃO DO PREGÃO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO.

Referência: **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 17/2025**
PROCESSO ADMINISTRATIVO PROAD Nº 19755/2025

MAIDA INFOWAY TECNOLOGIA E GESTÃO EM SAÚDE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 01.239.608/0001-36, com endereço na Avenida Universitária, nº 750, sala 1910/1918, Fátima, Teresina/PI, CEP: 64.049-494, adiante denominada “Impugnante”, por seu procurador, Sra. Tamires Terra dos Santos, brasileira, solteira, coordenadora de licitações, inscrito no CPF sob o nº 028.335.130-62, vem, com fulcro no item 11 do Edital, tempestivamente à presença de V. Sa., apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos do Edital supracitado, o que faz consoante razões de fato e de direito adiantes expostas.

I. DO CABIMENTO

Cuida-se de busca de tutela direito pela via administrativa através da apresentação de pedido de impugnação, sendo cabido o recurso ora interposto, por preencher os pressupostos previstos no ordenamento jurídico, em conformidade com o artigo 164 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

É legítimo o interesse em impugnar, uma vez que a legitimidade é atribuída a qualquer pessoa desde que obedecido o protocolo do pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Como a data prevista para abertura é 01/12/2025, é tempestiva, portanto, a presente impugnação.

II. DOS FATOS

Como é sabido, o TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO, está promovendo o pregão eletrônico em epígrafe, tendo por objeto a “*contratação de serviços de suporte administrativo, assessoramento e auditoria técnica e administrativa em saúde suplementar, com fornecimento de sistema informatizado de gestão e auditoria, a serem executados com regime híbrido.*”.

Nesse sentido, interessada em afluir ao certame, a Impugnante adquiriu o edital de licitação no intuito de, embasando-se nesse documento, apresentar proposta válida. Entretanto, quando da análise das prescrições inseridas no edital, a Impugnante encontrou algumas inconsistências que impossibilitam a correta formulação de sua proposta.

Cumprir manifestar a impugnante, preliminarmente, seu respeito pelo trabalho do Ilustre Pregoeiro da equipe de apoio, e de todo o corpo do Setor de Licitações. As divergências, objeto da presente Impugnação, referem-se unicamente à



aplicação da Constituição Federal, bem como da Lei Federal no 14.133/21 em relação ao procedimento licitatório em exame. Não afetam, sob nenhuma hipótese, o respeito do ora impugnante pela instituição e pelos profissionais que a integram.

Assim, faz-se necessário destacar que o Edital possui em seu bojo exigências que conflitam diretamente com os ditames legais. Portanto, Serve a presente manifestação, para pugnar pelo devido afastamento das disposições em desconformidade com o ordenamento jurídico pátrio, de acordo com os argumentos adiante esposados.

III. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

III.1. DA AUSÊNCIA DE CLAREZA QUANTO AO OBJETO LICITADO: UTILIZAÇÃO, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE EXPRESSÕES GENÉRICAS OU CONTRADITÓRIAS QUE IMPOSSIBILITAM A COMPREENSÃO DO ESCOPO E, CONSEQUENTEMENTE, A VINCULAÇÃO AO EDITAL, O JULGAMENTO OBJETIVO E A ISONOMIA.

Em respeito ao que dispõe o artigo 6º, inciso XXIII, alínea a da Lei 14.133, é condição “*sine qua non*” para realização das aquisições em via pública, a divulgação do instrumento editalício contendo descrição claro do objeto a que se pretende adquirir, confiramos:

“XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

*a) **definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato** e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;” (Grifos nossos)*

Ocorre que, o edital, o termo de referência e o contrato, apresentam expressões genéricas e/ou contraditórias que impossibilitam a perfeita compreensão do escopo requerido.

Ainda nesse sentido, a Lei de licitações também menciona os princípios na qual as licitações devem ser baseadas, no Caput do Art. 5º. Vejamos:

*“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).” (Grifos nossos)*

Nesse contexto, faz-se necessário destacar o **princípio da vinculação**, que é uma das bases do direito contratual e significa que as partes envolvidas em um contrato estão vinculadas ao seu cumprimento, inclusive, o Instrumento Convocatório (edital e seus anexos) são partes integrante e indissociável ao contrato.



Portanto, a obrigatoriedade de cumprir com o disposto no Instrumento Convocatório (o edital e seus anexos) é um princípio fundamental que garante a segurança jurídica e a estabilidade das relações contratuais. Além disso, conforme precedentes do TCU, deve-se **interpretar o Edital de maneira restritiva**, que ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal.

Sendo assim, cumpre destacar que é imprescindível a demonstração clara do objeto a ser licitado, juntamente as suas especificações suficientes a compreensão do licitante daquilo que se pretende contratar, por isto guarda necessidade dos esclarecimentos abaixo:

a) **Customização:**

Considerando que o termo “customização” é ambíguo e pode gerar interpretações divergentes quanto ao escopo das adaptações, solicita-se esclarecer:

- Se o termo “customização” refere-se à **adaptação do código-fonte, criação de novas funcionalidades ou modificações estruturais** (customização em sentido estrito); ou
- Se o termo pretende designar apenas a **parametrização** do sistema, isto é, ajustes dentro das funcionalidades já existentes, **sem alteração de código ou arquitetura**.

Ressalta-se que, **caso se trate efetivamente de customização em sentido estrito**, envolvendo **desenvolvimento, alteração de código-fonte ou criação de novas funcionalidades**, tais atividades **devem ser formalmente contratadas e remuneradas**, conforme previsão contratual específica, por se tratar de **serviço adicional** e não integrante da implantação padrão.

O esclarecimento é essencial para definir o **escopo técnico e financeiro da implantação**, prevenindo **dúvidas quanto à responsabilidade e à remuneração de eventuais desenvolvimentos complementares**.

b) **Designação de preposto (TR: 6.1.2.5; 6.1.2.6; 6.1.2.39-6.1.2.42; 7.4; 7.7-7.9 / Contrato: 1.1.1; 11.1.4; 11.1.5; 11.1.37; 11.1.38; 11.1.40):**

O preposto deverá atuar presencialmente na sede da Contratante ou apenas intermediar a comunicação de forma remota? Caso seja presencial, é necessário que tal obrigação esteja claramente definida para adequada precificação.

Em verdade, o escopo amplo sem detalhes sumários e precisos sobre os tópicos mencionados deixa os possíveis licitantes no escuro sobre como precificar os serviços descritos, uma vez que não é possível a identificação plena do exatamente está sendo exigido pela administração pública.

No mesmo sentido, o autor Marçal Justen Filho, ao tratar sobre definição do objeto, esclarece que:



“(…) o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração [iii].”

Decerto, a especificação de termos genéricos e contraditórios a serem fornecidos pela Contratada interfere diretamente no preço proposto, de modo que sem tais definições a Impugnante, assim como os demais licitantes, não tem condições de formular a proposta de preços adequada.

Sem a definição clara do objeto torna-se impossível formular com segurança uma proposta adequada que garanta, de um lado, a justa contraprestação financeira e, de outro lado, a execução satisfatória do objeto licitado.

Nesse sentido, o r. Tribunal de Contas da União é firme em destacar que **“O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes.** Ademais deverá observar a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.” - Acórdão 1615/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Da mesma forma que, leciona em ponderar: **“Indique de forma precisa, suficiente e clara o objeto da licitação e os respectivos quantitativos, nos certames licitatórios que venha a realizar, especialmente na modalidade do pregão, consoante o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, 1993, c/c os arts. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, e 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005.”** - Acórdão 1474/2008 Plenário.

Assim, a omissão ou obscuridade do edital frustra o princípio do livre acesso dos interessados, eis que a ausência de informações atinentes à finalidade da licitação, ao seu objeto, impede a oferta de propostas adequadas e inviabiliza a avaliação dos critérios de julgamento. Vejamos Súmula nº 177 do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

SÚMULA Nº 177

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. Fundamento Legal - Constituição, arts. 70, §§ 1º, 3º e 4º, e 72, § 5º - Decreto-lei nº 199, de 25/02/67, arts. 31, I, II e V, 37 e 40, I - Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, arts. 125, 126 e 130, V, VI e VII Precedentes - Proc. nº 035.495/81, Sessão de 17/11/81, Ata nº 86/81, "in" DOU de 11/12/81, pág. 23.590 - Proc. nº 022.788/82, Sessão de 23/09/82, Ata nº 72/82, Anexo III, "in" DOU de 20/10/82, págs. 19.682, 19.694 e 19.695.

Ou seja, o Tribunal de Contas da União entende que é imprescindível a definição precisa e suficiente do objeto licitado até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes.



Diante do exposto, faz-se necessária a retificação do Edital e seus anexos para afastar as incoerências acima apontadas – indicando de forma clara e isenta de dúvidas a real especificação dos produtos e serviços a serem fornecidos pela Contratada – sob pena de inviabilizar a formulação de proposta por parte das licitantes.

Por cautela, a Impugnante esclarece que caso os pontos mencionados não sejam ajustados e/ou esclarecidos, a empresa Contratada não poderá ser penalizada por qualquer fator decorrente de especificações e termos genéricos.

III.2. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO E ÍNDICES CONTÁBEIS EM DOIS EXERCÍCIOS SOCIAIS.

Inicialmente, vale consignar que a licitação é um sistema baseado na **ampla competitividade**, no julgamento objetivo das propostas e na igualdade de condições, que devem ser respeitados para fins de buscar a proposta mais vantajosa à administração, e respeitar os princípios constitucionais da Administração Pública, como legalidade, moralidade, impessoalidade. Não à toa, é o sistema eleito pelo Constituinte Originário para as contratações da Administração:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de LICITAÇÃO PÚBLICA que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ainda, a Lei nº 14.133/2021A reitera esse direcionamento, estabelecendo princípios e normas orientadoras do procedimento licitatório. Dentre eles, destaca-se a exigência de fundamentação adequada e proporcionalidade em eventuais restrições à participação de interessados, o artigo 5º da referida norma dispõe:

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).

A doutrina clássica reforça esse entendimento. Como bem ensina **Adilson Abreu Dallari**, em sua obra *Aspectos Jurídicos da Licitação*:



“O edital é um instrumento de chamamento, e deve servir para trazer pessoas, e não para impedir que pessoas que efetivamente poderiam contratar se afastem da licitação. O edital não pode conter cláusulas que representem barreiras impeditivas de participação no procedimento, a quem realmente tem condições de participar ou a quem realmente esteja disposto a se instrumentar para participar.”

Ocorre que, o edital em questão exige, cumulativamente: a **comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado do contrato**; o cumprimento de **três índices contábeis (Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente)**, todos com valores iguais ou superiores a 1; e a demonstração do cumprimento de tais índices em **dois exercícios sociais consecutivos**.

Essa exigência **cumulativa e reiterada em dois períodos distintos** configura grave **violação ao art. 69, §5º, da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece:

“Art. 69, §1º – A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 4º – A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º – É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.”

Mais importante ainda, a **cumulação das exigências de patrimônio líquido mínimo com a comprovação de índices contábeis ≥ 1** não é apenas desproporcional, mas **expressamente vedada pela jurisprudência dominante do TCU**, conforme consagrado na **Súmula nº 275**:

“Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.”

Portanto, ao exigir do licitante o duplo encargo de comprovar, simultaneamente, a suficiência patrimonial e o equilíbrio financeiro por três indicadores contábeis, o edital não apenas contraria os dispositivos da nova Lei de Licitações, como também **cria barreira injustificável à competição e viola os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do julgamento objetivo**, previstos nos arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Essa conclusão é reforçada pela doutrina de **Marcus Alcântara e Ronny Charles**, que, ao analisarem criticamente essa prática em artigo técnico, alertam:

“A exigência de demonstrativos contábeis dos dois últimos exercícios sociais, com a obrigatoriedade de cumprimento de índices mínimos em ambos, mostra-se desarrazoada. Para fins de aferição da capacidade econômica do licitante é bastante aferir os índices no demonstrativo do último exercício social, posto que são os mais atualizados e se sobrepõem àqueles apurados no exercício pretérito.”



Além de representar afronta ao texto expresso da Lei nº 14.133/2021, a exigência cumulativa e aplicada sobre dois exercícios consecutivos **desrespeita os princípios constitucionais e administrativos que regem a licitação pública**, especialmente os da **razoabilidade, proporcionalidade e vinculação dos requisitos habilitatórios à efetiva garantia da execução contratual**, conforme o **art. 37, XXI, da Constituição Federal**.

Como explicam Alcântara e Charles a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, ao tratar sobre o tema habilitação, fixou que seus requisitos deveriam ser apenas os necessários à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, o que justifica, no caso concreto, o necessário uso da proporcionalidade.

O que se vê, entretanto, é a **adoção automática e inflexível de critérios numéricos** que desconsideram completamente a finalidade prática da análise econômico-financeira: **verificar se a empresa, no momento da contratação, possui condições de cumprir o objeto**. A legislação, doutrina e jurisprudência convergem no sentido de que **o uso de índices de dois exercícios consecutivos como critério de habilitação deve ser excepcional, justificado e proporcional ao risco do contrato** – o que não ocorre no caso em tela.

O **Tribunal de Contas da União**, no **Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário**, já assentou esse entendimento:

“A exigência de apresentação de índices financeiros em mais de um exercício social deve ser justificada com base nas peculiaridades do objeto e não pode ser desproporcional ao risco da contratação, sob pena de restringir a competitividade do certame.”

Mais recentemente, o TCU consolidou que, embora os demonstrativos contábeis dos dois exercícios sociais possam ser exigidos (para fins de comparabilidade conforme normas contábeis como a ITG 1000), **a exigência de cumprimento de índices em ambos os períodos, como requisito de habilitação, não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021** e deve ser objeto de **justificativa concreta no processo licitatório** – o que não se verifica no presente caso.

Adicionalmente, o **Manual de Licitações e Contratos do próprio TCU (versão atualizada em 29/08/2024)** reforça que:

“Apesar da previsão legal para a exigência de demonstrações financeiras dos últimos dois exercícios sociais, a Lei não esclarece como essas informações devem ser utilizadas para calcular os índices. Assim, cabe à Administração, na fase preparatória, justificar como serão avaliadas e quais índices serão aplicados, sob pena de invalidade.”

É justamente essa falta de **justificativa técnica para adoção de critérios mais gravosos do que os legalmente previstos** que invalida a cláusula editalícia impugnada, a qual impõe **encargos que vão além do necessário para assegurar a contratação vantajosa para a Administração**, restringindo indevidamente o universo de licitantes.

Ora, é imprescindível que os órgãos da Administração Pública, ao realizar certames licitatórios, se atentem ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, sendo que quanto maior o número de participantes, maiores as chances de se obter a melhor oferta financeira.



É nesse sentido que o edital impugnado ignora por completo a lógica finalística do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, ao transformar a possibilidade de apresentação dos documentos de dois exercícios sociais (caput) em verdadeira **obrigação de apresentar resultados financeiros positivos cumulativos**, sob pena de inabilitação, o que **desvirtua a finalidade da norma** e gera efeitos anticompetitivos indevidos.

Vale destacar que o próprio caput do art. 69 condiciona a validade das exigências econômico-financeiras à sua **comprovação de forma objetiva**, por **coeficientes e índices “previstos no edital” e “devidamente justificados no processo licitatório”** – o que não ocorre no presente certame. Não há qualquer justificativa técnica no edital que demonstre a necessidade de adoção de critérios tão rigorosos, **com a exigência simultânea de (i) três índices ≥ 1 , (ii) em dois exercícios consecutivos e (iii) cumulação com patrimônio líquido mínimo de 10%**.

Tais exigências, quando não justificadas de forma clara e proporcional ao risco contratual, ofendem o próprio núcleo da legalidade administrativa e os princípios da **isonomia, proporcionalidade e julgamento objetivo**, todos consagrados nos arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Essa interpretação excessiva do caput do art. 69 é criticada inclusive por doutrinadores especializados como **Marcus Alcântara e Ronny Charles**, que apontam:

“Para fins de aferição da capacidade econômica do licitante é bastante aferir os índices nos demonstrativos do último exercício social, posto que são os mais atualizados e se sobrepõem àqueles apurados no exercício pretérito.”

“A exigência de demonstrativos contábeis dos dois últimos exercícios sociais, com a obrigatoriedade de cumprimento de índices mínimos em ambos, mostra-se desarrazoada.”

É nesse mesmo sentido a orientação do **Tribunal de Contas da União**, que, no **Manual de Licitações e Contratos (2024)**, ao comentar o art. 69, esclarece que:

“Apesar da previsão legal para a exigência de demonstrações financeiras dos últimos dois exercícios sociais, a Lei não esclarece como essas informações devem ser utilizadas para calcular os índices. Assim, cabe à Administração [...] justificar a sua decisão.”

Assim, o uso dos dois balanços como base para **dupla aferição de índices**, com caráter eliminatório, **não é exigência legal, mas uma escolha administrativa**, que **carece de motivação técnica** no edital ou em seus anexos. A ausência de tal justificativa conduz à nulidade da exigência, por violação direta ao **caput do art. 69 e ao art. 18, inciso IX**, ambos da Lei nº 14.133/2021.

A compreensão sistêmica do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, das normas contábeis vigentes e da jurisprudência consolidada do TCU impõe à Administração o dever de estruturar as exigências de qualificação econômico-financeira **com base na adequação ao risco contratual, sem formalismos excessivos, e sem afastar injustificadamente empresas capazes de executar o objeto**.



Como bem destaca o **Manual de Licitações e Contratos do TCU (2024)**:

“Apesar da previsão legal para a exigência de demonstrações financeiras dos últimos dois exercícios sociais, a Lei não esclarece como essas informações devem ser utilizadas para calcular os índices. Assim, cabe à Administração, na fase preparatória, justificar como serão avaliadas e quais índices serão aplicados, sob pena de invalidade.”

E ainda:

“É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação” (art. 69, §5º, Lei 14.133/2021).

Ou seja, a Administração pode — e deve — considerar **os dois últimos exercícios sociais apenas como instrumento de análise comparativa**, e **não como critério cumulativo de inabilitação** quando um único exercício recente revela plena capacidade de execução contratual.

Na prática, ao impor: a necessidade de **cumprimento simultâneo dos índices LG, LC e SG com valor ≥ 1 em dois exercícios consecutivos**, e a exigência **cumulada de patrimônio líquido mínimo de 10% do valor da contratação**, o edital não apenas cria um obstáculo desproporcional, mas **utiliza os dados contábeis de forma disfuncional e desvirtuada**, afastando licitantes viáveis com base em resultados ultrapassados e desconectados da realidade atual da empresa.

Essa distorção compromete a **competitividade do certame** e a **eficiência da contratação pública**, afrontando o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal e nos arts. 5º, 18, 69 e 164 da Lei nº 14.133/2021.

Destarte, caso este pregoeiro modifique as exigências do edital, terá como consequência a participação de diversas empresas altamente capacitadas que neste momento encontram-se impossibilitadas devido a restrição constante em edital, além de evitar o risco de adquirir equipamentos com custo mais alto ou restar o certame prejudicado.

Por fim e última ressalva, nos ensina mestre Adilson Abreu Dallari em sua obra “Aspectos Jurídicos da Licitação” em relação aos editais:

“O edital é um instrumento de chamamento, e deve servir para trazer pessoas, e não para impedir que pessoas que efetivamente poderiam contratar se afastem da licitação. O edital não pode conter cláusulas que representem barreiras impeditivas de participação no procedimento, a quem realmente tem condições de participar ou a quem realmente esteja disposto a se instrumentar para participar”.

Assim, os fundamentos aqui expendidos são fonte de valia universal perante a sociedade brasileira, operadores de direito, e principalmente, aos agentes públicos, pois constituem proteção ao interesse público majoritário, razão essa suficiente a proclamar a retificação do ato convocatório, no tocante as exigências que extrapolam os comandos legais.



Como conseguinte, se requer a reformulação de algumas das cláusulas do Edital, escoimando os vícios nele contidos que contrariam dispositivos constitucionais e da legislação pertinente, acarretando, com isso, prejuízo para as partes interessadas e, conseqüentemente, para o interesse público e, ainda, promovendo a necessária reabertura de prazo para divulgação das novas condições de apresentação da proposta.

Por todo o exposto, impõe-se a correção do edital, **não para afastar as exigências de comprovação econômico-financeira**, mas para que **estas sejam aplicadas nos exatos limites legais, com proporcionalidade, clareza e racionalidade técnica**.

III.3. DA APLICAÇÃO INDEVIDA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (CDC) NO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

O **Termo de Referência**, em seus itens **5.33 e 6.1.2.55**, bem como as **Cláusulas 11.1.52 e 17.1** da minuta contratual, estabelecem que a **Contratada deverá observar todas as exigências legais, incluindo o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/90)**.

Tal previsão **se revela indevida** diante do **regime jurídico próprio dos contratos administrativos**, disciplinado pela **Lei nº 14.133/2021**, que rege as licitações e contratos firmados pela Administração Pública. Nesses ajustes, a Administração **não se encontra em posição de vulnerabilidade**, mas sim de **supremacia jurídica**, dotada de **poderes e prerrogativas públicas** voltados à proteção do interesse coletivo, à fiscalização da execução contratual e à possibilidade de aplicação de sanções unilaterais.

Nesse contexto, é pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que **as contratações públicas não configuram relações de consumo**, uma vez que o ente público **não se enquadra no conceito de consumidor final**, previsto no **art. 2º do CDC**, pois adquire bens e serviços **para o exercício de suas atividades institucionais e não como destinatário final**.

A doutrina de **Celso Antônio Bandeira de Mello** é categórica ao afirmar que o contrato administrativo é espécie de avença **submetida a imposições decorrentes do interesse público**, nas quais o particular está sujeito às prerrogativas da Administração, o que **afasta qualquer hipótese de vulnerabilidade da Administração Pública** (Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., Malheiros, p. 383).

A **Lei nº 14.133/2021**, em seu **art. 186**, admite a aplicação **subsidiária e supletiva** das normas de direito privado, mas **somente quando compatíveis e na ausência de norma específica**, jamais quando houver conflito com o regime jurídico público. Assim, **a simples menção ao CDC como norma obrigatória de observância direta é juridicamente inadequada**, pois **subverte a lógica da relação administrativa**, sujeitando a contratada a encargos e responsabilidades próprios de relações de consumo, o que **não encontra amparo legal**.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que a aplicação do CDC depende da configuração de efetiva relação de consumo — situação que não se verifica quando há prerrogativas típicas da Administração, prevalecendo o regime de direito público (Acórdão nº 2.148/2021 – Plenário).

O Superior Tribunal de Justiça mantém orientação idêntica, reconhecendo a inaplicabilidade do CDC a contratos administrativos, dado que a Administração Pública não pode ser considerada consumidora final na acepção legal e já dispõe de



instrumentos jurídicos suficientes para resguardar seus interesses (REsp 1.745.415/SP, 3ª Turma, DJe 21/05/2019; AgInt no REsp 1.630.835/RS).

Assim, a inclusão dessa previsão no edital **cria assimetria excessivamente onerosa à Contratada**, uma vez que, em eventual demanda judicial, **poderia ensejar inversão do ônus da prova**, responsabilidade objetiva ampliada e aplicação de penalidades que **desequilibram a equação econômico-financeira do contrato**, afrontando o princípio da **segurança jurídica**.

Além disso, a imposição de observância direta ao CDC **é desnecessária**, já que o ordenamento jurídico administrativo **já assegura mecanismos eficazes de controle, fiscalização e responsabilização**, sem que seja necessário recorrer a normas de direito privado.

Dessa forma, a previsão constante do **Termo de Referência**, em seus itens **5.33 e 6.1.2.55**, bem como as **Cláusulas 11.1.52 e 17.1** da minuta contratual deve ser **expurgada ou adequadamente corrigida**, de modo que conste apenas que a Contratada **deverá observar a legislação aplicável às contratações públicas**, nos termos da **Lei nº 14.133/2021, sem menção direta ao Código de Defesa do Consumidor**.

Caso a Administração entenda pertinente manter eventual aplicação do CDC, que esta seja expressamente limitada às hipóteses estritamente compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e com a natureza do contrato administrativo, afastando-se qualquer presunção de vulnerabilidade do poder público na relação.

III.4. DA INEXEQUIBILIDADE E DESPROPORCIONALIDADE DO PRAZO DE 2 (DUAS) HORAS PARA SUBSTITUIÇÃO DE EMPREGADOS.

O Termo de Referência, em seus itens 6.1.2.30 e 6.1.2.31, bem como as Cláusulas 11.1.29 e 11.1.30 da minuta contratual, estabelecem que a Contratada deverá substituir, no prazo máximo de **2 (duas) horas**, qualquer profissional ausente ou impossibilitado de executar suas atividades.

Tal exigência se mostra **incompatível** com a natureza dos serviços contratados, que envolvem mão de obra altamente especializada — como Médico(a) Auditor(a), Enfermeiro(a) Auditor(a) e Faturista —, todos sujeitos a requisitos rigorosos de qualificação técnica, incluindo formação superior específica, pós-graduação e experiência mínima comprovada. A imposição de um prazo tão reduzido para reposição de profissionais com esse nível de especialização revela-se, desde logo, **materialmente inexecutável**, configurando ônus desproporcional e imposição de risco excessivo às licitantes.

A exigência, para ser cumprida, pressupõe que a empresa mantenha **profissionais de reserva qualificados em regime permanente de prontidão**, localizados em área próxima à sede do órgão contratante e disponíveis para deslocamento imediato.

Tal estrutura implica a necessidade de custear adicional de sobreaviso, reserva técnica e plantões não remunerados, elementos que **não constam na planilha de formação de preços** estimada pela Administração, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste.



Não bastasse isso, o parâmetro de 2 horas decorre do prazo de atendimento de **chamados emergenciais do sistema de auditoria**, que é uma métrica de desempenho técnico de software, e não um prazo de mobilização humana. A transposição desse indicador tecnológico para a logística de substituição de pessoal qualificado carece de qualquer racionalidade administrativa e viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, previstos nos art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A previsão de substituição em apenas 2 horas afasta potenciais licitantes que, embora tecnicamente aptos, não disponham de equipes altamente especializadas em prontidão constante na localidade, criando barreira artificial à participação no certame.

Ademais, o risco decorrente do não cumprimento do prazo é agravado pelas penalidades previstas no TR e no Contrato que determinam descontos proporcionais no faturamento mensal, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021, podendo a situação ser interpretada como inexecução parcial do objeto. Tal interpretação pode ensejar a aplicação de penalidades de elevado impacto, como impedimento de licitar e contratar por até 1 ano ou até mesmo declaração de inidoneidade por até 3 anos, configurando **transferência indevida de risco contratual**.

Dessa forma, a manutenção de um prazo de substituição tão exíguo, dissociado das práticas de mercado e da realidade logística dos serviços especializados contratados, viola os princípios da competitividade, isonomia, razoabilidade e economicidade, além de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação.

Por essas razões, o Termo de Referência, em seus itens 6.1.2.30 e 6.1.2.31, bem como as Cláusulas 11.1.29 e 11.1.30 da minuta contratual devem ser **adequadamente corrigidos**, de modo a estipular prazo compatível com a natureza dos serviços e com as condições operacionais do mercado, sugerindo-se a ampliação para no mínimo **8 (oito) horas úteis**, ou, alternativamente, que a Administração apresente a **justificativa técnica circunstanciada** demonstrando a exequibilidade logística e financeira do prazo de 2 horas. Inexistindo tal demonstração, resta evidente que a exigência é desarrazoada, restritiva e juridicamente indevida, devendo ser ajustada para assegurar a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

IV. DOS PEDIDOS


Diante do exposto, requer a Impugnante seja conferido provimento a presente Impugnação a fim de promover a correção do ato convocatório para que se afaste do edital os vícios acima elencados, de forma a obedecer ao ordenamento jurídico vigente, e viabilizar a adequada formulação da proposta por parte das licitantes.

Requer ainda a Impugnante que a Comissão do presente Pregão, após promover os ajustes necessários no edital – nos termos, e pelas razões, expostos acima –, republique-o, concedendo novo prazo para apresentação das propostas e/ou de novas Impugnações e pedidos de esclarecimento, observando as condições estabelecidas na Lei Federal nº. 14.133/2021.



Por fim, requer, caso não corrigido o edital nos pontos ora invocados, seja mantida a irresignação da ora Impugnante, para posterior juízo de anulação por parte da autoridade competente para tanto.

Termos em que,
Pede Deferimento.

Documento assinado digitalmente
 **TAMIRES TERRA DOS SANTOS**
Data: 25/11/2025 19:02:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MAIDA INFOWAY TECNOLOGIA E GESTÃO EM SAÚDE LTDA
CNPJ/ME nº 01.239.608/0001-36

Tamires Terra dos Santos
CPF sob o nº 028.335.130-62
Coordenadora de licitações
licitacao@maida.health