

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA – CFO**

**Pregão Eletrônico nº 09/2021**

**Processo nº 0356/2021**

**SAÚDE SUPLEMENTAR SOLUÇÕES EM GESTÃO DE CONSULTORIA E TREINAMENTO LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.981.905/0001-43, com sede na Avenida Mauro Ramos, nº 1277, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88020-302, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL / PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS** referente ao Pregão Eletrônico nº 09/2021, na forma dos itens 13 e 14 do Edital, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

**I. SÍNTESE DOS FATOS**

1. O presente Edital tem por objeto a contratação de empresa responsável pela prestação “*serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, destinados à operacionalização da Central de Atendimento do Conselho Federal de Odontologia (CFO)*”.

2. A Impugnante, empresa reconhecida por sua atuação na área, tem interesse em participar do Pregão e pretende, por meio desta impugnação, colaborar com o Conselho Federal de Odontologia no esclarecimento de algumas questões que podem suscitar controvérsias no certame. O intuito, frise-se, é de colaboração.

**II. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DA ESTIMATIVA DE ATENDIMENTOS (NECESSÁRIA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO)**

3. O Edital não informa a quantidade média de atendimentos que deverão ser realizados pela empresa vencedora. No entanto, o Edital fixa que os serviços devem ser prestados por uma equipe enxuta, composta por 3 atendentes e 1 supervisor. De início, já seria difícil estimar se a equipe poderia dar conta do volume de atendimento, mas chama ainda mais atenção que o Edital impõe exigências rigorosas de SLA (*Service Level Agreement*). Da forma que está, o Edital forçará o licitante a lançar propostas no escuro e assumir para si o risco de atender, com uma equipe enxuta, ao SLA rigoroso de um volume de atendimentos desconhecido.

4. O item 11.1.6 do Termo de Referência determina que os profissionais alocados para a contratação “deverão ser exclusivos e dedicados à Central de Atendimento do CFO”. Desse modo, a expectativa do Conselho é que os funcionários, dedicando-se inteiramente ao Contrato, possam dar conta da demanda. No entanto, a dimensão da demanda não é quantificada pelo Edital. Os licitantes não têm segurança alguma de que a equipe indicada será suficiente para atender ao objeto da contratação.

5. Veja-se que não se trata de uma repartição pública qualquer. Estamos falando do Conselho **Federal** de Odontologia, autarquia nacionalmente responsável pela fiscalização e regulação da atividade de odontologia. **Essa importante incumbência seguramente demanda interação não somente com os profissionais regularmente inscritos no Conselho, mas com os próprios Conselhos e conselheiros do País inteiro, em nível estadual e distrital.**

6. É dizer: a demanda do Conselho Federal de Odontologia tende a ser grande e há fundadas razões para acreditar que uma equipe enxuta de três atendentes possa ter dificuldades de ficar à altura da necessidade da autarquia.

7. Isto é particularmente preocupante considerando que o Termo de Referência impõe **exigências rigorosas em termos de SLA**. Assim, não somente existe o risco de a equipe ser deficitária, como também a contratada estará sujeita, pelas mesmas razões, à retenção pecuniária a título de glosa por não cumprimento das metas de SLA.

8. Para melhor ilustrar, o indicador “Nº 01 Tempo Médio de Espera (TME)” prevê como meta o tempo médio de espera menor que 20 segundos para o atendimento telefônico. Considerando que, pelos postos de trabalho e escalas previstas no Edital, haverá no máximo 2 atendentes trabalhando concomitantemente, caso haja uma grande quantidade de ligações num curto espaço de tempo, seria impossível cumprir com o tempo mínimo.

9. Raciocínio semelhante pode ser aplicado ao indicador “Nº 02 - Índice de Abandono (IAb)”, que certamente será maior quanto maior o tempo de espera, sendo que a meta exigida é *“igual ou menor do que 5%”*. O indicador “Nº 06 - Demandas Tratadas Dentro do Prazo pelo Atendimento de Nível 1 (DP – Nível 1)” estipula uma razão igual ou superior a 95% *“entre o total de atendimentos tratados (finalizados/encaminhados) pela equipe de Atendimento de Nível 1 da Central dentro do prazo e o total de atendimentos tratados (finalizados/encaminhados) pela equipe de Atendimento de Nível 1 da Central”*, contudo não há previsão de qual é o prazo de atendimento destas demandas, e a depender

dele, também pode ser impossível cumpri-lo com uma equipe tão pequena.

10. O ponto é que a ausência de indicação de volume de atendimento, somado aos níveis rigorosos de SLA, colocam as licitantes numa posição altamente arriscada, de se comprometer com uma contratação que pode se demonstrar inviável durante o transcurso da execução contratual. Justamente para evitar esse tipo de circunstância, o § 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 é peremptório: “É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo”. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO é na mesma linha:

9.4. dar ciência ao Conselho Federal de Farmácia das seguintes **irregularidades identificadas no pregão presencial 5/2015**, de forma a evitar ocorrências semelhantes em futuros certames licitatórios:  
[...] 9.4.2. **ausência dos quantitativos estimados para cada item no edital do certame**, contrariando o § 4º do art. 7º da Lei 8.666/93;

11. É certo que, na elaboração do Edital, a autoridade deve prever todos os elementos e características, de forma pormenorizada, do objeto que pretende contratar. Isso serve tanto para vinculá-la ao que pretende contratar quanto para fornecer aos interessados condições suficientes para precisarem o que será necessário para a contratação. A existência de dúvidas e imprecisões, isto é, a ausência de elementos objetivos em relação às regras editalícias e à especificação do objeto impossibilita o regular andamento da licitação e traz sérios riscos de que a autoridade licitante realize contratação defeituosa.

12. A necessidade de definição clara e precisa do objeto encontra respaldo na jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, que tem se posicionado pela necessidade de definição clara do objeto, sob pena de comprometer a competitividade do certame:

O objeto da licitação deve ser definido de forma **precisa, suficiente e clara**, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame. [...]

17. Com essas informações o que se conclui é que a definição do objeto não atendeu às disposições legais pertinentes, haja vista que **careceu de precisão, suficiência e clareza**, o que interfere diretamente na transparência do certame e na observância dos

princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.<sup>1</sup>

13. Com efeito, se não há, no próprio Edital, clareza acerca do que se está contratando, a autoridade licitante terá sérias dificuldades em fiscalizar a execução do contrato. Isso porque *“fiscaliza-se e gerencia-se a partir dos parâmetros previstos no ato convocatório, seus anexos e no contrato. Se frágil e/ou incompleta a definição do objeto e a forma de executá-lo, dificulta-se ou mesmo se inviabiliza a fiscalização”*<sup>2</sup>.

14. Para além do prejuízo à fiscalização da execução do objeto, empresas consolidadas e com alto potencial de eficiência podem deixar de participar de certames regidos por editais com cláusulas excessivamente abertas ou obscuras, diante da imprecisão dos parâmetros para a formulação de propostas e dos riscos inerentes à condução do procedimento licitatório sem diretrizes bem definidas. **A precificação da proposta, diante da inexatidão do objeto licitado, entremostra-se extremamente temerária, para não dizer impossível.** Nesse sentido, a doutrina adverte que:

A Administração Pública deverá consignar no instrumento convocatório o que pretende contratar, ou seja, qual o objeto do contrato e, por dedução, da licitação pública, com todas as suas especificidades. **Os licitantes, ao analisarem o instrumento convocatório, devem ter condições de precisar tudo o que serão obrigados a fazer,** caso saiam-se vencedores do certame.

[...] A descrição do objeto talvez seja a fase mais delicada da licitação pública. Acontece que, por um lado, a Administração não pode restringir em demasia o objeto, sob pena de frustrar a competitividade. **Por outro, ela não pode defini-lo de maneira excessivamente ampla, haja vista que, nesse caso, além de falecerem critérios objetivos para o julgamento das propostas, a própria consecução do interesse público é posta num segundo plano, em virtude de a Administração ter admitido propostas dispare, por força do que, é transparente, não soube ou não envidou os esforços necessários para delimitar, como devido, qual a utilidade que melhor o contempla.**<sup>3</sup>

<sup>1</sup> TCU. Acórdão nº 531/2007. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em: 04/04/2007.

<sup>2</sup> FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional.** Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113. abr./jun. 2016, p. 98.

<sup>3</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo.** 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 277,280-281, grifo acrescido

15. A jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO não destoa:

8.3.6. A ambigüidade do edital em relação ao quantitativo do objeto é razão suficiente para prejudicar o caráter competitivo da licitação. Isso porque existe a possibilidade de que eventuais interessados no certame tenham desistido de participar da licitação ao verificarem os baixos custos estimados, ou a inexecutabilidade deles, caso tenham tido o possível entendimento de que os custos estimados pela Administração referiam-se ao preço dos clusters (compostos de dois equipamentos), em vez do entendimento apresentado pelo INEP de que se referiam a cada equipamento que compunha os clusters.

[...] Primeiramente, quanto à descrição equivocada do quantitativo de equipamentos que seriam adquiridos, constante do item 1.1 do edital da licitação, entendo que tal ocorrência, se não impossibilitou a participação de empresas interessadas, ao menos restringiu o caráter competitivo da licitação e a busca de uma proposta mais vantajosa para a Administração.

[...] Ainda que da estimativa de custos realizada pelo INEP, assim como do próprio conceito cluster, pudesse-se inferir indiretamente que o edital reportava-se ao quantitativo de equipamentos que compunha cada cluster, e não ao número deste, lembro que o edital da licitação deve ser claro e objetivo, de modo que se possa, de maneira direta e sem maiores esforços interpretativos, compreender os critérios e as exigências nele postas, conforme expressa disposição da Lei nº 8.666, de 1993, que exige a descrição sucinta e clara do objeto da licitação (inciso I, art. 40).<sup>4</sup>

16. A necessidade de especificação precisa do objeto licitado ensejou, inclusive, a edição da Súmula nº 177, do Tribunal de Contas da União, com a seguinte redação:

**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.

<sup>4</sup> TCU, Acórdão nº 1.474/2008, Relator: Ministro Guilherme Palmeira, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 30/07/2008.

17. Repita-se que a seleção da proposta mais vantajosa é afetada porque os licitantes não têm conhecimento do volume dos serviços e, assim, há incertezas substanciais sobre a capacidade de uma equipe de três atendentes de suprir a demanda de um órgão da envergadura do Conselho Federal de Odontologia.

18. Afinal, uma equipe destinada a atender 1.000 ligações em *call center* será menor do que uma equipe destinada a atender 10.000 ou 100.000 ligações. O problema é justamente que não sabe se serão em média 1.000, 10.000, 100.000 ou mais ligações.

19. A situação é ainda mais grave, pois os níveis altíssimos exigidos no SLA impõem todo o tipo de risco à empresa contratada. Da forma como prevista no Edital, caberá a contratada responder financeiramente em caso de a equipe de três atendentes não ser suficiente para suportar a demanda do *call center* do Conselho Federal de Odontologia.

20. Em outras palavras, a contratada pagará por eventuais erros de dimensionamento do Edital, erros esses que só poderão ser verificados no curso da execução contratual. Isto pode ser efetivamente evitado se o Conselho Federal de Odontologia (i) flexibilizar as metas de SLA, diminuindo o peso que recai sobre a contratada acerca do atendimento ao volume de ligação em face do tamanho da equipe e/ou (ii) indicar o quantitativo de atendimentos previstos para a contratação, facultando às licitantes dimensionarem a equipe no tamanho que julgarem adequado.

### III. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

21. O Edital ainda possui diversos pontos que não são claros e influenciam na formulação das propostas e participação no certame, os quais são objeto do presente pedido de esclarecimentos:

22. O item 3.1.1.9 do Termo de Referência informa que foi usado no edital a *“Convenção Coletiva de Trabalho 2021/2021 - Sindicato Dos Trabalhadores em Telecomunicações do DF”*. É facultado ao licitante utilizar outra norma coletiva que melhor se aplique ao seu ramo de trabalho para formulação da proposta?

23. O item 6.1.3 do Termo de Referência menciona que *“O atendimento de Nível Operacional corresponde aos serviços prestados pelos atendentes por meio das Posições de Atendimento – PA e será de responsabilidade da CONTRATADA. O nível de área técnica será de responsabilidade do CONTRATANTE.”*. A equipe da contratante (atendimento

de segundo nível), deverá estar presencialmente com a equipe da contratada, ou as ligações poderão ser transferidas para outras instalações?

24. O item 6.4.2 do Termo de Referência dispõe que “A empresa vencedora também deverá disponibilizar o preposto do contrato. O preposto deverá apresentar poder de decisão e autonomia total para resolver problemas e/ou providenciar ajustes na operação, conforme a demanda do CFO, sem a necessidade de recorrer a outras áreas superiores da empresa fora de Brasília”. O preposto do contrato, poderá realizar suas atividades remotamente ou necessariamente deve ser presencial? Se presencial, o supervisor que operacionalizará os serviços poderá ser o preposto?

25. O item 7.12 do Termo de Referência dispõe que “A CONTRATADA se obriga a atender todas as solicitações de melhorias quando forem verificadas irregularidades que possam prejudicar a operação do atendimento”. Uma vez que a execução de melhoria não estipulada em Edital acarretará maiores custos à contratada, é possível descrever os possíveis tipos de melhorias a serem solicitadas? Solicitamos descrever possíveis melhorias a serem solicitadas à contratada, informamos que qualquer melhoria não estipulada no edital gera custos adicionais à contratada e devem ser formulados aditivos contratuais para atendimento à solicitação.

26. O item 9.2 do Termo de Referência prevê diversas atividades de suporte aos sistemas, a contratada poderá dispor de empresas de manutenção tecnológicas para suporte local, e de sua própria equipe para suporte remoto?

27. O item 10.3.2, b. do Termo de Referência prevê “a CONTRATADA deverá apresentar plano de contingenciamento com capacidade para transbordo de no mínimo o atendimento de 50% da demanda do contrato origina”. As ligações de transbordo na contingência podem ser realizadas em regime de *home office* ou em outros locais do Brasil onde a contratada possui instalações?

28. O item 13.13 do Termo de Referência prevê diversos indicadores relacionados aos níveis do serviço. Há estudos ou estimativas que indiquem que os postos de trabalho dimensionados no item 1.2 do Termo de Referência (3 atendentes e 1 supervisor) são suficientes para o atendimento das métricas de nível de serviço estipuladas no item 13.13?

29. Especialmente em razão do dimensionamento dos serviços previstos no item 13.13 do Termo de Referência, requer-se ainda as seguintes informações sobre a

atual situação dos atendimentos do conselho: a) qual é a abrangência do atendimento (regional, estadual, nacional)? b) qual é o atual volume médio de ligações mensais ativas e receptivas? c) qual é o público-alvo do atendimento? d) qual é o tempo médio de atendimento atualmente praticado? e) qual é o tempo médio da fila de espera atualmente praticado? f) a quantidade de volume de *chatbot* (155.400) e serviços de SMS (1.749.000) estabelecido em edital é mensal ou referente à 30 meses? G) qual é a previsão de e-mails recebidos pela contratada?

30. O item 12 do Termo de Referência prevê a promoção de treinamentos inicial e continuados para a equipe que prestará os serviços. Quanto aos treinamentos iniciais e periódicos da equipe que prestará os serviços. A contratante disponibilizará gestores com experiência no CFO para dar informações sobre o órgão, regras, entre outros assuntos relacionados ao Conselho?

31. Será necessário uso de uniforme nos postos de trabalho? A contratante os disponibilizará?

32. Em caso de necessidade de ausência de um dos profissionais do posto de trabalho, qual é o prazo de substituição?

33. Os itens 12.7 e 27.10 do Termo de Referência prevê a realização de reuniões inicial de implantação e reuniões de apresentação e alinhamento mensais. Tais reuniões poderão ser realizadas de forma remota (por meio de videoconferência, por exemplo)?

34. Há também uma inconsistência no dimensionamento dos postos de trabalho. O item 1.2 do Termo de Referência prevê apenas 1 posto de trabalho para atendentes, contudo o item 6.3.1 prevê as escalas de trabalho de segunda a sexta-feira, com “o dimensionamento dos funcionários conforme a seguir: 7:00 às 13:00 / 10:00 às 16:00 / 13:00 às 19:00”. Desta forma, durante o horário das 10:00 às 16:00, estariam trabalhando, concomitantemente, 2 atendentes, com apenas um posto de trabalho. Na realidade, a contratada não deveria disponibilizar, no mínimo, 2 posições de atendimento (cadeira, mesa, headset, computadores, entre outros equipamentos) para atender a escala do edital?

35. Considerando que o item 1.2 do Termo de Referência já traz a definição da quantidade de postos de trabalho e funcionários, solicitamos esclarecimento de como será a responsabilidade da contratada pelo cumprimento dos Níveis de Serviço previstos no item 13.13 caso a demanda recebida ultrapasse a capacidade instalada?

36. Qual empresa é a atual detentora do contrato e qual o valor contratado para a execução destes serviços?

#### **IV. REQUERIMENTOS**

37. Ante o exposto e repisando o objetivo colaborativo desta impugnação, requer o acolhimento da presente intervenção para que sejam revistas e reformuladas as exigências impugnadas do Pregão Eletrônico nº 09/2021, de modo que o Edital (i) flexibilize as metas de SLA, diminuindo o peso que recai sobre a contratada acerca do atendimento ao volume de ligação em face do tamanho da equipe e/ou (ii) indicar o quantitativo de atendimentos previstos para a contratação, facultando às licitantes dimensionarem a equipe no tamanho que julgarem adequado.

38. Por fim, também requer-se o esclarecimento dos questionamentos listados no Tópico III da presente petição.

Pede deferimento.

Florianópolis (SC), 29 de setembro de 2021.

**SAÚDE SUPLEMENTAR SOLUÇÕES EM  
GESTÃO DE CONSULTORIA E TREINAMENTO LTDA.**

**Bruno Limas**