

GRUPO I– CLASSE VII – Plenário

TC 013.955/2026-8

Natureza: Representação

Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados

Interessado: não há

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PREGÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE MEDICINA DO TRABALHO EM SAÚDE OCUPACIONAL. NÃO CONFIRMAÇÃO DAS IRREGULARIDADES MATERIAIS ALEGADAS. IMPROPRIEDADE NA FORMA DE PRESTAÇÃO DOS ESCLARECIMENTOS AOS LICITANTES. FALTA DE CLAREZA E COERÊNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. É admissível, com fundamento no art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016, a vigência contratual superior a cinco anos de contrato de serviços contínuos quando essa prática for usual no mercado e a empresa estatal demonstrar que a limitação quinquenal inviabiliza ou onera excessivamente a contratação, devendo eventual prorrogação ser condicionada à manutenção da vantajosidade econômica e do interesse público.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela Sra. Jéssica Luiza do Nascimento, com fulcro no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2026, realizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

2. O aludido certame teve como objeto a “*contratação de serviços contínuos de Medicina do Trabalho em Saúde Ocupacional, com dedicação de mão de obra e com fornecimento de medicamentos e materiais, para atendimento dos empregados do Serpro nas Regionais Curitiba e Florianópolis (item 1), Fortaleza (item 2) e São Paulo (item 3)*”.

3. Em apertada síntese, a autora da representação alegou o seguinte:

“a) o edital adota base legal inadequada e prevê duração contratual em desacordo com a Lei 13.303/2016, ao admitir vigência inicial de 60 meses com possibilidade de prorrogação até 120 meses sem adequada justificativa legal;

b) o instrumento convocatório exige documento revogado e obsoleto (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA) e se omite quanto ao Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR, gerando vício na disciplina das obrigações de saúde e segurança do trabalho;

c) o edital e os esclarecimentos apresentam contradições e ambiguidades sobre a responsabilidade técnica e sobre o regime de contratação dos profissionais, comprometendo a formulação das propostas;

d) a modelagem do serviço de saúde ocupacional é inviável e incoerente, em razão da fragmentação da execução, do subdimensionamento do pessoal médico e da exigência restritiva de registro profissional local;

e) há imprecisão e contradição na definição dos materiais e equipamentos a serem fornecidos, o que prejudica a objetividade do certame e a comparabilidade das propostas;
e

f) a exigência de escritório físico, afastando a possibilidade de estrutura administrativa virtual, configura restrição indevida à competitividade sem justificativa técnica suficiente.”

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) analisou as informações prestadas e os elementos acostados aos autos e concluiu que havia plausibilidade jurídica quanto às ocorrências indicadas nas alíneas “a”, “c”, “d” e “f” do item 3 **supra**, não subsistindo, em juízo preliminar, as demais alegações. À vista da ausência de informações quanto ao perigo da demora reverso, alvitrou a oitiva prévia do Serpro, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

5. Na sequência, divergi parcialmente do exame preliminar da unidade técnica, após avaliar, em juízo perfunctório, que:

a) não havia, por ora, plausibilidade na alegação de adoção indevida da Lei 14.133/2021 nem na exigência de duplo registro do médico nos conselhos profissionais do Paraná e de Santa Catarina, uma vez que esta poderia ser amparada em normas do Conselho Federal de Medicina (CFM); e

b) a possibilidade de vigência contratual superior a cinco anos poderia, em tese, enquadrar-se no art. 71, II, da Lei 13.303/2016, desde que fosse demonstrado que a limitação a cinco anos inviabilizaria ou oneraria excessivamente a contratação.

6. Sendo assim, requeri ao Serpro que prestasse informações sobre os fundamentos jurídicos adotados a respeito das mencionadas exigências e autorizei a efetivação da oitiva prévia da cautelar sobre as demais questões apontadas pela unidade técnica, a saber:

a) suposta contradição quanto à exigência, ou não, de assunção de responsabilidade técnica pelo médico responsável pelo Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO);

b) possível inadequação da modelagem de execução fragmentada do serviço de saúde ocupacional, com possível restrição à competitividade e possível afronta aos princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 31 da Lei 13.303/2016); e

c) exigência de instalação de escritório físico no município de prestação dos serviços, com vedação ao uso de escritório virtual, sem demonstração de sua imprescindibilidade à adequada execução do objeto, configurando possível restrição indevida à competitividade e em afronta aos princípios da competitividade, da economicidade e da isonomia.

7. Cumpridas as medidas processuais, a unidade técnica analisou as respostas enviadas pelo Serpro, na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir:

“I. *Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar*

12. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.*

I.1. Perigo da demora

13. *Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo certame se encontra homologado (peças 21, 32 a 34), mas os contratos decorrentes do certame ainda não estão assinados (peça 15, p. 11).*

I.2. Perigo da demora reverso

14. *Está configurada a presença do pressuposto, posto que o Serpro considera o serviço objeto do certame — serviços de medicina do trabalho em saúde ocupacional — como essencial para suas atividades (peça 15, p. 11-12). O SERPRO afirma que o serviço é imprescindível para o atendimento médico dos empregados nas Regionais Curitiba e Florianópolis, em cumprimento das obrigações legais no campo de saúde ocupacional previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei 5.452/43, arts. 157, I, e 162.*

15. *Detalha que a ausência dos serviços acarretaria impactos como ineficiência na realização dos exames periódicos (obrigação legal do empregador), desatualização do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO, contido na Norma Regulamentadora 7 (NR-7), documento requerido por fiscalização do MTE), fragilidade na homologação de atestados médicos, deficiência nas análises que requerem interação entre Serviço Social e Medicina do Trabalho, e ineficiência no cumprimento de cláusulas do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) do SERPRO.*

16. *Esses pontos fundamentam a essencialidade do serviço para a regularidade das atividades da unidade jurisdicionada e para a proteção da saúde dos empregados (peça 15, p. 12).*

17. *Em resposta ao questionamento sobre a existência de contrato ou ata de registro de preços vigente para o mesmo objeto do certame, o Serpro informou que, em Curitiba, há contrato vigente até 31/10/2026 (RG 103694), sem possibilidade de prorrogação, com valor mensal de R\$ 21.570,41. O valor mensal adjudicado no Pregão Eletrônico 90003/2026 para o item 1 (Curitiba e Florianópolis) foi de R\$ 21.329,16, inferior ao do contrato atual e abrangendo também a regional de Florianópolis (peça 15, p. 11).*

I.3. Plausibilidade jurídica

18. *Foi encaminhado em 3/7/2026 ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 12) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 14 e 15. Segue a análise dos pontos questionados.*

Item 45.2.a.: adoção da Lei 14.133/2021 como fundamento principal do certame, com a consequente fixação de vigência contratual de até 120 meses, em aparente desacordo com o art. 71 da Lei 13.303/2016, sem que conste dos autos justificativa para o enquadramento nas exceções dos incisos I e II do referido dispositivo;

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 14.133/2021; e art. 71 da Lei 13.303/2016.

Contextualização:

19. *Segundo a análise técnica, não há nos autos justificativa que demonstre o enquadramento do contrato em uma dessas exceções — seja a inserção do objeto no plano de negócios e investimentos da estatal, seja a configuração de prática rotineira de mercado cuja inobservância inviabilizasse ou onerasse excessivamente a realização do negócio.*

20. *Assim, a mera previsão editalícia de prorrogação até 120 meses, desacompanhada de motivação idônea, não supre a exigência legal e contamina a definição da vigência contratual, em afronta ao art. 71 da Lei 13.303/2016 e aos princípios da legalidade e da motivação dos atos administrativos (peça 9, p. 4-5).*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

21. *O Serpro, em sua manifestação sobre o indício de irregularidade apontado no item 45.2.a., apresentou as devidas justificativas (peça 15, p. 1-5).*
22. *Esclareceu que a vigência contratual de 60 meses, prorrogável por mais 60 meses, está prevista no seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC – peça 38), o qual foi elaborado com base em práticas de mercado, nas diretrizes da Lei 14.133/2021 e em recomendações do Tribunal de Contas da União (peça 15, p. 1).*
23. *O regulamento interno prevê, para contratações de serviços contínuos com mão de obra dedicada, a possibilidade de prorrogação contratual até o limite de dez anos, condicionada à demonstração de vantajosidade e à elaboração de nota técnica na fase de prorrogação (peça 15, p. 1-2).*
24. *O Serpro argumentou que a adoção dessa sistemática visa desonerar o negócio público, especialmente diante do custo operacional envolvido em processos licitatórios frequentes. Apresentou dados objetivos, informando que o custo operacional/transacional estimado de um novo processo licitatório para contratação de serviços contínuos é de aproximadamente R\$ 92.687,07 (base outubro/2025), enquanto o custo de um processo de aditivção contratual é de cerca de R\$ 27.795,67, em razão do rito mais célere (peça 15, p. 3).*
25. *Destacou que a possibilidade de prorrogação contratual para além de cinco anos tornou-se prática rotineira de mercado após a edição da Lei 14.133/2021, e que a limitação a cinco anos poderia onerar excessivamente a Administração, considerando o custo estimado de um novo processo licitatório em comparação ao custo de aditivar contratos vigentes (peça 15, p. 2-3).*
26. *Ressaltou que a vigência inicial de 60 meses está em conformidade com o caput do art. 71 da Lei 13.303/2016, e que a possibilidade de prorrogação por mais 60 meses está condicionada à demonstração de que as condições e preços permanecem vantajosos, conforme previsto no RILC. A prorrogação não é automática, dependendo do aceite da contratada e da comprovação de vantajosidade, podendo a extinção contratual ser promovida sem ônus para as partes caso não se justifique a continuidade do ajuste (peça 15, p. 3-5).*
27. *O Serpro também informou que, para cada prorrogação, será exigida a elaboração de nota técnica demonstrando a manutenção da vantajosidade, admitindo negociação com a contratada ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes. A justificativa para a prorrogação será formalizada no processo administrativo, em consonância com a orientação do TCU de que cada prorrogação deve ser precedida de motivação técnica e demonstração da vantajosidade econômica (peça 15, p. 3-5).*
28. *Por fim, o Serpro reiterou que a disciplina adotada no RILC não amplia as hipóteses autorizadas pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), mas busca adequar-se à realidade do mercado e à busca pela eficiência administrativa, sempre condicionando a prorrogação à demonstração concreta de vantajosidade e ao interesse público (peça 15, p. 5).*
29. *Em síntese, o Serpro defendeu que a previsão de vigência contratual de até 120 meses está devidamente fundamentada em seu regulamento interno, em práticas de mercado, em dados objetivos de custos operacionais e em consonância com a legislação e a jurisprudência aplicáveis, não havendo, portanto, irregularidade na sistemática adotada para a contratação em análise.*

Análise:

30. *De fato, a Lei 14.133/2021 não constitui o regime jurídico diretamente aplicável às licitações e aos contratos do Serpro, que permanecem regidos pela Lei 13.303/2016 e pelo seu respectivo Regulamento Interno de Licitações e Contratos. Essa circunstância, contudo, não impede que as soluções e práticas consagradas pela nova Lei de Licitações sejam consideradas como*

referência interpretativa e como elemento de identificação das práticas atualmente adotadas no mercado de contratações públicas.

31. *O edital faz referência à Lei 14.133/2021 para procedimentos do pregão (a Lei 14.133/2021 é citada expressamente no preâmbulo do edital, para indicar que os procedimentos do pregão eletrônico observariam as regras dessa norma, especialmente no que diz respeito à modalidade e aos procedimentos do certame - peça 3, p. 3), e a duração contratual foi fixada em 60 meses, prorrogável até 120 meses. O edital cita expressamente o prazo de 60 meses ao tratar da vigência contratual, conforme consta na Cláusula 10.1. da minuta contratual (peça 5, p. 21).*

32. *O art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016 admite expressamente a celebração de contratos por prazo superior a cinco anos nos casos em que essa pactuação seja prática rotineira de mercado e a imposição do limite quinquenal inviabilize ou onere excessivamente a realização do negócio. A aplicação dessa exceção depende, portanto, da presença conjugada desses dois pressupostos, não se tratando de prorrogação automática ou desvinculada da demonstração de interesse e vantajosidade para a estatal.*

33. *No caso concreto, o Serpro informa que o Regulamento Interno de Licitações e Contratos prevê, para os serviços contínuos com dedicação de mão de obra, vigência inicial de até cinco anos e possibilidade de prorrogação até o limite de dez anos, condicionada à elaboração de nota técnica e à demonstração da manutenção da vantajosidade da contratação. A previsão regulamentar não cria, por si só, hipótese nova de afastamento do limite estabelecido pela Lei 13.303/2016, mas disciplina internamente a aplicação da exceção já prevista em seu art. 71, inciso II (art. 87, §3º, peça 38, p. 38).*

34. *A adoção de prazo de até dez anos para contratos de serviços contínuos, ademais, passou a integrar a prática ordinária das contratações públicas após a edição da Lei 14.133/2021, que admite vigência inicial de até cinco anos e sucessivas prorrogações até o limite decenal. Embora não seja diretamente aplicável ao Serpro, a generalização desse modelo constitui elemento relevante para caracterizar a pactuação por prazo superior a cinco anos como prática comum no mercado público de contratação de serviços contínuos.*

35. *Quanto ao segundo pressuposto previsto no art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016, o Serpro apresentou elementos concretos demonstrando que a limitação do ajuste a cinco anos acarretaria custos adicionais à entidade. Segundo informado, o custo operacional estimado para a realização de uma nova licitação de serviços contínuos alcança aproximadamente R\$ 92.687,07, enquanto o custo estimado do procedimento de prorrogação contratual corresponde a cerca de R\$ 27.795,67, em razão de seu rito mais célere e simplificado.*

36. *A diferença apresentada evidencia que a necessidade de promover novo procedimento licitatório ao término do quinto ano, ainda que o contrato permanecesse vantajoso e adequadamente executado, imporia dispêndios administrativos e transacionais significativamente superiores aos decorrentes de sua eventual prorrogação. A possibilidade de continuidade do ajuste por mais cinco anos busca, portanto, desonerar a atividade administrativa e conferir maior eficiência à contratação, finalidade compatível com a hipótese prevista no art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016.*

37. *Ressalte-se, ainda, que a previsão editalícia não assegura à contratada o direito à permanência durante todo o período de dez anos. A prorrogação dependerá do interesse das partes, da adequada execução contratual e da elaboração de nota técnica que demonstre, em cada oportunidade, a manutenção da vantajosidade econômica, admitindo-se a negociação das condições contratuais ou a extinção do ajuste caso sua continuidade deixe de atender ao interesse público.*

38. *Desse modo, considerando a disciplina constante do RILC, a consolidação do prazo decenal como prática usual nas contratações de serviços contínuos e a demonstração dos custos adicionais decorrentes da realização de nova licitação, encontram-se preenchidos os pressupostos do*

art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016, razão pela qual resta afastada a irregularidade e devem ser consideradas improcedentes as alegações constantes do item 45.2.a.

Item 45.2.b.: contradição quanto à exigência, ou não, de assunção de Responsabilidade Técnica pelo médico responsável pelo PCMSO nas respostas aos Esclarecimentos 30 e 51, além da indefinição do regime de contratação admitido para os profissionais médicos (Esclarecimento 50), em afronta aos princípios da clareza, da objetividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 31 da Lei 13.303/2016);

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 31 da Lei 13.303/2016.

Contextualização:

39. *Conforme apurado na análise técnica, há respostas divergentes nos esclarecimentos 30 e 51: no primeiro, o Serpro afirma que o médico responsável pelo PCMSO deve registrar o programa no conselho regional de classe, caracterizando a assunção de responsabilidade técnica; já no segundo, a entidade sustenta que a responsabilização pelo PCMSO não envolve RT, pois o serviço de saúde ocupacional do Serpro não seria considerado estabelecimento de saúde assistencial.*

40. *Soma-se a isso a resposta vaga ao esclarecimento 50, em que o Serpro não define de forma clara se a contratação dos médicos pode ocorrer na modalidade pessoa jurídica (PJ) ou se deve ser celetista, transferindo à futura contratada a definição das relações de trabalho.*

41. *Essas contradições e ambiguidades comprometem a clareza do edital, dificultam a correta precificação dos riscos e custos pelos licitantes e podem afetar a isonomia e a segurança jurídica do certame (peça 9, p. 5-7).*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

42. *A resposta do Serpro ao item 45.2.b. de oitiva foi que a assunção da Responsabilidade Técnica pelo médico responsável pelo PCMSO encontra respaldo na Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) 2.376/2024, especialmente em seu art. 3º, que determina: “O médico do trabalho é obrigado a registrar-se como responsável por cada PCMSO sob sua coordenação junto ao CRM do estado em que estiver atuando.” (peça 39, p. 2). Tal exigência foi incorporada nas cláusulas contratuais do edital, destacando-se (peça 15, p. 5-6):*

1. *Cláusula 2.3.1: “Elaborar, executar, implementar e coordenar o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) do Serpro, referente à Regional da qual seja titular”;*

2. *Cláusula 2.3.5: “O médico do trabalho indicado pela Contratada será o responsável pelo Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) da Regional do Serpro em que atuar, devendo registrar-se junto ao Conselho Regional de Medicina do estado da unidade federativa onde estiver localizado o estabelecimento do Serpro”;*

3. *Cláusula 3.2.4.5: “Realizar, às suas expensas, tanto nos processos de admissão e demissão quanto ao longo da vigência do contrato de trabalho de seus empregados, os exames de saúde e preventivos exigidos no PCMSO e na legislação aplicável”.*

43. *Dessa forma, as disposições contratuais estão alinhadas às determinações legais e regulamentares vigentes, assegurando o adequado cumprimento das obrigações relativas à responsabilidade técnica do PCMSO (peça 15, p. 5-6).*

44. *Quanto à alegação de indefinição do regime de contratação dos profissionais médicos, o Serpro esclareceu que o instrumento convocatório observa os princípios da clareza, objetividade, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa (peça 15, p. 5-6).*

45. *Isso porque, na planilha de custos operacionais denominada “Postos de Trabalho – Custos de Mão de Obra”, especificamente no Submódulo 2.2 – Encargos Previdenciários (GPS),*

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Outras Contribuições, encontra-se expressamente definido o regime de contratação admitido para os profissionais médicos, qual seja, o regime celetista (CLT - peça 15, p. 5).

46. *Assim, caberá à contratada promover a contratação de seus profissionais médicos sob o regime celetista, observando integralmente os direitos trabalhistas e previdenciários dele decorrentes, bem como os demais requisitos estabelecidos no edital e na legislação aplicável (peça 15, p. 6).*

47. *Portanto, não se verifica afronta aos princípios da clareza, da objetividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016, uma vez que as obrigações relativas à responsabilidade técnica e ao regime de contratação dos profissionais médicos estão devidamente disciplinadas no edital e em seus anexos (peça 15, p. 5-6).*

Análise:

48. *As manifestações apresentadas pelo Serpro em resposta à oitiva permitiram esclarecer as questões suscitadas na instrução inicial.*

49. *Restou demonstrado que a obrigação relacionada ao médico responsável pelo PCMSO decorre da Resolução CFM 2.376/2024 e que o regime de contratação considerado para fins de elaboração das propostas é o celetista, conforme previsto na planilha de custos do edital. Dessa forma, não se identifica irregularidade material nas exigências constantes do instrumento convocatório.*

50. *Todavia, isso não afasta o fato de que os esclarecimentos disponibilizados aos licitantes durante o certame não observaram o grau de clareza e coerência esperado.*

51. *Conforme consignado na instrução inicial, as respostas aos Esclarecimentos 30 e 51 transmitiam informações aparentemente incompatíveis acerca da existência de responsabilidade técnica, enquanto a resposta ao Esclarecimento 50 empregava expressões genéricas, como "a princípio", sem definir objetivamente o regime de contratação admitido para os profissionais médicos.*

52. *Embora tais inconsistências tenham sido suficientemente esclarecidas na manifestação apresentada ao Tribunal, os esclarecimentos publicados durante a fase externa da licitação constituem importante instrumento para assegurar a adequada compreensão do edital e a formulação isonômica das propostas. Por essa razão, espera-se que as respostas fornecidas pela Administração sejam precisas, objetivas e coerentes entre si, evitando interpretações divergentes acerca de aspectos relevantes da contratação.*

53. *Assim, conclui-se que as justificativas apresentadas pelo Serpro afastam a existência de irregularidade material quanto às exigências relativas à responsabilidade técnica e ao regime de contratação dos profissionais. Subsiste, contudo, impropriedade relacionada à forma como os esclarecimentos foram prestados aos licitantes, em afronta aos princípios da clareza, da transparência e da segurança jurídica, razão pela qual se mostra cabível a expedição de ciência à Unidade Jurisdicionada, em função de afronta aos princípios da clareza, da objetividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa, contidos no art. 31 da Lei 13.303/2016.*

Item 45.2.c.: exigência de duplo registro profissional (CRM-PR e CRM-SC) para um mesmo médico responsável remoto pela Regional de Florianópolis e a adequação da modelagem de execução fragmentada do serviço de saúde ocupacional — com exames realizados por terceiros sem responsabilidade técnica do médico coordenador —, com restrição à competitividade e infringindo os princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 31 da Lei 13.303/2016);

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 31 da Lei 13.303/2016.

Contextualização:

54. *Conforme detalhado na análise técnica inicial, a representante alega que o modelo adotado pelo Serpro impõe ônus adicional ao exigir que o médico de Curitiba, responsável também pelo PCMSO de Florianópolis, mantenha registro ativo em dois Conselhos Regionais de Medicina, o que pode restringir a competitividade e elevar custos.*

55. *Além disso, a execução dos exames ocupacionais e complementares é fragmentada, sendo realizada por terceiros, sem que o médico responsável detenha responsabilidade técnica sobre tais exames, o que pode gerar lacunas de responsabilidade e comprometer a efetividade da gestão da saúde ocupacional.*

56. *Essas questões suscitaram dúvidas quanto à eficiência do modelo proposto e à observância dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da eficiência previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016 (peça 9, p. 7-8).*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade: (peça 15, p. 6-9)

57. *Em resposta ao item 45.2.c., o Serpro esclareceu que a exigência de registro do médico responsável pelo PCMSO perante mais de um Conselho Regional de Medicina decorre diretamente da Resolução CFM nº 2.376/2024, segundo a qual cada Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional deve ser registrado no CRM da unidade federativa correspondente ao estabelecimento atendido. Assim, eventual necessidade de registro secundário não constitui exigência criada discricionariamente pelo edital, mas obrigação imposta pela regulamentação profissional (peça 15, p. 6-7 e peça 39, p. 2).*

58. *Quanto à alegada inadequação da modelagem da contratação, a unidade jurisdicionada informou que a realização presencial dos exames ocupacionais por médicos examinadores não afasta a responsabilidade técnica do médico coordenador do PCMSO, a quem compete elaborar, implementar, acompanhar e revisar o programa, definir protocolos clínicos, analisar os resultados dos exames e propor medidas preventivas, em conformidade com a NR-7 e com a Resolução CFM nº 2.376/2024. Segundo o Serpro, a execução material dos exames e a coordenação técnica do programa constituem atividades distintas e complementares, inexistindo fragmentação indevida da responsabilidade técnica. (peça 15, p. 7-8).*

59. *Acrescentou, ainda, que a modelagem adotada foi estruturada para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas e regulamentares impostas ao empregador, bem como a continuidade das ações de saúde ocupacional, sustentando que não há restrição indevida à competitividade nem afronta aos princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. (peça 15, p. 8-9).*

Análise:

60. *As justificativas apresentadas mostram-se suficientes para afastar os indícios de irregularidade que motivaram a oitiva. A exigência de registro profissional possui fundamento em norma editada pelo Conselho Federal de Medicina, enquanto a modelagem de execução adotada pelo Serpro encontra respaldo na disciplina da medicina do trabalho e foi adequadamente justificada pela unidade jurisdicionada, não se identificando elementos que evidenciem restrição indevida à competitividade ou incompatibilidade técnica do modelo adotado.*

61. *Diante do exposto, conclui-se pela improcedência das alegações constantes do item 45.2.c. Item 45.2.d.: exigência de instalação de escritório físico na cidade/município de prestação dos serviços (itens 3.10.1 e 7.1.4, "d", da minuta contratual), com vedação ao uso de escritório virtual (Esclarecimento 57), sem demonstração de sua imprescindibilidade à adequada execução do objeto, configurando restrição indevida à competitividade e em afronta aos princípios da competitividade, da economicidade e da isonomia, conforme entendimento dos Acórdãos 1757/2022, Ministro Relator*

Bruno Dantas, 1176/2021, Ministro Relator Marcos Bemquerer, e 2274/2020, Ministro Relator Raimundo Carreiro, todos do Plenário do TCU;

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdãos 1757/2022, Ministro Relator Bruno Dantas, 1176/2021, Ministro Relator Marcos Bemquerer, e 2274/2020, Ministro Relator Raimundo Carreiro, todos do Plenário do TCU.

Contextualização:

62. *A análise destaca que a exigência de escritório físico não foi acompanhada de justificativa técnica ou operacional que comprove sua necessidade para a execução dos serviços de medicina do trabalho, especialmente em um contexto em que muitas empresas operam com estruturas administrativas flexíveis ou virtuais.*

63. *A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é citada para reforçar que a imposição de estrutura física sem demonstração de imprescindibilidade pode restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação e afetar a economicidade do contrato (peça 9, p. 8-10).*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

64. *Em resposta ao item 45.2.d., o Serpro afirmou que a exigência de instalação de escritório físico na localidade de prestação dos serviços, prevista nos itens 3.10.1 (peça 4, p. 21) e 7.1.4., “d”, da minuta contratual (peça 3, p. 14), tem como objetivo garantir a existência de representação local e de uma estrutura administrativa mínima, aptas a assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, o acompanhamento direto dos profissionais, o alinhamento de metas, a observância do planejamento estabelecido e a adequada execução dos serviços médicos (peça 15, p. 9).*

65. *O Serpro justificou que, diante da elevada rotatividade de médicos do trabalho e da inexistência de Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) específica para esses profissionais, a exigência de escritório físico seria essencial para fortalecer a governança contratual, ampliar a capacidade de fiscalização e garantir maior efetividade no cumprimento dos direitos e deveres das partes envolvidas.*

66. *Segundo a unidade, a ausência de estrutura física local dificultaria o controle e a representatividade das empresas contratadas, especialmente quando os profissionais são contratados remotamente, sem escritório ou representante local capaz de acompanhar, supervisionar e alinhar a execução contratual junto ao contratante (peça 15, p. 9-10).*

67. *O Serpro também argumentou que a exigência de escritório físico visa promover a economicidade e a eficiência, ao permitir o acompanhamento próximo da execução contratual e a pronta resolução de eventuais problemas operacionais. A unidade destacou ainda que, em muitos casos, a ausência de mecanismos efetivos de controle e representatividade local das empresas contratadas impacta negativamente a execução dos serviços, sendo, portanto, necessária a exigência de estrutura física mínima (peça 15, p. 10).*

Análise:

68. *As justificativas apresentadas pelo Serpro mostram-se suficientes para demonstrar que a exigência possui finalidade operacional relacionada à adequada gestão e fiscalização da execução contratual, não se tratando de mera restrição geográfica desprovida de motivação.*

69. *Além disso, observa-se que o edital não exige que o licitante disponha de escritório físico por ocasião da apresentação da proposta ou da habilitação. A obrigação contratual consiste apenas na disponibilização da estrutura no prazo de até 60 dias após o início da vigência do contrato, permitindo que empresas sediadas em qualquer localidade participem da disputa e providenciem a instalação apenas caso venham a ser contratadas.*

70. *Nessas circunstâncias, a exigência não se revela apta, por si só, a restringir indevidamente a competitividade do certame, especialmente porque acompanhada de justificativas relacionadas à fiscalização e à gestão da execução contratual, mostrando-se proporcional às características do objeto.*

71. *Assim, as justificativas apresentadas pelo Serpro afastam os indícios de irregularidade apontados na instrução inicial, razão pela qual conclui-se pela improcedência das alegações constantes do item 45.2.d.*

Item 45.2.e.: elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise:

'e.1) informe o estágio atual da contratação e a previsão para a realização dos próximos atos;

e.2) caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução dos serviços;

e.3) informe se há, para o mesmo objeto do certame em análise, contrato ou ata de registro de preços com razoável vigência ou, no caso de contrato, que admita prorrogação, com possibilidade de atender às necessidades dos órgãos, esclarecendo, em caso afirmativo, se as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de ser celebrado, bem como o prazo-limite de cobertura em caso de adoção dessa solução;

e.4) informe se há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, determinando a suspensão do andamento do certame ora em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do respectivo documento;

e.5) informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades da UJ, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;'

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

72. *Em atendimento ao item 45.2.e.1., o Serpro informou que, à data da resposta, a proposta da empresa Med Mais Soluções em Serviços Especiais Ltda. havia sido aceita e habilitada para os itens 1 e 2 do certame, e que ocorreram duas intenções de recursos registradas no sistema Compras pelas empresas MPV – Serviços de Clínica Médica e W2MED Serviços Médicos.*

73. *A data limite para apresentação dos argumentos dos recursos foi fixada em 9/7/2026, e a data limite para apresentação das contrarrazões em 14/7/2026. Após o julgamento dos recursos, caso sejam julgados improcedentes, o item do pregão poderá ser homologado e o contrato assinado (peça 15, p. 10).*

74. *Quanto à celebração do contrato e ao início da execução dos serviços (item 45.2.e.2.), o Serpro esclareceu que, até o momento da resposta, o contrato ainda não havia sido celebrado, não havendo, portanto, início da execução contratual (peça 15, p. 11).*

75. *No que se refere à existência de contrato ou ata de registro de preços vigente para o mesmo objeto (item 45.2.e.3.), o Serpro informou que, para parte do objeto do certame (Curitiba), há contrato vigente até 31/10/2026 (RG 103694), sem possibilidade de prorrogação. O valor mensal atualmente contratado é de R\$ 21.570,41, repactuado em 26/12/2025, e não contempla serviços remotos para Florianópolis. O valor mensal aceito no Pregão Eletrônico 90003/2026 para o item 1 (Curitiba e Florianópolis) é de R\$ 21.329,16. Assim, o valor adjudicado no novo certame é inferior ao do contrato vigente e abrange, adicionalmente, a prestação de serviços em Florianópolis.*

76. *O Serpro destacou que a possibilidade de prorrogação por mais 60 meses contribuiu para a redução do custo mensal (peça 15, p. 11).*

77. *Sobre a existência de decisão judicial ou administrativa determinando a suspensão do andamento do certame (item 45.2.e.4.), o Serpro declarou que não há decisão judicial ou administrativa vigente que determine a suspensão do certame (peça 15, p. 11).*

78. *Por fim, quanto à essencialidade e premência da contratação (item 45.2.e.5.), o Serpro afirmou que o serviço de Medicina Ocupacional é imprescindível para o atendimento médico dos empregados nas Regionais Curitiba e Florianópolis, em cumprimento das obrigações legais no campo de saúde ocupacional previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei 5.452/43, arts. 157, I, e 162.*

79. *A ausência dos serviços acarretaria impactos como ineficiência na realização dos exames periódicos, desatualização do PCMSO, fragilidade na homologação de atestados médicos, deficiência nas análises que requerem interação entre Serviço Social e Medicina do Trabalho, e ineficiência no cumprimento de cláusulas do Acordo Coletivo de Trabalho do SERPRO (peça 15, p. 12 e peça 17).*

Análise:

80. *Diante das informações apresentadas pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), conclui-se que todos os subitens do item 45.2.e. da oitiva foram devidamente respondidos e considerados na presente análise.*

Item 45.2.f.: informe se há possibilidade e intenção de suspender, até a apreciação final da matéria tratada nestes autos, os atos relativos certame ora em análise, objetivando a análise, por parte da UJ, das questões tratadas nesta representação;

Item 45.2.g.: demais informações que julgar necessárias; e

Item 45.2.h.: designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

81. *Em relação ao item 45.2.f., o Serpro informou que, considerando a vigência do contrato atual, é possível aguardar a apreciação final do TCU antes de dar prosseguimento aos atos relativos ao certame ora em análise. Dessa forma, a unidade jurisdicionada manifestou a possibilidade e a intenção de suspender os atos do certame até a decisão final deste Tribunal (peça 15, p. 12).*

82. *Quanto ao item 45.2.g., o Serpro declarou que não há demais informações a acrescentar além daquelas já prestadas em sua manifestação, limitando-se a registrar que não se aplica (peça 15, p. 12).*

83. *No tocante ao item 45.2.h., o Serpro fez a designação formal da Analista de Gestão Logística e Gerente do Departamento de Planejamento de Contratações Administrativas e de Gestão do Orçamento (DIRAF/SUPGL/GLPLA), como interlocutora para dirimir eventuais dúvidas sobre a matéria (peça 15, p. 12).*

Análise:

84. *Diante das informações constantes da peça 15 (p. 12), conclui-se que os itens da oitiva 45.2.f. a 45.2.h. foram devidamente respondidos.*

CONCLUSÃO

85. *Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

86. *Quanto aos indícios de irregularidades, considerando que os elementos constantes dos autos permitem concluir que há plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante,*

propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente, motivo pelo qual será proposto a ciência ao órgão das irregularidades verificadas.

87. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

88. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

89. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

90. *Não houve pedido de sustentação oral.*

91. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

92.1. *conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

92.2. *no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;*

92.3. *indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;*

92.4. *dar ciência ao Serpro/Serviço Federal de Processamento de Dados, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 3/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *impropriedade na forma como foram prestados os esclarecimentos aos licitantes, em afronta aos princípios da clareza, da transparência e da segurança jurídica, com prejuízo ao disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016, ressaltando-se que a existência de respostas contraditórias e/ou ambíguas aos pedidos de esclarecimento compromete a isonomia entre os participantes, dificulta a adequada formulação das propostas e pode ensejar questionamentos quanto à regularidade do certame.*

92.5. *informar ao Serpro/Serviço Federal de Processamento de Dados e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

92.6. *arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”*
É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela Sra. Jéssica Luiza do Nascimento, com fulcro no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2026, realizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

2. O aludido certame teve como objeto a *“contratação de serviços contínuos de Medicina do Trabalho em Saúde Ocupacional, com dedicação de mão de obra e com fornecimento de medicamentos e materiais, para atendimento dos empregados do Serpro nas Regionais Curitiba e Florianópolis (item 1), Fortaleza (item 2) e São Paulo (item 3)”*.

3. Em apertada síntese, a autora da representação alegou o seguinte:

“a) o edital adota base legal inadequada e prevê duração contratual em desacordo com a Lei 13.303/2016, ao admitir vigência inicial de 60 meses com possibilidade de prorrogação até 120 meses sem adequada justificativa legal;

b) o instrumento convocatório exige documento revogado e obsoleto (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA) e se omite quanto ao Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR, gerando vício na disciplina das obrigações de saúde e segurança do trabalho;

c) o edital e os esclarecimentos apresentam contradições e ambiguidades sobre a responsabilidade técnica e sobre o regime de contratação dos profissionais, comprometendo a formulação das propostas;

d) a modelagem do serviço de saúde ocupacional é inviável e incoerente, em razão da fragmentação da execução, do subdimensionamento do pessoal médico e da exigência restritiva de registro profissional local;

e) há imprecisão e contradição na definição dos materiais e equipamentos a serem fornecidos, o que prejudica a objetividade do certame e a comparabilidade das propostas; e

f) a exigência de escritório físico, afastando a possibilidade de estrutura administrativa virtual, configura restrição indevida à competitividade sem justificativa técnica suficiente.”

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) analisou as informações prestadas e os elementos acostados aos autos e concluiu que havia plausibilidade jurídica quanto às ocorrências indicadas nas alíneas “a”, “c”, “d” e “f” do item 3 **supra**, não subsistindo, em juízo preliminar, as demais alegações. À vista da ausência de informações quanto ao perigo da demora reverso, alvitrou a oitiva prévia do Serpro, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

5. Na sequência, divergi parcialmente do exame preliminar da unidade técnica, após avaliar, em juízo perfunctório, que:

a) não havia, por ora, plausibilidade na alegação de adoção indevida da Lei 14.133/2021 nem na exigência de duplo registro do médico nos conselhos profissionais do Paraná e de Santa Catarina, uma vez que esta poderia ser amparada em normas do Conselho Federal de Medicina (CFM); e

b) a possibilidade de vigência contratual superior a cinco anos poderia, em tese, enquadrar-se no art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016, desde que fosse demonstrado que a limitação a cinco anos inviabilizaria ou oneraria excessivamente a contratação.

6. Sendo assim, requeri ao Serpro que prestasse informações sobre os fundamentos jurídicos adotados a respeito das mencionadas exigências e autorizei a efetivação da oitiva prévia da cautelar sobre as demais questões apontadas pela unidade técnica, a saber:

- a) suposta contradição quanto à exigência, ou não, de assunção de responsabilidade técnica pelo médico responsável pelo Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO);
- b) possível inadequação da modelagem de execução fragmentada do serviço de saúde ocupacional, com possível restrição à competitividade e afronta aos princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 31 da Lei 13.303/2016); e
- c) exigência de instalação de escritório físico no município de prestação dos serviços, com vedação ao uso de escritório virtual, sem demonstração de sua imprescindibilidade à adequada execução do objeto, configurando possível restrição indevida à competitividade e possível afronta aos princípios da competitividade, da economicidade e da isonomia.

7. Cumpridas as medidas processuais, a unidade técnica analisou as respostas enviadas pelo Serpro e concluiu que não foi confirmada a plausibilidade jurídica do cerne das alegações trazidas pela representante. Por esse motivo, alvitrou que a medida cautelar pleiteada fosse indeferida e que, no mérito, a representação fosse considerada parcialmente procedente, apenas para dar ciência à entidade sobre a *“impropriedade na forma como foram prestados os esclarecimentos aos licitantes, em afronta aos princípios da clareza, da transparência e da segurança jurídica”*.

8. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

9. Preliminarmente, conheço da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

10. Quanto ao mérito, acompanho a análise e o encaminhamento da AudContratações, pelos fundamentos consignados em sua instrução e pelos indicados a seguir.

11. No que concerne à vigência contratual, o Serpro esclareceu que o prazo inicial de sessenta meses, prorrogável até o limite de cento e vinte meses, encontra respaldo no art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016 e no art. 87, § 3º, de seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos.

12. Conforme o primeiro dispositivo:

“Art. 71. A duração dos contratos regidos por esta Lei não excederá a 5 (cinco) anos, contados a partir de sua celebração, exceto:

[...]

II - nos casos em que a pactuação por prazo superior a 5 (cinco) anos seja prática rotineira de mercado e a imposição desse prazo inviabilize ou onere excessivamente a realização do negócio.” (grifos acrescidos).

13. Já o Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro prevê que:

“Art. 87 A duração dos contratos regidos por este Regulamento e pela Lei nº 13.303/2016 será determinada de acordo com as práticas de mercado, admitindo-se prazos de execução superiores a 05 (cinco) anos contados de sua celebração, nas seguintes hipóteses:

[...]

II - nos casos em que a pactuação por prazo superior a 5 (cinco) anos seja prática rotineira de mercado e a imposição desse prazo inviabilize ou onere excessivamente a realização do negócio.” (grifos acrescidos).

14. Com efeito, a Lei 14.133/2021 não constitui o regime jurídico aplicável às licitações e aos contratos da entidade, os quais são regidos pela Lei 13.303/2016. Isso não impede, contudo, que as práticas consagradas pela nova Lei Geral de Licitações sejam consideradas como referência para a identificação dos procedimentos usualmente adotados no mercado de contratações públicas.

15. No caso, considerando a natureza contínua do objeto licitado, entendo que a possibilidade de prorrogação da vigência contratual para além de cinco anos pode ser considerada prática rotineira de mercado no âmbito das contratações públicas como um todo, especialmente após as mudanças promovidas pela Lei 14.133/2021, que admitiu durações mais longas. Nessa perspectiva, o novo regime geral das licitações não seria a base jurídica dos contratos das estatais, mas serviria de substrato fático para a percepção da atual realidade do mercado das contratações públicas.

16. Dessa forma, restaria pendente apenas a comprovação da presença da condição prevista na parte final do inciso II do art. 71 da Lei 13.303/2016 e no inciso II do art. 87 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos do Serpro, a saber, a comprovação de que a limitação da vigência contratual a cinco anos inviabilizaria ou oneraria excessivamente a realização do negócio pela empresa pública.

17. Com relação ao assunto, entendo que a parte final desses dispositivos não deve ser interpretada em sentido restritivo, mas sob uma perspectiva teleológica e sistêmica, considerando a própria razão de ser das empresas estatais, de realizarem o interesse público que justificou sua criação de modo eficiente e racional, buscando seguir, no limite do possível, a principiologia e o regime jurídico próprio das empresas privadas.

18. Nessa perspectiva, avalio que a expressão “onere excessivamente” deve ser compreendida à luz da racionalidade econômica própria da atuação empresarial e dos princípios da eficiência e da economicidade, de modo a alcançar situações em que a observância do prazo ordinário imponha custos de transação relevantes e evitáveis, sem contrapartida proporcional em termos de competitividade ou de vantajosidade.

19. Como dito, essa diretriz assume especial relevo no âmbito das empresas estatais, cuja conformação jurídica pressupõe atuação orientada à obtenção de resultados e à eficiência econômica, em intensidade ainda mais acentuada do que aquela exigida da Administração Pública direta.

20. Nesse contexto, parece-me razoável admitir que essas entidades estruturem os negócios instrumentais à consecução de suas finalidades de modo a reduzir custos e eliminar dispêndios administrativos desnecessários. Evidentemente, não se trata de transformar qualquer economia marginal em fundamento para excepcionar o limite legal de cinco anos, mas de reconhecer, mediante motivação concreta, que a onerosidade excessiva também pode decorrer da imposição de custos relevantes que poderiam ser racionalmente evitados mediante a manutenção de contratação vantajosa e satisfatoriamente executada.

21. No caso, o Serpro demonstrou que o custo operacional estimado para a realização de uma nova licitação de serviços contínuos alcança aproximadamente R\$ 92.687,07, enquanto o processamento de uma prorrogação contratual custa cerca de R\$ 27.795,67. A diferença evidencia que a obrigatoriedade de promover novo certame ao término do quinto ano, mesmo que o ajuste permanecesse vantajoso e adequadamente executado, imporá à entidade dispêndios administrativos e transacionais substancialmente superiores, o que iria de encontro ao princípio da eficiência e da racionalidade administrativa.

22. Ademais, a entidade assinalou que a previsão editalícia não assegura à contratada o direito à manutenção do ajuste durante todo o período de dez anos. A prorrogação dependerá do interesse das partes, da adequada execução do objeto e da elaboração de nota técnica que demonstre, em cada oportunidade, a manutenção da vantajosidade econômica, admitindo-se a negociação das condições contratuais ou a extinção do vínculo, sem ônus, caso sua continuidade deixe de atender ao interesse público.

23. Desse modo, considerando que a pactuação de contrato de prestação de serviços contínuos por prazo superior a cinco anos constitui, atualmente, prática rotineira no mercado e que a imposição de prazo menor oneraria, de uma forma desarrazoada, a obtenção da utilidade pretendida pela entidade, entendendo preenchidos os requisitos do art. 71, inciso II, da Lei 13.303/2016 e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos do Serpro, não se confirmando a irregularidade suscitada nesse particular.
24. No que se refere à aparente contradição nas respostas aos esclarecimentos formulados pelos licitantes acerca da responsabilidade técnica do médico responsável pelo Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), bem como à suposta indefinição do regime de contratação dos profissionais médicos, avalio que as questões materiais subjacentes foram adequadamente esclarecidas pelo Serpro.
25. A entidade demonstrou que a obrigação de o médico do trabalho registrar-se como responsável por cada PCMSO sob sua coordenação decorre do art. 3º da Resolução CFM 2.376/2024 e foi expressamente incorporada às cláusulas 2.3.1 e 2.3.5 do instrumento convocatório.
26. De igual forma, esclareceu que a planilha de custos denominada “Postos de Trabalho – Custos de Mão de Obra” adotou expressamente o regime celetista para a composição dos custos dos profissionais médicos.
27. Sendo assim, compreendo que não subsiste irregularidade material relacionada à responsabilidade pelo PCMSO ou ao regime de contratação dos profissionais, uma vez que ambas as matérias estavam disciplinadas no edital e em seus anexos.
28. Não obstante, entendo, na linha da unidade técnica, que as respostas fornecidas durante a fase externa da licitação não observaram o grau de precisão e coerência esperado da Administração. Os esclarecimentos transmitiram informações aparentemente incompatíveis acerca da responsabilidade técnica dos médicos e empregaram expressões genéricas sobre o regime de contratação desses profissionais.
29. Por isso, reputo adequada a proposta de ciência formulada pela unidade técnica, a fim de prevenir a repetição de ocorrências semelhantes em futuros procedimentos licitatórios.
30. No tocante à exigência de registro do médico responsável pelo PCMSO nos Conselhos Regionais de Medicina do Paraná e de Santa Catarina, o Serpro esclareceu que cada programa deve ser registrado no conselho da unidade federativa em que se localiza o estabelecimento atendido, nos termos da Resolução CFM 2.376/2024.
31. Desse modo, considerando que a necessidade de registro secundário não decorreu de imposição discricionária criada pelo instrumento convocatório, mas da regulamentação profissional aplicável às atividades compreendidas no objeto, de exercício de telemedicina, entendo que não há irregularidade na exigência do edital.
32. Também considero afastada a alegação de inadequada fragmentação da execução dos serviços de saúde ocupacional. Conforme esclarecido pelo Serpro, a realização presencial dos exames por médicos examinadores não afasta a responsabilidade do médico coordenador, a quem compete elaborar, implementar, acompanhar e revisar o PCMSO, estabelecer protocolos clínicos, analisar os resultados dos exames e propor as medidas preventivas pertinentes.
33. A execução material dos exames e a coordenação técnica do programa constituem, desse modo, atividades distintas e complementares. A modelagem adotada mostra-se compatível com a Norma Regulamentadora 7 e com a Resolução CFM 2.376/2024, não havendo elementos que evidenciem lacuna de responsabilidade, deficiência técnica ou afronta aos princípios da eficiência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.
34. Outrossim, avalio que o questionamento trazido pela representante adentra a discricionariedade técnica da Administração Pública na conformação do objeto, não havendo motivo

para a intervenção corretiva deste Tribunal sobre a escolha do Serpro ante a razoabilidade da solução adotada e a inexistência de violação direta a norma legal ou regulamentar.

35. No tocante à obrigação de instalação de escritório físico na cidade de prestação dos serviços, a empresa pública informou que a medida tem por finalidade assegurar representação local e estrutura administrativa mínima para o acompanhamento dos profissionais, o alinhamento de metas, a fiscalização do contrato e a pronta solução de problemas operacionais.

38. A entidade assinalou, ainda, que a elevada rotatividade dos médicos do trabalho e a inexistência de convenção coletiva específica para esses profissionais recomendam a existência de estrutura local apta a fortalecer a governança e o acompanhamento da execução contratual.

39. Diante da resposta apresentada, verifico que a exigência possui finalidade operacional relacionada às características do objeto, não constituindo restrição geográfica à participação no certame licitatório. Nesse sentido, o edital não impõe a prévia existência de escritório físico como condição de habilitação, tratando-se de obrigação a ser cumprida na etapa de execução contratual.

40. Nessas circunstâncias, compreendo que a exigência não se mostra desproporcional nem restritiva à competitividade, razão pela qual considero suficientes as justificativas apresentadas pelo Serpro sobre esse ponto.

41. Dessa forma, ausente a plausibilidade jurídica das irregularidades alegadas, concluo pelo indeferimento da medida cautelar e, no mérito, pela procedência parcial da representação, tão somente em razão da aparente ambiguidade nas respostas aos esclarecimentos formulados pelos licitantes.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2911/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.955/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com fulcro no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2026, realizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), cujo objeto era a “*contratação de serviços contínuos de Medicina do Trabalho em Saúde Ocupacional*”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar, ante a ausência de plausibilidade jurídica das questões trazidas pela representante;

9.3. no mérito, considerar a representação parcialmente procedente, apenas para dar ciência ao Serviço Federal de Processamento de Dados, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte falha identificada no Pregão 3/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. impropriedade na forma como foram prestados os esclarecimentos aos licitantes, em afronta aos princípios da clareza, da transparência e da segurança jurídica, em desacordo com o art. 31 da Lei 13.303/2016, ressaltando-se que a existência de respostas contraditórias e/ou ambíguas aos pedidos de esclarecimento compromete a isonomia entre os participantes, dificulta a adequada formulação das propostas e pode ensejar questionamentos quanto à regularidade do certame;

9.4. dar ciência desta deliberação à autora da representação e ao Serpro; e

9.5. arquivar o processo.

10. Ata nº 41/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2911-41/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral