

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 52/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.019742/2024-38

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Tipo menor preço global. Pela aprovação, com recomendações.

Cuida-se de análise de minuta de edital de pregão eletrônico do tipo menor preço global para contratação de prestação de serviços continuados de suporte à operação do plano de saúde do Senado Federal, o Sistema Integrado de Saúde (SIS), especificamente para execução das atividades relacionadas ao macroprocesso Análise e Processamento de Contas.

Os autos vêm instruídos com a documentação de praxe, discriminada no doc. nº 00100.231212/2024-94.

A versão final do Termo de Referência consta do documento nº 00100.229996/2024-91 e a minuta de edital é o doc. nº 00100.231192/2024-51.

Informam os autos, ainda, que as autorizações e aprovações pendentes serão juntadas após o encaminhamento dos autos para aprovação da minuta de edital pela Diretoria-Geral (00100.231212/2024-94).

Vieram os autos a esta ADVOSF para análise de minuta de edital de pregão eletrônico, conforme disposições contidas no artigo 53 da



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Lei nº 14.133/2021 c/c art. 22 do Ato nº 14/2022, da Diretoria-Geral do Senado Federal.

É o relatório.

Inicialmente, cumpre destacar que a presente análise restringir-se-á à juridicidade do presente processo de licitação, não cabendo a este órgão jurídico emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da discricionariedade do Senado Federal.

Quanto ao **diploma legal** que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. No âmbito interno, incide o ADG nº 14/2022.

A submissão do presente processo de licitação à análise jurídica da ADVOSF é obrigatória, por força do art. 22 do ADG nº 14/2022, *verbis*:

Art. 22. Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, serão submetidos à análise jurídica pela ADVOSF previamente à deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021.

O normativo regulamentar, por sua vez, deriva do previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
[destaques acrescidos]

O art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, elege o pregão como modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

serviços comuns cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto.

Sobre a matéria, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - **pregão**;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Portanto, o significado da expressão “*bens e serviços comuns*” compõe-se de dois elementos: (a) padrão de desempenho e de qualidade do bem ou serviço objetivamente definido pelo edital; e (b) definição por meio de especificações usuais no mercado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

O ADG nº 14/2022, em seu art. 27, § 1º, estabelece que será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço for considerado "comum", conforme análise empreendida pelo órgão técnico. Já o art. 28, *caput* e §1º, do mesmo texto normativo prevê que as licitações no Senado Federal deverão ser realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica, utilizando-se o Sistema de Compras do Governo Federal.

Conforme se verifica na minuta do edital e no TR que a embasou, o objeto cuja contratação se pretende pode ser definido inteiramente por meio de especificações objetivas.

Ademais, a Administração do Senado Federal também descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo padrão de qualidade por ela desejado e características mínimas dos itens pretendidos, caracterizando assim a definição jurídica de “*bens e serviços comuns*”, o que autoriza o uso da modalidade Pregão para licitação do objeto.

O § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Logo, correta a adoção do **pregão em formato eletrônico** na licitação em tela.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

A adoção do **critério de adjudicação “global”** vem formalmente justificado no item 2.5 do TR, com fundamento, em síntese, na interdependência das etapas do serviço, bem como no *“ganho de escala, por parte das licitantes, com economia de custos para a administração”* e ainda *“visando evitar a ocorrência de conflitos de responsabilidade na execução contratual”*.

Além das justificativas aduzidas no TR, importa considerar que o objeto do certame trata de **atividade regulatória do plano de saúde** (processamento de contas de atendimentos médicos, análise de pedidos de ressarcimento de beneficiários, etc.) o que implica **acesso da contratada a dados sigilosos de saúde dos beneficiários do SIS**, protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709/18).

Nesse contexto, deve-se considerar que **a prestação desse serviço por uma única empresa facilita a fiscalização do processo de tratamento de dados da contratada, e ao menos em tese, diminui o risco de vazamento ou falha no manejo de dados sigilosos em relação à hipótese de pulverização dessas informações para mais de um prestador.**

De todo modo, **incumbe à autoridade proferir decisão de mérito fundamentada para dizer se acolhe as justificativas apresentadas no TR**, em convergência com a orientação da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Prosseguindo na análise, verifica-se que a **justificativa para a contratação** também consta do Termo de Referência, em observância aos termos do artigo 18, I, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

A pesquisa de preços consta do doc. 00100.201475/2024-79 e foi **ratificada** pela COCVAP (00100.203705/2024-34).

Além disso, em atenção à publicidade inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de controle social sobre as despesas públicas, carece a juntada aos autos da designação, pela Diretoria-Geral, dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio. É o que preceitua o art. 29 do ADG n. 14/2022:

Art. 29. A fase externa do processo de licitação pública será conduzida por agente de contratação, ou, nos casos previstos no §2º do art. 8º ou no inciso XI do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021, por Comissão de Contratação.

§ 1º Os agentes de contratação poderão contar com o suporte necessário da Equipe de Apoio na condução dos procedimentos licitatórios, tanto na forma presencial quanto na eletrônica.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

§ 2º Compete à Diretoria-Geral designar:

I - os agentes de contratação e os membros de Comissão de Contratação, dentre os servidores efetivos integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e observado o disposto no art. 6º deste Ato.

II - os integrantes da Equipe de Apoio, dentre os servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

Embora mencionados no item 5.1.4. do TR, carece de juntada a portaria de designação formal de gestores do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX do Anexo V do Regulamento Administrativo.

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de autorização da despesa, aprovação do Termo de Referência e autorização do procedimento licitatório por parte da Diretoria-Geral, conforme previsto no Regulamento.

Após, faz-se necessária a expedição do pré-empenho.

Necessário destacar que essa licitação apresenta dois traços distintivos em relação a certames análogos.

O primeiro é o acesso da contratada a dados sigilosos de saúde protegidos pela LGPD. Quanto a esse aspecto, verifico que o TR (item 7.10) estabeleceu **requisitos de comprovação** da capacidade da contratada de efetuar o tratamento de dados conforme as disposições legais. Entretanto, **não há previsão no TR do procedimento fiscalizatório** e o Termo **tampouco especifica objetivamente de que modo o Senado irá aferir o atendimento aos requisitos** definidos no item 7.10 do Termo de Referência. Verifico que tais requisitos, bem como certas obrigações impostas à CONTRATADA no que concerne ao



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

tratamento e à proteção de dados, foram previstos também na **Cláusula Terceira da minuta de contrato**. O **parágrafo quinto** desta cláusula prevê que os descumprimentos das obrigações de guarda e sigilo dos dados serão **apurados** conforme o disposto no art. 52 da LGPD, mas **nem o contrato, nem o TR, impõem qualquer penalidade, seja contratual (§ 2º, art. 52 da LGPD), seja as previstas na LGPD, a tais descumprimentos**. Como se sabe, norma proibitiva sem sanção à violação é norma vazia de conteúdo. **É preciso, portanto, complementar o TR e a minuta de CONTRATO para suprir essas falhas.**

Assim, recomendamos complementar a redação do parágrafo quinto da Cláusula Terceira da minuta de contrato, para prever que os descumprimentos das obrigações de guarda e sigilo dos dados serão “apurados e punidos” conforme o disposto no art. 52 da LGPD, “sem prejuízo das sanções administrativas” (§ 2º, art. 52 da LGPD), que devem também ser estabelecidas no contrato, por complementação da minuta.

Quanto ao **procedimento fiscalizatório**, é possível prever o envio pela contratada de **relatórios periódicos atestando a higidez do seu sistema de dados e a inocorrência, até aquela data, de eventos danosos à segurança dos dados protegidos**. Assim, ao invés de deixar à iniciativa única da CONTRATADA a comunicação ao Senado caso ocorram tais eventos (Parágrafo Quarto da minuta de contrato), o Senado assume posição fiscalizatória **proativa** ao demandar da empresa a **verificação e atesto periódicos da higidez de seu processo de proteção de dados**. Essa recomendação se estende a todas as outras contratações cuja execução do objeto implique em acesso da prestadora a dados sigilosos de saúde.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

A segunda nota distintiva deste certame é a **previsão editalícia de exclusão das empresas declaradas vencedoras dos Pregões referentes às outras etapas da operação do SIS**, que serão objeto de procedimentos licitatórios distintos **(item 2.4 do edital; item 2.5.2 do TR)**. Trata-se, a toda evidência, de cláusula restritiva da ampla competição, cuja legalidade deve ser aferida **à luz do interesse público almejado e dos objetivos do processo de licitação**.

Neste sentido, convém destacar o teor do artigo 11 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a **gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - **assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição**;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e **deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos**, para avaliar, **direcionar** e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de **alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o **alinhamento das contratações ao planejamento estratégico** e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações

A aludida cláusula de exclusão vem fundamentada no item 2.5.2 do TR, no qual a área técnica, **após definir objetivamente quais**



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

outras etapas da operação do SIS configuram óbice à adjudicação do objeto deste certame, justifica a exclusão, nos seguintes termos:

*“(...) Isso porque, **considerando a natureza do funcionamento deste tipo de operação**, este Órgão Técnico entende ser vantajoso que os serviços concernentes a cada um desses editais sejam prestados por terceirizados diferentes, uma vez **que o trabalho realizado por uma empresa necessitará ser revisado e conferido pela outra empresa que dará continuidade ao mesmo serviço, criando um ambiente comercial de fiscalização recíproca.***

*Tal configuração traz, s.m.j., maior benefício na gestão de cada etapa da operação, contribuindo, dessa forma, com uma maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. Essa medida, portanto, **amplia a qualidade da fiscalização, traz economicidade para administração pública, e evita e/ou minimiza qualquer dificuldade na execução contratual originária de atividades que possuem conflito de interesses, observando a segregação de funções e a individualização das condutas.***

*Contratar empresas diferentes para cada Macroprocesso também **reduz a dependência de uma única terceirizada**, e evita que toda cadeia da operação seja afetada em caso de ocorrência de algum evento excepcional, como por exemplo, falência ou desligamento de uma empresa”.*

Neste contexto, vislumbro que a previsão editalícia sob exame direciona-se à **obtenção do resultado mais vantajoso** para a Administração Pública e assegura a **justa competição em cada certame**, cabendo aos licitantes exercer sua livre opção quanto à participação em única e determinada etapa da operação licitada.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Entendo, portanto, que a justificativa do critério de exclusão previsto no edital se reveste de solidez jurídica, em razão de sua plausibilidade lógica e da **convergência com o objetivo público pretendido**. Todavia, por se tratar de **matéria de mérito**, a questão **demandada decisão fundamentada da autoridade**, para dizer se acolhe ou refuta a justificativa deduzida.

Lastreado nesses fundamentos, concluo que a minuta de instrumento convocatório (00100.231192/2024-51) guarda pertinência com a legislação de regência e com o Termo de Referência, configurando instrumento adequado à sua finalidade.

À vista do exposto, **observadas as recomendações constantes deste parecer, especificamente a necessidade de complementação do TR e do contrato**, entende-se que a minuta de edital pode ser considerada regular e apta à aprovação pela autoridade competente, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON

Brasília, 24 de janeiro de 2025.

(assinado digitalmente)

ANDRÉ LUÍS SOARES LACERDA

Advogado do Senado Federal

