



CONSELHO  
FEDERAL DE  
ODONTOLOGIA



**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO 01 - CFO  
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2023**

**PROCESSO Nº 0695/2023**

**1. INTRODUÇÃO.**

1.1. Trata-se da Impugnação referente à “**DA RESTRIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NO CERTAME QUANTO ÀS FUNCIONALIDADES SEREM FORNECIDAS DO SISTEMA**” interposto pela licitante **CONSULTPRIV CONSULTORIA EM PRIVACIDADE LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ de nº 51.845.994/0001-88, devidamente localizada na Avenida Juscelino Kubitschek, 350, 2º andar, centro, Joinville/SC, neste ato representada por seu representante legal, Sr. Daniel Jose Patrício, devidamente inscrito no CPF/MF 132.807.777-20, com endereço profissional na Avenida Juscelino Kubitschek, 350, 2º andar, centro, Joinville/SC, vem, perante vossa senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital acima epigrafado, pelas razões de fato e de direito que se passa a expor.

**2. DA TEMPESTIVIDADE.**

- 2.1. O Recurso foi interposto tempestivamente e na forma prevista no item 14 do Edital.
- 2.2. Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao Pregoeiro, até **03 (três) dias úteis** anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via *internet*, conforme previsto no item 14.1.
- 2.3. Neste passo, analisou-se o mérito das argumentações apresentadas pela Licitante. Vale ressaltar que o prazo de interposição de razões foi informado pelo sistema, conforme expresso na Ata da Sessão Pública do certame em apreço, em acordo com o item 14.2.
- 2.4. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

**3. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO DA CONSULTPRIV CONSULTORIA EM PRIVACIDADE LTDA**

- 3.1. Em breve síntese, a impugnante argumenta o seguinte:

(...)

*constatou-se que este se restringe à participação de marcas específicas de mercado, uma vez a exigência de que para os itens 6.11.2.1 deverá ser proposto o mesmo sistema para todas as funcionalidades previstas.*

*Ante o exposto, se requer:*

*i) O recebimento do presente recurso administrativo de impugnação por tempestivo, bem como os documentos que o acompanham;*

*ii) O reexame das disposições editalícias para que seja retirada a exigência do subitem 6.11.2.1 do Termo de Referência e retificadas as especificações técnicas dos módulos, uma vez que se mostraram direcionadas a fornecedor específico e, portanto, restritivas, em atenção ao objetivo da proposta mais vantajosa, do princípio da igualdade entre os licitantes e do princípio da ampla concorrência;*

*iii) Por derradeiro, se requer, caso necessário, o encaminhamento do presente recurso de Impugnação para análise da Equipe Técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, para a Excelentíssima Autoridade Superior competente e setor jurídico, a fim de que autorizem a retificação do presente edital nos moldes acima requeridos, com o consequente provimento total do presente recurso de Impugnação, em atenção ao interesse público, ao objetivo da proposta mais vantajosa, ao princípio da igualdade entre os licitantes e da ampla concorrência.*

#### **4. DA ANÁLISE DO PEDIDO DA IMPUGNAÇÃO.**

4.1. Inicialmente, vale registrar que todos os atos administrativos praticados no âmbito deste Conselho Federal de Odontologia observam os princípios administrativos que o vinculam, os quais são revestidos, em especial, de legalidade, e se encontram em plena consonância como disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

4.2. Cumpre esclarecer que o Edital de Pregão Eletrônico nº 21/2023 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal de Odontologia, nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

4.3. Quanto ao mérito da peça de impugnação, após criteriosa análise dos termos do Edital do pregão em debate, levando em consideração todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

- 4.3.1 No tocante de ARQUITETURA DA SOLUÇÃO, prevista no item 6.11.2.1, as funcionalidades e módulos da solução devem ser do mesmo fabricante, com finalidade de maior integração nativamente e ganhos operacionais, portanto não sendo aceitas composições de ferramentas e diferentes tecnologias de mercado.
- 4.3.2 A impugnação não deve ser acatada, pois conforme entendimento da Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Provimento N. 134/2022 do CNJ, são estabelecidas medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei, já referentes à capacidade técnica pode ser restrito pela Administração Pública em virtude da natureza e da complexidade técnica do objeto pretendido.

## **5. DA ANÁLISE TÉCNICA E JURÍDICA.**

5.1. Em relação à capacidade técnica, prevista no item 6.11.2.1 as funcionalidades e módulos da solução devem ser do mesmo fabricante, com finalidade de maior integração nativamente e ganhos operacionais:

Dispõe a LGPD:

“Art. 50. Os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais.”

E prossegue:

“I - implementar programa de governança em privacidade que, no mínimo:

- a) demonstre o comprometimento do controlador em adotar processos e políticas internas que assegurem o cumprimento, de forma abrangente, de normas e boas práticas relativas à proteção de dados pessoais;
- b) seja aplicável a todo o conjunto de dados pessoais que estejam sob seu controle, independentemente do modo como se realizou sua coleta;
- c) seja adaptado à estrutura, à escala e ao volume de suas operações, bem como à sensibilidade dos dados tratados;
- d) estabeleça políticas e salvaguardas adequadas com base em processo de avaliação sistemática de impactos e riscos à privacidade;

- e) tenha o objetivo de estabelecer relação de confiança com o titular, por meio de atuação transparente e que assegure mecanismos de participação do titular;
- f) esteja integrado a sua estrutura geral de governança e estabeleça e aplique mecanismos de supervisão internos e externos;
- g) conte com planos de resposta a incidentes e remediação; e
- h) seja atualizado constantemente com base em informações obtidas a partir de monitoramento contínuo e avaliações periódicas;

II - demonstrar a efetividade de seu programa de governança em privacidade quando apropriado e, em especial, a pedido da autoridade nacional ou de outra entidade responsável por promover o cumprimento de boas práticas ou códigos de conduta, os quais, de forma independente, promovam o cumprimento desta Lei.”

Destaca-se aqui as seguintes alíneas:

“b) **seja aplicável a todo o conjunto de dados pessoais** que estejam sob seu controle, independentemente do modo como se realizou sua coleta;

...

f) **esteja integrado a sua estrutura geral de governança** e estabeleça e aplique mecanismos de supervisão internos e externos;”

A integração técnica, portanto, é da natureza do Programa de Privacidade, por conta da necessidade de eficiência, controle, responsabilização e segurança.

Estas são as premissas da LGPD:

“Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

...

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.”

A “partilha” da aplicação das exigências técnicas, com a utilização de vários softwares de diferentes empresas, vai de encontro ao disposto no referido artigo da LGPD, que preza pela integridade e segurança dos dados pessoais. Ou seja, prejudicaria a integração dos processos, a identificação das responsabilidades e determinação de sanções, além de provocar ineficiência nas demandas, com aumento de custos, e também podendo ensejar a paralisação da execução da atividade em caso de incompatibilidade entre sistemas, sendo o único prejudicado o Contratante.

Quando os sistemas estão em harmonia e de forma integrada, os processos internos ocorrem de maneira organizada e automática, atingindo de forma mais eficiente seus objetivos.

Além disso, a utilização de mais de um software aumentaria o custo da gestão dos contratos dos parceiros e fornecedores, assim como na eventual apuração de responsabilidades por vício ou defeito, já que depender-se-ia de auditorias investigativas para cada caso, a fim de apurar o responsável, no limite da sua responsabilidade, em caso de discussão, o que não ocorre quando temos um único prestador.

Como tomada de decisão do Conselho Nacional de Justiça, segue posicionamento da Sra. Pregoeira referente ao Pregão 02/2022 (uasg 40003) que pode ser consultado no link <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/consulta-detalhada>: *“Impugnação apresentada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços e soluções para adequação do CNJ à Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).*

#### **PRELIMINARMENTE**

*A Assessoria Jurídica deste Conselho também opinou pela improcedência da presente impugnação, consoante registrado a seguir:*

*“ Inicialmente, cabe registrar que a presente manifestação tem cunho meramente opinativo, e limita-se aos aspectos estritamente jurídicos e de regularidade procedimental da matéria proposta, abstendo-se quanto ao exercício da discricionariedade administrativa das demais unidades e dos gestores do Conselho Nacional de Justiça, não vinculando, portanto, as demais autoridades administrativas. A impugnação apresentada refere-se ao Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2022, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços e soluções para adequação do CNJ à Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Em sua peça, a impugnante alega, em síntese, que a vedação da subcontratação prevista no Edital (item 3.1.10 e outros) restringe a competitividade do certame “impossibilitando*

*empresas que não sejam escritórios de advocacia ou advogado à participarem do certame”, uma vez que, “existem algumas atividades dentro do escopo do processo, que são, por natureza, atividades jurídicas, e, que, portanto, somente podem ser executadas por advogados, de acordo com o estatuto da OAB (artigo 1º, inciso II, da Lei 8.906/94)”. Como exemplo das atividades de natureza jurídica descritas no Edital, a empresa licitante cita: São atividades de natureza jurídica, que constam no edital de Licitação PREGÃO ELETRÔNICO N. 02/2022: “1. 5.4.5.4 Mapeamento do Cenário Atual incluindo os aspectos técnico, jurídico e administrativos para correta adequação do CNJ à LGPD. 2. 5.4.5.23.4. Mapear os riscos, agregando os riscos jurídicos relativos à conformidade dos processos de negócio e das operações de tratamento de dados pessoais no tocante à privacidade e proteção de dados pessoais, para elaboração do relatório de avaliação do risco de privacidade (Privacy Risk Assessment); 3. 5.4.5.25.6. Indicação de alterações ou criações de minutas de instrumentos contratuais, termos de uso e demais documentos jurídicos; 4. Apontamento de Bases Legais no Mapeamento.” Importante salientar que as atividades de natureza jurídicas, descritas no edital representam menos de 5% das atividades de adequação à LGPD que o Edital traz. Pois bem. O instituto jurídico da “subcontratação” é previsto no artigo 72 da lei nº 8.666/93 que dispõe: Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração. Da leitura do dispositivo legal, resta claro, diante do uso do termo “poderá”, que a decisão acerca da admissão, ou não, da subcontratação constitui mérito administrativo, que leva em consideração aspectos de cunho técnico e/ou administrativo. Ademais, vale ressaltar que, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União, a subcontratação é medida excepcional, devendo ser adotada unicamente quando necessária para garantir a execução do contrato e desde que não atente contra os princípios constitucionais inerentes ao processo licitatório, e nem ofenda outros princípios*

*relacionados às licitações, notadamente o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º, Lei nº 8.666/93). (Acórdão TCU nº 2002/2005 – Plenário, Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU 4. ed. Brasília: TCU, 2010). Cabe, assim, à Administração o juízo de conveniência, oportunidade, análise da possibilidade técnica e da viabilidade em se admitir a subcontratação, observado, em qualquer caso, o dever de motivação das decisões administrativas, ainda que discricionárias. No Edital de Pregão Eletrônico nº 02/2022, a unidade técnica, ao dispor sobre as características técnicas de agrupamento dos itens que compõe o objeto da futura contratação no Termo de Referência (Anexo I), consignou: 3.3. Do Parcelamento e Adjudicação (Art. 18, § 3º, II, i) 3.3.1. No contexto da solução apontada pela equipe de planejamento da contratação e de acordo com as necessidades e requisitos levantados no item 1.2.1 do Estudo Preliminar, recomenda-se que o objeto seja dividido nos itens a seguir: (...) 3.3.2. O GRUPO 1 (itens 1, 2 e 3) do objeto ensejador destes Termo de Referência deverá ser adjudicado para um único fornecedor, uma vez que as atividades desempenhadas para a consecução da Solução formam um conjunto indissociável, composto pela interligação dos serviços, que funcionam harmonicamente. 3.3.3. O CNJ, opta por agrupar os serviços distintos no GRUPO 1, para fins de licitação, uma vez que as melhores práticas de gestão em TI se baseiam na integração desses serviços, que apresentam inter-relação entre si, de forma que assegurem o alinhamento e a coerência em termos de qualidade técnica, resultando assim, no perfeito atendimento dos princípios da celeridade, economicidade e eficiência. 3.3.4. Assim, fica clara a correspondência dos itens do objeto com as necessidade e requisitos listados no tópico 1.2.1 do Estudo Preliminar. 3.3.5. É importante também, se observar o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas da União sob a matéria: 15. Acerca da alegada possibilidade de fragmentação do objeto, vale notar que nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula*

n. 247/2004, verbis: “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 economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes...” (grifos não constam do original). 16. Depreende-se, portanto, que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção. 17. Nesse ponto, calha trazer à baila o escólio de Marçal Justen Filho: “O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209). 3.3.6. Pode-se afirmar ser tecnicamente inadequado o seu desmembramento além do proposto, sob pena de não se atender o objetivo buscado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Nessa perspectiva, considerando ser a decisão de subcontratação de mérito administrativo e a justificativa apresentada pela unidade técnica (área demandante), que lida com a gestão inerente às atividades pleiteadas com os objetivos pretendidos com a futura contratação, e a quem compete o exame detalhado acerca das definições e dos requisitos necessários à participação das empresas no procedimento licitatório, com base no conhecimento de mercado que possuem quanto ao objeto, não se vislumbram, sob o ponto de vista legal, óbices jurídicos à vedação da subcontratação prevista no Edital. Com base nas razões apresentadas pela Unidade Demandante da contratação, bem como pela Assessoria Jurídica deste Conselho, decido pelo não acolhimento da presente impugnação (...).”

Portanto, as boas práticas sugerem a unicidade e integração dos softwares sob pena de severos prejuízos na execução do plano de negócios. Trata-se, portanto, de uma exigência do próprio conceito de implementação de um programa, de forma a atender os princípios da lei e também as boas práticas das atividades operacionais da empresa tomadora de serviço.



## 6. DA DECISÃO

6.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que os argumentos apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões estão fundadas nos princípios da legalidade, da finalidade, da eficiência e, principalmente, do atendimento ao interesse público.

6.2. Diante ao exposto, com base nas normas e princípios jurídicos administrativos que regem a matéria e levando-se em consideração o entendimento da Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Provimento N. 134/2022 do Conselho Nacional de Justiça, bem como o que tem julgado o Judiciário, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

6.3. Nesse passo, fica mantida a data de 06/12/2023, às 09h00min (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 21/2023.

Brasília/DF, 05 de dezembro de 2023.

Atenciosamente,

---

Rafael Costa Bento  
Pregoeiro

---

SHIN CA 7 Lote 2 – Lago Norte  
71.503-507–Brasília - DF  
Tel: (61) 3033-4499  
E-mail: cfo@cfo.org.br / Site: www.cfo.org.br