

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO  
DE JAGUARIBARA DO ESTADO DO CEARÁ.**

Pregão Eletrônico nº 2025032401PE.

Licitante: **Prefeitura do Município de Jaguaribara;**

**Data da Abertura da Sessão: 15 de abril de 2025.**

**YURI RAVARRA MARCONDES**, brasileiro, advogado, inscrito no CPF sob o nº 428.261.028-00, documento de identidade nº 44.226.849-X, residente e domiciliado na Rua Joaquim Norberto, nº 462, Jardim São Paulo, São Paulo/SP, CEP: 02301-100, Telefone: (11) 99738-8167, e-mail: yuriravara@adv.oabsp.org.br, respeitosamente vem apresentar:

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COM PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME**

Em face do Pregão Eletrônico nº 2025032401PE, promovido pela Prefeitura do Município de Jaguaribara - CE, inscrita no CNPJ sob o nº 07.442.981/0001-76, com sede na Av. Bezerra de Menezes, nº 350 – Centro, CEP: 63.490-000, Telefone (88) 3568.4534, de acordo com os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

**BREVE SÍNTESE DOS FATOS**

Está prevista para o dia 15 de abril de 2025, às 8 horas, a sessão pública para o Pregão Eletrônico nº 2025032401PE, a ser realizada no portal <https://compras.m2atecnologia.com.br/>.

A licitação tem como objeto a **Contratação de empresa para assessoria e acompanhamento da gestão escolar, formação continuada com certificação ,destinados a melhoria da prestação de serviço escolar, com locação de sistema de gestão educacional e planejamento pedagógico e administrativo**

(software), incluindo implantação de rastreadores do transporte escolar , instalação e treinamento, devendo conter integração via web, ferramentas de gestão e acompanhamento de todo o processo de gestão educacional. Compreendendo os discentes, docentes, corpo técnico-administrativos, gestores e equipe técnica da secretaria de educação, com suporte online e presencial junto a secretaria de educação do Município de Jaguaribara - CE.

Todavia, o edital apresenta irregularidades que afrontam a Lei de Licitações e aos Princípios da Administração Pública como os da Legalidade, Economicidade e da Competitividade, ao impor condições que restringem a participação e introduzir exigências incompatíveis com as normas vigentes.

Tais inconsistências motivam a impugnação dos seus termos.

#### **PRIMEIRA ILEGALIDADE: INFORMAÇÕES ESSENCIAIS OMITIDAS MIGRAÇÃO DE DADOS.**

No tocante aos serviços de conversão e migração de dados do sistema atual para o que vier a ser fornecido, a respeito dos dados em questão observa-se que o Edital cita apenas: “Realizar a migração das informações completas do sistema atual e sistema contratado atual a fim de não haver perda de informações”.

Restam desertas, portanto, **informações substanciais para o correto dimensionamento dos serviços**, senão vejamos:

Qual ou quais <b>softwares em uso</b> em uso demandam migração de dados?
Quais os <b>tipos de dados</b> que deverão ser migrados?
Quais os <b>formatos dos dados</b> que deverão ser migrados?
Qual a carga e/ou o <b>volume dos dados</b> que deverão ser migrados?
Qual o <b>modelo de dados</b> (Modelo Entidade-Relacionamento – MER) disposto?

Constata-se que não há de nenhuma informação a respeito dos serviços em questão, mas apenas que ele deverá ser realizado, durante a implantação do sistema.

Não se sabe quando e como os dados serão fornecidos, em que formato, a respectiva origem e quais informações serão oferecidas à futura Contratada, para auxiliá-la neste contexto.

Caso a ora Contratante disponha do dicionário de dados e demais informações exigidas neste edital, relativas ao(s) sistema(s) atualmente em uso, por certo que ela deve informar aos interessados sobre essa disponibilidade, já que tais informações tornam a execução deste serviço mais célere e assertiva.

Caso contrário, devem ser inseridas no edital informações a respeito do sistema de origem dos dados, do sistema gerenciador de banco de dados, a forma como a Contratada irá receber tais dados, bem como qualquer outra informação que possa auxiliar a futura Contratada, nesta prestação.

A previsão de migração de dados, sem informações tecnicamente essenciais, acarretará aos interessados, por consequência, **evidente falta de parâmetros para elaboração de suas propostas**, tal como a potencial capacidade de realização dos serviços.

Tal fato influi na **incerteza sobre a contabilização dos custos** e na correta quantificação e qualificação dos serviços.

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, possui jurisprudência pacífica quanto à temática, senão vejamos:



EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. HABILITAÇÃO TÉCNICA. IMPOSIÇÃO DE QUANTITATIVOS INCOMPATÍVEL COM O TIPO DE SERVIÇO LICITADO. INCONGRUÊNCIAS NO MODELO DE PROPOSTA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA O CORRETO DIMENSIONAMENTO DO OBJETO. PROVA DE CONCEITO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS MÍNIMOS E CRITÉRIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO. FALTA DE REGRAS PREVENTIVAS PARA A BASE DE DADOS EM CASO DE ENCERRAMENTO DO AJUSTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

“2.7 Concernente aos **serviços de conversão e migração de dados**, endosso a manifestação da unidade especializada da ATJ, no sentido de que **o ato convocatório carece de “informações técnicas acerca do banco de dados existente, sua**

**arquitetura, volume de dados, entre outros, necessários para a adequada formulação das propostas pelos licitantes.**

Destarte, **necessário que a Administração passe a disponibilizar expressamente tais elementos no ato convocatório** – grifei

Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo –  
Processo TC nº 00006827.989.22-9 – Plenário –  
Conselheiro Relator: Sidney Estanislau Beraldo – Data  
da Sessão: 13/04/2022

Cabe salientar que, diante da **omissão** das informações previamente apontadas a respeito dos dados a serem migrados, resta inviável mensurar, não somente o **valor total** da execução dos serviços, como também o **tempo total** para a efetividade deste.

Afinal, tais omissões farão com que **o período de transferência dessas informações** possivelmente **perdure além do devido**, por isso a necessidade e a importância da disponibilização destas informações no instrumento convocatório sob análise.

Diante do empecilho oriundo do instrumento convocatório, **resta prejudicada a competitividade** e a certeza na elaboração das propostas.

Para dirimir qualquer dúvida acerca da necessidade de **previsão objetiva e clara**, cabe salientar o texto do artigo 6º, inciso XXIII, “a”, da Nova Lei Geral de Licitações:

**Art. 6º inc. XXIII, “a”, da  
Lei nº 14.133/21**

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

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

Nesse sentido, requer-se a complementação do edital com todas as informações indispensáveis sobre os serviços de migração de dados, a fim de viabilizar a correta elaboração de propostas.

**SEGUNDA ILEGALIDADE: AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS DESTINTOS NA MESMA CONTRATAÇÃO - CONTRARIEDADE À LEI Nº 14.133/21 E À SÚMULA 247 DO TCU.**

Cumpre apontar que o instrumento convocatório **não justifica a aglutinação dos itens licitados**, sendo estes absolutamente distintos, ao passo que não há qualquer menção ou **referência ao Estudo Técnico Preliminar – ETP** – da Contratação, sendo este **requisito indispensável ao procedimento licitatório**, consoante ao disposto na Nova Lei Geral de Licitações – Lei nº 14.133/21.

A aglutinação de objetos distintos em uma mesma contratação, como a inclusão de software de gestão educacional e rastreadores para transporte escolar, **contraria os princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.**

O artigo 18, §1º, VIII, da referida lei exige que o estudo técnico preliminar justifique o parcelamento ou não do objeto licitado, priorizando o princípio do parcelamento sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Essa prática busca ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado, permitindo que empresas especializadas em cada serviço possam participar do processo licitatório. A ausência de justificativa técnica para a reunião de objetos tão distintos compromete os princípios da eficiência, competitividade e economicidade previstos no artigo 5º da lei. Além disso, a integração de serviços sem sinergia evidente pode gerar prejuízos à administração pública ao limitar a concorrência e dificultar a obtenção da proposta mais vantajosa para cada item específico.

Não por acaso, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu, preponderantemente nos artigos 6º e 18, definições e instruções para a assertiva elaboração do processo licitatório, senão vejamos:

Art. 6º, inc. XXIV, “g” anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

(...)

g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;

Art. 6º, inc. XXV

projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos

técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (...)

Art. 6º, inc. XX

estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Art. 6º, inc. XXIII, “b”

fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

Art. 18, caput, inc. I

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

Art.18, §1º, inc. V § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; (...)

A imprescindibilidade do **ETP** se dá em razão da **descrição metodológica** do serviço a ser adquirido, indicando, em síntese, os critérios destacados a seguir:

### Estudo Técnico Preliminar - ETP

- Objeto a ser licitado;
- Possibilidade legal da Contratação;
- Critério de julgamento empregado;
- Necessidade da Contratação e resultados pretendidos;
- Requisitos da Contratação;
- Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item;
- Levantamento de mercado;
- Especificação e execução técnica dos serviços;
- Condições de fornecimento e recebimento do objeto; e
- Justificativa fundamentada para o parcelamento ou agrupamento de itens.

Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21 – estabeleceu como ponto de partida, antes de se tratar de características, marcas, modelos e especificações de objeto, o **estudo em face da demanda** e possibilidades existentes no mercado para o atendimento.

Desta forma, não se admite mais como marco inicial do processo licitatório o objeto "pretendido", pois o **estudo técnico** acerca das possibilidades de mercado para solução da demanda específica passou a ser o ponto de partida, sob a égide da legislação de regência.

Diante da ausência do **ETP**, não há justificativa tecnicamente plausível para o presente Edital **aglutinar objetos distintos**, inseparável, **prestação de serviços e aquisição de bens** diversificados em custos, formação de preços e habilitações exigidas, como o fornecimento de **licenças de softwares**, de gestão concomitantemente ao **fornecimento de hardwares** (dispositivos móveis, isto é, GPS).

Os potenciais competidores atuam em nichos específicos, angariando as propostas mais vantajosas naquilo que possuem atuação, expertise e, reputa-se, habilitação perante as normas de regulação profissional, conforme breve síntese:

#### Aquisição e/ou Locação de Licenças de SoftwareO

licenciamento de uso de sistema (software de gestão), é atividade própria de empresas que prestam serviços em tecnologia e informação.

Aquisição e/ou Locação de Hardwares A comercialização, seja venda, seja locação, de equipamentos /ou hardwares, é atividade própria de empresas do ramo de fornecimento de bens.

O parcelamento do objeto é a regra da licitação, veja-se o disposto no Art. 47, da Lei nº 14.133/21, e no enunciado da Súmula TCU 247:

**Art. 47, da Lei nº 14.133/21** “As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Súmula 247



**“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 (...).”**

Vejamos, neste sentido, o entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, nos Autos do Processo TC nº 02.669/15 (Acórdão – AC1 – TC nº 675/2017) por não atender requisitos da Lei nº 8.666/93, em vigor à época, acerca do parcelamento do objeto licitado:



**Primeira Câmara**  
Acórdão nº  
1278/2006

“O Art. 23 § 1º da Lei nº 8.666/93 diz que as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

O Órgão Auditor diz que no caso em tela, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto. (...)



Ademais, de acordo com o dispositivo da Lei 8.666/1993 acima descrito, a viabilidade técnica e econômica alegada pelo administrador público para a licitação por lote único deve ser previamente comprovada e juntada aos autos do processo licitatório, fato este não realizado pela SUPLAN. Com relação à ausência do parcelamento dos objetos das licitações, é evidente que, sendo o parcelamento uma regra, cujo cumprimento é exigido nos termos do art. 15, inciso IV e do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93, deverá ser obrigatoriamente comprovada pelo gestor a inviabilidade da divisão do objeto e a realização da licitação por preço global, quando for este o caso.

Ante o exposto, este Órgão Técnico não acolhe as alegações da defesa, mantendo a irregularidade. Sugere ainda que nos próximos procedimentos licitatórios realizados pela SUPLAN, não deixe de se considerar a possibilidade de parcelamento, e caso não opte pelo parcelamento, que seja demonstrada viabilidade técnica e econômica juntada aos autos do procedimento de licitação.”

Brasil, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Processo TC nº 02.669/15 - Acórdão – AC1 – TC nº 675/2017 – 1ª Turma – Relator Conselheiro Adailton Coelho - Data da Sessão: 06/04/2017.



**Parecer nº  
01158/10**  
Processo TC nº  
**10332/09**

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO. VÍCIO EM EDITAL. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. INCLUSÃO DE EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EM LEI. DIVISIBILIDADE DO OBJETO. ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL E NÃO POR ITEM. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. IRREGULARIDADE DO CERTAME. NULIDADE. DETERMINAÇÃO.

“- A licitação é procedimento que visa tanto à escolha da melhor proposta quanto à ampla participação de interessados, não podendo ser admitida exigência não prevista em lei e/ou que tolha o caráter competitivo.

- Não se vislumbra interesse público quando se prevê o oferecimento de proposta única para todos os itens do certame (proposta global), quando, de fato, por suas características e naturezas, eles se mostravam perfeitamente divisíveis.” – grifei Brasil, Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba. Parecer nº 01158/10 – Processo nº TC nº 02.669/15 – Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB: André Carlo Torres Pontes – Parecer de: 01/07/2010.

Cabe à Administração, nos autos do procedimento licitatório (considerando que assim não o fez no presente edital), **justificar em termos técnicos** se haveria possível perda de economia de escala ou qualquer outro prejuízo no desempenho da Contratação, na hipótese de eventual parcelamento do escopo do ajuste.

Afinal, não se pode simplesmente **aglutinar objetos desiguais alegando**, de maneira sintética, **economia de escala ou facilidade de gestão de um só contrato**, por exemplo.

No contexto desta Contratação, o princípio do **parcelamento** deveria ser observado, pois em se trata de contratação de **produtos díspares**, de naturezas diversas e comercializados por empresas que atuam em diferentes segmentos de mercado que não se interagem.

Assim, prestigia-se a maior competitividade e a obtenção de **preços mais vantajosos**, nos termos do artigo 40, §2º da Lei nº 14.133/21.

Não menos relevante, uma vez que **não há menção ao Estudo Técnico Preliminar de origem do edital**, tampouco anexo referente a este documento, requer-se a **demonstração nos autos** deste processo licitatório da **realização do Estudo**, contendo **justificativa fundamentada tecnicamente** a respeito do **agrupamento dos itens** a serem adquiridos na mesma contratação.

### **TERCEIRA ILEGALIDADE: VEDAÇÃO NÃO FUNDAMENTADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS.**

Manifesta contrariedade aos artigos 15 e 18, inc. IX, da Lei nº 14.133/21

A participação de empresas reunidas em consórcios passou a ser regra em procedimentos licitatórios, sendo entendimento pacífico dos Tribunais de Contas e, posteriormente, devidamente positivado pela legislação de regência, de que a opção pela vedação pressupõe a apresentação de justificativa fundamentada e razoável para sua validade.

No regime da Lei nº 14.133/2021, portanto, a regra é a admissão à participação dos consórcios, afastável tão somente mediante justificativa, senão vejamos:

Art. 15 da Lei nº 14.133/21

“Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio (...)”

Pelo disposto no caput do Art. 15, da Lei de Licitações e Contratos, em regra, será admitida a participação de consórcios, salvo expressa vedação no edital e mediante devida justificativa nos autos do processo licitatório, que engloba desde o Estudo Técnico Preliminar (ETP), até o Edital de Licitação publicado.

No entanto, em análise ao edital, constata-se que este não prevê quaisquer justificativas acerca da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, conforme extrai-se do próprio instrumento convocatório ora combatido, mais precisamente do “item 3.7.7” do Termo de Referência.

Logo, em consonância com a legislação vigente, para se vedar a participação de consórcio, o ente licitante deve explicitar, fundamentadamente, sua decisão, em especial, o porquê, naquele certame específico, a possibilidade de reunião em consórcio não é a mais consentânea com os princípios licitatórios previstos no artigo 11 da referida Lei, notadamente, o Princípio do Resultado Mais Vantajoso:

Art. 11, da Lei nº 14.133/21

*“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; (...).”* (nosso grifo)

O processo licitatório foi desmembrado em fases pela Lei nº 14.133/21. O inciso I do Artigo 17, estabelece que a primeira etapa do procedimento licitatório é a fase preparatória.

Por conseguinte, o Art. 18 da referida lei, discorre a estruturação dessa fase, contemplada pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, indicando as informações que precisam ser definidas, sobretudo, a necessidade de justificativa ao que se refere a participação no processo licitatório de empresas reunidas em consórcio:

Art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21

*“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:*

*IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio,”*

Desse modo, resta caracterizada evidente contrariedade à Lei nº 14.133/2021, uma vez não haver vedação motivada e fundamentada à participação de empresas em consórcio, ora na redação do ato convocatório (Art. 15, caput), ora durante a fase preparatória da Contratação (Art.18, inciso IX).

Ademais, o entendimento recente do TCE-SP ressalta o disposto no Artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, consoante ao voto exarado pela Excelentíssima Conselheira Cristiana de Castro Moraes, nos autos do Processo TC nº 010182.989.24-4:

Tribunal Pleno - Processo nº 010182.989.24-4

pregão eletrônico. prestação de serviços para implantação de sistema integrado de gestão de assistência social e organização da sociedade civil. vedação de subcontratação e empresas reunidas em consórcio. ausência de fixação de prazo para a realização da prova de conceito. procedência parcial.

“De plano, verifica-se que os serviços colocados em disputa abrangem o licenciamento de software e aqueles necessários à implantação, hospedagem e operacionalização do sistema

integrado, sem possibilitar, todavia, a subcontratação e a participação de empresas reunidas em consórcios.

Na esteira da análise empreendida pelo órgão técnico deste Tribunal, considerando que “nem todo fornecedor de software dispõe de infraestrutura própria para a respectiva hospedagem, nos moldes pretendidos”, a manutenção do ato convocatório, da forma como delineada pela Municipalidade, pode resultar na restrição do universo de competidores, devendo, portanto, o instrumento ser aprimorado a fim de possibilitar, ao menos, a subcontratação dos serviços de hospedagem.

De outra banda, a participação de empresas reunidas em consórcio, passou a ser a regra, de acordo com o artigo 15 da Nova Lei de Licitações, de modo que a opção da Administração em vedar tal possibilidade deve ser devidamente justificada no processo licitatório.

(...)

Ante o exposto, nos estritos limites dos aspectos tratados, meu voto considera parcialmente procedente a representação, determinando à Prefeitura Municipal de Piracicaba que reformule o edital do Pregão Eletrônico n.º 182/2024, a fim de:

a) permitir a subcontratação dos serviços de hospedagem, dispondo, ainda, sobre a possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, sendo que, em caso de vedação, as justificativas deverão constar do processo administrativo licitatório;”

Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Exame Prévio de Edital – Processo TC nº 010182.989.24-4 – Plenário – Cons. Relatora: Cristiana de Castro Moraes – Data da Sessão: 29/05/2024.

Dessa maneira, não cabe ao órgão licitante contrapor-se a algo conjecturado pela própria Lei, tendo em vista que para rejeitar a participação de empresas consorciadas, deve-se observar o Princípio da Motivação e da Razoabilidade.

Diante disto, imperativo o reconhecimento dessa ilegalidade que macula o certame.

**QUARTA ILEGALIDADE: OMISSÃO DE CRITÉRIO DE ANÁLISE ECONÔMICA-FINANCEIRA.**

A inserção de critérios de análise econômico-financeira no edital de licitação é fundamental para garantir a saúde financeira das empresas participantes e, conseqüentemente, a execução eficaz dos contratos firmados com a Administração Pública.

A Lei de Licitações, especialmente na nova legislação (Lei nº 14.133/2021), estabelece que a habilitação econômico-financeira deve avaliar a capacidade do licitante para cumprir suas obrigações contratuais, evitando que empresas endividadas ou sem lastro patrimonial comprometam a execução do objeto licitado.

Ao contrário do que consta no Edital, é necessário a **exigência de um Grau de Endividamento** “igual ou menor a 0,50”, conforme jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça da Bahia:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Quarta Câmara Cível Processo: AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 8017161-71.2020.8.05.0000 Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível AGRAVANTE: INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL - PROVIDA INSTITUTO Advogado(s): ALAN CARNEIRO DE MATOS AGRAVADO: MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS Advogado(s): LÍVIA MARÍLIA ROCHA MARTINS

**ACÓRDÃO**

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO ORDINÁRIA. CHAMAMENTO PÚBLICO. EDITAL 003/2019 DO MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS. FINALIDADE: SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE (O.S) PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO NO GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM UNIDADES LIGADAS À ATENÇÃO ESPECIALIZADA DO MUNICÍPIO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE GRAU DE ENDIVIDAMENTO EM ÍNDICE IGUAL OU MENOR QUE 0,50. CRITÉRIO QUE, EM SI, NÃO IMPLICA ILEGALIDADE. ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 37, CAPUT, DA CF/88. NÃO DEMONSTRAÇÃO, PELO AGRAVANTE, DE QUE HOUVE RESTRIÇÃO À LIVRE PARTICIPAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.

I - As organizações sociais integram o chamado Terceiro Setor, mas, por receberem recursos públicos, bens públicos e

servidores públicos, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública ( CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio, fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

II - O grau de endividamento é apenas um, dentre tantos outros possíveis parâmetros de aferição da higidez financeira dessas organizações sociais, associações ou organizações que pretendem prestar serviço ao ente público, todas submetidas ao quanto estabelecido no caput do art. 37, da CF/88.

III - A exigência de grau de endividamento de 0,50 em edital de chamamento público para gestão de serviço de saúde municipal não é ilegalidade, especialmente quando não demonstrado que fora permitido grau de endividamento maior em outros procedimentos de igual natureza ou que houve drástica limitação dos interessados em participar do certame.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 8017161-71.2020.8.05.0000, de Lauro de Freitas, em que figuram, como agravante, INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL - PROVIDA INSTITUTO, e, como agravado, MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS. ACORDAM os Desembargadores integrantes da Turma Julgadora da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, à unanimidade, em negar provimento ao agravo de instrumento. Sala das Sessões, DESA. GARDÊNICA PEREIRA DUARTE PRESIDENTE E RELATORA

(TJ-BA - AI: 80171617120208050000, Relator: GARDENIA PEREIRA DUARTE, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/03/2021)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. GRAU DE ENDIVIDAMENTO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 31 DA LEI 8666/93. ATO DISCRICIONÁRIO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ENSEJADORES À CONCESSÃO DA LIMINAR. CASSAÇÃO DA MEDIDA. AGRAVO PROVIDO.

(Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0020967-32.2015.8.05.0000, Relator(a): Pilar Celia Tobio de Claro, Primeira Câmara Cível, Publicado em: 15/07/2016)

(TJ-BA - AI: 00209673220158050000, Relator: Pilar Celia Tobio de Claro, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 15/07/2016)

Na mesma linha entende o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

"Também é demasiado o rigor imposto pelo item 7.2, 'c', do Edital, quando exige prova da boa situação financeira da empresa licitante mediante índice de endividamento máximo igual a 0,40, uma vez que o objeto licitado, no contexto atual, não apresenta alto grau de complexidade ou peculiaridade que justifique tal indicador, quando a jurisprudência desta Corte admite variação até 0,50." (TCESP. TC-001533/003/10, Conselheiro Dimas Ramalho)

No mesmo sentido o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

"No presente caso, o Grau de Endividamento escolhido, de 0,5 não se enquadra na decisão do Conselheiro Moacir Bertoli, pois é mais do que o dobro daquele (0,20), não sendo considerado baixo demais e por consequência, restritivo à competitividade do certame (...)" - (TCESC. ELC 08/00523989).

Além disso, a exigência de comprovação da saúde financeira não apenas protege os interesses públicos, mas também assegura um ambiente competitivo mais justo, onde apenas empresas com condições adequadas podem participar do certame.

Portanto, incluir tais critérios no edital é uma medida preventiva essencial para evitar problemas futuros e garantir a eficiência na execução dos serviços ou obras contratadas.

#### **QUINTA ILEGALIDADE: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PARA PROVA DE CONCEITO.**

O edital determina, em suma, que a licitante vencedora deverá demonstrar, durante a prova de conceito, o **cumprimento integral** dos Requisitos Técnicos Gerais Obrigatórios previstos, sob pena de desclassificação.



Não houve fixação de critérios objetivos para a avaliação da solução, considerando a exigência desarrazoada da demonstração quase integral dos itens previstos no edital.

**É incompreensível exigir a demonstração prática quase integral de centenas de itens e subitens, se afastando por muito da razoabilidade, tendo em vista a imensa quantidade de funcionalidades a serem observadas.**

Nesse contexto, abre-se margem para decisões baseadas na discricionariedade da Autoridade Competente, bem como da Comissão Técnica de Licitações, em flagrante afronta aos preceitos da legalidade e do julgamento objetivo, consagrados pelo artigo 374 da Carta Republicana de 1988, assim como à jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União:

Tribunal Pleno - Acórdão nº 2625/2008

Representação. pregão eletrônico. possíveis irregularidades. pedido de medida cautelar. oitiva prévia. diligência complementar. revogação do certame. perda de objeto. conhecimento. determinação. ciência aos interessados. arquivamento.

“9.2. determinar ao CNPq que, em futuros processos licitatórios que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, documente os procedimentos que atestaram a avaliação e a homologação ou rejeição do objeto licitado, atentando para a descrição dos roteiros e testes realizados e sua vinculação com as características técnicas e funcionalidades desejadas, em obediência aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, bem como da publicidade e da motivação (...)”

Brasil, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2932/2009 – Plenário – Min. Relator: André de Carvalho – Data da Sessão: 02/12/2009

Decerto, o edital deve contemplar um roteiro de demonstração, que indique expressamente quais funcionalidades serão demonstradas, sob pena de desclassificação, sendo que as funcionalidades eleitas devem ser aquelas suficientes para comprovar que o produto está apto a atender às necessidades da Administração.

Neste cenário, é indispensável a adoção de critérios que estejam em conformidade com os princípios da administração pública. Tais Princípios são fundamentais para garantir uma gestão transparente, justa e voltada para o interesse público. O da Impessoalidade, por exemplo, demanda que as decisões sejam pautadas por critérios objetivos, sem favorecimentos ou discriminações.

Vejamos, ainda nesse sentido, a jurisprudência do TCE-SP:

Tribunal Pleno

Processo nº 026346.989.20-5

exame prévio de edital. pregão. contratação de empresa especializada para prestação de serviços e fornecimento de sistemas e tecnologias de modernização administrativa de governança corporativa. modalidade inadequada para o objeto licitado – vício de origem. prova de conceito – condições para realização. incongruências. ausência de informações. anulação. procedência parcial.

1. É irregular a adoção da modalidade pregão para o objeto pretendido, por demandar atividades que fogem ao conceito de serviços comuns; 2. Devem ser disponibilizadas todas as informações necessárias à formulação de propostas; 3. A prova de conceito deverá selecionar para demonstração apenas os recursos técnicos essenciais da solução proposta, definindo objetivamente os critérios de avaliação e divulgando previamente a composição da Comissão responsável pela avaliação dos sistemas.”

Brasil, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processos nº TC-026346.989.20-5, TC-026370.989.20-4 e TC-026453.989.20-4 – Plenário – Relator Conselheiro: Dimas Carvalho – Data da Sessão: 24/02/2021

A Contratante deve promover uma abordagem exequível, como a adoção de uma pontuação mínima razoável ou uma avaliação qualitativa das propostas, poderá garantir a participação de empresas qualificadas, sem comprometer a qualidade do serviço contratado.

No caso da exigência do **cumprimento integral das funcionalidades** na demonstração do sistema, é importante questionar sua proporcionalidade e razoabilidade.

Embora seja legítimo que a Administração Pública busque assegurar a qualidade do serviço futuramente contratado, é necessário avaliar se essa exigência extrema é realmente necessária e se respeita o princípio da eficiência. Uma exigência tão rigorosa pode limitar a participação de empresas qualificadas e restringir a concorrência, comprometendo a busca pela melhor solução custo-benefício.

Como já mencionado, a exigência do cumprimento integral na demonstração do sistema poderá ensejar questionamentos quanto à sua imparcialidade.

O Princípio da Impessoalidade busca garantir que a administração pública tome suas decisões de forma imparcial, sem favorecer ou prejudicar as licitantes.

Nesse sentido, a exigência em questão poderá direcionar o certame e favorecer uma empresa específica, limitando a concorrência e ferindo o princípio da igualdade de oportunidades.

Em conclusão, a exigência do cumprimento integral dos requisitos do sistema seja avaliada e aprovada em sede de prova de conceito, afronta os princípios basilares da administração pública.

De rigor, portanto, a readequação das condições da prova de conceito, para que estas estejam ajustadas à efetiva e correta análise do sistema ofertado, sem se tornar uma condição de restrição à competitividade da licitação ou tampouco criar uma subjetividade indevida para o julgamento proposta vencedora.

#### **SEXTA ILEGALIDADE: AUSÊNCIA DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS A SEREM TREINADOS.**

O presente ato convocatório contém lacunas intransponíveis que comprometem o regular prosseguimento do feito.

Salienta-se que um instrumento convocatório não deve conter **omissões** que impeçam a manipulação do certame em detrimento do interesse público, sobretudo em relação ao processo de **capacitação dos usuários** da ferramenta de gestão a ser contratada, além de outros procedimentos de treinamentos.

A **omissão ou obscuridade** do Termo de Referência frustra o **Princípio do Livre Acesso dos Interessados**, eis que a ausência de informações atinentes à finalidade da licitação – seu objeto – impede a oferta de propostas adequadas e inviabiliza a avaliação dos critérios de julgamento.

O instrumento convocatório, ora impugnado, deixa de apresentar informações essenciais que possibilitem aos interessados compreenderem a exigência mínima pleiteada pela administração a respeito do **treinamento/capacitação** dos servidores.

Restam vagas informações referentes aos treinamentos dos profissionais destinatários do sistema (parte do objeto ora licitado), como o descritivo da **estrutura** que será utilizada, cargos e funções dos usuários do software, o perfil e características mínimas do Complexo de Saúde e suas respectivas unidades, sobretudo o **quantitativo de profissionais a serem treinados**, máquinas e estações onde serão instalados o sistema.

Nesse sentido, vejamos o entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em recente decisão proferida pelo Excelentíssimo Conselheiro Sidney Estanilau Beraldo:



Tribunal  
Pleno

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. HABILITAÇÃO TÉCNICA. IMPOSIÇÃO DE QUANTITATIVOS INCOMPATÍVEL COM O TIPO DE SERVIÇO LICITADO. INCONGRUÊNCIAS NO MODELO DE PROPOSTA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA O CORRETO DIMENSIONAMENTO DO OBJETO. PROVA DE CONCEITO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS MÍNIMOS E CRITÉRIOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO. FALTA DE REGRAS PREVENTIVAS PARA A BASE DE DADOS EM CASO DE ENCERRAMENTO DO AJUSTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

**“2.6. Inconteste, outrossim, a imprecisão havida na cláusula que trata do treinamento exigido, que deixou de apresentar, dentre outros fatores, o número de servidores a serem capacitados, local e carga horária, informações necessárias ao adequado dimensionamento do serviço.** De se destacar que o edital deve fornecer todos os dados imprescindíveis à formulação da proposta, nos termos do artigo 47 da Lei federal nº 8.666/93.

**Aliás, reiteradas vezes este Tribunal já se pronunciou pela imprescindibilidade da divulgação de todas as informações relacionadas ao treinamento dos servidores no sistema a ser implementado**, a exemplo das decisões proferidas nos processos TC-005555.989.17-719, TC-0005894.989.18-5, TC-015489.989.18-6 e TC-025250.989.18-3” – grifei

(Brasil. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC n. 006827.989.22-9 – Plenário – Relator Conselheiro: Sidney Estanilau Beraldo - Data da Sessão: 13/04/2022)

Por certo, a Administração deve elaborar **cronograma**, metodologia, plano de trabalho, resultados, a fim de que se obtenha o integral e adequado cumprimento da avença firmada, em todas as fases previstas no uso do *software* de gestão.

A insuficiência de informações essenciais para formulação de propostas enseja pronta **reformulação do ato convocatório**, a fim de inserir no presente o referido cronograma de implantação do sistema, sendo este, **responsabilidade exclusiva da Contratante**.

O instrumento convocatório, por outro lado, requer a prestação de serviços de treinamento/capacitação dos profissionais sem mensurar a **complexidade integral** do processo de capacitação dos usuários da ferramenta, além das demais nuances indispensáveis na parametrização e treinamentos de um software de gestão.

Deste modo, conforme o disposto na Legislação pátria em vigor e o entendimento consolidado da Jurisprudência, deve o instrumento convocatório ser **retificado** no que diz respeito à descrição, aos quantitativos de **treinamento/capacitação** dos servidores responsáveis pela operação, bem como dos destinatários do software e demais circunstâncias vinculadas ao exercício de seu uso.

**SÉTIMA ILEGALIDADE: AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES DA LGPD – LEI Nº 13.709/2018.**

Preliminarmente, aponta-se que o presente instrumento convocatório **não** dispõe sobre **POLÍTICA DE SEGURANÇA E INFORMAÇÃO**.

Decerto, consiste em aspecto inerente à Licitação, sendo, no entanto, absolutamente sonegado pelo Edital em comento, ao passo que não prevê diretrizes acerca do **TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS SENSÍVEIS** dos usuários vinculados ao sistema a ser implantado.

Crucial frisar que por ser tratar de um sistema voltado para controle de prontuários e, conseqüentemente, acarretar na manipulação de **dados pessoais sensíveis**, é substancial que o processo licitatório disponha de elementos que preservem os preserve, sobretudo, *in casu*, os dados de pessoais de incapazes.

À vista disso, a promulgação da Lei Federal nº 13.709/18 – Lei Geral de Proteção de Dados – ao versar sobre o tratamento de dados pessoais, objetiva proteger os direitos fundamentais de **liberdade e privacidade** e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

A referida legislação trouxe à baila um novo interesse pelo tema da privacidade e da proteção de dados, notadamente pelas exigências que impõe aos agentes de tratamento de dados, incluindo a possibilidade de aplicação de **sanções** pela Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD.

Cabe salientar que a Proteção de Dados ultrapassa a segurança da informação, pois além de seguros e resguardados de eventuais **vazamentos**, também há uma preocupação de que os titulares desses dados tenham controle sob tais informações.

O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado, por óbvio, em conformidade com as disposições da LGPD.

Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa e a **preservação da privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento**.

Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais de terceiros, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, ao menos, **observar os princípios previstos em lei, verificar a base legal aplicável ao**

**tratamento**, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

Nesse sentido, vejamos o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União sobre a aplicabilidade da referida Lei:



Tribunal  
Pleno

DENÚNCIA. CGU. PR. SUPOSTA AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO, POR TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA, DE DADOS E INFORMAÇÕES DE AGENTES PÚBLICOS ARMAZENADOS NO SISTEMA INTEGRADO DE NOMEAÇÕES E CONSULTAS (SINC), (...) NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE AS REGRAS E PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL PREVISTOS NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI - LEI 12.527/2011) E NA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD - LEI 13.709/2018). (...) RECOMENDAÇÕES À SG-PR PARA PUBLICAR CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DO SINC PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, RESPEITADOS OS DIREITOS DE INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS PESSOAS, BEM COMO ÀS LIBERDADES E GARANTIAS INDIVIDUAIS, NOS TERMOS DO ART. 3º DA LAI E DO ART. 12 DO DECRETO 9.794/2019 (INSTITUI E REGULAMENTA O SINC); (...) LEVANTAMENTO DO SIGILO DA DENÚNCIA. CIÊNCIA.

“Nesse contexto, **o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais** - este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, **é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais**” - grifei

Brasil, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1841/2022 – Plenário – Ministro Relator: Antônio Anastasia – Data da Sessão: 10/08/2022.

Ocorre que a lgpd **impacta diretamente no objeto da licitação**, haja vista se tratar de implantação de sistema eletrônico de gerenciamento e controle de margem de dados.

Em suma, **não estão definidos nos termos do Edital** quais instrumentos, processos e ferramentas serão utilizados, tanto pela eventual Contratada, como pela Contratante, a fim de **garantir a aderência dos serviços contratados à Lei Federal nº 13.709/18 – LGPD**.

Cabe agora apontar se os requisitos ou cláusulas, no Edital e seus

Anexos, estabelecem mecanismos de controle adequados sobre os dados tratados. A tabela a seguir resume o resultado da análise:

REQUISITO	CRITÉRIO	EDITAL
Utilização de criptografia para proteger os dados pessoais.	Art. 46 e Art. 50, § 2º, inc. I, alínea “c”, da Lei 13.709/2018 – LGPD	. Não localizado.
Anonimização ou Pseudoanonimização de dados pessoais sensíveis para consulta no BI.	Art. 5º, inc. III e XI; Art. 6º; Art. 7º, inc. IV; Art. 11, inc. II, alínea “c”; e Art. 13 da Lei 13.709/2018 – LGPD.	Não localizado.
Registro de atividades de uso do sistema, tentativas de acesso (autorizados e não autorizados), exceções do sistema e eventos de segurança da informação de dados pessoais (logs).	Art. 46, da Lei 13.709/2018 – LGPD.	Não localizado.
Monitoramento de eventos que podem ser associados à violação de dados pessoais e Medidas de Resposta a Incidentes.	Art. 50, § 2º, inc. I, alínea “g”, da Lei 13.709/2018 – LGPD..	Não localizado.

Sobre a ausência de requisitos de criptografia para proteção dos dados pessoais sensíveis, trata-se de notória medida de segurança da informação, a utilização de criptografia para proteção dos dados pessoais.

Não obstante a relevância do assunto, não há no edital e nos seus anexos quaisquer especificações sobre o uso de criptografia para proteção de dados pessoais sensíveis, armazenados em bancos de dados da empresa Contratada.

Os requisitos de segurança da informação, constantes do edital, restringem-se à licitante vencedora, no ato da assinatura do contrato, firmar termo de compromisso, sigilo e segurança da informação.

A respeito da ausência de requisitos de anonimização ou



pseudonimização dos dados pessoais sensíveis, segundo o inciso xi do artigo 5º da LGPD, anonimização consiste na “utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”.

Em se tratando da Contratação de um sistema de gestão de dados, é importante lembrar o artigo 13 da LGPD:

**Art. 13, §4º da Lei nº  
13.709/18 – LGPD**

“(…)

§4º Para os efeitos deste artigo, a pseudonimização é o tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.” - grifei

No entanto, não há no Ato Convocatório e demais anexos, qualquer cláusula quanto à anonimização ou à pseudonimização dos dados, em que pese a viabilidade técnica para implementá-los, o que afronta os dispositivos legais listados anteriormente.

Quanto à ausência de requisitos de registro de atividades de uso do sistema, não se observa, no instrumento convocatório em questão, qualquer requisito para registro das atividades de uso do sistema, tentativas de acesso autorizados e não autorizados, exceções, e eventos de segurança da informação.

Ocorre que o registro desses elementos é pedra fundamental para a detecção de incidentes relacionados à segurança da informação, como a inclusão, alteração ou exclusão de dados, ou ainda o vazamento de informações.

A falta do registro impacta na capacidade do controlador detectar incidentes de segurança da informação, conforme preconizado no artigo 48 da LGPD.

**Art. 48 da Lei nº  
13.709/18 – LGPD**

“O controlador deverá comunicar à autoridade nacional e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares”.

Por fim, a ausência de requisitos de monitoramento e medidas de resposta a incidentes de segurança da informação, remete à ato contínuo da irregularidade anterior, não há qualquer cláusula relacionada ao monitoramento de eventos relacionados à violação de dados pessoais, muito menos a obrigatoriedade de a contratada definir e operar o plano de resposta a incidentes.

Assim, não há qualquer salvaguarda no Edital para que a empresa contratada cumpra o estabelecido no artigo 48 da LGPD, ou ainda atenda ao estabelecimento de regras de boas práticas definidas no artigo 50, § 2º, inciso I, alíneas g e h<sup>1</sup>.

Em suma, Ilmo. Pregoeira, não houveram disposições mínimas de como serão tratados esses dados ou quais procedimentos de segurança seriam exigidos das empresas.

Diante dos fatos e, com a devida vênia, há indicativos de que a Administração poderá fruir dos dados de milhares, desconsiderando a problemática de eventuais danos decorrentes da manipulação inadequada dos dados pessoais.

Nem se pode dizer que se trata de análise pessimista ou sensacionalista do edital, pois estamos diante atualmente de diversos ataques “hackers” a órgãos públicos de todas as esferas administrativas, como por exemplo, da Secretaria de Educação do Distrito Federal<sup>2</sup>, cujo vazamento de dados se deu em razão de vulnerabilidade no software de gestão escolar utilizado.

Ademais, não é simplório alertar que os dados a serem tratados pela eventual Contratada serão ainda mais sensíveis por suas características, tendo em vista

---

<sup>1</sup> Art. 50, § 2º Na aplicação dos princípios indicados nos incisos VII e VIII do caput do art. 6º desta Lei, o controlador, observados a estrutura, a escala e o volume de suas operações, bem como a sensibilidade dos dados tratados e a probabilidade e a gravidade dos danos para os titulares dos dados, poderá:

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

(...)

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;

<sup>2</sup> <https://thehack.com.br/exclusivo-dados-de-quase-1-5-milhao-de-alunos-sao-expostos-por-falha-na-secretaria-da-educacao-do-df/>

serem dados de usuários, em sua maioria, **absolutamente incapazes**, isto é, não possuem capacidade de exercer pessoalmente os atos da vida civil, conforme preceitua o Código Civil Brasileiro:

**Art. 3º do Código Civil Brasileiro**

“São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos”.

**Art. 4º do Código Civil Brasileiro**

“São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer:

I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;”

Imagine-se, Ilmo. Pregoeiro, os potenciais danos à imagem dos indivíduos que estarão ineptos diante da omissão do edital em prever qualquer segurança aos seus dados.

Lembra-se ainda que a LGPD prevê sanções administrativas, como o bloqueio integral da operação, enquanto se regulariza o tratamento de dados:

**Art. 52 da Lei nº 13.709/18 – LGPD**

“Os agentes de tratamento de dados, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade nacional:

(...)

IV - publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;

V - bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização;

VI - eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração;

(...)

X - suspensão parcial do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até a regularização da atividade de tratamento pelo controlador

XI - suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais a que se refere a

infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período;

XII - proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.” - grifei

Vejamos, nessa esteira, o entendimento assertivo do E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:



Primeira  
Câmara

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES SOBRE PROTEÇÃO DE DADOS. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO ISAE 3402. OBSCURIDADE DO EDITAL. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

“Em análise perfunctória, convém destacar que a Lei Geral de proteção de Dados – LGPD, lei n. 13.709, aprovada em agosto de 2018 e com vigência a partir de agosto de 2020, busca criar um cenário de segurança jurídica, padronizando-se normas e práticas para promover a proteção, de forma igualitária e dentro do país e no mundo, dos dados pessoais de todo cidadão que esteja no Brasil. Define com clareza, o que são dados pessoais, quais são sujeitos a cuidados específicos, como os dados sensíveis e os sobre crianças e adolescentes. Outro ponto de destaque da LGPD é a necessidade de consentimento, pelo cidadão, como base para que dados pessoais possam ser tratados. Da leitura do edital é possível constatar que a contratação em tela envolverá o tratamento de dados pessoais, inclusive sensíveis, na medida em que a empresa contratada terá acesso a informações relacionadas à pessoa natural identificada e a dados referente à sua saúde. Ou seja, a empresa contratada atuará como agente de tratamento de dados, devendo ser expressos os ditames da LGPD sobre o objeto licitado, estando o edital, portanto, omissos, o pode gerar grave risco para a população a ser atendida” - grifei

(Brasil, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo n. 1114378– Relator Conselheiro: José Alves Viana– Data da Sessão: 08/02/2022).

Ainda mais relevante o consequente prejuízo ao atendimento dos cidadãos, pois a depender do nível da falha de segurança, restaria necessário, bem como acobertado por Lei, paralisar toda a operação de educação municipal em razão de eventuais falhas que poderiam ser evitadas a partir de um instrumento convocatório **SEGURO E ADEQUADO**.

De modo geral, o tratamento de dados pessoais pela Administração é vinculado à atividades específicas, e, uma vez encerrada a necessidade de tratamento desses dados, estes devem ser descartados ou anonimizados, respeitando os princípios gerais da proteção de dados.

Neste sentido, determina ainda a LGPD:

**Art. 26 da Lei nº  
13.709/18 – LGPD**

“O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” – grifei

Além disso, para efeitos legais, o manuseio e tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes deverão ser realizados para seu melhor interesse, bem como deverá ser realizado com o consentimento específico por pelo menos um dos pais ou responsável legal, consoante ao disposto no artigo 14 da LGPD:

**Art. 26 da Lei nº  
13.709/18 – LGPD**

“O tratamento de dados pessoais de crianças e de adolescentes deverá ser realizado em seu melhor interesse, nos termos deste artigo e da legislação pertinente.

§1º O tratamento de dados pessoais de crianças deverá ser realizado com o consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal.” – grifei

Desde logo, portanto, a redação dos Editais de Licitação, Contratos Administrativos e instrumentos congêneres, demanda cautela, com a devida e manifesta previsão de disposições específicas para respeito e atenção ao disposto na LGPD.

De maneira lógica, é de extrema relevância explicitar aos interessados, sobretudo aos incapazes e absolutamente incapazes, os cuidados que a Administração exige no tratamento dos dados pessoais disponibilizados, inclusive quanto à sua anuência ou vedação para outras finalidades.

Diante dessas omissões, a Administração Pública não será capaz de se certificar que o licitante contratado está apto ou não para tratar dados pessoais de terceiros, através da comprovação da implementação das rotinas pertinentes à LGPD.

Portanto, diante deste contexto legal, resta claro que o edital peca novamente, desta vez por não elencar disposições que observem a Lei Geral de Proteção de Dados, se tratando, portanto, de **VÍCIO INSANÁVEL**, caso este procedimento licitatório, na forma da Lei, não seja devidamente retificado.

**DOS PEDIDOS:**

Em face do exposto, requer:

- a) A **concessão do pedido liminar de suspensão imediata do certame** até julgamento definitivo do presente, a fim de que se evitem danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Erário;
- b) A **procedência da impugnação** e o estabelecimento de novo prazo para abertura da sessão, ao passo que as alterações pleiteadas afetarão diretamente a formulação das propostas;
- c) Caso nenhum dos pedidos supracitados sejam considerados procedentes, o feito será devidamente encaminhado ao **Ministério Público de Contas, bem como ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.**

São Paulo/SP, 10 de abril de 2025.

Yuri Ravarra Marcondes  
**OAB/SP nº 420.233**