

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E
ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO - CEAGESP**

REF. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90021/2025

UNIMED SAÚDE E ODONTO S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita perante o CNPJ/MF sob o nº 10.414.182/0001/09, com sede na Alameda Ministro Rocha Azevedo, nº 346, 4º andar, Cerqueira César, São Paulo/SP - CEP 01410-000, por seu representante legal ao final assinado, vem, respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com fundamento no §1º do Art. 87 da Lei nº 13.303/16, conforme razões adiante expostas.

I- DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO FACE A NORMA TIDA COMO INADEQUADA AOS SERVIÇOS - LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LEI 13.709/18)

Trata-se de Pregão Eletrônico, que visa a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de assistência odontológica para o grupo atual de funcionários ativos do CEAGESP e seus respectivos dependentes, com abrangência nacional, conforme previsto no Item 2.1. do Edital:

"2.1. Contratação de empresa para prestação de assistência odontológica para o grupo atual de funcionários ativos e seus respectivos dependentes com abrangência Nacional, com atendimento em rede própria ou credenciada na modalidade "Pré-Pagamento", em conformidade com a legislação vigente, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, conforme especificações constantes do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA."

Dentre alguns documentos, integra o referido Edital o Anexo IX - Minuta de Contrato, o qual dispõe em seu texto as regras de tratamento dos dados pessoais, com o objetivo de regular as obrigações de parte a parte, tendo em vista a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº. 13.709/18).

Prevê referido Anexo obrigações que a Licitante deverá cumprir, estando dentre elas a seguinte:

"15.5. Em caso de necessidade de coleta de dados pessoais dos titulares mediante consentimento, indispensáveis à própria prestação do serviço, esta será realizada após prévia aprovação da CEAGESP, responsabilizando-se a CONTRATADA pela obtenção e gestão. Os dados assim coletados só poderão ser utilizados na execução dos serviços

especificados neste CONTRATO, e em hipótese alguma poderão ser compartilhados ou utilizados para outras finalidades."

E, é com base no item acima e nas regras previstas na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, que a Impugnante passa a discorrer os motivos pelos quais o instrumento convocatório está interpretado de forma equivocada e/ou incompleta, podendo apresentar vício de ilegalidade, que deve ser sanado por este Ente Licitante, sob pena de se macular de nulidade todo o certame.

II- DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA QUE CONTRARIA O PAPEL DA LICITANTE - CONTROLADORA DE DADOS PESSOAIS

A Lei nº 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) representa o principal marco regulatório nacional sobre o tratamento de dados pessoais, elucidando conceitos, garantindo direitos aos titulares dos dados pessoais e estipulando obrigações aos agentes de tratamento para que seja construído um sistema efetivo de proteção de dados pessoais no Brasil.

No contexto da LGPD, os agentes de tratamento (Controlador e Operador) cumprem papel fundamental. São as entidades que desempenham as atividades de tratamento de dados pessoais, conforme definido no Artigo 5º da Lei em comento:

"Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador;"

A partir da leitura do texto legal, chega-se à conclusão de que cada agente de tratamento possui responsabilidades específicas, sendo que as maiores obrigações a respeito do tratamento recaem sobre o Controlador, uma vez que ele é o agente responsável por definir a finalidade e tomar as principais decisões sobre o tratamento de dados pessoais.

Como nem sempre é o próprio Controlador quem operacionalizará o tratamento, a LGPD estabeleceu que um terceiro, vinculado e subordinado às determinações do Controlador, pode realizar tais atividades em seu nome, assumindo, então a posição de Operador.

Entendimento sobre agentes de tratamento pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD possui a atribuição de regulamentar e dar diretrizes sobre a interpretação da LGPD no âmbito de sua aplicação¹. Nessa esteira, a ANPD elaborou

¹ Art. 55-J. Compete à ANPD:

VI - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança;

o *Guia Orientativo para a Definição dos Agentes de Tratamento e do Encarregado*, documento que busca esclarecer os conceitos para atuação de organismos públicos e privados, trazendo diretrizes sobre quem pode exercer a função de Controlador e Operador do tratamento de dados pessoais.

Para além do que já foi exposto sobre as situações de Controlador e Operador, o *Guia Orientativo* também elucida que, dependendo do contexto fático e operacional do tratamento, dois Controladores podem figurar como agentes de tratamento. Essa situação ocorre quando não há, necessariamente a posição hierárquica entre as partes e ambas assumem responsabilidades e obrigações perante os titulares do dado pessoal.

Segundo a ANPD, as situações com pluralidade de Controladores podem tomar dois contornos diferentes, sendo possível que ambas as partes tomem decisões sobre o tratamento de forma conjunta (Controladores Conjuntos) ou possuam autonomia funcional para determinarem o objetivo do tratamento de forma distinta (Controladores Singulares).

"45. Entretanto, ainda que o mesmo conjunto de dados seja tratado, não haverá controladoria conjunta se os objetivos do tratamento forem distintos. Por exemplo, diversos controladores podem tratar dados abertos do governo, cada um para suas finalidades específicas. Se estas finalidades não forem comuns, convergentes ou complementares, ambos serão controladores singulares em relação ao tratamento de dados e a controladoria conjunta não estará estabelecida, o que afastaria a incidência do art. 42, §1º, II, da LGPD."²

É incontestável que, a depender das circunstâncias fáticas, mais de um Controlador pode estar envolvido no fluxo de tratamento de dados pessoais e que suas responsabilidades serão dispostas de acordo com a autonomia que possui sobre o tratamento, sendo certo que os Controladores Conjuntos serão solidariamente responsáveis por tomarem decisões conjuntas/convergentes, enquanto que os Controladores Singulares terão poder decisório autônomo sobre os dados pessoais, respondendo cada um na medida de sua atividade.

É sob a concepção de Controladores Singulares que o objeto do pregão deve ser examinado.

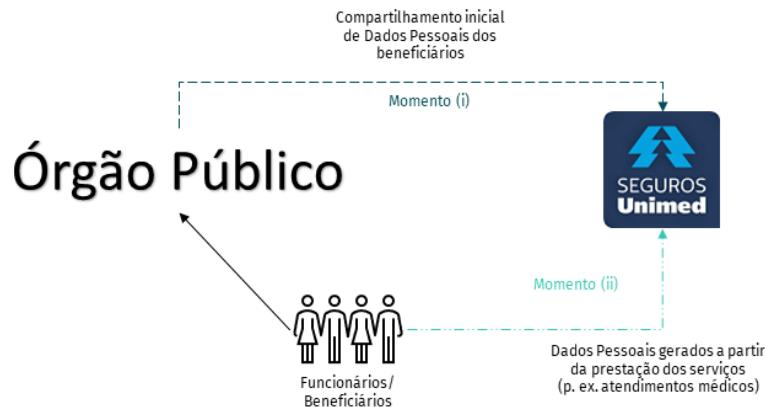
Licitante como Controladora Singular no escopo da licitação

A prestação dos serviços de assistência odontológica objeto do Edital, **pela sua natureza**, exige que o fluxo de dados pessoais seja observado em dois momentos:

VII - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade;

² Guia Orientativo para a Definição dos Agentes de Tratamento e do Encarregado, página 14, grifo nosso.

- (i) Envio de dados pessoais cadastrais dos beneficiários, do órgão da administração pública, para a Licitante, e
- (ii) Coleta e geração de dados pessoais durante a regular prestação dos serviços, diretamente entre a Licitante e o beneficiário.



Olhando somente para o primeiro momento do tratamento, um exame desatento pode levar a crer que o órgão da administração pública seja o Controlador do tratamento e a Licitante seja exclusivamente sua Operadora, dado que o órgão da administração pública envia dados pessoais para que a Licitante dê início à prestação do serviço contratado.

Este entendimento, com o devido respeito, não é adequado e não segue as diretrizes estabelecidas pela ANPD, na medida em que, para estabelecer quem são os agentes de tratamento, a atividade de tratamento dos dados deve ser avaliada em sua totalidade.

A Licitante, na execução do contrato, terá autonomia para tomar decisões sobre o tratamento, além de não atuar de maneira subordinada às instruções ou determinações do órgão da administração pública quanto à prestação dos seus serviços.

Ressalta-se, também, que a Licitante desenvolverá uma relação direta com o beneficiário durante os atendimentos de saúde relacionados ao seguro ora licitado, bem como terá responsabilidades perante o beneficiário, nos termos do Artigo 18 da LGPD, e tomará decisões sobre o tratamento.

Vale dizer que estas decisões serão tomadas pela Licitante sem que haja qualquer participação ou ingerência do órgão da administração pública, o outro Controlador existente na relação.

Portanto, com entendimento baseado nos conceitos da LGPD e nas diretrizes da ANPD, a Licitante será verdadeira e factualmente Controladora Singular de dados pessoais, motivo pelo qual não pode ser exigido que a atuação da Licitante ocorra apenas mediante autorização do órgão da administração pública, vez que subentende-se assim que a Licitante estaria enquadrada como Operadora dos dados, o que não é viável e nem adequado ao objeto licitado.

Ademais, apesar de ter autonomia para tomar decisões sobre o tratamento dos dados pessoais oriundos da prestação do serviço e da sua relação direta com o beneficiário, a Licitante não poderá utilizar as referidas informações para finalidades diversas daquelas atreladas ao objeto da licitação, sendo certo que sua autonomia está atrelada a execução do contrato.

III - DA DISPENSA DO CONSENTIMENTO PARA O TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS

Por oportuno, imperioso frisar que o consentimento é a manifestação livre, informada e inequívoca, pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais, sendo uma das 11 (onze) bases legais autorizadoras do tratamento previstas na LGPD.

Apesar da grande importância do consentimento, esta premissa por não ser a única, não esgota as hipóteses garantidoras da regularidade do tratamento de dados pessoais. Como mencionado, a LGPD elenca situações em que não haverá necessidade do consentimento para que o tratamento ocorra em conformidade com a lei.

Tal cenário decorre justamente do fato de que exigir o consentimento para toda e qualquer atividade de tratamento dos dados pessoais acabaria por inviabilizar a efetiva prestação de um serviço, uma vez que impossibilitaria o fluxo natural da tratativa.

Conforme mencionado, o consentimento é a manifestação livre do titular, o que lhe confere o caráter facultativo e de autonomia da vontade. Se uma prestação de serviços, como a que perfaz o objeto desta licitação, exige e depende do tratamento de dados pessoais para ser efetivada, não há como se admitir que eventual autorização seja livre, uma vez que não há poder de escolha do titular.

Inclusive, no caso específico referente ao tratamento de dados na área da saúde, o leque de situações em que poderão ser aplicadas as hipóteses de dispensa de consentimento é maior, podendo ocorrer em mais situações do que o imaginado. Sendo assim, temos situações em que o Controlador deverá tratar dados pessoais:

- Por determinação de leis ou regulamentos a que ele está vinculado;
- Para que seja efetuado o cumprimento de determinado contrato específico;
- Para que o Controlador resguarde e exerça regularmente algum direito em processo judicial, administrativo ou arbitral;
- Nas situações que envolvem direitos fundamentais à vida e integridade física, envolvendo processamento de informações em prontuário, consulta e/ou acompanhamento médico;
- Quando possuir legítimo interesse na atividade, na estrita medida da lei e sem que apresente vícios capazes de prejudicar o titular.

É fundamental mencionar que todos os princípios que norteiam o tratamento de dados pessoais, insculpidos no Artigo 6º da LGPD, bem como os direitos dos titulares são integralmente respeitados, independentemente da base legal atribuída à atividade.

Deste modo, mesmo tendo papel importante nas tratativas envolvendo dados pessoais, o consentimento se faz desnecessário e até mesmo antinatural em casos em que a prioridade será a disponibilização do serviço a ser prestado, apresentando-se como inadequado ao fluxo de tratativas, não possuindo, assim, caráter adequado de base legal.

Nesse passo, ressalta-se que não há necessidade de a Licitante (vencedora do certame) apenas utilizar os dados pessoais conforme e após a aprovação do órgão da administração pública, conforme previsto no Item 15.5. da Minuta de Contrato (Anexo IX).

IV- DOS PEDIDOS

Face ao exposto, a Licitante requer, respeitosamente, que seja a presente impugnação recebida e conhecida pelo órgão da administração pública.

A Licitante também requer:

I. Que a Minuta de Contrato seja alterada para dispor sobre a posição de agentes de tratamento como Controladores Singulares, refletindo a situação fática e operacional do tratamento, respeitando a natureza do objeto da licitação, conforme exposto nesta impugnação;

II. Que a Minuta de Contrato seja alterada para exclusão da obrigatoriedade de autorização do órgão da administração pública para tratamento dos dados pessoais com base no consentimento, de modo que a Licitante, como Controladora Singular do tratamento, possa exercer e cumprir suas obrigações contratuais em plena conformidade com a legislação aplicável.

III. Por fim, requer ainda que em decorrência das alterações solicitadas, este respeitável órgão republique o Edital.

Termos em que,
Pede deferimento.

São Paulo, 18 de julho de 2025.

UNIMED SAÚDE E ODONTO S.A.

