
RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO 01/2025

Belo Horizonte, 23 de setembro de 2025.

Trata-se de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico Sesc em Minas n.º 000077-25 – Processo nº 004001-08850, cujo objeto é Empresa especificada na prestação de serviços de portaria para o Sesc em Minas.

1 - DA TEMPESTIVIDADE

Conforme item 4.1. do Edital convocatório, o prazo fatal para a apresentação de impugnação é de até 02 (dois) dias úteis anteriores à data de abertura da Sessão de Licitação, excluindo-se da contagem a data da sessão, programada para 29/09/2025. Dessa forma, considerando que a impugnação foi apresentada em 02/09/2025, esta foi tempestiva.

2 – DA IMPUGNAÇÃO

Desta feita, abaixo transcrevemos trechos para entendimento do ponto impugnado, em síntese, é impugnado ÀS EXIGÊNCIAS DE GARANTIA CONTRATUAL – CLÁUSULA 10.1 DO ANEXO IV, alegando a impugnante o seguinte:

“I. DA CLÁUSULA IMPUGNADA E SEU CARÁTER RESTRITIVO

A Cláusula 10.1 do Anexo IV do Edital dispõe:

“10.1. A CONTRATADA deverá apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura do Contrato, garantia contratual correspondente a 10% (dez por cento) do valor total do contrato, na modalidade de caução em dinheiro.”*

A exigência de garantia de 10% (dez por cento) do valor total do contrato, cumulada com a restrição à única modalidade de caução em dinheiro, para um serviço de portaria contínua – que, conforme expressamente declarado, não se qualifica como de grande vulto, alta complexidade técnica ou com riscos financeiros elevados – configura manifesta desproporção e restrição indevida à competitividade do certame.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA IMPUGNAÇÃO

1. DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO SESC E A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI GERAL DE LICITAÇÕES:

Conquanto o Sesc possua natureza jurídica de direito privado e seja regido por regulamento próprio, suas contratações devem ser pautadas pelos princípios gerais que regem a aplicação de recursos e a seleção da proposta mais vantajosa. A Resolução do Conselho Nacional do Sesc nº 1593/2024, em seu Art. 2º, estabelece que o Regulamento deve ser interpretado de acordo com premissas que incluem a "seleção da proposta mais vantajosa e garantia da transparência, da isonomia, da ética, da integridade, da legitimidade, da eficiência, da celeridade e da objetividade da aplicação dos recursos, práticas de controle e de colaboração, bem como o alcance de suas finalidades institucionais".

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada no sentido de que os regulamentos de licitações das entidades do Sistema "S" devem estar em conformidade com esses princípios, servindo a legislação federal de licitações como parâmetro subsidiário de controle e validade, especialmente em face de exigências que restrinjam indevidamente o caráter competitivo do certame.

Nesse sentido, o TCU tem reiteradamente decidido pela observância dos princípios licitatórios gerais:

Acórdão TCU nº 2.893/2014 – Plenário:

"As entidades do Sistema 'S', embora não se submetam às disposições da Lei 8.666/1993, devem, por força de seu caráter público, pautar seus procedimentos licitatórios pelos princípios que regem a Administração Pública, de modo a assegurar a máxima competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa."

Acórdão TCU nº 2.052/2012 – Plenário:

"Embora as entidades do Sistema S não se submetam diretamente à Lei de Licitações, seus regulamentos próprios devem guardar aderência aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, sob pena de serem invalidados pelo controle externo."

2. DA DESPROPORCIONALIDADE DO PERCENTUAL DE 10% (DEZ POR CENTO):

A Resolução do Conselho Nacional do Sesc nº 1593/2024, em seu Art. 34, estabelece que a garantia contratual, quando prevista no edital, poderá ser limitada a **30% (trinta por cento) do valor do contrato**. Embora o percentual de 10% (dez por cento) fixado na Cláusula 10.1 do Anexo IV do Edital esteja dentro do limite máximo previsto pelo Regulamento do Sesc, sua exigência para a prestação de serviços contínuos de portaria, que não se qualifica como obra ou serviço de engenharia de grande vulto, alta complexidade, ou com riscos excepcionais, é **desarrazoada e desproporcional** à natureza do objeto.

Apesar de o Sesc não se vincular à Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a regra geral de 5% (cinco por cento) estabelecida por esta lei (Art. 99, § 3º) serve como balizador de razoabilidade para a Administração Pública em geral, e seus princípios de economicidade e busca pela proposta mais vantajosa devem ser observados, conforme previsto no Art. 2º da própria Resolução Sesc 1593/2024. A jurisprudência do TCU é uníssona em coibir a exigência de percentuais elevados de garantia sem justificativa técnica adequada, mostrando que, mesmo que permitido por regulamento, a proporcionalidade é um princípio basilar:

Acórdão TCU nº 700/2015 – Plenário:

"A exigência de garantia contratual em percentual superior ao limite de 5% (cinco por cento) previsto na Lei 8.666/1993 (e, por analogia, na nova lei) para contratos que não se caracterizem como de alta complexidade ou grande vulto, sem a devida e robusta justificativa, mostra-se restritiva à competitividade e antieconômica."

*** Acórdão TCU nº 1.777/2014 – Plenário:**

"É ilegal a exigência de garantia contratual de 10% do valor do contrato se o objeto não apresenta grande complexidade técnica ou riscos financeiros consideráveis que justifiquem tal percentual, em descompasso com o § 2º do art. 56 da Lei 8.666/1993." (Referência à Lei anterior, mas o princípio é mantido na 14.133/2021).

A exigência de 10% (dez por cento) para o presente serviço, sem justificativa expressa no edital para tal elevação, onera excessivamente os licitantes, imobiliza capital de giro e, por conseguinte, restringe indevidamente a participação de potenciais proponentes, violando o princípio da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa.

3. DA ILEGALIDADE DA RESTRIÇÃO DA MODALIDADE DE GARANTIA:

A Cláusula 10.1, ao impor a modalidade exclusiva de "caução em dinheiro", embora permissível em tese para serviços com cessão de mão de obra pelo Art. 34, § 1º, da Resolução do Conselho Nacional do Sesc nº 1593/2024, carece de justificativa adequada e contraria os princípios da isonomia, competitividade e economicidade. O Art. 34 do Regulamento expressamente prevê as seguintes modalidades à escolha do prestador: "I - caução em dinheiro; II - fiança bancária; III - seguro garantia". A exceção para que o edital possa fixar o tipo de garantia (§1º) deve ser interpretada de forma restritiva e aplicada apenas quando houver justificativa robusta e pormenorizada que demonstre a inviabilidade ou a insuficiência das demais modalidades para a segurança contratual do Sesc no caso concreto.

A imposição exclusiva da caução em dinheiro é a modalidade mais onerosa, imobilizando capital de giro e dificultando a participação de empresas, especialmente as de menor porte. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União rechaça a restrição desmotivada de modalidades de garantia, por ferir os princípios da isonomia e da competitividade:

Acórdão TCU nº 1.299/2012 – Plenário:

"A Administração Pública não pode exigir modalidade de garantia que restrinja a competitividade, devendo admitir todas as modalidades previstas em lei, conferindo ao licitante a liberdade de escolha, salvo se justificada a limitação de forma inequivocamente demonstrada no processo licitatório. A restrição a uma única modalidade de garantia, sem a devida justificativa, fere os princípios da competitividade e da economicidade."

Acórdão TCU nº 2.657/2014 – Plenário:

"É irregular a exigência de modalidade de garantia restritiva da competitividade, devendo o edital prever todas as modalidades de garantia admitidas pela legislação, a fim de que o licitante possa escolher a que melhor se adapte às suas necessidades."

No presente caso, o edital não apresenta qualquer justificativa técnica ou econômica que fundamente a exclusão das demais modalidades de garantia expressamente previstas no Art. 34 do próprio Regulamento do Sesc, o que configura uma restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

III. DO PEDIDO

Diante do exposto, e em atenção aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade que devem nortear o processo licitatório, requer-se a Vossa Senhoria:

1. O acolhimento da presente impugnação.
2. A retificação da **Cláusula 10.1 do Anexo IV (Minuta do Contrato)** para que sejam permitidas todas as modalidades de garantia previstas no Art. 34 da Resolução do Conselho Nacional do Sesc nº 1593/2024, conferindo ao futuro contratado a opção de escolha entre caução em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, salvo se o edital apresentar justificativa expressa e detalhada para a restrição à única modalidade de caução em dinheiro para este serviço específico, fundamentada nos princípios de segurança e garantia da contratação.

A presente medida contribuirá para a ampliação da competitividade do certame e para a obtenção da proposta mais vantajosa para o Sesc, em estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública e o controle dos gastos.

Nestes termos, pede deferimento.”

4 – DA ANÁLISE

É importante destacar que cabe à área técnica demandante, detentora de conhecimentos técnicos, estabelecer as definições técnicas, em atenção e respeito as premissas que orientam as contratações em âmbito do Sesc, se atentar e sopesar quanto à aplicabilidade das premissas de regências de suas contratações com o fim, primordial, de se alcançar a melhor contratação possível.

Assim, tratando-se das razões de matéria técnica, por sua vez, a área técnica demandante, manifestou:

“A exigência da caução em dinheiro como única modalidade de garantia contratual, além daquela já prevista em nossa resolução nº 1.593/2024, § 1º Art. 34, tem também com intenção garantir Liquidez e Execução Imediata, ou seja, a caução em dinheiro permite à Administração o acesso direto e imediato aos recursos depositados em caso de inadimplemento contratual, principalmente a aqueles relacionados aos direitos dos trabalhadores terceiros, sem necessidade de acionamento judicial ou extrajudicial de terceiros, como seguradoras ou instituições financeiras.

Ainda em tempo, considerando a natureza do objeto contratual — Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de portaria, nas dependências das unidades do Sesc em Minas, entende-se que a exigência de caução em dinheiro é medida prudente e proporcional, visando mitigar riscos financeiros e assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas e principalmente aquelas de cunho trabalhista.”

Reza, de forma expressa, o art. 34, e seu parágrafo 1º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc (Resolução do Departamento Nacional do Sesc de nº 1.593/2024):

Art. 34. A prestação de garantia do contrato, quando prevista no edital, limitada a 30% (trinta por cento) do valor do contrato, e à escolha do prestador, constará de:

I - caução em dinheiro;

II - fiança bancária;

III - seguro garantia.

§ 1.º Nos casos de obras e serviços de engenharia ou de objeto com cessão de mão de obra, o edital poderá fixar o tipo de garantia dentre os elencados nos incisos deste artigo.

Como posto, a norma regulamentar permite, para os casos de contratação de cessão de mão de obra, que as áreas técnicas responsáveis pela elaboração do Edital e anexos fixem a forma de garantia a ser prestada pelas contratadas, como forma de garantir maior eficiência nas suas contratações.

De se dizer, de plano, que o objeto da presente licitação - prestação de serviços contínuos de portaria -, se enquadra como cessão de mão de obra, conforme expresso no art. 108 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil de nº 2.110/2022:

Art. 108. Cessão de mão de obra é a colocação à disposição da empresa contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de trabalhadores que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade fim, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação, inclusive por meio de trabalho temporário na forma da Lei nº 6.019, de 1974. (Lei nº 8.212, de 1991, art. 31, § 3º; e Regulamento da Previdência Social, de 1999, art. 219, § 1º).

Cumprido registrar, ainda, que a área técnica responsável **justificou e apontou as razões pelas quais entende pela necessidade de definição da forma de garantia para a contratação em tela.**

A justificativa pontuou:

- **Liquidez e Execução Imediata:** A caução em dinheiro permite à Administração acesso direto e imediato aos recursos em caso de inadimplemento, especialmente para cobrir direitos de trabalhadores terceirizados, sem a necessidade de acionar judicialmente seguradoras ou instituições financeiras.
- **Natureza do Objeto Contratual:** Considerando que o contrato é para serviços contínuos de portaria, a caução em dinheiro é vista como uma medida prudente e proporcional para mitigar riscos financeiros e assegurar o cumprimento das obrigações, principalmente as trabalhistas.

O **Artigo 2º da Resolução Sesc nº 1.593/2024** estabelece que o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc deve ser interpretado à luz da natureza jurídica **privada** dos serviços sociais autônomos. Sendo assim, embora desempenhem funções de interesse público, não se submetem ao regime jurídico de direito público, mas sim a regulamentos próprios, aprovados pelos respectivos Conselhos Nacionais.

A elaboração do instrumento convocatório observou rigorosamente os princípios e diretrizes previstos nos incisos I e II do referido artigo:

- **Inciso I –** Priorização da proposta mais vantajosa, assegurando a **transparência, isonomia, ética, integridade, legitimidade, eficiência, celeridade e objetividade**

na aplicação dos recursos. Também contempla práticas de controle e colaboração, visando ao cumprimento das finalidades institucionais do Sesc.

- **Inciso II** – Promoção, sempre que possível, da **inovação** e da **sustentabilidade ambiental, econômica e social**, como elementos estratégicos na condução dos processos licitatórios

Adicionalmente, destaca-se que a **exigência de garantia contratual** já vem sendo aplicada desde o ano de 2024 nos processos licitatórios que envolvem **cessão de mão de obra**. Essa prática tem se mostrado eficaz, não tendo ocasionado qualquer prejuízo à conclusão dos certames, reforçando a segurança jurídica e a responsabilidade contratual entre as partes envolvidas.

5 – DA DECISÃO

Isto posto, **CONHEÇO** da impugnação apresentada, e no mérito **NEGO-LHE PROVIMENTO**, desse modo, mantendo o referido edital inalterado.

Wanessa Peres Rabelo

Comissão Permanente de Licitação do Sesc em Minas