
RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO 01/2026

Belo Horizonte, 15 de janeiro de 2025.

Trata-se de Impugnação ao Edital da Concorrência Sesc em Minas n.º 000013-2025 – Processo nº 004001-09076

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 16/01/2026. Dessa forma, considerando que a impugnação foi apresentada em 12/01/2026, esta foi tempestiva.

2 – DA IMPUGNAÇÃO

Desta feita, abaixo transcrevemos trechos para entendimento do ponto impugnado, alegando a impugnante o seguinte:

“(...)

II - DOS FATOS

A subscrevente tendo interesse em participar da licitação supramencionada, adquiriu o respectivo Edital e ao analisá-lo, deparou-se com ilegalidade que afronta às normas que regem o procedimento licitatório, como à frente será demonstrado.

III – DAS ILEGALIDADES**A) DO EXCESSO DE EXIGÊNCIAS: CLÁUSULAS RESTRITIVAS**

O "Sistema S", embora tenha regulamento próprio, deve seguir os princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa, por isso, o edital está em desacordo com a realidade do setor das agências de viagens.

O edital em epígrafe apresenta um acúmulo de exigências de habilitação que, somadas, criam uma barreira intransponível para a vasta maioria das agências do país, ferindo o Art. 37, XXI da Constituição Federal, que permite apenas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

1. Dos Certificados PCI DSS e ISO/IEC 27001:2022

Tais certificações são de altíssimo custo e complexidade, voltadas a processadores de dados e segurança de cartões de crédito. Exigir que uma agência de viagens detenha ambas as certificações para um serviço de agenciamento é desproporcional.

- A segurança de dados já é garantida pela LGPD (Lei 13.709/18), a qual a contratada deve aderir.
- Exigir certificações internacionais privadas como requisito de habilitação restringe o certame a um grupo ínfimo de grandes players, em detrimento do interesse público.

O PCI DSS (Payment Card Industry Data Security Standard) é uma norma mundial de segurança para empresas que processam, armazenam ou transmitem dados de cartões de crédito.

- Por que é desproporcional? Numa licitação com o SESC, o pagamento das passagens geralmente é feito via faturamento (nota empenhada) ou Cartão de Pagamento do Governo/Órgão. A agência não é uma "operadora de cartão" ou um "gateway de pagamento".

- A "Inutilidade" Técnica: Se a agência utiliza sistemas de terceiros para reserva (como os GDS Sabre ou Amadeus), esses sistemas já possuem o PCI DSS. Exigir que a agência (a intermediária) também tenha, é como exigir que uma papelaria tenha certificação de segurança de fabricação de papel para vender um caderno.

- Custo Proibitivo: Obter essa certificação custa dezenas (ou centenas) de milhares de reais em auditorias anuais. Exigi-la elimina 99% das agências de viagens do Brasil, restando apenas 3 ou 4 gigantes do setor.

A ISO/IEC 27001:2022 trata do Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI). É o padrão ouro para empresas de TI, Data Centers e Bancos.

- Relação com o Objeto: O objeto da licitação é agenciamento de viagens, não é "consultoria em segurança da informação" ou "hospedagem de dados sensíveis".

- Princípio da Finalidade: A Administração só pode exigir certificações que garantam que o serviço será entregue. Uma agência sem ISO 27001 emite uma passagem com a mesma eficácia que uma agência com ISO. A segurança dos dados dos passageiros já é protegida pela LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), que é uma obrigação legal e dispensa certificações privadas caríssimas.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado (Acórdãos 1091/2025 e 1094/2021 - Plenário) de que:

"É vedada a exigência de certificações ISO como requisito de habilitação, salvo em casos de extrema complexidade onde a ausência da norma impeça a execução do objeto."

O agenciamento de viagens é considerado um serviço comum, sem complexidade tecnológica que justifique tal rigor.

2. Dos Atestados: Quantidade de Emissões e Limite Temporal

A exigência de 15.410 emissões anuais em apenas 2 atestados e com limitação de 5 anos é flagrantemente ilegal.

- Súmula 263 do TCU: É vedado limitar o número de atestados para comprovar capacidade técnica, salvo se houver justificativa técnica específica (o que não ocorre no agenciamento).

- Limitação de 5 anos: O conhecimento técnico não "vence". Limitar o tempo de expedição do atestado impede que empresas sólidas e experientes participem, sem qualquer justificativa lógica.

Assim, tal exigência deve ser retificada para outra que seja esteja dentro dos parâmetros legais e que não realize o cerceamento da competitividade na licitação.

3. Do Patrimônio Líquido de 10% e Garantia Contratual

O edital exige cumulativamente:

1. Índices financeiros usuais;
2. Patrimônio Líquido (PL) mínimo de 10% do valor estimado;
3. Garantia Contratual.

A exigência de PL de 10% independentemente de bons índices financeiros é punitiva. Além disso, a cumulação de exigência de capital mínimo com garantia contratual é considerada abusiva pelo TCU quando não demonstrada a real necessidade de dupla garantia para a execução do objeto.

4. Do Profissional Exclusivo

Exigir um profissional exclusivo fere a liberdade de gestão da empresa e onera desnecessariamente o contrato. A entidade deve exigir o resultado (o atendimento de qualidade) e não o controle da escala de trabalho do funcionário da contratada.

IV - DOS PEDIDOS

Pelos ditames normativos e principiológicos que rege o processo licitatório e a administração pública, espera-se que seja acolhida a presente Impugnação o pedido abaixo descrito, para que seja desenvolvido um processo de licitação com a maior lisura e assertividade possível.

Sendo assim, requer-se:

- a) O acolhimento da presente Impugnação;
- b) A exclusão da obrigatoriedade das certificações PCI DSS e ISO 27001, aceitando-se declarações de conformidade com a LGPD;
- c) A alteração do edital para incluir a permissão de somatório de ilimitados atestados de capacidade técnica e exclusão do limite temporal de 5 anos;
- d) A retificação do edital para a flexibilização do Patrimônio Líquido, escolhendo entre o patrimônio de 10% ou a garantia, visto a ilegalidade de exigir ambos;
- e) A substituição do item que pede exclusividade do profissional de atendimento por garantia de níveis de serviço (SLA);
- f) A determinação de republicação do edital, escoimado do vício apontado, reabrindo se o prazo inicialmente previsto, conforme art. 55, §1º da Lei nº 14.133/2021.”

3 – DA NATUREZA JURÍDICA DO SESC

Inicialmente, cabe ressaltar que o Sesc não é entidade pública, por conseguinte, não é integrante da Administração Pública, seja ela direta ou indireta. Trata-se de Instituição de direito privado sem qualquer vinculação ao Estado, criada em 13/09/1946 por meio do Decreto-Lei nº 9.853, com objetivo de contribuir para a qualificação do mercado pela formação e valorização do trabalhador, tendo como escopo, ainda, a assistência social nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer.

Aliás, além de estar previsto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 9.853 de 13/09/1946, de forma expressa, que o Sesc possui personalidade jurídica de direito privado, a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 240, dispõe que os serviços sociais autônomos e de formação profissional vinculados ao sistema sindical são instituições privadas, e não públicas, como equivocadamente está sendo enquadrado.

Destarte, importante salientar que, em matéria de licitações para contratações de prestadores de serviços ou fornecedores, o Sesc em Minas se sujeita às regras estabelecidas pelo Regulamento de Licitações e Contatos próprio, consolidado pela Resolução nº 1593/2024, de 02/05/2024, do Conselho Nacional do Sesc, e não à Lei Federal nº 14.133/2021 e outras aplicáveis à Administração Pública.

Neste aspecto, importante, ainda, salientar que a validade e eficácia dos procedimentos que envolvem as licitações e contratos no Sesc não são vinculados e determinados pela Lei Federal de Licitações. Não se interpreta extensivamente ao Sesc os deveres, limites, proibições a que a Administração Pública se sujeita, admitindo-se, no que couber, a observância dos princípios gerais da administração pública. Sobre isso, já manifestou o Tribunal de Contas da União em uma de suas decisões:

As Entidades do Sistema “S” não são alcançadas pelo art. 1º da Lei 8.666/93. (AC 3362/2009-1ª Câmara). Os Serviços Sociais Autônomos, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993, não estão sujeitos à estrita observância dessa Lei, mas sim a seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar nos princípios gerais do processo licitatório, devendo, contudo, ser consentâneos com os princípios constantes do art. 37, caput, da Constituição Federal e seguir os princípios gerais relativos à administração pública. (sem destaque no original).

Vê-se, assim, que ao contrário do pretendido na impugnação ao Edital – Concorrência nº 000013/2025, não são de aplicação direta no caso em tela a Lei nº 14.133/2021, dentre outras normas voltadas à Administração Pública.

Ultrapassadas as questões afetas à natureza jurídica do Sesc em Minas e as normas a que se sujeita, passa-se à análise do mérito.

4 – DA ANÁLISE

Inicialmente, cabe destacar que segundo as premissas do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, têm se que as licitações no âmbito da instituição têm como objetivo a seleção da proposta mais vantajosa e a garantir a legitimidade, a eficiência e a objetividade da aplicação dos recursos do Sesc, bem como o alcance de suas finalidades institucionais.

Assim, cumprirá ao edital traçar em seu corpo, dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes, de forma que, uma vez preenchidos, presumir-se-á a aptidão do licitante para executar o contrato. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

considerando o caráter técnico da impugnação apresentada, foi encaminhada para área técnica competente, que emitiu o seguinte parecer:

1. Dos Certificados PCI DSS e ISO/IEC 27001:2022

Embora o serviço envolva agenciamento de viagens, o objeto central da contratação é a disponibilização de uma solução SaaS integrada ao ambiente corporativo do SESC, conforme especificado no edital. Tal solução:

Armazenará e tratará dados pessoais e dados sensíveis de colaboradores (incluindo documentos, itinerários, localidades, dados funcionais);
Operará por meio de integração via SSO com o diretório corporativo, manipulando tokens de autenticação e mecanismos de autorização;
Processará ou transitará informações relacionadas a pagamentos por cartão, mesmo que por meio de gateways externos;
Atuará como interface de interação entre usuários internos, fornecedores, companhias aéreas e sistemas de pagamento.

Portanto, trata-se de plataforma tecnológica de alta criticidade, e não de serviço simples, manual ou administrativo. Em função disso, os requisitos de segurança da informação devem ser proporcionais ao risco envolvido.

- A segurança de dados já é garantida pela LGPD (Lei 13.709/18), a qual a contratada deve aderir.

A exigência de certificações não é substituída pela LGPD, pois a LGPD não define quais controles técnicos devem ser aplicados. Ela determina que o controlador siga boas práticas e padrões de segurança existentes no mercado.

- Exigir certificações internacionais privadas como requisito de habilitação restringe o certame a um grupo ínfimo de grandes players, em detrimento do interesse público.

O PCI DSS (Payment Card Industry Data Security Standard) é uma norma mundial de segurança para empresas que processam, armazenam ou transmitem dados de cartões de crédito.

- Por que é desproporcional? Numa licitação com o SESC, o pagamento das passagens geralmente é feito via faturamento (nota empenhada) ou Cartão de Pagamento do Governo/Órgão. A agência não é uma "operadora de cartão" ou um "gateway de pagamento".
- A "Inutilidade" Técnica: Se a agência utiliza sistemas de terceiros para reserva (como os GDS Sabre ou Amadeus), esses sistemas já possuem o PCI DSS. Exigir que a agência (a intermediária) também tenha, é como exigir que uma papelaria tenha certificação de segurança de fabricação de papel para vender um caderno.

O PCI DSS é aplicável a qualquer participante do fluxo de dados de cartão de crédito, incluindo sistemas que:

- Integram-se a gateways;
- Realizam pré-reservas ou reservas com garantias;
- Processam VCN (cartões virtuais);
- Armazenam dados correlacionados à transação;
- Manipulam informações ligadas a pagamento, mesmo que não armazenem PAN completo.

O cenário descrito na licitação (incluindo uso de cartões corporativos para reservas) atrai diretamente os requisitos do PCI DSS.

Portanto, a exigência não é desproporcional, mas decorrente do próprio modelo de pagamento adotado.

- Custo Proibitivo: Obter essa certificação custa dezenas (ou centenas) de milhares de reais em auditorias anuais. Exigi-la elimina 99% das agências de viagens do Brasil, restando apenas 3 ou 4 gigantes do setor.

A ISO/IEC 27001:2022 trata do Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI). É o padrão ouro para empresas de TI, Data Centers e Bancos.

A ISO 27001:2022 é o principal padrão internacional para Sistemas de Gestão de Segurança da Informação (SGSI) e é amplamente adotada para ambientes SaaS, serviços em nuvem e plataformas corporativas que tratam dados de clientes.

Dado que a plataforma contratada:

Armazenará dados pessoais e sensíveis;

Será acessada por SSO;

Estará hospedada em ambiente de nuvem;

Deverá garantir controle de acesso, segregação, criptografia, gestão de incidentes e continuidade de negócios.

A exigência de ISO 27001 está alinhada ao risco tecnológico, não havendo desproporção.

- Relação com o Objeto: O objeto da licitação é agenciamento de viagens, não é "consultoria em segurança da informação" ou "hospedagem de dados sensíveis".
- Princípio da Finalidade: A Administração só pode exigir certificações que garantam que o serviço será entregue. Uma agência sem ISO 27001 emite uma passagem com a mesma eficácia que uma agência com ISO. A segurança dos dados dos passageiros já é protegida pela LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), que é uma obrigação legal e dispensa certificações privadas caríssimas.
- O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado (Acórdãos 1091/2025 e 1094/2021 - Plenário) de que:
 - "É vedada a exigência de certificações ISO como requisito de habilitação, salvo em casos de extrema complexidade onde a ausência da norma impeça a execução do objeto." O agenciamento de viagens é considerado um serviço comum, sem complexidade tecnológica que justifique tal rigor."

O objeto do edital é um serviço SaaS de alta criticidade, que envolve manipulação de dados pessoais e de pagamento, integração via SSO e hospedagem em ambiente de nuvem, exigindo assim, segurança e complexidade tecnológica. Sendo assim, mantêm-se válidas as exigências de segurança constantes no edital, como forma de garantir a proteção dos dados dos usuários, a continuidade operacional e a segurança das transações realizadas pelo futuro contratado.

2. Dos Atestados: Quantidade de Emissões e Limite Temporal

No que se refere à comprovação de capacidade técnica, a definição de quantitativo mínimo de emissões, a limitação do número de atestados e o recorte temporal de até cinco anos não possuem caráter arbitrário ou restritivo quando devidamente motivados, como ocorre no presente certame. Tais exigências encontram-se diretamente vinculadas à estimativa de consumo baseada em histórico real, à necessidade de assegurar capacidade operacional efetiva para atendimento simultâneo de múltiplas unidades do Sesc em Minas, e à mitigação de riscos de descontinuidade ou falhas na prestação do serviço.

A limitação do número de atestados tem por finalidade comprovar a execução de operações estruturadas, integradas e de volume relevante, e não experiências fragmentadas que não evidenciem capacidade efetiva de gestão, rastreabilidade das informações e maturidade operacional.

Quanto à limitação temporal dos atestados a cinco anos, tal exigência não invalida experiências anteriores, mas assegura que a capacidade demonstrada seja atual, aderente às normas vigentes e compatível com a evolução tecnológica do setor, especialmente no que se refere a NDC, VCN e segurança da informação. A instituição não está obrigada a aceitar experiências defasadas que possam comprometer a eficiência, a segurança e a regularidade da execução contratual.

3. Do Patrimônio Líquido de 10% e Garantia Contratual

No que se refere às exigências econômico-financeiras, tais instrumentos possuem natureza, finalidade e momentos de aferição distintos, não configurando duplicidade ou abuso. Enquanto os índices e o patrimônio líquido avaliam a solidez econômico-financeira da licitante no momento da habilitação, a garantia contratual visa resguardar a instituição contra riscos de inadimplemento durante a execução do contrato. A cumulação dessas exigências está diretamente relacionada ao elevado volume financeiro envolvido, à continuidade do serviço e aos riscos inerentes à contratação, revelando-se proporcional, razoável e necessária à proteção do interesse da instituição, conforme devidamente justificado no Termo de Referência.

4. Do Profissional Exclusivo

A exigência de disponibilização de profissional dedicado ao atendimento do contrato decorre da necessidade de garantir continuidade, eficiência e padronização na prestação dos serviços, assegurando a adequada gestão das demandas, a preservação do histórico operacional e a mitigação de riscos decorrentes de falhas de comunicação ou descontinuidade no atendimento. A simples previsão de níveis de serviço (SLA), por si só, não substitui a necessidade

de profissional dedicado. Tal exigência não configura ingerência indevida na organização interna da contratada, mas sim a definição de estrutura mínima indispensável à execução satisfatória do objeto, nos termos do Termo de Referência.

Destacamos que a exigência das certificações PCI DSS e ISO 27001 está em total conformidade com o regulamento de licitações do Sesc, conforme estabelecido na RESOLUÇÃO SESC N.º 1.593/2024. Vejam:

Art. 26, §5.º: Podem ser exigidos certificados, laudos ou documentos análogos que demonstrem a qualidade do objeto ou processo de fabricação emitidos por instituição oficial competente ou por instituição credenciada.

As exigências de certificações PCI DSS e ISO 27001 são justificadas e proporcionais, garantindo que a empresa contratada possua os controles necessários para a segurança e proteção dos dados sensíveis. Essas certificações não configuram direcionamento do certame, mas sim um critério objetivo para assegurar a qualidade e a segurança dos serviços contratados, conforme estabelecido na Resolução SESC Nº 1.593/2024.

Quanto a capacidade técnica, a impugnante sustenta que a exigência de comprovação de experiência mínima correspondente a 15.410 emissões anuais, mediante apresentação de até 2 (dois) atestados de capacidade técnica, emitidos nos últimos 5 (cinco) anos, seria ilegal e restritiva à competitividade.

A exigência de comprovação de quantitativo mínimo de emissões não se destina a restringir a competitividade, mas sim a assegurar que a licitante possua experiência efetiva e compatível com a escala operacional do contrato. O objetivo é estabelecer parâmetros que reflitam a dimensão real do contrato, evitando a contratação de empresas sem experiência compatível com o porte da demanda.

O objeto em questão demanda elevado volume de emissões, regularidade, controle operacional e capacidade de atendimento contínuo.

No que se refere à limitação da comprovação técnica a até 2 (dois) atestados, não procede a alegação de afronta à Súmula nº 263 do TCU. A referida Súmula veda a limitação do número de atestados sem justificativa técnica, o que não é o caso dos autos. A restrição estabelecida no edital visa assegurar que a experiência apresentada seja consolidada, contínua e representativa, evitando a soma artificial de diversos contratos de pequeno porte que, isoladamente, não demonstrariam capacidade operacional compatível com o objeto.

Ressalte-se que a exigência é objetiva, isonômica e aplicável a todas as licitantes, não configurando direcionamento ou restrição indevida à competitividade.

Quanto à exigência de que os atestados tenham sido emitidos nos últimos 5 (cinco) anos, igualmente não assiste razão à impugnante.

Embora o conhecimento técnico, em tese, não se extinga com o tempo, é fato que processos, tecnologias, sistemas e normas aplicáveis ao objeto evoluem, sendo legítimo que o Sesc exija comprovação de experiência recente, apta a demonstrar que a licitante mantém capacidade operacional atualizada.

A impugnante sustenta que a exigência cumulativa de índices financeiros, patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação e garantia contratual seria punitiva e abusiva, sob o argumento de que configuraria dupla garantia, em afronta ao entendimento do Tribunal de Contas da União.

A exigência de patrimônio líquido mínimo e índices financeiros encontra respaldo na necessidade de comprovação da capacidade econômico-financeira da licitante, e são legítimos para avaliação da saúde financeira da licitante, especialmente diante da natureza do objeto, que demanda continuidade e estabilidade operacional. Além disso, tal exigência está de acordo com o estabelecido na Resolução Sesc nº 1.593/2024, vejam:

Art. 16: Para habilitação em licitação, poderá ser exigida dos interessados, no todo ou em parte, conforme estabelecido no edital, documentação relativa à:

III - qualificação econômico-financeira:

- a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, ou balanço de abertura no caso de empresa recém-constituída, que comprovem a situação financeira da empresa, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital;
- b) certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
- c) garantia de proposta, nas mesmas modalidades e critérios previstos no artigo 34 deste Regulamento, que para o licitante vencedor será devolvida quando da assinatura do contrato;
- d) capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo;
- e) relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados;

No que se refere à garantia contratual, sua finalidade é distinta da exigência de patrimônio líquido. A garantia visa assegurar o adimplemento das obrigações contratuais, protegendo o Sesc em Minas contra riscos de inadimplemento, paralisação ou execução defeituosa do contrato.

Assim, não se configura “dupla garantia”, mas sim instrumentos distintos, com finalidades diversas, plenamente compatíveis entre si e adequados à proteção do interesse institucional do Sesc em Minas.

Destacamos que a complexidade, a relevância institucional do objeto e os riscos envolvidos justificam a adoção de mecanismos múltiplos e complementares de mitigação de riscos.

Argumenta ainda, a impugnante que a exigência de profissional exclusivo violaria a liberdade de gestão da empresa contratada e imporia ônus desnecessário ao contrato, defendendo que a Contratante deveria exigir apenas o resultado final.

A exigência de profissional exclusivo não representa ingerência indevida na gestão interna da contratada, mas sim medida técnica e operacional voltada à garantia da qualidade, continuidade e padronização dos serviços prestados, especialmente em atividades que exigem dedicação integral, conhecimento e resposta imediata às demandas do Sesc.



CNC | Fecomércio MG
Sindicatos Empresariais | Senac

Sesc, integrado
ao Sistema
Fecomércio MG

Processo: 004001-09076

Folha:

Importante destacar que a exigência é isonômica, aplicável a todas as licitantes, não configurando direcionamento ou restrição indevida à competitividade, mas sim critério objetivo de execução contratual.

Ante tais considerações, entendemos que não há ilegalidade no Edital, mantendo o entendimento contido no atual instrumento convocatório.

5 – DA DECISÃO

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

Comissão Permanente de Licitação do Sesc em Minas