
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 subscritora 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 Contratos 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 destaques 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, vejamos:

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.

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