

REFERÊNCIA: IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA POR EMPRESA INTERESSADA EM PARTICIPAR DO PROCESSO LICITATÓRIO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO 13/2025 – licitação 1071089.

Empresa interessada em participar no processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n. 13/2025 – licitação 1071089, protocolizou impugnação ao edital do Pregão Eletrônico em referência, em síntese, alegando que há “restrição de competitividade” no edital lastreando sua impugnação na legislação nacional de licitações, Lei 14.133/2021 E NO Decreto 10.024/2019.

Em um primeiro ponto, cabe esclarecer que, muito embora o Senac/SC realize licitações para a aquisição de seus produtos e serviços, este não está vinculado a aplicação da legislação federal para licitações, materializada na extinta Lei 8.666/93 e demais decretos norteadores do Pregão Eletrônico, ou, na atual legislação, Lei 14.133/2021, estando vinculado a regramento próprio, qual seja, o Regulamento de Licitações e Contratos do SENAC materializado na **Resolução Senac n. 1.270/2024**, conforme exposto e publicado no Edital do presente certame.

Neste sentido, da obrigação de realizar processos licitatórios para suas aquisições e contratações, os Serviços Sociais Autônomos devem seguir alguns regramentos para tanto. Assim nos esclarece Fernanda Marinela, nos seguintes termos:

Consoante a maioria da doutrina, eles estão sujeitos à licitação, conforme previsão do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que estabelece um rol indicativo dos entes da Administração Direta e Indireta, além das demais entidades controladas direta e indiretamente pelo Poder Público, hipótese em que se enquadram esses entes de cooperação, em razão da possibilidade de arrecadação de tributos e o consequente controle pelos órgãos especializados.

Entretanto, **há orientação contrária do Tribunal de Contas da União, quando se tratar de verdadeiros serviços sociais autônomos. Para esse órgão, “a partir da Decisão 907/97 – Plenário - Ata 53/97, firmou-se o entendimento de que os Serviços Sociais Autônomos não se subordinam aos estritos termos da Lei nº 8.666/93 e sim aos regulamentos próprios”.** (Acórdão 1.337/2003 – 1ª Câmara, Min. Relator Humberto Guimarães Souto, DOU de 2.7.2003). O TCU adotou uma solução de consenso, admitindo a adoção de um regulamento próprio para licitações e contratações administrativas, com regras próprias simplificadas, previamente aprovadas pelo próprio órgão, o que denominou Regulamento Simplificado do Sistema “S”, que foi aprovado no julgamento dos autos TC-001.620/98-3, publicado no DOU de 7.8.1998.¹ (**grifo nosso**)

¹ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010. p. 160.

Sendo certo que não estão inseridos no Rol das entidades que devem seguir os regramentos da Lei 8.666/93, expresso em seu artigo 1º e parágrafo único:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, Lei n. 8.666/1993)

Neste sentido a decisão 907/1997 – Plenário do TCU, que afastou a aplicação da Lei 8.666/93, aos Serviços Sociais Autônomos, uma vez que são entidades de cooperação com o Estado, e não fazem parte da Administração, seja direta ou indireta. Decisão esta ratificada pelo Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário nº 789.874-DF, de 17 de setembro de 2014.

3.11. A natureza singular dos serviços sociais autônomos, como entes de cooperação com o Poder Público, assim definido pela doutrina, com administração e patrimônio próprios, não os obriga a atuar como entidades da Administração Pública. Portanto, não se pode exigir dessas instituições a obediência às disposições da Lei nº 8.666/93, até porque, como vimos, a competência da União para legislar sobre licitações e contratos não se estende a esses serviços. (BRASIL, TCU. Acórdão Decisão 907/1997)

Da mesma forma, a Lei 14.133/2021, chamada Nova Lei de Licitações e Contratos, também não contemplou os Serviços Sociais Autônomos, dentro do rol dos entes que se submetem aos seus regramentos, permanecendo estes submetidos aos regulamentos próprios.

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:
I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;
II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.
§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei. (BRASIL, Lei n. 14.133/2021)

Portanto, os Serviços Sociais Autônomos não estão vinculados a legislação federal sobre Licitações e Contratações Públicas, mas, estão

obrigados a respeitar os princípios gerais de licitação. Estando vinculados, desta forma, a regulamentos próprios, mais simples que a legislação federal, mas não muito distantes dos regramentos esculpidos na legislação.

Neste ponto, muito elucidativa é a posição do professor Joel de Menezes Niebhur:

Os Serviços Sociais Autônomos (Sesc, Sesi, Senac, Senai), qualificados como entidades paraestatais, são compostos por personalidades de direito privado, que prestam assistência social a certos grupos ou categorias, oficializados pelo Estado, de quem recebem autorização para arrecadar e dispor de contribuições parafiscais. Em decorrência do ingresso de tais recursos, que são cobrados por força do Estado, o regime jurídico a que se sujeitam os serviços sociais autônomos é híbrido: regido em parte pelo direito privado, em parte pelo direito público.

Entre os ditames decorrentes do direito público, ganha ênfase a obrigatoriedade de se estabelecerem processos de contratação em consonância com os princípios do direito administrativo, tal como ocorre com as organizações sociais, com as organizações da sociedade civil de interesse público e com as organizações da sociedade civil: não são obrigadas a realizar licitação pública nos termos estritos e próprios da Administração Pública e gozam de liberdade para dispor de seus próprios regulamentos, com suas próprias regras, desde que não destoem dos princípios administrativos. Não se subordinam, portanto, às regras da Lei n. 14.133/2021.

Nada obstante isso, em dadas situações, o Tribunal de Contas da União vem forçando as entidades do Sistema “S” a adotarem em seus regulamentos as soluções da Lei n. 8.666/1993. De modo geral, o Tribunal de Contas da União argumenta que a não adoção de tais soluções importaria violação aos princípios administrativos. Essas assertivas costumam ser lançadas sem fundamentação consistente e parecem ser apenas decorrentes de juízos em tudo subjetivos dos seus órgãos técnicos ou de seus ministros. A postura do Tribunal de Contas da União acaba retirando a autonomia das entidades do Sistema “S” e as assemelhando aos órgãos e entidades da Administração Pública. Inclusive, **o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de fazer reparos à atuação do Tribunal de Contas da União, desfazendo decisão prolatada nessa direção.² (grifo nosso)**

Desta forma, a não submissão dos Serviços Sociais Autônomos a legislação geral federal sobre licitações, ou seja, à Lei 14.133/2021, está consolidada.

No primeiro ponto impugnado pela interessada, que trata do “pagamento via nota fiscal com código de barras”, não há que prosperar, uma vez que o edital não faz qualquer restrição, apenas apresenta quais documentações devem ser apresentadas para o pagamento, para que se cumpra as exigências normativas de permanecer, a vencedora da licitação, em conformidade com a regularidade fiscal, e, nota fiscal do serviço prestado.

Desta forma, a apresentação de nota fiscal com código de barras (fatura) para pagamento em nada difere do pedido no edital.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. pp. 79-80.

Em alusão a este ponto, podemos inclusive, salientar que a ora impugnante detém contrato com o Senac/SC e os pagamentos são realizados por meio de fatura com código de barras, sem qualquer contratempo.

Assim, não merece prosperar a impugnação neste ponto, permanecendo o edital sem alteração.

No segundo ponto impugnado pela interessada, trata de "solicitação de inclusão de previsão de penalidade por atraso de pagamento", temos a esclarecer que o Senac/SC, por não fazer parte da Administração Pública, direta ou indireta, não se submete as normativas para os entes públicos, como já explanado.

Neste ponto, assiste parcialmente razão a hora impugnante, devendo o edital ser retificado, passando, assim, a constar o item 7.6 na cláusula sétima da minuta contratual, a ser aplicado no caso de pagamento em atraso por conta do Senac/SC.

No que diz respeito a impugnação aos itens técnicos, a área técnica responsável apresentou suas considerações, nos seguintes termos:

O SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL – SENAC SC, vem por meio desse esclarecer os pontos levantados no documento de impugnação recebido pela empresa Oi S.A. – em Recuperação Judicial referente ao Edital do Pregão Eletrônico 13/2025. Esse certame tem por objetivo a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviço de telefonia fixa via IP para todas as Unidades do SENAC SC e Departamento Regional pelo menor preço, não renunciando à qualidade na prestação do serviço que a entidade demanda.

Segue as considerações técnicas:

1 – DA NECESSIDADE DE CIRCUITOS DE DADOS PARA A SOLUÇÃO

A solução de telefonia via IP e PABX Virtual apenas necessita de uma conexão com a internet e com banda disponível suficiente para não ocorrer interrupção nos dados das ligações. Como todas as unidades do SENAC SC possuem pelo menos um link dedicado em sua infraestrutura, está descartada a necessidade de fornecimento de circuitos de dados pela CONTRATADA.

2 - DOS TERMINAIS E/OU SOFTPHONES

A escolha de utilização entre Telefones IP e Softphones será da CONTRATANTE.

Entre os 1450 ramais solicitados serão utilizadas as 600 licenças de softphones e telefones IP de acordo com a necessidade da CONTRATANTE.

As 274 linhas deverão ser configuradas nos PABX de acordo com a tabela no item 16 do edital. Os telefones IP serão adquiridos pela CONTRATANTE.

3 – DO PLANO DE TELEFONIA PARA 274 LINHAS – Chamadas Internacionais

Como as ligações internacionais são relativamente raras essas poderão ter a cobrança da minutagem à parte.

4 – DO PLANO DE TELEFONIA PARA 274 LINHAS – Vínculo ao PABX Virtual

O entendimento não está correto, já que os números a serem portados serão configurados no PABX virtual de acordo com a tabela do item 16 do edital.

5 – DO PLANO DE TELEFONIA PARA 274 LINHAS – Tabela de Preços

O entendimento está correto referente ao quantitativo das linhas.

Deverá ser considerado o novo valor de acordo com a(s) tabela(s) que segue(m):

Item 11 do Termo de Referência:

| ITEM | SERVIÇO | QTDE |
|------|---|------|
| 1 | PABX IPBX WEB NUVEM | 28 |
| 2 | Ramais disponíveis no pacote global | 1450 |
| 3 | Serviço de instalação e configuração de Softphone VoIP | 600 |
| 4 | Licenças de Softphone VoIP | 600 |
| 5 | Serviço de Suporte Técnico | 28 |
| 6 | Portabilidade de linhas telefônicas | 274 |
| 7 | Plano de Serviços para 274 linhas, com ligações ilimitadas para fixo e móvel dentro do território nacional e ligações internacionais. | 274 |
| 8 | Plano de serviços de 0800 com 6000 minutos de franquia. | 1 |
| 9 | Posições de discador/call center | 5 |

ANEXO III – Modelo de Proposta e Cláusula Sétima da Minuta do Contrato:

| LOTE 01 | | | | | |
|---------|--|------------|----------------|--------------|-------------|
| Item | Descrição do serviço | Quantidade | Valor Unitário | Valor Mensal | Valor Anual |
| 1 | PABX IPBX WEB NUVEM | 28 | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| 2 | Ramais disponíveis no pacote global | 1450 | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| 3 | Licenças de Softphone VoIP | 600 | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| 4 | Serviço de Suporte Técnico | 28 | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| 5 | Plano de Serviços para 274 linhas, com ligações ilimitadas para fixo e móvel dentro do território nacional e ligações internacionais | 274 | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| 6 | Plano de serviços de 0800 com 6000 minutos de franquia. | 1 | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| 7 | Posições de discador/call center | 5 | R\$ - | R\$ - | |

6 – DA SUBCONTRATAÇÃO

O entendimento não está correto visto que quando é mencionado o termo “subcontratação para o objeto deste Contrato” o edital refere-se objetivamente ao objeto do contrato, que é o Serviço de Telefonia via IP e PABX Virtual.

7 – DO SERVIÇO DE 0800 – Volumetria de minutos

O entendimento não está correto, pois quando não foi explicitada nenhuma característica sobre o serviço de 0800, entende-se que o serviço de 0800 irá receber ligações de terminais fixos e móveis.

8 – DO SERVIÇO DE 0800 – Acolhimento de chamadas

Conforme o item 9, a solução deverá suportar pelo menos 10 (dez) ligações simultâneas, não havendo distinção de PABX com ou sem o canal de 0800.

9 – DO SERVIÇO DE 0800 – Volumetria de minutos

As posições de discador/call center devem ser consideradas como sendo de fluxo usual pois o fluxo de chamadas não será de grande volume não gerando impacto no tráfego. Por esse motivo não teve maiores especificações no Edital.

Não vemos necessidade de especificar em qual Unidade esse serviço será disponibilizado pela possibilidade dessa configuração ser realizada no PABX virtual de forma remota e sem impedimentos.

10 – DO ESCOPO DA SOLUÇÃO – Chamadas simultâneas

Considerar o que solicita o Edital, onde está descrito que o PABX de cada unidade deverá suportar pelo menos 10 (dez) ligações simultâneas.

11 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA – Assistência remota

Considerando a possibilidade de ocorrer solicitações de atendimento de suporte técnico com maior complexibilidade que dificulte ou mesmo impossibilite a resolução por meio escrito ou telefônico, fazemos questão de que o fornecedor tenha a disponibilidade de uso da ferramenta de assistência remota para que o problema seja sanado no menor espaço de tempo possível.

12 – DO ESCOPO DA SOLUÇÃO – Quantidade de PABX Virtual

Buscando a independência de cada Unidade e a descentralização das configurações mantemos a exigência de um PABX virtual para cada uma das 28 unidades do SENAC SC.

Assim, a presente impugnação é RECEBIDA, por tempestiva, CONHECIDA e **tem seu provimento parcialmente procedente**, alterando o edital, nos pontos acolhidos.

Florianópolis, 3 de junho de 2025.

Comissão Permanente de Licitação