DECISÃO DA PREGOEIRA

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 56/2023 – PREGÃO ELETRÔNICO

IMPUGNANTE: AGIEL – AGÊNCIA DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA LTDA EPP

A PREGOEIRA, no exercício de suas atribuições legais e normativas, nos termos do art. 6º da Portaria Pres CRCPR nº 12/2023, tendo em vista a impugnação formulada pela empresa supramencionada, assim decide:

I – PRELIMINARMENTE - TEMPESTIVIDADE

Considerando que a impugnação em exame fora recepcionada na data de 05/06/2023, pelo e-mail oficial do CRCPR licitacao@crcpr.org.br previsto no edital, tem-se por tempestiva a referida impugnação, vez que formulada no prazo de até três dias úteis anteriores à data de abertura da sessão pública, marcada para o dia 12/06/2023, em consonância com o disposto no item 12.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 56/2023 e no art. 164, caput da Lei nº 14.133/2021.

II – RELATÓRIO

A autora da impugnação aponta em suas razões impropriedades constantes nas especificações do Edital CRCPR nº 56/2023 e do respectivo Termo de Referência (anexo I), razão pela qual solicita a inclusão de redação no mencionado edital que possibilite a participação das agências virtuais de estágios.

Aduz a impugnante que a contratação de agências virtuais de estágio não é vedada pela Lei nº 11.788/2008 e fundamenta, com base em julgados do Tribunal de Contas da União, que tal possibilidade se coaduna com o princípio da isonomia e possibilita a ampliação do nível concorrencial do certame.

Alega a empresa que detém total e irrestrita capacidade estrutural e tecnológica capaz de administrar contratos de estágio à distância, via internet, atuando com zelo, dedicação e profissionalismo em todas as suas obrigações de agente de integração de estágio, desde que presente "sinal de internet", em

consonância com o disposto na Lei nº 11.788/2008, mantendo qualidade e agilidade na prestação dos serviços.

Argumenta que, atualmente, o acesso à internet é amplo o suficiente para abranger todos os estudantes brasileiros, inclusive os de baixa renda, sendo que vários procedimentos são feitos eletronicamente.

Menciona, também, que há casos em que a exigência de prestação de serviços na localidade é imprescindível para o efetivo cumprimento das obrigações contratuais, mas há outros em que tal exigência deve ter sua necessidade analisada, como o presente certame licitatório.

Afirma que a manutenção da exigência disposta no item 13.32 do anexo I do edital, qual seja, a de obrigatoriedade de dispor de unidades regionalizadas, configuraria restrição à participação de diversos agentes de integração e violaria os princípios da isonomia e da razoabilidade.

Traz, como reforço a seus argumentos, julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), a Súmula 222, também do TCU, e disposições contidas na Lei nº 8.666/1993 (art. 3º), na Constituição Federal (art. 37, inciso XXI), na Lei nº 13.874/2019 (art. 4º, incisos III e IV) e na Lei nº 14.133/2021 (arts. 5º e 9º).

É, em breve síntese, o relatório.

III – MÉRITO

Em atenção ao princípio da motivação previsto no art. 2º, caput da Lei nº 9.784/1999 e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, passa-se a analisar as razões trazidas pela impugnante, a fim de embasar a decisão ao final exposta.

Cumpre registrar que este Conselho Regional, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, previstos no art. 37, caput da Constituição Federal, no art. 2º, caput da Lei nº 9.784/1999 e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, também prima pela garantia da excelência da qualidade dos produtos e dos serviços que contrata, em apreço ao contido no art. 11, inciso I da Lei nº 14.133/2021, observando sempre a legalidade do ato administrativo, o respeito ao princípio da ampla competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Considerando a complexidade dos objetos contratados pela Administração, os procedimentos licitatórios ficam sujeitos a possíveis correções e ajustes, motivo pelo qual franqueou o legislador a qualquer pessoa a possibilidade de impugnar as disposições reputadas ilegais ou abusivas (art. 164, caput da Lei nº 14.133/2021), concedendo à Administração a possibilidade de corrigir falhas no curso do processo de contratação. Ainda, pelo princípio da autotutela, cabe à Administração Pública exercer o controle sobre os próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam

ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial, nos termos da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Inicialmente, cumpre mencionar que o TCU não possui uma jurisprudência em sentido genuíno e dotada de observância obrigatória, aos moldes, por exemplo, da mencionada pelo art. 927, caput do Código de Processo Civil. Isso porque, salvo nos casos de consulta, cujas respostas possuem caráter normativo, as decisões do TCU em sede de representações, prestações de contas e tomadas de contas especiais são respostas a situações concretas, diante das peculiaridades e circunstâncias do caso analisado. E, assim, não constituem, por si só, um precedente ou um entendimento a ser obrigatoriamente aplicado em outros casos, não vinculando outros órgãos da Administração Pública Federal.

Em resumo, os acórdãos proferidos pelo TCU não constituem norma, mas atos concretos. Igualmente, as súmulas do TCU são meros verbetes que consolidam o entendimento do tribunal, mas desprovidos de eficácia normativa. O próprio STF, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.899, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra os Acórdãos nºs 2.780/2016, 1.879/2014, 892/2012 e a Súmula nº 285, todos do TCU, denegou o pedido por falta do preenchimento do requisito obrigatório da ADI, qual seja, o de que o controle de constitucionalidade se dê em relação a lei ou ato normativo. Assim, fica evidente que julgados e súmulas do TCU não são leis nem a eles se equiparam em matéria de poder vinculante.

Apesar de a Súmula nº 222 do TCU, mencionada pela impugnante, afirmar a obrigatoriedade das decisões da Corte de Contas, o entendimento dominante é no sentido de que a vinculação ocorre às partes relacionadas ao processo cuja decisão foi tomada, e não a toda a Administração Pública, que permanece com a discricionariedade e a oportunidade de aplicar o entendimento do TCU ao caso concreto, tratando-se de uma mera orientação geral, na esteira do art. 24, parágrafo único da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido, os Acórdãos nºs 8.192/2017 e 1.951/2018 do TCU, também mencionados pela impugnante, não vinculam a decisão do CRCPR.

E, ainda que tais acórdãos fossem considerados como vinculantes, os argumentos apresentados pela impugnante não prosperariam, considerando que, em diversas manifestações anteriores, a exemplo dos Acórdãos nºs 1.214/2013 e 273/2014, a Corte acenou pela impossibilidade de exigência de escritório no local de prestação de serviço como critério de habilitação, contudo anuiu à necessidade de instalação a partir da assinatura do contrato. Fica evidente, portanto, que há divergências quanto ao assunto dentro do próprio TCU.

Com base no exposto acima, o item 13.32 do Termo de Referência (reiterado no inciso XXXII da cláusula sexta do Contrato Administrativo), transcrito abaixo e combatido pela impugnante, não tem como objetivo restringir a participação de interessados no certame, mas garantir as condições para que a contratação produza os efeitos desejados pela Administração, em atendimento ao disposto no art. 118 da Lei nº 14.133/2021.

> *13.32. Dispor, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da assinatura do contrato, unidades regionalizadas no interior do Estado, nas cidades de Curitiba, Cascavel, Maringá, Ponta Grossa e Londrina para o atendimento das delegacias regionais do CRCPR, agilizando o contato com os estagiários, bem como, seu encaminhamento para entrevista junto à Delegacia solicitante;*

Cabe mencionar que diversas atividades exigem a constante presença da futura contratada na localidade em que se pretende agenciar estagiários. A retirada de tal obrigação poderia ensejar a inexecução contratual e, reflexamente, prejudicar o dever do CRCPR de zelar pelo cumprimento dos termos de compromisso de seus estagiários, obrigação insculpida no art. 9º, inciso I da Lei nº 11.788/2008.

Assim, a intenção do Conselho Regional de Contabilidade do Paraná não é de excluir possíveis licitantes e interessados na prestação de serviços a este Conselho, mas sim contratar agente de integração que disponha de estrutura e pessoal suficiente para prestar, com adequação e eficiência, o serviço objeto do Termo de Referência, o que, contrariamente ao alegado pela impugnante, não tem o condão de macular a razoabilidade das exigências e tampouco a isonomia entre os licitantes, não havendo, portanto, qualquer ofensa ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, ao art. 4º, incisos III e IV da Lei nº 13.874/2019 e ao art. 9°, inciso I da Lei nº 14.133/2021.

A cláusula inserida no item 13.32 do Anexo I é prerrogativa do CRCPR, razão pela qual julga ser essencial para a eficácia de todo o processo envolvendo os estudantes, desde a contratação, a manutenção e conclusão das atividades de estágio. Desta forma, é plenamente lícito ao administrador público, utilizando-se de seu poder discricionário, circunscrito à legalidade, estabelecer condições para a prestação do serviço que melhor atendam ao interesse público.

Na mesma linha, considera-se essencial o suporte físico e pessoal aos estagiários, visando o atendimento mais direto e sem onerá-los com eventuais gastos com correspondências. Registre-se que os documentos relacionados à execução de estágios no CRCPR ainda são confeccionados em papel, uma vez que, em regra, os processos tramitam de forma física, por procedimento adotado nas próprias instituições de ensino. Nesse sentido, não poderia o CRCPR, tampouco a futura contratada, transferir os custos e obrigações de sua competência aos estagiários, neste último caso sem que o impugnante pretenda, proporcionalmente, a redução da taxa de administração. Igualmente, não poderia a contratada imputar tal ônus ao CRCPR, considerando que esta, nos termos do art. 5º da Lei nº 11.788/2008, é responsável por todo o processo administrativo, jurídico e contratual referente à contratação de estagiários, não tendo o CRCPR agentes em quantidade suficiente para gerir tais obrigações.

Por força da Lei nº 11.788/08, especificamente o art. 5º, § 1º, incisos II e III, cabe aos agentes de integração de estágio, o ajuste das condições de realização do estágio e o acompanhamento administrativo, sob pena de responsabilização caso exista incompatibilidade entre a formação, estrutura e as atividades de estágio desenvolvidas. Essas atividades foram definidas como não

remotas, dadas as peculiaridades de cada região, cada instituição de ensino e do próprio candidato ao estágio, bem como, em razão da responsabilidade inerente ao agente integrador. Inclusive, na audiência pública realizada pelo MPT decorrente do PA-PROMO 001445.2018.09.000/5, em 2019, fora destacado pela Procuradora do MPT acerca da responsabilidade de cada parte envolvida no vínculo do estágio e seus deveres, estando entre eles o acompanhamento, não se mostrando suficiente o remoto.

O escritório de representação do Agente Integrador na cidade sede da realização do estágio encontra-se devidamente justificado, pois permite realizar o processo seletivo prévio (não por mero banco de cadastro) de estagiários, a avaliação *in loco* da instituição de ensino e do local onde o estágio é realizado e suas compatibilidades, entre outras definidas no Termo de Referência.

Assim, a presença da futura contratada em localidades especificas auxiliará em atividades essenciais como coleta de assinaturas, retirada e entrega de termos de estágio e demais procedimentos, de maneira *in loco*, sem restringir o atendimento aos interessados a um contato tão somente via internet ou telefônico, o que, inclusive, prestigia a isonomia entre os candidatos (art. 5º, caput da Constituição Federal), sem transferir ao CRCPR o ônus da resolução dessas questões burocráticas.

Nesse sentido, a disposição impugnada tem por fundamento concretizar o disposto no art. 1º da Lei nº 11.788/2008 e, consequentemente, possibilitar o acesso efetivo e adequado de estudantes do ensino médio ou superior ao programa de estágio do CRCPR, comparecendo *in loco* ao posto de atendimento de futura contratada, vez que, embora a tecnologia da informação seja mundialmente difundida, não se pode assegurar que todos os estudantes eventualmente interessados possuem equipamentos que lhes garantam acesso qualificado à internet para a realização dos procedimentos de formalização do estágio.

A esse respeito, não obstante a tendência local e global de prestação de serviços à distância, intensificada nos últimos anos por conta da pandemia da Covid-19, a inclusão digital ainda não alcançou igualmente todas as camadas da população com a mesma qualidade, sendo que muitos brasileiros, especialmente os com menor renda, conseguem o acesso à internet apenas por celular[1].

Diante dessa realidade, facultar a administração do programa de estágio pela modalidade on-line implicaria, em verdade, um tratamento materialmente desigual entre os candidatos, em violação ao disposto no art. 5º, caput da Constituição Federal, sobretudo em face da realidade fortemente assimétrica que impacta a sociedade brasileira, reverberando, inclusive, na qualidade da inclusão digital aos setores com menor renda da população. Essa desigualdade real na inclusão digital brasileira é, inclusive, reconhecida legalmente, visto que o art. 27,

[1] Vide a matéria disponível em: https://www.telesintese.com.br/inclusao-digital-das-classes-mais-baixas-estagna-pela-primeira-vez-em-10-anos/#:~:text=Acesso%20%C3%A0%20internet%20apenas%20por%20celular%20(%25)&text=No%20campo%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,18%2C3%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas.

inciso II da Lei nº 12.965/2014 encampa o objetivo de "buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso".

Por fim, em que pese o item 13.32 do Termo de Referência preveja a obrigatoriedade de a Contratada dispor de unidades regionalizadas, tal previsão deve ser, mediante uma interpretação sistemática e teleológica, conjugada com o item 3.2 do mesmo Termo. O próprio art. 489, § 3º do Código de Processo Civil prevê que a decisão judicial "deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé", sendo que tal disposição é perfeitamente aplicável, por analogia (art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), a atos e decisões administrativas, tendo em vista a finalidade comum de obtenção de uma interpretação harmônica e concretizadora dos fins efetivamente buscados pela decisão ou pelo ato.

Com efeito, o que se está a exigir não é que a Contratada mantenha, necessariamente, uma unidade de trabalho organicamente estruturada nas cidades mencionadas no Termo de Referência, mas sim que mantenha alguma forma de atendimento presencial hábil a apoiar as atividades a serem desenvolvidas nas cidades indicadas, sobretudo para concretizar adequadamente a obrigação de acompanhamento administrativo por parte do agente de integração, prevista no art. 5º, § 1º, inciso III da Lei nº 11.788/2008.

Destarte, não há que se falar em qualquer ilegalidade ou irrazoabilidade no item 13.32 do Termo de Referência, pelo que as razões da impugnante não merecem prosperar.

IV – DECISÃO

Diante do exposto, a decisão é no sentido de conhecer da impugnação apresentada e, no mérito, de rejeitá-la, mantendo-se inalteradas as disposições contidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 56/2023.

Curitiba, 07 de junho de 2023.

VICTORIA ROSSINI ANDREIU
Pregoeira