DNLicita
CONSULTORIA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

À SENHORA PREGOEIRA E À EQUIPE DE APOIO DO MUNICÍPIO DE ARAPUÃ/PR

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 46/2026

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 81/2026

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ATUAR COMO AGENTE DE INTEGRAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO INTEGRAL DO PROGRAMA DE ESTÁGIO REMUNERADO DO MUNICÍPIO DE ARAPUÃ/PR.

INQC – INSTITUTO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 20.120.933/0001-20, com sede na Avenida Cristóvão Colombo, 2955, Sala 401, Bairro Floresta, Porto Alegre/RS, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria e da Equipe de Apoio, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 21.1 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 21.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o ato convocatório, devendo protocolar o pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A sessão de disputa está designada para o dia 23 de novembro de 2026, às 10h, com encerramento do cadastramento de propostas às 9h do mesmo dia. Considerando o feriado nacional de 20 de novembro, o prazo se encerra em 17 de novembro de 2026. A presente peça é encaminhada exclusivamente por meio eletrônico, ao endereço licitacao@arapua.pr.gov.br, como determina o item 21.2, dentro do prazo, sendo portanto tempestiva.

DOS FATOS

O Município de Arapuã/PR publicou o Pregão Eletrônico nº 46/2026, destinado à contratação de agente de integração para administrar, operacionalizar e gerenciar o Programa de Estágio Remunerado municipal, nos termos da Lei nº 11.788/2008. O julgamento se dará pelo menor percentual de taxa de administração, em lote único.

Segundo o Anexo I, a contratação abrange até 45 (quarenta e cinco) vagas simultâneas, sendo 10 de nível técnico, 20 de nível superior e pós-graduação e 15 de nível médio, com bolsas de R$ 650,00 e R$ 500,00. O valor mensal estimado das bolsas é de R$ 27.000,00, e a taxa de administração máxima admitida é de 6,46%, o que corresponde a R$ 1.744,20 por mês e R$ 20.930,40 em 12 (doze) meses de vigência. A taxa incide apenas sobre as bolsas dos estagiários efetivamente ativos, sem obrigação de preenchimento integral das vagas.

A impugnante atua há anos como agente de integração de estágios para órgãos públicos de diversos Estados e tem plena capacidade de executar o objeto. Insurge-se, contudo, contra ponto específico do instrumento, relativo à obrigação de atendimento presencial, pelas razões a seguir.

- I -

DAS RESTRIÇÕES PREJUDICIAIS À CONCORRÊNCIA E À AMPLA COMPETITIVIDADE

I.A) Da cláusula impugnada

O item 4 do Termo de Referência que instrui o processo (Da Execução dos Serviços) traz a regra que foi reproduzida nas cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato (Anexo IV do Edital), à qual o próprio Anexo I remete em seu item 6. A Minuta assim dispõe:

> *"2.2. As atividades administrativas da Contratada poderão ser realizadas remotamente,* ***sem prejuízo do atendimento presencial quando formalmente solicitado e necessário à solução da demanda.****"*
>
> *"2.7. A Contratada deverá disponibilizar canais remotos de atendimento e sistema informatizado durante toda a vigência,* ***realizando atendimento presencial quando formalmente solicitado e necessário à solução da demanda.****" (grifamos)*

À primeira vista, a redação parece favorável à execução remota. O problema está na ressalva final. O instrumento cria uma obrigação de comparecimento físico em Arapuã/PR que fica inteiramente a critério da Administração, sem dizer em quais hipóteses ela se aplica, com que frequência, com que antecedência deverá ser comunicada, por quem será executada e, sobretudo, quem arcará com o custo do deslocamento.

Como não há qualquer limite, a contratada fica sujeita a convocações para reuniões de alinhamento, entregas de documentos, conferências de frequência ou atendimento a estagiários e instituições de ensino, cada qual podendo ser considerado "necessário" por quem o solicita. E, uma vez formalmente solicitado, o atendimento passa a ser obrigação contratual, cujo descumprimento sujeita a contratada às sanções do item 19 do Edital, inclusive multa de 10% sobre o valor de referência do lote (item 19.2.4).

Para uma empresa sediada em Arapuã ou nos municípios vizinhos, atender a esse chamado custa pouco mais que o combustível de um trajeto curto. Para quem está fora da região, cada convocação significa passagem, locação de veículo, hospedagem, alimentação e diárias de empregado. A cláusula, portanto, onera de forma desigual os licitantes conforme a localização de sua sede, o que vai de encontro aos princípios da isonomia e da ampla concorrência.

I.B) Da impossibilidade de precificar a obrigação

O critério de julgamento é o menor percentual de taxa de administração, e o licitante precisa embutir nesse percentual todos os custos da

execução. Ocorre que ninguém consegue precificar uma obrigação cuja quantidade é desconhecida. O licitante que presumir que nunca será chamado cotará uma taxa sem custo de deslocamento; o que presumir duas ou três viagens por ano precisará incluí-las. As propostas passam a ser formuladas sobre bases distintas e não comparáveis, o que compromete o julgamento objetivo.

Essa indefinição contraria o dever de o Termo de Referência descrever o modelo de execução do objeto com clareza suficiente para a formulação das propostas (artigo 6º, inciso XXIII, alínea “e”, da Lei nº 14.133/2021) e o dever de o edital trazer regras claras e suficientes (artigo 25 da mesma Lei). A licitante de fora da região, diante da incerteza, ou eleva a taxa para se proteger, ou corre o risco de executar o contrato no prejuízo. Em ambos os casos, quem perde é a Administração.

I.C) Da natureza do objeto: execução por meios eletrônicos

O objeto deste certame é a atuação como agente de integração de estágios. As atividades descritas no item 4 do Termo de Referência e na cláusula 2.1 da Minuta compreendem:

- recebimento da demanda de vagas encaminhada pelo Município;
- divulgação das oportunidades, captação e seleção dos candidatos;
- encaminhamento dos estudantes habilitados para entrevista final, que é conduzida pelo próprio Município;
- elaboração do Termo de Compromisso de Estágio e coleta das assinaturas;
- inclusão do estudante no seguro contra acidentes pessoais;
- acompanhamento mensal de frequência, vigência, avaliações, recessos, renovações e desligamentos;
- processamento das bolsas-auxílio e dos recessos remunerados;

– fornecimento de relatórios e documentos para pagamento e fiscalização;

– suporte contínuo ao Município, aos estagiários e às instituições de ensino; e

– início dos procedimentos de reposição de vagas.

Todas essas atividades são executadas por meio de plataformas digitais, sistemas de gestão, assinatura eletrônica e atendimento remoto (e-mail, telefone, videoconferência e sistema on-line). Mesmo a única etapa que envolve contato pessoal, a entrevista final dos candidatos, é atribuída ao Município, e não à contratada.

O próprio processo reconhece isso em diversos pontos. O Edital exige, como qualificação técnica, a comprovação de sistema informatizado para gestão dos estágios e controle de frequência (item 9.13.2). A cláusula 2.7 da Minuta impõe canais remotos de atendimento durante toda a vigência. O recebimento dos serviços é feito mensalmente com base em nota fiscal, relatórios e registros de frequência (cláusula 3.2 da Minuta). E o Estudo Técnico Preliminar, ao tratar dos impactos ambientais, determina expressamente a priorização de documentos eletrônicos, assinaturas digitais e sistemas informatizados (item 15.3, I) e a:

> *"VI – Redução de deslocamentos desnecessários: utilizar meios eletrônicos de comunicação, reuniões virtuais e atendimento remoto sempre que compatíveis com as necessidades do Município, reduzindo o consumo de combustíveis e as emissões atmosféricas decorrentes dos deslocamentos;" (item 15.3 do ETP)*

O mesmo estudo, no item 15.4, ressalva que tais medidas não devem impor "restrições desnecessárias à competitividade do procedimento de contratação". Há, portanto, descompasso entre o planejamento da contratação, que privilegia o atendimento remoto, e a redação aberta da cláusula de atendimento presencial, que permite exatamente os deslocamentos que o ETP manda evitar.

Exigir presença física para executar serviço que pode ser prestado integralmente à distância tem caráter restritivo, e este é o entendimento firmado no Acórdão nº 6798/2012 – 1ª Câmara, TC-011.879/2012-2, rel. Min. José Múcio Monteiro, 8.11.2012, do Tribunal de Contas da União:

> *"1. A exigência de loja física em determinada localidade para prestação de serviços de agenciamento de viagens, com exclusão da possibilidade de prestação desses serviços por meio de agência virtual, afronta o disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. […] Na atualidade, como ocorre na prestação de outros serviços, as atividades afetas ao agenciamento de viagens são essencialmente realizadas por meio de sistemas informatizados operados através da internet […] a maioria das atividades exercidas em nossa sociedade, públicas ou não, depende da utilização de tecnologia da informação, incluindo a rede mundial de computadores […]* ***deveria ter sido admitida a participação, no referido certame, de empresas situadas em outras localidades, desde que possuíssem estrutura necessária para prestar os serviços à distância.****" (grifamos)*

Se em 2012 o Tribunal já considerava restritiva a exigência de estrutura física local para serviços operados por sistemas informatizados, com mais razão se conclui, em 2026, que não há necessidade de comparecimento presencial, a critério exclusivo da Administração, para a gestão administrativa de 45 vagas de estágio.

I.D) Da exigência oblíqua de estrutura local e da vedação a distinções por sede

A cláusula impugnada não exige, de forma expressa, escritório no Município. Mas, ao permitir convocações presenciais ilimitadas, produz o mesmo efeito: a licitante de fora da região precisa escolher entre (i) deslocar empregados desde o seu Estado de origem, no caso da impugnante o Rio Grande do Sul, a cada solicitação, ou (ii) manter preposto ou estrutura nas proximidades de Arapuã para responder a essas chamadas. Trata-se, por via indireta, de exigência de estrutura local.

O artigo 9º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que pratica, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, que estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes, ou que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O Tribunal de Contas da União tem posição firme no sentido de rejeitar exigências de sede, domicílio ou estrutura física local que não sejam indispensáveis à execução do objeto e devidamente justificadas no processo. Destacam-se os seguintes precedentes:

- **Acórdão nº 43/2008 – TCU:** determinação para que a Administração se abstenha de exigir que a vencedora disponha de escritório em localidade específica, requisito que limita o caráter competitivo do certame e macula o princípio da isonomia;
- **Acórdão nº 6463/2011 – TCU – 1ª Câmara:** a exigência de que a licitante utilize instalação própria ou localizada em cidade específica somente se admite quando devidamente justificada a influência que tal circunstância possa ter sobre a execução do objeto;
- **Acórdão nº 1176/2021 – TCU – Plenário:** é irregular a exigência de que o contratado instale escritório em localidade específica sem a devida demonstração de que a medida seja imprescindível à adequada execução do objeto, considerando os custos a serem suportados pelo contratado e sem avaliar sua pertinência frente à materialidade da contratação, aos impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame, dado o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia.

O Acórdão nº 1176/2021 é especialmente pertinente: exige que a Administração pondere os custos a serem suportados pelo contratado diante da materialidade da contratação. É esse o ponto examinado a seguir.

I.E) Da desproporcionalidade econômica

A receita bruta máxima do contrato, com as 45 vagas integralmente ocupadas e a taxa no teto de 6,46%, é de R$ 1.744,20 por mês. Na prática, essa receita tende a ser menor, porque a taxa só incide sobre estagiários ativos e porque a disputa por lances costuma reduzir o percentual de forma significativa.

Para uma licitante sediada fora do Paraná, como a impugnante, uma única viagem até Arapuã, somando passagem, locação de veículo, combustível, hospedagem e alimentação, facilmente se aproxima ou supera um mês inteiro de receita do contrato. Bastam poucas convocações ao longo da vigência para que a execução se torne deficitária.

Para empresas da região, esse custo é praticamente nulo. A cláusula, portanto, não apenas permite, mas estimula um resultado em que só licitantes locais conseguem oferecer taxas competitivas sem assumir risco de prejuízo. O efeito é afastar concorrentes ou elevar artificialmente as propostas, contrariando a busca pela proposta mais vantajosa e o tratamento isonômico (artigo 11, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021), bem como os princípios da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade (artigo 5º).

I.F) Da ausência de justificativa técnica

Para que uma obrigação dessa natureza seja válida, ela precisa ser indispensável ao objeto e estar justificada no processo. Não é o caso.

O Estudo Técnico Preliminar, ao descrever a solução (item 6.3), lista o atendimento e a comunicação como “manutenção de canais de atendimento para esclarecimento de dúvidas e orientação aos estudantes, às instituições de ensino e aos servidores” (inciso VIII), sem mencionar atendimento presencial. Em

nenhum momento o ETP ou o Termo de Referência indicam qual demanda do programa de estágio não poderia ser resolvida por telefone, e-mail, sistema ou videoconferência, nem estimam quantas vezes o comparecimento seria necessário. O único registro sobre deslocamentos está no item 15 do ETP, e é justamente para recomendar que sejam evitados.

Falta, assim, a motivação exigida pelo artigo 6º, inciso XXIII, e pelo artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021. A execução remota de serviços de gestão de estágios é prática consolidada, adotada por órgãos públicos de todo o país. A Lei nº 11.788/2008, ao disciplinar a atuação dos agentes de integração (artigo 5º), não impõe a eles atendimento presencial em nenhuma etapa.

I.G) Dos precedentes administrativos em casos análogos

A pretensão não é inédita. Em situações substancialmente idênticas, a própria Administração Pública reviu exigências dessa natureza:

- **COREN/AM, Pregão Eletrônico nº 90007/2026 (Processo nº 00228.000428/2026-35):** contratação de agente de integração. A Comissão Permanente de Licitação, no Julgamento de Impugnação nº 1, de 17 de julho de 2026, acolheu integralmente impugnação apresentada pela própria INQC, reconhecendo que recrutamento, seleção, acompanhamento e gestão contratual podem ser feitos de forma remota por plataformas digitais, e que manter a cláusula representaria restrição indevida à competitividade. Determinou-se a alteração do edital e nova data de sessão.
- **Paranaguá Previdência, Pregão Eletrônico nº 001/2026 (Processo Administrativo nº 32.988/2026):** “contratação de pessoa jurídica especializada para atuar como Agente de Integração de Estágios”. A Administração retificou o Termo de Referência para afastar a conotação de obrigatoriedade de presença física, consignando que a exigência é barreira à participação de empresas

de outras localidades e formalismo excessivo que compromete a busca pela proposta mais vantajosa.

- II -

DA SOLUÇÃO MENOS RESTRITIVA PROPOSTA

O serviço de agente de integração de estágios pode ser, e é, executado de forma exclusivamente remota. Nenhuma das atividades listadas no Termo de Referência depende da presença física da contratada no Município, e a única etapa que envolve contato pessoal, a entrevista final, é conduzida pela própria Administração. Por isso, qualquer obrigação de comparecimento presencial, ainda que limitada a uma ocasião por semestre ou condicionada a motivação, continuaria impondo às licitantes de fora da região um custo que as empresas locais não têm, mantendo a quebra de isonomia que se busca corrigir.

A Administração não perde nada com isso: reuniões de alinhamento, orientações, esclarecimentos, conferência de documentos e atendimento a estagiários e instituições de ensino podem ser feitos, com a mesma eficácia, por videoconferência, telefone, correio eletrônico e sistema informatizado, como recomenda o próprio item 15.3, VI, do ETP. A título de colaboração, sugere-se a seguinte redação para o item 4 do Termo de Referência e para as cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato:

> *"As atividades da Contratada serão executadas exclusivamente por meios remotos, mediante sistema informatizado, telefone, correio eletrônico e videoconferência, cabendo-lhe manter canais de atendimento disponíveis durante toda a vigência contratual. Não será exigido da Contratada atendimento presencial, deslocamento de pessoal ao Município de Arapuã/PR nem a manutenção de sede, filial, escritório ou preposto na localidade. Reuniões de alinhamento, orientações e esclarecimentos serão realizados por videoconferência."*

A redação mantém o atendimento contínuo à Administração, aos estagiários e às instituições de ensino, coloca todas as licitantes em igualdade de

condições na formulação da taxa e elimina a barreira geográfica que hoje compromete a competitividade do certame.

- III -
DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a impugnante:

a) o CONHECIMENTO da presente impugnação, por tempestiva e regular, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 21.1 do Edital;

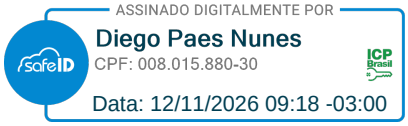
b) no mérito, o seu PROVIMENTO, com a RETIFICAÇÃO do item 4 do Termo de Referência e das cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato, para que seja suprimida a obrigação de atendimento presencial, estabelecendo-se que os serviços serão prestados exclusivamente por meios remotos, sem exigência de deslocamento de pessoal ou de sede, filial, escritório ou preposto no Município, na forma da redação sugerida no item II;

c) subsidiariamente, caso não se entenda pela retificação, que a Administração esclareça, com o efeito vinculante previsto no item 21.3 do Edital, que toda solicitação de atendimento poderá ser atendida pela contratada por meio remoto, inclusive por videoconferência, e que a contratada não será obrigada a deslocar pessoal ao Município nem estará sujeita a qualquer sanção por atender remotamente às demandas;

d) acolhida a impugnação, a REPUBLICAÇÃO do Edital, com devolução do prazo legal e designação de nova data para a sessão pública, nos termos do artigo 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 21.5 do Edital, por se tratar de alteração que afeta diretamente a formulação das propostas.

Nestes termos, pede deferimento.

Porto Alegre/RS, 12 de novembro de 2026.



INQC – INSTITUTO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO

CNPJ nº 20.120.933/0001-20

p.p. Diego Nunes