JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO

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, em conformidade com a Lei Federal nº. 11.788/2008.

Impugnante: INQC – INSTITUTO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO, CNPJ 20.120.933/0001-20

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 46/2026, apresentada por INQC – INSTITUTO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 21.1 do edital.

A impugnante insurge-se contra as cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato (Anexo IV), às quais remete o item 6 do Termo de Referência (Anexo I), na parte em que preveem o atendimento presencial "quando formalmente solicitado e necessário à solução da demanda".

Em síntese, alega que: **a)** a ressalva criaria obrigação de comparecimento em Arapuã/PR sem definição de hipóteses, frequência, antecedência ou custeio, onerando desigualmente os licitantes conforme a localização de sua sede; **b)** a obrigação não poderia ser precificada, o que comprometeria o julgamento objetivo, com afronta aos arts. 6º, XXIII, "e", e 25 da Lei nº 14.133/2021; **c)** o objeto seria integralmente executável por meios eletrônicos, invocando o item 15.3, I e VI, e o item 15.4 do Estudo Técnico Preliminar, bem como o Acórdão nº 6798/2012 – 1ª Câmara do TCU; **d)** haveria exigência oblíqua de estrutura local, vedada pelo art. 9º, I, da Lei nº 14.133/2021, citando os Acórdãos nº 43/2008, nº 6463/2011 – 1ª Câmara e nº 1176/2021 – Plenário, todos do TCU; **e)** a obrigação seria economicamente desproporcional diante da receita estimada da taxa de administração; **f)** faltaria justificativa técnica no ETP e no Termo de Referência; e **g)** o COREN/AM e a Paranaguá Previdência teriam acolhido pretensões semelhantes.

Requer: **(a)** o conhecimento da impugnação; **(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 suprimir a obrigação de atendimento presencial, na forma da redação que sugere; **(c)** subsidiariamente, o esclarecimento, com efeito vinculante, de que toda solicitação de atendimento poderá ser atendida por meio remoto, sem obrigação de deslocamento de pessoal ao Município e sem sujeição a sanção; e **(d)** acolhida a impugnação, a republicação do edital, com designação de nova data para a sessão pública, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 21.1 do edital, a impugnação deve ser protocolada até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Com a sessão marcada para 23/11/2026 e considerado o feriado nacional de 20/11/2026, o prazo encerra-se em 17/11/2026.

A impugnação, datada de 12/11/2026 e encaminhada por meio eletrônico, na forma do item 21.2 do edital, é **tempestiva**.

Não se atribui efeito suspensivo ao pedido, medida excepcional nos termos do item 21.4 do edital, por não haver fundamento que o justifique, conforme se demonstra a seguir.

III – DO MÉRITO

A impugnação não merece acolhimento.

As cláusulas impugnadas adotam a execução remota como regra e reservam o atendimento presencial a **situações excepcionais**, condicionadas à solicitação formal da Administração e à efetiva necessidade para a solução da demanda. Trata-se de previsão pertinente ao objeto, amparada no Estudo Técnico Preliminar, aplicável igualmente a todos os licitantes e em total consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

1. Delimitação das cláusulas impugnadas

As cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato assim dispõem:

> *"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."*

Como reconhece a própria impugnante, as cláusulas permitem que os serviços sejam executados remotamente. A regra do contrato é a execução à distância, com canais remotos de atendimento e sistema informatizado durante toda a vigência. Coerentemente, a qualificação técnica exige apenas a comprovação de sistema informatizado para gestão dos estágios e controle de frequência (item 9.13.2 do edital).

O atendimento presencial é **exceção** e depende de **dois requisitos cumulativos**: (i) solicitação formal da Administração; e (ii) necessidade do comparecimento para a solução da demanda. Não basta a mera conveniência administrativa. É preciso que a demanda, pela sua natureza, não possa ser adequadamente resolvida pelos meios remotos.

O edital **não exige** sede, filial, escritório, estrutura física ou preposto residente em Arapuã ou na região, em nenhuma fase do certame ou da execução contratual.

2. A ressalva atende ao interesse público primário

Embora grande parte das rotinas do agente de integração seja executada por sistema, o objeto não se resume ao processamento de dados. Trata-se do gerenciamento integral do Programa de Estágio, que envolve a interlocução permanente entre o Município, as instituições de ensino e os estagiários (Termo de Referência, item 2; ETP, itens 2.1, 6.5 e 9.5).

A Lei nº 11.788/2008, ao disciplinar os agentes de integração em seu art. 5º, não lhes impõe atendimento presencial, mas tampouco o veda. Ao contrário, remete a definição das condições da atuação do agente ao instrumento jurídico firmado com a parte concedente. Cabe, portanto, ao Município, como contratante, definir as condições de execução que atendam às suas necessidades.

Visando o atendimento do interesse público primário, o Município não pode deixar de exigir o comparecimento de representante da contratada em sua sede para tratar de assuntos de seu interesse quando a situação concreta o reclamar. Como se sabe, alguns assuntos não são passíveis de tratamento adequado por telefone ou por videoconferência.

É o caso, por exemplo, da apuração de ocorrências e conflitos envolvendo estagiários, supervisores e instituições de ensino; de reuniões com a gestão e a fiscalização para correção de falhas reiteradas na execução; de tratativas sobre irregularidades que possam ensejar a aplicação de sanções; e das providências de transição e encerramento contratual previstas no item 6.9 do ETP.

Não se pode perder de vista que o Município, na condição de parte concedente, mantém integralmente suas responsabilidades legais perante os estagiários (ETP, itens 6.6 e 13.5). Não é razoável que a Administração, responsável última pelo programa, fique impedida de exigir a presença do representante da contratada justamente nas situações mais sensíveis.

A redação sugerida pela impugnante, que veda de forma absoluta qualquer atendimento presencial e restringe as reuniões à videoconferência, subordinaria o interesse público à **conveniência logística** da futura contratada. A Administração não pode renunciar, de antemão, a instrumento de gestão e fiscalização do contrato, prerrogativa que lhe é assegurada pelos arts. 104, inciso III, e 117 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

3. O Estudo Técnico Preliminar fundamenta a previsão

Ao contrário do que sustenta a impugnante, o ETP não ignora o atendimento presencial. Ao contrário, o considerou expressamente.

O item 15.2 do ETP registra que a execução dos serviços poderá ocasionar emissões "decorrentes de eventuais deslocamentos para atendimento das demandas contratuais". O planejamento da contratação, portanto, reconheceu que deslocamentos eventuais integram a execução do objeto.

O item 15.3, inciso VI, do ETP, invocado pela impugnante, determina a utilização de meios eletrônicos, reuniões virtuais e atendimento remoto **"sempre que compatíveis com as necessidades do Município"**. A impugnante transcreve o dispositivo, mas desconsidera o alcance de sua ressalva final. O próprio ETP condiciona o atendimento remoto à sua compatibilidade com as necessidades do Município. Quando não houver essa compatibilidade, o atendimento será presencial.

É exatamente essa a lógica das cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato: execução remota como regra e atendimento presencial quando necessário à solução da demanda. Não há, portanto, descompasso entre o planejamento e o edital, mas perfeita correspondência.

O item 15.4 do ETP, por sua vez, apenas dispõe que as medidas de sustentabilidade não devem impor restrições desnecessárias à competitividade. Reforça que a regra é a execução remota, sem eliminar a exceção prevista no próprio item 15.3, VI.

Outros dispositivos do ETP corroboram a previsão. O item 4.1, VIII, exige que a contratada mantenha equipe técnica para suporte à Administração, aos estagiários e às instituições de ensino. O item 5.7 determina a avaliação da adequação das condições de execução às necessidades do Município. O item 9.5 aponta a necessidade de uma única referência para a interlocução com a Administração. E o item 5.5 recomendou que a pesquisa de mercado considerasse os custos totais da solução e a "eventual existência de despesas adicionais".

Há, assim, motivação suficiente no planejamento da contratação, em atendimento ao art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

4. As cláusulas são razoáveis e proporcionais

Embora não se fixe a quantidade de vezes em que a futura contratada poderá ser convocada, trata-se, em resumo, de cláusulas em total consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

A ausência de número fixo de comparecimentos decorre da própria natureza excepcional da previsão. A fixação de um número mínimo imporia custo certo a todos os licitantes, ainda que desnecessário. A fixação de um número máximo poderia deixar a Administração sem meio de solucionar justamente as situações que exigem a presença do representante da contratada.

Os limites da previsão são qualitativos e objetivos: solicitação formal e necessidade para a solução da demanda. A solicitação é ato administrativo sujeito ao dever de motivação, que identificará a demanda a ser tratada e poderá ser questionada pela contratada, se entender que o caso comporta solução remota. A hipótese de convocações abusivas e ilimitadas, aventada pela impugnante, pressupõe desvio da Administração, que não se presume.

Também não procede o receio de aplicação automática de multa. Eventual sanção depende de prévio processo administrativo, com contraditório e ampla defesa (arts. 157 e 158 da Lei nº 14.133/2021), e deve considerar a natureza e a gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto e os danos causados à Administração (art. 156, § 1º).

5. Não há distinção em razão da sede dos licitantes

O art. 9º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021 veda preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes. As cláusulas impugnadas não estabelecem distinção alguma: a mesma obrigação se aplica a todos os licitantes, independentemente de sua localização.

Não se exige escritório, filial, estrutura física ou preposto na localidade. O atendimento presencial, quando necessário, poderá ser prestado pelo representante legal ou pelo preposto indicado pela contratada (cláusula 11.2.4 da Minuta do Contrato), a critério da própria empresa e sem necessidade de manutenção de estrutura permanente na região.

6. O risco do negócio e a formulação das propostas

O risco do negócio se faz presente na presente discussão. Nos termos do item 4.3.3 do edital, o licitante declara que nos valores propostos estão inclusos todos os custos operacionais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços. E a cláusula 11.2.1 da Minuta do Contrato estabelece que a contratada assume como exclusivamente seus os riscos e as despesas decorrentes da boa e perfeita execução do objeto. A avaliação dos custos logísticos da execução integra a álea ordinária de qualquer atividade empresarial.

O modelo de execução está claramente descrito no edital, como exigem os arts. 6º, XXIII, “e”, e 25 da Lei nº 14.133/2021: regime remoto, atendimento presencial excepcional e os requisitos que o condicionam. A incerteza quanto a demandas eventuais é inerente aos serviços contínuos. A própria quantidade de estagiários é estimada em “até 45 (quarenta e cinco)” vagas, sem obrigação de preenchimento integral, e nem por isso a impugnante deixa de formular sua taxa de administração.

Que cada licitante avalie seus próprios custos e riscos é a essência da competição, e não vício do edital. O julgamento permanece objetivo, pelo menor percentual de taxa de administração.

Não tem sentido algum, portanto, afirmar que as empresas sediadas próximas a este Município teriam vantagem indevida em detrimento das que estão distantes. A localização de cada empresa é circunstância própria do mercado, não criada pelo edital, e a Administração não pode abdicar de necessidades legítimas para neutralizar as condições particulares de cada competidor. Ademais, a alegação de que uma única viagem consumiria a receita mensal do contrato não veio acompanhada de qualquer demonstração.

7. O edital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O Pregão Eletrônico nº 08/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, destinado à contratação de agente integrador de estágio, reforça a legitimidade da previsão impugnada.

Naquele certame, o próprio órgão de controle externo estabeleceu, na Cláusula 2ª da minuta do contrato ("Local da Prestação dos Serviços"), que os serviços seriam prestados em sua sede, no Centro Cívico, em Curitiba. Exigiu, ainda, que a contratada promovesse capacitação técnica e comportamental dos estagiários pelo menos duas vezes por ano (item 10.1.4, "d", do Termo de Referência), indicasse e mantivesse permanentemente um preposto responsável pelo gerenciamento dos serviços (item 10.1.14) e se responsabilizasse por todos os custos inerentes à execução, inclusive transporte (item 10.1.15).

As exigências do TCE-PR são consideravelmente mais amplas que as deste edital, que adota a execução remota como regra e admite o atendimento presencial apenas excepcionalmente. Embora aquele certame tenha sido regido pela Lei nº 8.666/1993, a vedação a cláusulas restritivas da competitividade já constava do seu art. 3º, § 1º, inciso I, com conteúdo equivalente ao do atual art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Se o próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná adotou, em seu edital para objeto idêntico, a prestação dos serviços em sua sede, não há como reputar restritiva a mera previsão de atendimento presencial eventual, condicionado à solicitação formal e à necessidade concreta.

8. Os acórdãos invocados não dizem respeito ao mérito

Os acórdãos juntados pela impugnante não dizem respeito ao mérito do questionamento, razão pela qual devem ser desconsiderados.

O Acórdão nº 6798/2012 – 1ª Câmara do TCU tratou da exigência de loja física em determinada localidade para agenciamento de viagens, com exclusão da prestação por agência virtual. Os Acórdãos nº 43/2008, nº 6463/2011 – 1ª Câmara e nº 1176/2021 – Plenário, conforme a própria descrição da impugnante, versam sobre a exigência de escritório ou instalação em localidade específica.

Nenhuma dessas exigências consta do edital. Não se exige loja, escritório, filial ou instalação em Arapuã ou na região, e a execução remota é expressamente admitida como regra. O próprio Acórdão nº 6798/2012, no trecho transcrito pela impugnante, admite a participação de empresas de outras localidades que possuam estrutura para prestar os serviços à distância, que é exatamente o que este edital permite.

9. As decisões de outros entes não vinculam este Município

Os casos concretos de outros órgãos não vinculam o entendimento deste órgão licitante. As decisões do COREN/AM e da Paranaguá Previdência refletem a avaliação de cada órgão sobre seu próprio edital e objeto, cujas redações não constam dos autos. A primeira delas, inclusive, foi proferida em impugnação da própria impugnante.

De todo modo, segundo a própria impugnante, a Paranaguá Previdência retificou seu termo de referência para afastar a obrigatoriedade de presença física. Este edital já não impõe presença física como regra, mas apenas como exceção condicionada.

10. Do pedido subsidiário

O esclarecimento requerido, de que a contratada jamais seria obrigada ao atendimento presencial nem estaria sujeita a sanção por atender remotamente, equivaleria ao acolhimento do pedido principal por via transversa. Por isso, é indeferido nos termos em que formulado.

Esclarece-se, contudo, em interpretação das cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato, que: **(i)** a execução dos serviços é, como regra, remota; **(ii)** o atendimento presencial somente será exigido mediante solicitação formal da Administração, que identificará a demanda a ser tratada, e quando o comparecimento for necessário à sua solução, sendo resolvidas por meio remoto as demandas que assim o comportarem; **(iii)** não se exige sede, filial, escritório ou preposto residente em Arapuã ou na região, podendo o atendimento presencial ser prestado pelo representante legal ou pelo preposto indicado pela contratada; e **(iv)** eventual sanção dependerá de prévio processo administrativo, com contraditório e ampla defesa.

11. Do pedido de republicação

Mantido o edital sem alterações, e sendo o esclarecimento do tópico 10 mera interpretação do edital já publicado, não há modificação que afete a formulação das propostas. O pedido de republicação com base no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 fica prejudicado.

IV – DA DECISÃO

Diante do exposto, **CONHEÇO** da impugnação apresentada por INQC – INSTITUTO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO, por tempestiva, e, no mérito, **NEGO-LHE PROVIMENTO**, julgando-a improcedente, para:

1. **indeferir** o pedido de retificação do Termo de Referência e das cláusulas 2.2 e 2.7 da Minuta do Contrato – Anexo IV, que ficam mantidos em sua integralidade;

2. **indeferir** o pedido subsidiário nos termos em que formulado, com o esclarecimento constante do tópico 10 desta decisão;

3. **julgar prejudicado** o pedido de republicação do edital e de designação de nova data para a sessão pública.

Mantêm-se inalteradas as demais cláusulas e condições do edital do Pregão Eletrônico nº 46/2026, inclusive a sessão de disputa em 23/11/2026, às 10h00.

Nos termos do item 21.3 do edital, esta resposta vincula os participantes e a Administração. Dê-se ciência à impugnante e publique-se no sítio oficial do Município, na plataforma https://bll.org.br e no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Arapuã/PR, 13 de Novembro de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br
MARIA LUCIA ALVES TETE
Data: 13/11/2026 13:57:02-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Maria Lucia Alves Teté
Pregoeira – Portaria nº. 04/2026