



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

Procedimento Interno n.º 767896/2013

Decisão n.º 003.2014.CPL.806888.2013.46166

PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS INTERPOSTO PELA EMPRESA CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA - CIEE EM **7 DE JANEIRO DE 2014**. PRESSUPOSTOS LEGAIS: LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR, A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO FUNDAMENTAÇÃO. INTEMPESTIVIDADE. ESCLARECIMENTOS A QUE SE DÁ PROVIMENTO

1 DECISÃO

Analizados todos os pressupostos de admissibilidade e os aspectos objeto de esclarecimento, esta **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no artigo 13, § 1.º do ATO PGJ N.º 389/2007, decide:

- a) **Receber a manifestação**, inobstante **intempestiva** por patente inobservância aos prazos legal e editalício aplicados ao caso; para,
- b) No **mérito reputar esclarecidas** as solicitações de esclarecimentos, conforme discorrido nesta peça:
- c) **Manter o edital e a data de realização do certame, uma vez que não houve alteração do objeto**, em consonância com o art. 21, § 4º da Lei 8.666/93.

2 RELATÓRIO

2.1 Dos pressupostos legais

Ab initio, é necessário observar se o interessado atende às exigências emanadas do repositório legal das licitações públicas, particularmente, aquelas decorrentes do texto do § 1º e 2º, do art. 41.

Reza esse dispositivo que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação, desde que o faça até o **quinto dia útil** anterior à data fixada para a realização da sessão inaugural do certame.

Dessa regra se desdobram alguns requisitos que devem ser adimplidos quando de eventual impugnação dirigida ao órgão público licitante,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

são eles: legitimidade, interesse, a existência de um ato administrativo, fundamentação e tempestividade.

O primeiro desses pressupostos dispensa maiores comentários ante à clarividência da norma mencionada alhures, isto é, *qualquer cidadão é parte legítima*. Obviamente, o segundo requisito apontado decorre dessa acepção de legitimidade, pois mesmo que não se trate de pretensão licitante com interesse concreto e pontualmente direcionado às regras do cotejo, o interesse da parte legitimada pela regra sobredita pode estar revestido do mero e simples anseio de satisfazer-se com o cumprimento estrito da lei. Na verdade, cremos que a intenção do legislador foi justamente a de conferir ao procedimento licitatório o mais amplo, acessível e rigoroso sistema de fiscalização.

O terceiro ponto a ser observado decorre certamente da consequência lógica do instituto ora em estudo. É dizer, só se pode questionar, esclarecer ou impugnar algo que existe. *In casu*, um ato administrativo instrumentalizado sob a forma de um documento público.

Consequentemente, eventual objeção a um ato administrativo deve trazer consigo suas razões fundamentais específicas, mesmo que simplesmente baseada em fatos, de forma a evitar que a oposição seja genérica, vaga e imprecisa. A peça em análise preencheu, também, esse requisito ao fustigar exigência pontual do instrumento convocatório.

Por derradeiro, há o pressuposto que condiciona o exercício dessa faculdade a determinado lapso temporal, de forma que, ultrapassado o limite de tempo em que se poderia interpor os questionamentos reputados necessários, deixa de existir o direito conferido pela Lei para aquela particular situação.

Apesar de a Lei 8.666/93 subordinar o uso da prerrogativa em exame até o quinto dia útil anterior à data da sessão, consubstanciado nos termos da regra constante do art. 19 do Decreto nº 5.450 de 31/05/2005, estipula o subitem 10.2 do edital que o prazo para o pedido de esclarecimentos é de até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública. Faz-se necessário, contudo, estabelecer os critérios a serem utilizados na contagem desse prazo.

Sobre o tema, segue lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹,

1 In Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, Editora Fórum, 1ª edição, 3ª tiragem, 2004, págs. 503/504.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

“A contagem do prazo para impugnação se faz com a observância da regra geral do art. 110 da Lei nº 8.666/93, tendo por termo inicial a data estabelecida para a apresentação da proposta”². Para facilitar o entendimento, exemplifica-se a seguinte situação:

O dia 19 foi fixado para a realização da sessão e, na forma da contagem geral de prazos, não se computa o dia do início. O primeiro dia na contagem regressiva é o dia 18; o segundo, o dia 17. Portanto, até o dia 16, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderá o licitante e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos. (...)

Caso a impugnação seja oferecida fora do prazo, não deve ser conhecida com essa natureza, mas merece ser respondida, como qualquer documento que é dirigido à Administração.

Utilizando-se a explanação apresentada no particular caso sob exame, tem-se que a licitação está marcada para iniciar-se no próximo dia 12/2/2013, ocasião em que será realizada a abertura das propostas e lances do pregão, e, pela contagem regressiva os dois dias úteis, **até o dia 7/1, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderia a pretensa licitante ou/e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos.**

Contudo, considerando o encerramento do expediente deste Órgão às 15h, a interessada interpôs sua refutação/esclarecimento às **15h4min do dia 7/1/2013**, isto é, **intempestivamente**.

Portanto, a peça trazida a esta CPL padece de extemporaneidade. Não obstante nada impede que este Comitê de Licitação possa analisar o mérito das razões apresentadas, se tidas por relevantes. Nesse sentido doutrina o saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles:

“...nada impede que a Administração conheça e acolha a pretensão do reclamante ainda que manifesta fora de prazo, desde que se convença da procedência da reclamação e não haja ocorrido a prescrição da ação judicial cabível. Essa atitude administrativa é plenamente justificada pelo interesse recíproco do Poder Público e do particular em obviar um pleito judicial que conduziria ao mesmo resultado da decisão interna da Administração.” (g.n.). MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 644.

2 Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

Esclareça-se, contudo, que não se está afirmando, preliminarmente, que as considerações apresentadas merecem prosperar, todavia, por critério de razoabilidade, a CPL resolve debruçar-se e decidir sobre a questão a si conduzida.

Sendo assim, passemos à análise do pedido.

2.2 Das razões do Esclarecimento

Chegam a esta Comissão Permanente de Licitação, em 7 de janeiro de 2014, o pedido de esclarecimentos interposto aos termos do Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 4.001/2013-CPL/MP/PGJ, apresentado pela empresa CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA - CIEE, questionando disposições específicas da futura contratação, nos seguintes termos:

1. CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA - CIEE, CNPJ 61.600.839/0001-55

QUESTIONAMENTOS:

1) Edital, Anexo I, Item 5.4.4 – Efetivada a seleção, a CONTRATADA deverá: 5.4.4.4. - Providenciar toda a documentação necessária aos respectivos estagiários, inclusive o Acordo de Cooperação entre a instituição de ensino e a CONTRATANTE e o Termo de Compromisso de Estágio, devidamente assinados.

Informamos que não há necessidade de Acordo de Cooperação entre a Instituição de Ensino e a CONTRATANTE, de acordo com Legislação 11.788 a mesma impõe responsabilidade as partes, uma vez tal documento deve ser celebrado entre o Agente de Integração e a Instituição de Ensino. Ressalto que atualmente o CIEE mantém convênios com todas as Instituições de Ensino Superior, Médio e Técnico no Estado do Amazonas. **Atendemos a exigência deste item do referido edital?**

2) Edital, Anexo I, Item 5.5.1 - Acompanhar o desenvolvimento e a regularidade dos estágios e da vida escolar dos estagiários, com a correspondente produção de relatórios, conforme solicitados pela CONTRATANTE.

Esclarecemos que a contratada só poderá comunicar à contratante, qualquer irregularidade na vida escolar dos estagiários, desde que informado previamente pela Instituição de Ensino, Uma vez que o Agente de Integração não tem acesso à vida escolar do estagiário. **Diante do exposto solicitamos adequação da redação.**

3) Edital, item 17.6 - A CONTRATADA deverá dispor à DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO, meio magnético contendo o banco de dados dos estagiários que se encontram desenvolvendo atividades no âmbito do Ministério Público do Estado do Amazonas, bem como demais



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

informações que a CONTRATANTE julgar necessárias, dentre as quais:

- 17.6.1. Recrutamento e Seleção de estudantes;
- 17.6.2. Procedimentos para Ingresso dos estudantes;
- 17.6.3. Avaliação e Fiscalização do Estágio;
- 17.6.4. Gestão e repasse da Bolsa Auxílio e Auxílio Transporte dos estagiários;
- 17.6.5. Gestão e controle das vagas.

Que tipo de banco de dados se trata, uma vez que este controle é eletrônico e não magnético. **Atendemos a exigência deste item do referido edital?**

4) Após análise, identificamos que no edital não consta o valor de referência unitário da taxa administrativa para os serviços prestados. **Diante do exposto, favor informar para que possamos apresentar a proposta;**

5) Solicitamos esclarecimento quanto à postagem da proposta, ela tem que ser feita valor (unitário e mensal) ou (mensal e global) da taxa administrativa ou global anual sendo (taxa adm. + valores de bolsas + valor de vale transporte) ?

6) Edital, Anexo I, Item 5.5.6 - Emitir formulários para avaliação dos estagiários pelos chefes imediatos, nos prazos estabelecidos pela CONTRATANTE.

Informamos que o Centro de Integração Empresa Escola, disponibiliza todos os relatórios através do portal CIEE www.ciee.org.br. **A referida ferramenta atende a exigência deste item do referido edital?**

7) Edital, Anexo I, Item 5.5.8 - Promover treinamento de capacitação aos estagiários, quando solicitado.

Esclarecemos que a Lei nº 11.788 de 25.09.2008, não menciona tal obrigação ao Agente de Integração, porém informamos que o Centro de Integração Empresa Escola, possui Programa de Capacitação para estudantes com diversos cursos na modalidade de Educação a Distância – EAD, incluindo conteúdo programático e certificado. **O referido programa atende a Exigência deste item?**

8) O Órgão adotará indicadores para avaliar o desempenho dos serviços contratados. O nível do serviço a ser exigido, relaciona-se com a performance no atendimento da prestação do serviço.

Favor nos esclarecer melhor como será realizado essa análise de qualidade de nossos serviços.

10) DO PEDIDO. É mister atentar para o tramite de esclarecimento ora requerida com o objetivo de obter o melhor contrato para a administração.

3 RAZÕES DE DECIDIR



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

3.1 Resposta ao Pedido de Esclarecimentos interposto pela empresa CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA - CIEE, CNPJ 61.600.839/0001-55

3.1.1. Celebração de convênios do Agente de Integração – CIEE e Instituições de Ensino ante a exigência do subitem 13.1 do edital

O subitem 5.4.4.4 do Anexo I, parte integrante do edital estipula como encargo da Contratada os seguintes documentos, devidamente assinados: a) O Acordo de Cooperação, pois este é o instrumento jurídico que será celebrado entre a instituição concedente (Procuradoria-Geral de Justiça) e a instituição de ensino; b) Termo de Compromisso de Estágio, no qual o aluno, antes de iniciar o estágio, firmará Termo de Compromisso com a empresa concedente de estágio (Procuradoria-Geral de Justiça), com a interveniência obrigatória da empresa intermediadora de estágio, denominada agente de integração.

O objetivo deste Acordo de Cooperação é o desenvolvimento de atividades conjuntas entre poder concedente e instituição de ensino, para a operacionalização de programas de estágios de estudantes, nos termos estabelecidos pela Lei nº 11.788/08.

O art. 8º da Lei 11.788/08 faculta às instituições de ensino celebrarem com entes públicos e privados (agentes de integração de estágio) **convênio de concessão de estágio**. Ou seja, caberá ao Agente de Integração providenciar toda a documentação legal referente ao estágio, incluindo o Acordo de Cooperação entre si e o Ente Concedente, instrumento jurídico de que trata o art. 8º da Lei n.º 11.788/08, bem como o Termo de Compromisso de Estágio – TCE, entre a Unidade Concedente e o estudante, com interveniência e assinatura da Instituição de Ensino.

Como consequência deste dispositivo legal, o Agente de Integração de Estágio deverá providenciar convênios com as Instituições de Ensino locais, a fim de cumprir o mandamento legal, situação esta que o Impugnante afirma possuir.

Logo, se o Agente de Integração de Estágio atende a Lei Nacional fica patente que também atende o instrumento convocatório.

3.1.2. Acompanhamento do desenvolvimento e a regularidade dos estágios e da vida escolar dos estagiários

A possibilidade de comunicar ao Poder Concedente qualquer irregularidade na vida escolar do estagiário após ser comunicado pela Instituição



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

de Ensino não causa transgressão às regras do edital. Aliás é exatamente essa situação que o instrumento convocatório prevê. Ou seja, o Agente de Integração ao ser avisado sobre o fato deverá comunicar à Instituição Concedente. Afinal, trata-se de poder dever da Impugnante que, ao tomar conhecimento de irregularidades cometidas pelo estagiário, deve avisar, de prontidão, ao Poder Concedente.

Em outras palavras, informado previamente pela Instituição de Ensino, não lhe restará outra atitude a tomar que não seja a efetiva comunicação ao Poder concedente.

Desta feita, permanece a redação original do edital.

3.1.3. Disponibilização do banco de dados dos estagiários

A disponibilização do banco de dados dos estagiários que se encontram desenvolvendo atividades no âmbito do Ministério Público do Estado do Amazonas/ Procuradoria-Geral de Justiça poderá não só ser fornecida por meio magnético (CD, DVD, etc.), como também poderá ser realizada pelo próprio Poder Concedente através de consulta ao *site* na internet do Agente de Integração, desde que este notifique quais os produtos/serviços estão disponíveis no referido sítio digital.

3.1.4. Valor de referência da Taxa Administrativa

Verifica-se que a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União - TCU, no caso específico dos pregões (sem registro de preço), há diversos Acórdãos que consideraram a divulgação do orçamento e preços máximos opcional, a critério do órgão organizador do certame, com a ressalva de que esses itens devem obrigatoriamente fazer parte do processo licitatório.

Por conseguinte, caberá ao gestor/pregoeiro, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los. (Acórdão n.º 392/2011-Plenário, rel. Min. José Jorge).

Desta feita, interpretou-se que, de acordo com a legislação federal (Decretos 3.555/2000 e 5.450/2005), disciplinam o pregão presencial e o pregão eletrônico, respectivamente, o orçamento estimado em planilhas e os preços máximos devem necessariamente integrarem o Termo de Referência, na



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

fase preparatória do certame, e a sua divulgação é decisão discricionária do órgão organizador. A citar outros exemplos desse entendimento, tais como os Acórdãos 644/2006, 1925/2006, 114/2007, 1789/2009, todos do Plenário do TCU.

Ou seja, nenhum prejuízo terá o pretense licitante, vez que sabe, de antemão, o valor que poderá cobrar por seus serviços, já que pratica seu preço todos os dias no mercado nacional.

Mas vale destacar que, após a fase de lances, é ampla a possibilidade de acesso, por parte do licitante, ao processo administrativo onde constam os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários. Tudo isso porque, caso fosse admitida a consulta anterior à tal fase, estar-se-ia, flagrantemente, desrespeitando o princípio da isonomia, vez que o tratamento dado aos licitantes presentes no mesmo local do Órgão seria diverso aos dos licitantes localizados em outras cidades.

Em debate sobre o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro o ministro Benjamin Zymler, presidente do Tribunal de Contas da União, ao comentar acerca das inovações deste novo regime de licitações, destacou que “o sigilo sobre o orçamento evitará que as propostas gravitem em torno do orçamento fixado pela Administração, ampliando-se a competitividade do certame”³

Em outras palavras, a prática adotada pelo *Parquet*, ou seja, sigilo sobre o orçamento, consolida a posição defendida pelo TCU, isto é, amplia a disputa e consagra a competitividade do certame, culminando no princípio básico da licitação: a busca da melhor proposta para a Administração Pública, razão pela qual decide pelo improvimento do pedido.

3.1.5. Da postagem da proposta

O instrumento convocatório é claro quanto à forma de envio da proposta de preços. No Sistema Comprasnet, porém, a proposta deverá ser elaborada da seguinte forma:

$$\underline{TA \times QE = VP}$$

TA – Taxa Administrativa

QE – Quantidade de Estagiários

VP – Valor Proposta

3 <http://www.licitaweb.com/> Acessado em 10/1/2012.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

Não se deve considerar os valores das bolsas nem o valor do auxílio transporte para cálculo da proposta.

O produto final da referida equação, ou seja, o valor da proposta, representa o valor mensal cobrado pela CONTRATADA à CONTRATANTE pela prestação dos serviços objeto desta licitação.

Os lances realizados pelas licitantes, na fase de disputa, terão como base o valor da proposta (**VP**).

Por fim, cabe ressaltar que o Anexo III ao Edital, Modelo de Proposta de Preços, deverá nortear a apresentação da proposta vencedora do certame quando solicitada pelo Pregoeiro.

3.1.6. Emissão de formulários sobre avaliação dos estagiários

Os relatórios de avaliação poderão ser emitidos através de formulários, como também poderá o Poder Concedente acessar o portal oficial do Agente de Integração e ter acesso por meio de download os relatórios necessários, desde que haja essa ferramenta disponível no *site* oficial do Agente de Integração. Portanto, se a solicitante disponibiliza todos os relatórios através de seu portal, este Pregoeiro entende que a respectiva ferramenta atende sim às exigências editalícias.

3.1.7. Promoção de treinamento de capacitação aos estagiários

O § 1º do art. 3º da Lei nº 11.788/2008 conceitua o estágio como ato educativo escolar supervisionado que deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e pelo supervisor da parte concedente, comprovado por vistos nos relatórios de atividades (em prazo não superior a seis meses) e por menção de aprovação final (§ 1º do art. 3º).

Destarte, deverá a Impugnante entender o estágio como ferramenta de capacitação do particular que visa ingressar no mercado de trabalho, razão pela qual o Poder Concedente assim fez constar no instrumento convocatório.

Se o Centro de Integração Empresa Escola, possui Programa de Capacitação para estudantes com diversos cursos na modalidade de Educação a Distância – EAD, incluindo conteúdo programático e certificado, conforme assegura, destaque que o referido programa atende a exigência editalícia.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

3.8. Do Acordo de Níveis de Serviço

O Acordo de Níveis de Serviços é um instrumento de fiscalização utilizado pela Administração para garantir a correta execução de seus contratos. É um instrumento que auxilia o fiscal na aferição da performance da CONTRATADA quanto à prestação de seus serviços à CONTRATANTE, corrigindo, no âmbito da sua competência, eventuais irregularidades ou distorções existentes, contribuindo para alcançar os resultados estipulados.

Dispõe o art. 66 da Lei 8.666/93 que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas estabelecidas e as normas constantes da citada lei, respondendo cada qual pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Quer dizer, o Ente Concedente poderá fiscalizar por todos os meios legais que houver, por assim ser de Direito, requerendo, por exemplo, relatórios de atividades, questionários devidamente preenchidos, consultar relatórios no portal oficial do Agente de Integração, celebrar acordo de níveis de serviços, como também realizar visitas *in loco*, se assim considerar esta a forma mais eficaz para o atingimento de sua fiscalização.

Esclareça-se que o rol acima listado não é exaustivo.

Quanto à análise do desempenho da futura CONTRATADA, os dispositivos editalícios - Item 18 e subitens - expressam com clareza a forma como atuará a fiscalização na aferição dos serviços prestados pela CONTRATADA à CONTRATANTE.

4. CONCLUSÃO

O teor da presente decisão não afeta a formulação de propostas por parte das empresas interessadas, conforme preleciona o artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, razão pela qual mantém-se a realização do certame na data original, conforme publicação oficial, a fim de dar-se prosseguimento ao certame.

É o que temos a esclarecer.

Manaus, 10 de fevereiro de 2013.

Frederico Jorge de Moura Abraham
Presidente da Comissão Permanente de Licitação