



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissão Permanente de Licitação

Decisão nº 004.2012.CPL.551202.2012.993

PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS INTERPOSTO PELA EMPRESA ABRE - AGÊNCIA BRASILEIRA DE ESTUDANTES LTDA, CNPJ 10.329.228/0001-83 EM **11 DE JANEIRO DE 2012**. PRESSUPOSTOS LEGAIS: LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR, A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO E FUNDAMENTAÇÃO. INTEMPESTIVIDADE. IMPUGNAÇÃO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

## 1 DECISÃO

Desta feita, analisados todos os aspectos objeto da impugnação interposta, 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, conceder-lhe total provimento**, de modo a suprimir da definição do objeto do edital a expressão “instituição sem fins lucrativos”; e, conseqüentemente,
- c) **Suspender a licitação com nova abertura de prazo** a ser divulgado em aviso específico.

## 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, 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, 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



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

### Comissão Permanente de Licitação

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. 18 do Decreto nº 5.450 de 31/05/2005, estipula o subitem 10.1 do edital que o prazo para o pedido de esclarecimentos/impugnação é de até dois 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 Fernandes<sup>1</sup>,

“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”<sup>2</sup>. 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. (...)

---

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

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

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 13/01/2012, ocasião em que será realizada a abertura das propostas e lances do pregão, e, pela contagem regressiva os dois dias úteis, até o dia 10/01, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderia a pretensa licitante ou/e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos.

Contudo, a interessada interpôs sua refutação aos 11/01/2012, 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.*

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 de pedido de esclarecimentos/impugnação

Chegam a esta Comissão Permanente de Licitação, no dia 11 de janeiro de 2012, a impugnação interposta aos termos do Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2012-CPL/MP/PGJ – SRP, pela empresa AGÊNCIA BRASILEIRA DE ESTUDANTES LTDA. - ABRE, questionando acerca da definição do objeto da licitação, com as seguintes indagações:

**AGÊNCIA BRASILEIRA DE ESTUDANTES LTDA., CNPJ  
10.329.228/0001-83**



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

### **Comissão Permanente de Licitação**

#### **QUESTIONAMENTOS:**

AGÊNCIA BRASILEIRA DE ESTUDANTES LTDA, inscrita no CNPJ: 10.329,228/0001-83, com sede à Rua Santos Dumont, NO 1485, Loja DI, Zona O3/ Maringá - Paraná, vem tempestiva e respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, em conformidade com o item 12.1 do Edital supracitado, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICO N°. 002/2011

Pelos fundamentos de fato e de direito que seguem:

O presente edital trata-se de Pregão Presencial que tem por objeto a contratação de Instituição sem fins lucrativos para prestação de serviços de intermediação de estágio junto à PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS.

DA EXIGÊNCIA "INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS"

Primeiramente, cumpre ressaltar que a licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação objetiva garantir a observância de vários princípios constitucionais, dentre os quais estão o da isonomia, da igualdade entre os licitantes, e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, dispõem o artigo 30 da Lei 8.666 de 21/06/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com 05 princípios básicos da legalidade; da impessoalidade, da moralidade" da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

o princípio da igualdade entre os licitantes é mais primordial da licitação, pois não pode haver procedimento seletivo com



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

### **Comissão Permanente de Licitação**

discriminação entre participantes, ou com cláusula do Edital que afastem eventuais proponentes qualificados ou os prejudiquem no julgamento.

Este princípio veda cláusulas discriminatórias ou julgamento faccioso que desiguale os iguais ou iguale os desiguais, favorecendo a uns e desfavorecendo a outros, com exigências inúteis para o serviço público, mas com destino certo a determinados candidatos.

Devem ser estes princípios aplicados a todos que, direta ou indiretamente, lidem com dinheiro público, sob pena de em caso de inobservância, de agressão ao patrimônio público.

Alem disso, assevera a CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei. o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ante o exposto, verifica-se que a exigência constante no objeto da licitação, "sem fins lucrativos", além de restringir significativamente a participação de diversas empresas que atuam no mesmo ramo, e que executam exatamente o mesmo serviço, é visivelmente prejudicial à administração pública, aos cofres públicos e por consequência, à toda coletividade, uma vez que tal restrição reduzirá o número de concorrentes.

Além disso, tal exigência em nada se relaciona com o objetivo do edital, uma vez que não influencia na prestação dos serviços.

Conforme dispõe o art. 37, XXI, CF/88, o processo de licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, o que também não ocorre no presente caso.

Ante as inúmeras violações as regras que norteiam os processos licitatórios, requer que seja tal exigência subtraída do presente edital, permitindo a ampla competitividade entre os licitantes que atuam no mesmo ramo, e efetivamente permitindo que a licitação proporcione a contratação de agente de integração de



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

### Comissão Permanente de Licitação

estágios sob critério de menor percentual, dentro das qualificações importantes exigidas no edital.

DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se o provimento do presente recurso de impugnação, para que seja subtraída a exigência "sem fins lucrativos" do presente edital.

(...)

### 3. RAZÕES DE DECIDIR

Como já se disse, o cerne da manifestação gira em torno da suposta exigência editalícia de que a contratação pretendida recaia sobre uma instituição sem fins lucrativos, delimitando o rol de interessados na licitação, que obviamente somente incluiria empresas dessa estirpe.

Em verdade, o objeto do certame traz a seguinte redação: "O presente pregão tem por objeto a contratação de Instituição sem fins lucrativos para prestação de serviços de intermediação de estágio junto à PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS, descritos e qualificados conforme as especificações e os condições constantes do edital e anexos."

Ao revés disso, contudo, todas as demais disposições do instrumento convocatório transparecem que o objeto a ser licitado não reclama, necessariamente, a prestação de serviços por pessoa jurídica que não vise ao lucro, tanto assim que não requer, em momento algum, que os licitantes comprovem ostentar tal qualidade como requisito de participação no cotejo.

Creemos que, na verdade, a Administração até poderia disciplinar que a licitação instrumentalizasse uma contratação nesse sentido, isto é, especificamente com empresa sem fins lucrativos, se e somente se tal exigência estivesse revestida de interesse público manifesto, de maior relevância no caso específico que a ampliação da competitividade, por exemplo.

Ocorre que essa não é a vontade da Administração, na forma que se vê dos autos. O intento maior é que se contrate os serviços necessários pelo menor preço, independentemente se o ofertante, futuro contratado, obterá lucro ou não com a formalização da avença.

Nesse sentido, a impugnante tem razão quando diz que a disputa entre os interessados deve garantir a observância dos princípios constitucionais da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Ora, se uma empresa comercial propõe condições e preços mais favoráveis que uma instituição sem fins lucrativos, e concomitantemente atende cabalmente às normas editalícias, dentre as quais a qualificação técnica necessária para a prestação dos serviços, o que justificaria o suposto direcionamento?



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

### Comissão Permanente de Licitação

Some-se a isso o fato de que o repositório legal disciplinador da relação de estágio de estudantes (Lei 11.788/2008) não exige que os agentes de integração sejam instituições sem fins lucrativos. Aliás, a lei menciona que tais intermediadores poder ser agentes públicos ou privados. Vejamos um excerto literal do art. 5º do mencionado diploma:

Art. 5º As instituições de ensino e as partes cedentes de estágio podem, a seu critério, recorrer a serviços de agentes de integração públicos e privados, mediante condições acordadas em instrumento jurídico apropriado, devendo ser observada, no caso de contratação com recursos públicos, a legislação que estabelece as normas gerais de licitação.

(...)

§ 2º É vedada a cobrança de qualquer valor dos estudantes, a título de remuneração pelos serviços referidos nos incisos deste artigo.

A única ressalva que faz a lei é que a remuneração dos agentes de integração não poderá ser financiada por desconto no auxílio concedido ao estagiário.

Inevitavelmente, portanto, apesar de a Administração não intender restringir o rol de participantes do certame às empresas não comerciais, acabou por assim fazer quando usou, ao descrever o objeto do cotejo, a expressão “instituição sem fins lucrativos”, repelindo, definitivamente, os demais interessados que não detém tal característica.

#### 4. Conclusão

Dessarte, fica patente a necessidade de se operar a modificação dos termos utilizados na definição do objeto e, como tal providência altera as condições legais do edital, a apresentação das propostas, e atrai um maior número de interessados, imprescindível se faz a suspensão do certame e a consequente reabertura do prazo de divulgação do edital, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

É o que temos a esclarecer.

Manaus, 11 de janeiro de 2012

**Gláucia Maria de Araújo Ribeiro**

*Presidente da Comissão Permanente de Licitação*