

**ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO O DISTRITO FEDERAL, REPRESENTADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL - SSPDF**

**Referência: Pregão Eletrônico nº 25/2021-SSPDF**

**ANA CAROLINA ABDALA LAVRADOR**, inscrita no CPF nº 03825832643, com endereço profissional na Avenida Nicomedes Alves dos Santos, nº 1133, bairro Morada da Colina, na cidade de Uberlândia/MG, vem, por meio dessa, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

**I. CERTAME E TEMPESTIVIDADE**

---

1. A Secretaria de Estado Segurança Pública do Distrito Federal, objetivando a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de empresa para prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), na modalidade local, por meio de Entroncamento Digital de Sinalização E1, com disponibilização de 12 (doze) troncos de acesso de ramais de Discagem Direta Ramal (DDR), Telefonia de longa Distância Nacional (LDN), Longa Distância Internacional (LDI) e Linhas Diretas Não Residenciais (Nres), afim de atender às demandas da SSPDF, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.com sessão prevista para o 11/03/2022 às 11h00.

2. O instrumento convocatório prevê expressamente Edital que o prazo para apresentação de regular impugnação ao Edital do presente certame é de 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, findando em 07/03/2022, restando demonstrada a tempestividade da presente.

## II. RAZÃO DE IMPUGNAÇÃO

---

3. Objetivando estimular a contratação de presos e ex-detentos, promovendo assim a sua ressocialização e reinserção no mercado de trabalho, a Lei nº 13.500/2017 inseriu novo §5º ao artigo 40 da Lei nº 8.666/93, para prever que a Administração Pública poderá exigir, nos editais de licitação para a contratação de serviços, que as empresas contratadas pelo Poder Público tenham um mínimo de funcionários que sejam oriundos ou egressos do sistema prisional.

4. Trata-se de política pública que, a despeito de buscar solucionar o problema grave das dificuldades de ressocialização dos presos ou egressos do sistema prisional, optou por utilizar o ambiente da contratação pública como instrumento para fomentar oportunidade de emprego a essas pessoas.

5. A lei 4652/2011 do Distrito Federal, anterior portanto à alteração promovida na Lei 8666/93, consignava expressamente a necessidade de previsão editalícia sobre a contratação de egressos, nos seguintes termos:

Art. 2º Os editais de licitação para contratação de empresas para o fornecimento de bens ou a prestação de serviços ao Distrito Federal deverão possuir cláusula exigindo dos licitantes que comprovem possuir, em seus quadros de empregados, ao menos 3% (três por cento) de apenados em condições de exercer trabalho externo ou egressos do Sistema Penitenciário.

6. Nada obstante o exposto, e conforme será cabalmente demonstrado a seguir, a legislação em comento está suspensa pelo §5º do artigo 40 da Lei 8666/93, inserido pela Lei 13500/2017<sup>1</sup>, posto que em flagrante descompasso com a norma referida.

7. Nesse sentido, deve ser de pronto revista a exigência aposta no item 27.14 do presente Edital, posto que fundamentada em norma com eficácia suspensa, no exato teor do artigo 24 da Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> § 5º A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.500, de 2017)

**II.1) COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA LICITATÓRIA - SUPERVENIÊNCIA DE LEI FEDERAL SOBRE O ASSUNTO SUSPENDE A EFICÁCIA DE NORMA ESTADUAL ANTERIOR.**

**EFICÁCIA DA LEI DISTRITAL 4652/2011 FOI SUSPENSA PELO TEXTO DO ARTIGO 40, §5º DA LEI 8666/93**

8. Consoante determinação constitucional existem matérias, definidas no artigo 24 da Carta Magna, em que a competência legislativa é concorrente entre União, os Estados-membros e o Distrito Federal, estando a legislação federal limitada à definição de normas gerais e cabendo aos demais entes definir as normas de natureza local ou especial.

9. Assim, plena a capacidade legislativa até que a União Federal legisle sobre o assunto. A superveniência da norma federal sobre a matéria, suspende-se a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário, conforme disposto no artigo 24, §4º da Constituição:

Art. 24 (...)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

10. Em sendo a competência para legislar sobre licitação de natureza concorrente, outro não é o caso dos autos, tendo em vista as flagrantes divergências entre o texto do artigo 40, § 5º da Lei 8666/93 e do artigo 2º da Lei 4652/2011 do DF.

11. Enquanto o texto federal FACULTA à Administração Pública exigir de suas CONTRATADAS a um percentual não definido de mão de obra composta por egressos do regime prisional, a lei distrital 4652/2011 IMPÕE ÀS LICITANTES UM PERCENTUAL DEFINIDO de mão de obra egressa do sistema prisional do Distrito Federal.

12. Cristalina, pois, a dissidência entre os textos legais, o que culmina com a imediata suspensão da norma distrital, como, aliás, já definido pela Procuradoria Geral do Distrito Federal no parecer 328/2018-PRCON/PGDF já ratificado pela Chefia da Casa:

Por todo o exposto, **APROVO PARCIALMENTE O PARECER N° 323/2018 -PRCON/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal **Maridalva Freitas de Almeida**, para entender que

i. A Lei 5.980/2017 não se aplica ao pregão eletrônico porquanto a finalidade da norma é naturalmente alcançada pelo procedimento licitatório, independentemente da adoção de novas práticas pela Administração nesse sentido;

ii. Em relação à obrigatoriedade de que os contratos administrativos de serviços conte com um percentual mínimo de mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, está suspensa a eficácia da Lei nº 4.652/2011 em face da vigência do artigo do § 5º, do artigo 40 da Lei nº 8.666/93, o qual, por seu turno, depende de regulamentação pelo Distrito Federal para que de fato possa ser imposto às contratações de serviços no âmbito local.

A presente alteração de entendimento somente tem efeitos prospectivos, restando preservados os atos administrativos baseados na interpretação anteriormente adotada sobre o tema.

**DANUZA M. RAMOS**

Procuradora-Chefe

---

13. **Em mesmo sentido, a jurisprudência do Eg. Tribunal de Justiça do Distrito Federal:**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTÍNUO DE PREPARAÇÃO E FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÕES DIÁRIAS PARA PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE RESERVA DE VAGAS PARA APENADOS E EGESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO. FACULDADE DA ADMINISTRAÇÃO. ANÁLISE DO EDITAL PELO TCDF. PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME E DA DECISÃO DO TCDF. TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDA NA ORIGEM. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A teor do art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/65, "na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado", exsurgindo, para tanto, necessária a presença dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC c/c art. 22 da Lei n. 4.717/65). 2. A despeito de legislação distrital anterior dispondo quanto à obrigatoriedade da reserva de vagas para apenados e egressos do sistema penitenciário (Lei Distrital n. 4.625/11), a União, atuando na competência privativa que lhe é conferida pela Constituição Federal para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos (art. 22, XXVII), determinou, com a publicação da Lei Federal n. 13.500/17, a faculdade de a Administração exigir tal reserva. Ademais, até o presente momento, o tema se encontra pendente de regulamentação no âmbito distrital e a Procuradoria orientou pela não aplicação da Lei Distrital n. 4.652/11 (Cota de Aprovação do Parecer n. 323/2018 - PRCON/PGDF). 3. Em um exame de cognição sumária, própria

do momento processual, afigura-se que, ante a superveniência da legislação federal, que confronta com a norma distrital anterior, não padece de vício de ilegalidade a ausência de previsão da reportada reserva de vagas no edital do Pregão Eletrônico n. 23/2019 da Secretaria de Segurança Pública - SSP/DF, cujo escopo consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviço contínuo de preparação e fornecimento de alimentações diárias para pessoas privadas de liberdade, recolhidas no Centro de Progressão Penitenciária - CPP e na Penitenciária Feminina do Distrito Federal - PFDF, porquanto em conformidade com a Lei n. 8.666/93.

4. Além disso, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, analisando o edital do reportado pregão, consignou que a Lei Distrital n. 4.652/11 eiva-se de inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em vista a competência privativa da União para legislar quanto à matéria, não havendo que se falar, de plano, em ilegalidade da decisão da Corte de Contas.

5. Anote-se que, em razão da natureza do objeto do certame, o perigo de dano recai, em verdade, sobre a Administração, porquanto a descontinuidade da prestação dos serviços de preparação e fornecimento de alimentos aos presos possui o condão de conjecturar violação à dignidade humana e desordem no sistema prisional, mormente diante do cenário atual de pandemia. 6. Recurso conhecido e desprovido.

(Acórdão 1298767, 07163557720208070000, Relator: SANDRA REVES, 2<sup>a</sup> Turma Cível, data de julgamento: 4/11/2020, publicado no DJE: 18/11/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

14. Nesse sentido, é de se anotar a impossibilidade de impor ao licitante exigência editalícia pautada em norma declarada suspensa pelo próprio órgão público, com amparo no artigo 24, §4º da Constituição Federal:

27.14. As Licitantes deverão comprovar, caso cabível, o atendimento da Lei distrital nº 4.652/2011, que cria, no âmbito do DF, o Programa de

15. A manutenção de item contrário à norma de regência no Edital tem potencial de decretar a nulidade de todo o certame, razão pela qual, deve, de imediato, ser retirado o item 27.14 previsto no edital, por nítida ilegalidade.

## II.2) SERVIÇO LICITADO NÃO DEMANDA MÃO DE OBRA EMPREGADA AO LOCAL

16. De outro norte, conforme se depreende do objeto do edital, é um tipo de serviço prestado remotamente, a distância, diretamente das centrais e equipamentos do fornecedor, NÃO SENDO EMPREGADA MÃO DE OBRA JUNTO AO ÓRGÃO, OU NO LOCAL

17. O fornecedor contratado poderá prestar o serviço a distância, a equipe técnica especializada em manusear os equipamentos, programar, e gerenciar o serviço que será prestado, fará isso diretamente da central do fornecedor.

## II.3) SERVIÇO QUE EXIGE MÃO DE OBRA QUALIFICADA E ESPECÍFICA - POSSIBILIDADE DE INEXISTENCIA DE PRESOS E EGRESSOS APTOS E DISPOSTOS A PRESTAR OS SERVIÇOS LICITADOS

---

18. Considerando tratar-se de serviço de natureza técnica, é possível imaginar a hipótese em que não existam pessoas presas ou egressas aptas à execução do trabalho externo pretendido. Nesse caso, o requisito de habilitação não poderia ser exigido.

19. Isto deve ser detectado pelo órgão licitante, na fase de planejamento da licitação. O próprio regulamento federal nº 9.450/2018, inclusive, estabelece que a administração pública poderá deixar de aplicar o disposto neste artigo quando, justificadamente, a contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional se mostrar inviável (§4º do artigo 5º).

20. Importante frisar: esta inviabilidade não ocorrerá apenas quando for impossível a adoção das “cotas a presos e egressos do sistema prisional”, mas também quando sua utilização repercutir em riscos desproporcionais para a execução do contrato ou mesmo para a garantia de competitividade do certame.

21. Tal exigência poderá frustrar o certame impedindo a ampla participação, ou até mesmo direcionar e privilegiar licitante específico ou atual fornecedor, o que poderá caracterizar crime na licitação.

22. É fundamental, portanto, firmar a necessidade de um cuidadoso planejamento na licitação, com estudos preliminares e mapas de riscos que atentem para todas as peculiaridades envolvidas na aplicação do Decreto e, quando necessário, optem pela sua não aplicação, como parece o caso.

23. Nesse prumo, no que pese a redação estabelecida pelo Decreto federal nº 9.450/2018 e pela Portaria Interministerial nº 3, de 11 de setembro de 2018, diante da complexidade inerente, é imperioso que o gestor possa justificar a inviabilidade de adoção das referidas cotas.

24. O edital aplicando de forma obrigatória a contratação da cota, pode gerar uma enorme dificuldade operacional, na medida em que não é possível simplesmente transferir para as empresas licitantes toda a responsabilidade por providenciar a contratação de pessoas presas e egressas.

25. Convém ponderar que o tipo de contratação de serviço licitado, é cada vez mais complexa, no âmbito da Administração Pública, o que torna difícil para o licitante ou para o juízo de execução penal aferir e atestar que há pessoas presas aptas à execução de trabalho externo, notadamente por envolver expertise e condições específicas de execução.

26. Outro problema evidente envolve certa dificuldade relacionada à definição da “aptidão” dos trabalhadores (presos ou egressos do sistema prisional) para o exercício da atividade terceirizada. Numa lógica de mercado, esta aferição é feita pela empresa contratada pelo tomador de serviço, através de critérios diversos, que devem ser compreendidos como prerrogativa, obrigação e risco inerentes ao negócio.

27. Assim, mesmo se fosse possível assumir o compromisso de contratar, pelo licitante, e a identificação de aptidão objetiva de alguns trabalhadores presos ou egressos do sistema prisional, pelo órgão responsável pela execução penal, não será possível a utilização desta mão de obra específica se os aludidos trabalhadores não se dispuserem à contratação.

28. Se a exigência da cota permanecer no presente certame é possível visualizar situações em que inexistirá culpa ou dolo que justifique a responsabilização. Neste ponto, bom sempre lembrar que o artigo 70 da Lei n. 8.666, de 1993, define que o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, apenas quando “decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato”.

29. O Edital que rege o certame, incorporou as exigências contidas na legislação de regência a Lei Federal 8.666/93 e ampliou tais exigências, onerando o futuro contratado com requisitos excessivos para a prestação do serviço, a saber: (i) contratação de mão de obra para o serviço advinda do sistema penitenciário distrital no percentual de 3%, considerando que não haverá mão de obra locada.

30. A exigência maior que o texto de lei indica, prejudica a ampla participação do certame, trazendo um prejuízo a administração pública, pois, terá um menor número de participantes, ferindo os princípios que regem as licitações de eficiência e ampla concorrência.

31. Note-se que não se restringe sua incidência à necessidade de ampliação do quadro de colaboradores ou contratações necessárias ao efetivo cumprimento do contrato, mas apenas exige que seja realizada a comprovação de de mão-de-obra necessária à execução da obra ou serviço advindos do sistema penitenciário, no percentual de 3% (três por cento) do total da mão-de-obra empregada no objeto licitado.

32. **Ora, não se pode impor ao futuro contratado ampliação desnecessária do seu quadro funcional ou ainda a substituição dos colaboradores já existentes por outros exclusivamente para atender requisito contratual, sob pena de ingerência indevida no aspecto gerencial da contratada.**

33. Há de observar-se que, caso mantida a exigência, haverá clara quebra de isonomia entre os licitantes, pois aqueles que tiverem necessidade de ampliar o quadro para atender ao projeto, estarão em vantagem com relação aos demais, que acabarão por onerar suas propostas para fazer frente a tal exigência excessiva.

34. Referida restrição, além de onerar a futura contratada, ainda desestimula a participação de empresas sérias, que não pretendem se sub julgar a exigências ilegais por parte dos futuros contratantes.

35. Não é demais relembrar que independentemente do instrumento em que previsto, se for integrar o sistema de normas licitatórias, o comando legal deve ser analisado e interpretado sob a ótica do conjunto principiológico próprio.

36. Nada mais adequado, portanto, **aos princípios da busca da proposta mais vantajosa, supremacia do interesse público, isonomia e efetividade que o órgão licitante amplie a participação e não restrinja criando exigências demais, evitando um certame deserto.**

37. Neste sentido é a jurisprudência:

**REEXAME NECESSÁRIO DE SENTENÇA – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – EXIGÊNCIA EXCESSIVA – SITUAÇÃO QUE RESTRINGE A CONCORRÊNCIA E VIOLA O PRINCÍPIO DA IGUALDADE – SENTENÇA RATIFICADA.** A **exigência excessiva**, injustificada e desproporcional contraria a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. Além disto, a distinção levada a efeito também viola o princípio da igualdade no procedimento licitatório. (ReeNec 90048/2013, DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 12/08/2014, Publicado no DJE 18/08/2014)

**PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – REEXAME NECESSÁRIO DE SENTENÇA – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – EXIGÊNCIA EXCESSIVA – SITUAÇÃO RESTRITIVA DA CONCORRÊNCIA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – SENTENÇA RATIFICADA.** A **exigência excessiva**, injustificada e desproporcional contraria a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. Além disto, a distinção levada a efeito também viola o princípio da igualdade no procedimento licitatório. (ReeNec 25425/2017, DES. MÁRCIO VIDAL, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 24/04/2017, Publicado no DJE 11/05/2017)

---

38. Diante disso, imperioso a retirada do item 27.14 do edital, para retirar exigência inaplicável ao objeto licitado conforme justificado neste termo.

39. Tais revisões são necessárias para não impor ônus inaplicável ao caso concreto, conforme o serviço específico licitado, sendo considerado completo e prestado por profissionais qualificados e capacitados, ainda prestado a distância na central de operações de licitante, restabelecendo assim a legalidade do edital, e devolvendo a característica de ampla participação ao certame.

### III. PEDIDOS

---

40. Por todo o exposto, requer:
- i) Seja recebida e processada a presente impugnação, eis que própria e tempestiva;
  - ii) Seja a mesma acolhida para
  - a) **retirar a imposição do item 27.14 da contratação da cota** de mão de obra de presos e ex-detentos, **posto que FUNDAMENTADA EM LEI CUJA VALIDADE ESTÁ SUSPENSA, conforme parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal e decisão do Eg. Tribunal de Contas do DF; além se ser inaplicável ao objeto, que NÃO TEM MÃO DE OBRA LOCADA NO ÓRGÃO, NEM NO DISTRITO FEDERAL;** ainda, os profissionais que irão instalar, gerenciar e manusear os equipamentos deverão ser capacitados e qualificados com cursos específicos como NR10, NR35, irão operar na central da futura fornecedora (local incerto), não se aplicando o decreto estadual do Distrito Federal.

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

De Uberlândia/MG, para Brasília/DF, 07 de março de 2022.

ANA CAROLINA ABDALA   
LAVRADOR:03825832643

Assinado de forma digital por  
ANA CAROLINA ABDALA  
LAVRADOR:03825832643  
Dados: 2022.03.07 12:45:17 -03'00'