



**Processo nº :** 39.420/08  
**Origem :** Secretaria de Educação  
**Assunto :** Edital de Licitação – Concorrência Pública nº 04/2008  
**Valor Estimado:** R\$ 39.120.166,08 (24 meses)  
**Abertura: 09.01.2009 – 10:30 h**

**Ementa:** Edital de Licitação. Concorrência nº 004/2008. Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de vigilância desarmada 24 horas nas instituições educacionais que compõem a Secretaria de Educação. Solicitação de esclarecimentos. Abertura dos envelopes de documentação e propostas condicionada à ulterior decisão desta Corte.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de análise da Concorrência nº 04/2008-CEL/SE, para contratação de empresa especializada para prestação de serviço de vigilância desarmada 24 horas as instituições educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com fornecimento de mão-de- obra, materiais e equipamentos.

A 2ª Inspeção informa que a licitação será processada na modalidade concorrência, tipo menor preço, sob o regime de execução empreitada por preço global, com valor anual estimado para os 2 (dois) lotes na ordem de R\$ 39.120.166,08 (trinta e nove milhões, cento e vinte mil, cento e sessenta e seis reais e oito centavos).

O Corpo Técnico registra, inicialmente, que a análise do Edital em apreço e respectivos anexos teve como base o *check list* constante na Tabela I, fls. 83/95, evidenciando a presença de critérios restritivos ao caráter competitivo e isonômico do certame, conforme detalhado no relatório, os quais influenciam negativamente ao prosseguimento do certame, dentre outras questões também relevantes que merecem a atenção desta Corte: os *encargos sociais* bem acima dos valores aceitos em certames procedidos na Central de Compras o que elevou sobremaneira o preço de referência; e, a *escolha da modalidade Concorrência em detrimento do Pregão*, com esteio na Lei Distrital nº 4.161/08, tecendo as seguintes considerações:



7. Conforme a análise procedida nestes autos, a norma apontada padece de vício de inconstitucionalidade, conforme defendido em tópico específico, sendo necessária a suspensão do certame para adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, levando em conta ainda o disposto na Decisão nº 3.879/05.

8. Já os percentuais de encargos sociais e os preços estimados para os postos se encontram bem acima daqueles fixados pela Central de Compras em certame de mesmo objeto, revelando possível sobrepreço, caso permaneçam no patamar em que se encontram, comparando-se com aqueles fixados no Pregão Presencial nº 067/2007 de mesmo objeto (Processo TCDF nº 28.326/07), fruto de ampla pesquisa de mercado e ponderado nos estudos feitos pelo STF, pelo governo de São Paulo e pelo TCU, fls. 03/58 e 65/79.

9. Na Corte, os percentuais de encargos sociais para a contratação de serviços é objeto de estudo para sua definição no Processo nº 3.769/04, ainda sem decisão definitiva. Por esse motivo, será adotado como parâmetro para a presente análise os percentuais constantes nos estudos dos órgãos referidos, conforme se posicionou o Tribunal na Decisão Liminar nº 047/2007 – P/AT, ratificada pela Corte na Decisão 4.585/07 e na Decisão nº 6.014/2007, proferidas no Processo 28.326/2007, quando da análise do Pregão Presencial nº 067/2007.

10. Diante desses motivos, cabe à Corte determinar a suspensão do certame para que o órgão adote as medidas corretivas, conforme apontado nos tópicos seguintes.

Prosseguindo, a 2ª Inspeção apresenta de forma detalhada os pontos que identifica como impeditivos ao prosseguimento do certame, os quais se transcrevem a seguir:

#### **Exigências que restringem o caráter competitivo do certame**

11. As exigências de qualificação técnica do presente certame foram referidas nos item 3.4 do Edital, fls. 622\*\*, o qual remete a definição para o item 8 do Projeto Básico, fls. 653\*\* a 655\*\*, arrolado em 23 subitens. Dito isso, passa-se à análise dos itens do Projeto Básico que se apresentam descabidos ou restritivos à competição:

12. O item 8.2 do Projeto Básico, fls. 653\*\*, exige:

“Certidão de registro de comprovação de aptidão de pessoa jurídica e quituação expedida pelo CRA/DF – Conselho Regional de Administração do Distrito Federal pertinente...” [grifou-se].

13. Ora, referida exigência não encontra respaldo na Lei de Licitações. De se observar que o artigo 30 dessa norma estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica **limitar-se-á** a: “I - *registro ou inscrição na entidade profissional competente*”. Esta Corte de Contas já se manifestou a respeito dessa matéria, por meio das Decisões nºs 1145/03, 351/04 e 2.519/07. Deve, pois, ser excluída essa exigência do edital e seus anexos.

14. Nesse mesmo sentido são as exigências constantes nos itens 8.11 que cobram Certidão de Regularidade Sindical, fornecida pelo Sindicato das Empresas de Vigilância abrangendo filial e matriz e a declaração expedida pelo sindicato laboral da categoria profissional dos vigilantes, comprovando que a empresa encaminhou ao respectivo sindicato, cópia da Guia de INSS e do FGTS. São exigências bastante descabidas por ocasião da aferição da capacidade técnica da empresa, haja vista que não se presta a licitação a esse



fim. Além disso, por ocasião do pagamento são exigidos documentos que comprovam que a contratada vem recolhendo regularmente seus tributos.

15. O item 8.4 exige, por meio de até dois atestados, que a empresa comprove sua capacidade técnico-operacional com execução de serviços de vigilância (armada, desarmada, noturno ou diurno) em no mínimo 70% do quantitativo do efetivo total de cada lote para o qual a empresa esteja participando ou 70% da soma dos lotes, para a empresa que concorrer aos dois.

16. No processo de licitação sob análise não há descrição de como se chegou a esse percentual, que a primeira vista se apresenta bastante restritivo às empresas menores, agravado, ainda, pela vedação de participação de consórcios, constante no item 2.4 fls. 619\*\* e pela exigência para a qualificação econômico-financeira. Assim, a permanecer referido percentual, deverá ser justificado pela Secretaria de Educação, diante da restrição à participação no certame que essa exigência pode causar.

17. Além disso, o subitem 8.4.1, fls. 653\*\*, exige: *“Execução de serviços de vigilância desarmada, incluindo postos diurno e noturno, com contingente mínimo de 904 (novecentos e quatro) vigilantes”*. Aparentemente a presente exigência está em contradição com o comando anterior (item 8.4) e mais restritiva ainda, uma vez que exige 100% do efetivo. Na sequência, o comando do subitem sob análise faz alusão à alínea 3.3.4.1 do Edital que nem existe em referido instrumento. Nesse sentido, o subitem 8.4.1 deve ser excluído ou justificado pela Jurisdicionada, haja vista sua impertinência e à restrição que pode causar ao certame.

18. Em tópico específico serão apresentadas outras inconsistências do edital verificadas na análise formal do Instrumento Convocatório.

#### **Definição do preço de referência**

19. O Projeto Básico sofreu diversas mudanças, principalmente no quantitativo de Vigilantes, que passou inicialmente de 480, fls. 170\*, para 660, fls. 284\* e, por último, ficou em 904, fls. 667\*\*.

20. Às fls. 108\* consta a definição de preço de referência para 480 vigilantes, distribuídos em 120 postos, fruto da consulta a quatro empresas, estimado em R\$ 19.091.240,80, anual, conforme se constata às fls. 108\*.

21. Posteriormente, após manifestação da SEPLAG às fls. 120\*, **a SEDF fez modificações no PB e adequou seu preço de referência àqueles constantes do Edital do Pregão Presencial nº 067/2007/SEPLAG**, fls. 165/167\*, **fixando os encargos sociais em 68,86% e do BDI em 36%**, conforme consta no Despacho de fls. 133/134\* e pode ser comprovado comparando a planilha estimativa de fls. 164/167\* com as cópias de fls. 80/82, extraídas do Processo nº 28.326/07 (planilhas de preços de referência do Pregão Presencial nº 067/07).

22. Cabe salientar que a soma dos encargos sociais definidos no Processo nº 28.326/07, que montou em **68,86%** e BDI de **36%**, é fruto das determinações da Corte constantes na Decisão Liminar nº 047/2007 – P/AT, ratificada pela Corte na Decisão 4.585/07 e na Decisão nº 6.014/2007, proferidas naquele Processo, quando analisou o Edital do Pregão Presencial nº 067/2007, de mesmo objeto, fls. 80/82.



23. Assim, o valor antes estimado em R\$ 19.091.240,80 anual, fls. 108\*, passou para R\$ 16.626.225,60, cuja média do posto ficou em R\$ 11.545,99 fruto da soma do custo de 2 (dois) vigilantes diurno (R\$ 5.526,67) com 2 (dois) noturnos (R\$ 6.022,32), fls. 167\*. Preços plenamente compatíveis com aqueles praticados no mercado, conforme atestado no Processo nº 28.326/07, resultado da adoção pela SEPLAG do Estudo do STF, conforme cópia extraída daquele Processo juntada às fls. 59/64.

24. Contudo, sem justificativa nos autos, às fls. 269/273\*, após alterar o quantitativo de posto de 120 (4x120= 480 vigilantes) para 165 (4x165=660 vigilantes) a SEDF modificou os percentuais de encargos sociais de **68,86%** para **90,25%** e do BDI de **36%** para **36,32%** o que alterou o valor do posto diurno de R\$ 5.526,67 para R\$ 6.662,74 e o noturno de 6.022,32 para R\$ 7.762,10, modificando o valor do posto de R\$ 11.545,99 para 14.424,84, alterando o valor anual de R\$ 16.626.225,60 (120x11.545,99) para R\$ 28.561.183,20 (165x14.424,84).

25. Dessa forma, houve majoração de cerca de 24,93% sem que houvesse elevação nos custos da prestação dos serviços, houve apenas a mudança nos percentuais de encargos sociais e BDI. Isso sem levar em conta a previsão de custos da ordem de 235.122,84, fls. 273\*, referente aos supervisores que foi retirada do edital, fls. 469\*\*, após manifestação sobre sua impertinência externada pela PGDF, fls. 455\*\*.

26. Nova pesquisa de preços foi solicitada às empresas, fls. 291/335\*\*, cujo valor resultante para o mesmo quantitativo de vigilantes, acrescido de 2 (dois) supervisores montou em R\$ 28.749.281,44, fls. 336\*\*.

27. Novas mudanças nas quantidades ocorreram passando de 660, com dois supervisores, para 904 vigilantes, relativo a 226 postos de vigilância 24 horas, dividido em dois lotes, cujo valor total anual para os dois lotes está estimado em R\$ 39.120.166,08. Não houve mudanças no valor dos percentuais de encargos sociais e de BDI que continuaram em **90,25%** e **36,32%**, respectivamente. Portanto, o valor do posto ficou estimado em R\$ 14.424,84, já referido, fls. 600\*\*.

28. Cabem, nesse momento, algumas considerações sobre a definição adequada do preço de referência, que poderá inclusive autorizar, a Corte a suspender o certame sob análise, haja vista as deficiências apresentadas.

29. Ressalte-se a importância de a Administração estabelecer com cuidadoso critério os preços que nortearão as propostas dos licitantes. A definição de preços justos, compatíveis com aqueles praticados no mercado, se reveste da maior importância para evitar sobrepreços. Todo esse cuidado faz sentido, ainda, quando se observa que os valores finais das licitações giram, via de regra, bem próximos daqueles considerados como de referência pela Administração.

30. Não se quer dizer com isso, que os preços aceitos, como correntes no mercado, pelo órgão licitante, de fato o sejam. Como se sabe, os órgãos públicos ainda ostentam a fama de maus pagadores, devido a atrasos nos seus pagamentos, fato que tem dado azo às empresas inflarem seus orçamentos nas pesquisas feitas a elas. Por outro lado, a Administração, por diversos fatores, não procede às análises necessárias para aferir os preços estimativos apresentados pelos licitantes, conforme se observa nos autos.

31. Portanto, não se pode olvidar que é notória na prática administrativa de



compras que os preços divulgados pelas empresas fornecedoras em sede de pesquisa de preço costumam apresentar-se bastante acima dos preços que as mesmas cotariam em uma eventual disputa não viciada. Isso porque ainda não se encontra assentado na legislação um método padronizado de obtenção de preços unitários estimativos, bem como de critérios ou obrigações que inibam tais distorções.

32. A exigência legal de que os preços pagos pela Administração sejam compatíveis com os praticados no mercado fica clara em diversos artigos da Lei de Licitações, mormente nos artigos 15, § 6º; 24, VII e X; 40, X; 42, IV e 48, II.

33. Portanto, longe de ser uma faculdade, a Administração deve, por força legal, encontrar mecanismos de aferir a compatibilidade dos preços contratados com aqueles efetivamente praticados no mercado, não bastando para tanto a simples consulta a três ou quatro empresas do ramo, como observado nos autos, mas procedendo às necessárias ponderações da composição dos orçamentos para verificar sua compatibilidade.

34. Perceba-se que não se trata, aqui, de mero apego a formalidades. A devida fixação do preço de referência da contratação é o parâmetro de que dispõe a Comissão de Licitação para a aferição dos preços inexecutáveis e exorbitantes. Assim, é indispensável que a média da pesquisa corresponda, de fato, ao preço médio de mercado, pois apenas assim a Comissão poderá exercer corretamente sua competência e, se for o caso, declarar os preços praticados inaceitáveis. Assim, não se pode deixar a definição dos preços apenas para o momento de disputa entre os licitantes, uma vez que se o preço de referência estiver acima, poderá resultar em sobrepreços na contratação.

35. Como já se afirmou, nesta Corte tramita o Processo n.º 3.769/04 que realizou relevante estudo sobre a composição dos custos envolvidos na prestação de serviços vigilância. Como esse processo ainda pende de decisão definitiva pelo Plenário, sugere-se, no presente caso, seja adotado para a definição dos encargos sociais os estudos procedidos pelo STF, cópias extraídas do Processo nº 28.326/07 constantes às fls. 06/20, como atualização às fls. 65/79, cujo total dos encargos sociais montou em **68,88%**, conforme consta às fls. 69.

36. Como precedente nesta Corte cita-se a Decisão Liminar nº 047/2007-P/AT, referendada pelo Pleno por meio da Decisão nº 4.585/07, proferidas nos autos do Processo 28.326/2007, onde o Tribunal determinou a suspensão do Pregão presencial 67/07, de mesmo objeto destes autos, nos seguintes termos:

**II. Determine: a)** à Central de Compras, com esteio no artigo 198, do Regimento Interno do TCDF, que SUSPENDA, CAUTELARMENTE, o certame, até ulterior manifestação da Corte a respeito das correções determinadas a seguir; **b)** à Secretaria de Planejamento e Gestão que: **b.1)** refaça a pesquisa de preços, de modo a contemplar número de empresas, bem como os preços praticados em outros órgãos/entidades públicas; **b.2)** adote, como parâmetro para a elaboração de nova de nova planilha, os percentuais de Encargos Sociais e BDI fixados pelo STF, TCU e governo de São Paulo;

37. Em atendimento a essa determinação, foi modificado os percentuais da Concorrência 067/2007, passando a Central de Compras a adotar os percentuais constantes no estudo do STF, conforme consta às fls. 59/64.

38. Assim, não há porque fixar percentuais exorbitantes quando o órgão centralizador de compras do GDF adota percentual praticado e aceito no mercado fruto do estudo do STF e de decisões desta Corte.





39. Além disso, as planilhas de preços de referência com os percentuais de encargos sociais fixados com base no estudo do STF deverão figurar como anexo ao edital, devendo servir como teto às propostas das licitantes, onde deverá constar como critério de aceitabilidade dos preços a menção de que serão desclassificadas as propostas que não levarem em conta os percentuais estabelecidos na planilha de referência.

#### **Análise da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 4.161/2008**

40. Como se defende que as cortes de contas têm competência para analisar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público apenas de forma incidental, seguido a melhor doutrina que interpreta a Súmula nº 347 do STF, entende-se que em cada ato praticado pelos órgãos do GDF com base na Lei Distrital nº 4.161/2008 deve ser objeto de apreciação e deliberação específica desta Corte.

41. Nesse sentido, como se procedeu na análise do Processo nº 34.517/08, que resultou na Decisão nº 7.777/08, passa-se em seguida à análise sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 4.161/08.

42. Estes autos foram inaugurados para abrigar a análise da licitação dos serviços de vigilância sob a modalidade de Concorrência em atendimento à Lei Distrital nº 4.161/2008, fls. 346/348\*\*, cujo artigo primeiro exclui da classificação de serviços comuns, para o efeito da realização de licitação na modalidade Pregão, aqueles cuja estimativa de valor global do contrato ou do projeto básico indique a preponderância de mão-de-obra em percentual igual ou superior a cinquenta por cento, em flagrante vício de inconstitucionalidade, fls. 346\*\*.

43. É indiscutível a economia proporcionada nas aquisições feitas sob a modalidade Pregão. Fato que atende perfeitamente aos dois objetivos maiores dos certames públicos, quais sejam: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

44. Por isso, essa modalidade de licitação vem se firmando a cada dia nas seleções públicas brasileira, que, ao contrário do entendimento da Câmara Legislativa do DF, externado na Lei Distrital nº 4.161/2008, vem alargando o conceito de serviços comuns para abarcar mais serviços sob seu manto, diante da inegável economia e celeridade proporcionadas nas aquisições, conseguidas não só com a disputa proporcionada nessa modalidade, mas pela dificuldade de combinação de preços pelos licitantes, que nos Pregões Eletrônicos, utilizam senhas de acesso e tempo randômico para a propositura de lances. Acaba, pois, funcionando também como mecanismo de combate à corrupção.

45. Mais, a lesividade da contratação pode se revelar uma vez que a escolha da modalidade Concorrência tem como esteio a Lei nº 4.161/2008 que, conforme análise do Corpo Técnico desta Inspeção, feita no Processo nº 34.517/08, padece de vício de inconstitucionalidade ao disciplinar sobre normas gerais em matéria de licitação, cuja competência é exclusiva da União.

46. Não obstante haja dúvida quanto à competência da Corte para a apreciação da constitucionalidade da norma em tese, essa hesitação não persiste quando presente ato praticado com esteio na lei questionada, nos termos da Súmula nº 347 do STF, como é o caso aqui analisado.

47. A Lei Distrital nº 4.161/2008 teve sua constitucionalidade questionada pelo Ministério Público que funciona junto a esta Corte por meio da



Representação nº 09/2008 – CF, tratada no Processo nº 24.317/08.

48. Naqueles autos, o Corpo Técnico sustenta, com clareza de argumentos e rigor técnico, a inconstitucionalidade da Lei nº 4.161/08, conforme reproduzido em seguida:

'Estes autos foram inaugurados para abrigar a Representação nº 09/2008-CF do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, que requer o E. Plenário considere incompatível com o art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal a Lei Distrital nº 4.161, de 19 de junho de 2008, por restringir a aplicabilidade do art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002, em razão de a edição de normas específicas, nessa seara, inclui-se nos limites da norma geral, não cabendo aos entes federados alargar ou restringir esses limites (fls. 1/5).

2. A seguir, conteúdo cerne da Representação exordial:

'I-DA NORMA IMPUGNADA

*Este é o texto da Lei acima citada:*

*'o Governador do Distrito Federal, faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:*

*Art. 1º Ficam **excluídos** da classificação de **serviços comuns**, para o efeito da realização de **licitação na modalidade pregão**, os **serviços** cuja estimativa de **valor global** do contrato ou do projeto básico **indique a preponderância de mão-de-obra** em percentual igual ou superior a cinquenta por cento.*

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.'*

3. A norma, originária do **PL 1282/2004**, de autoria do Deputado Distrital Leonardo Prudente, foi proposta sob a **seguinte justificativa**:

*(...) Compete à União, instituir normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, e compete aos Poderes Locais, editarem as normas específicas, segundo se extrai do disposto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.*

*No ano de 2002, a União editou a Lei nº 10.520, em 17 de julho, criando a licitação pública na modalidade de pregão para a contratação de bens e serviços comuns e regulamentou através do Decreto nº 3.555. O Governador do Distrito Federal adotou regulamentação específica para os órgãos do D.F., através do Decreto nº 23.460, de 16 de dezembro de 2002.*

*Ocorre que esta forma de **licitação** mediante a **oferta de lances sobre os preços das propostas de serviços cujos cálculos carecem de minuciosa composição** em razão da **preponderância dos salários** e demais direitos trabalhistas sobre os outros itens, com o passar do tempo **vem se demonstrando altamente prejudicial aos trabalhadores e ao Estado.***

*Este tipo de licitação é de menor preço, e os **órgãos assim vêm agindo**, adjudicando e **assinando contratos pelo menor lance, os quais, no calor da disputa chegam a preços que não cobrem os direitos dos trabalhadores, fazendo com que no futuro o contrato que pareceu bom para a Administração Pública, lhe traga sérios transtornos, que se refletem em toda a sociedade, pois a Justiça do Trabalho determina que o contratante satisfaça os direitos dos trabalhadores envolvidos na execução do contrato, como devedor subsidiário, segundo sua jurisprudência consolidada através da Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho, e também prescrições da legislação da Previdência Social.***

*Por outro lado, a **contratação** através de **pregão**, nos casos em que há **preponderante na parte de mão-de-obra**, revela-se como uma **forma***



**repudiável, pois trata a pessoa como se fosse mercadoria, ou os direitos da pessoa como se fossem passíveis de serem leiloados.**

**Cabe considerar ainda que a Lei Federal não indica os serviços que podem ser considerados comuns ou sujeitos a licitação via pregão, ficando essa classificação ao arbítrio da legislação local. Ela apenas estabelece que comuns seriam aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos no edital". E, no caso das licitações para serviços com preponderância de mão-de-obra sujeitando-se a lances, não há como o edital definir o desempenho ou execução do contrato, com proposta que não cota integralmente os direitos dos trabalhadores.** Quanto à alegação de licitações para serviços com preponderância de mão-de-obra sujeitando-se a lances, não haver como o edital definir o desempenho ou execução do contrato, com proposta que não cota integralmente os direitos dos trabalhadores, ensejando, por conseguinte, contratação que não cubra os custos mínimos sob efeito do fragor da disputa no pregão, tem-se a colocar que

**A hipótese é de terceirização de serviços ou atividades, e a terceirização é uma modalidade de contrato de parceria em que o contratante, no caso aqui o Estado, transfere suas atividades para terceiros, mas esta transferência não poderá ensejar prejuízos quanto a observância dos direitos dos trabalhadores envolvidos na execução do contrato. Assim, se a empresa contratada causar prejuízo aos trabalhadores, no desempenho do contrato, este prejuízo torna-se de responsabilidade da Administração Pública contratante, como devedora subsidiária. (...)' (sic). Se há PREJUÍZO – Art. 65, "d", e § 5º.**

**4. Concorde-se que a terceirização de mão-de-obra para consecução de funções não essenciais do Estado não deve "ensejar prejuízos quanto à observância dos direitos dos trabalhadores envolvidos na execução do contrato". A questão deve ser examinada, contudo, no âmbito do lance oferecido e, posteriormente, do contrato firmado, mediante acompanhamento da execução, com conferência, dentre outros assuntos, dos pagamentos devidos a título de obrigações trabalhistas. Isso, à evidência, independentemente da modalidade de licitação eleita.**

**5. Nada impede, contudo, que a Administração, verificando eventual dificuldade na execução de contratos de serviços comuns, firmados após realização de pregão, deixe de adotar essa modalidade de licitação, elegendo outra, nos termos da Lei das licitações.**

**6. A Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu, no âmbito do Distrito Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, não obriga a que essa modalidade seja sempre eleita para a contratação desses bens e serviços. A lei faculta a adoção dessa modalidade de licitação, que visa à simplificação e celeridade. Caso a caso, portanto, outra modalidade poderá ser escolhida pelo Poder Público.**

**7. Desse modo, na espécie, não cabe ao legislativo distrital afastar faculdade instituída por lei federal, restringindo a escolha do administrador onde a lei não o fez.**

**8. Adite-se que à modalidade de pregão aplicam-se, subsidiariamente, as normas da Lei de Licitações (art. 9º). Daí, a propósito, o artigo 118 dessa Lei, consignando que "os Estados, o Distrito Federal, os**





**Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta lei", de modo que o campo legislativo distrital está restrito à adaptação de suas normas àquela lei geral, e também à Lei nº 10.520/2002.**

9. De outra parte, com a devida vênia, **a escolha da modalidade por meio da qual o Poder Público contrata serviços não tem correlação direta com a dignidade da pessoa humana**, como cogitado na justificativa aposta na proposição originária à Lei nº 4.161/2008. **O trabalhador está presente em todos os contratos**, quer sejam de serviços comuns ou não. **O descredenciamento é a penalidade imposta a quem falhar ou fraudar na execução do contrato**, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal (artigo 7º da Lei nº 10.520/2002).

10. **É de lembrar, ainda, que semelhante restrição constava no Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2002 (MP nº 2.182-18/01), referente à Lei nº 10.520/2002, e foi vetada por proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ver cópia da Mensagem nº 638, anexa), fls. 6/7.**

11. Por fim, cumpre mencionar que o disposto no artigo 113 da Lei nº 8.666/93 confere poder fiscalizatório aos Tribunais de Contas no tocante a procedimentos licitatórios ou de execução dos contratos decorrentes da aplicação daquela lei. De igual modo, saliente-se que a competência desta Corte para se manifestar sobre a conformidade de leis distritais com a LODF ou com a Constituição Federal encontra amparo na Súmula nº 347-STF, prerrogativa inclusive há muito expressa pela Decisão- TCDF nº 603/2000, verbis: "II - sempre que, no exercício de suas atribuições, considerar lei ou ato normativo distrital incompatível com a Constituição Federal ou com a Lei Orgânica do Distrito Federal, esta Corte comunicará o fato às autoridades competentes, solicitando providências para que não lhes dê aplicação, sob pena de serem julgados irregulares os atos praticados ao seu abrigo".

#### ANÁLISE

3. Quanto à alegação de licitações para serviços com preponderância de mão-de-obra sujeitas a lances, não haver como o edital definir o desempenho ou execução do contrato, com proposta que não cota integralmente os direitos dos trabalhadores, ensejando, por conseguinte, contratação que não cubra os custos mínimos por suposto efeito financeiro inconsequente, em razão do fragor da disputa no pregão, tem-se a colocar, em consonância com as razões esposadas pelo MPC/DF, no § 4º dos comentários pertinentes, transcritos no § anterior, que proposta exequível, em qualquer modalidade de licitação, é obrigação da Administração propor e aferir, de acordo art. 40, IX e 48, II, da Lei nº 8.666/93. E isso se perfaz caso, com eficiência, observar os art. 3º, I, II e II, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e o art. 47 c/c 7º I e II, da Lei nº 8.666/93, sob custódia do art. 9º da primeira norma referida.

4. Ou seja, em essência, o ente público tem que dizer, em detalhes suficientes, o que quer e o máximo que está disposto a pagar. Se bem definidos tais quesitos, não há porque arguir inadimplemento escusável do contratado sob encargo não previsto ou definido a *posteriori*, por exemplo, em Convenção Coletiva do Trabalho, a justificar prejuízo a trabalhador e, por conseguinte, exclusão dos serviços cernes do teor da Lei Distrital nº 4.161, de 19 de junho de 2008 do rol dos serviços comuns licitáveis por pregão. Caso haja situações a caracterizar fato do príncipe e superveniência de fato impeditivo ou excepcional a repercutir na execução do contrato, a própria



norma licitatória prevê remédio legal, conforme art. 57, § 1º, e inciso II, da aduzida Lei 8.666/93.

5. Quanto à colocação de que a contratação por pregão, com preponderância de mão-de-obra, revela-se repudiável por tratar a pessoa como mercadoria, aliado com o entendimento delineado no § 9º dos argumentos do MPC/DF, tem-se a acrescentar que contratação de serviços, em geral, substancialmente prepondera mão-de-obra, e, exceto contratações temporárias, que não se aplicam à espécie, bem ainda dispensas ou inexigibilidades, necessariamente têm de passar pelo crivo da licitação, sob as modalidades previstas aplicáveis, no caso, concorrência, tomada de preços, convite, concurso ou pregão, conforme artigos 2º e 20, *caput*, da Lei 8.666/93 e a Lei nº 10.520/2002. Sob essa ótica, a tese de reduzir a mão de obra a mercadoria alcançaria toda modalidade de licitação e não apenas o pregão. Assim, é impertinente o argumento levantado a justificar exclusão de serviços alvos da lei ora questionada.

6. A propósito do exposto nos §§ 5º e 6º dos argumentos do MPC/DF, quanto à possibilidade de a **Administração, verificando eventual dificuldade na execução** de contratos de serviços comuns, firmados após realização de pregão, **deixar de adotar essa modalidade** de licitação, elegendo outra, nos termos da Lei de Licitações, a par da assertiva dessa inteligência, cabe acrescentar que a prática tem demonstrado a vantajosidade do pregão a tal ponto que já o utiliza para serviços comuns de engenharia e até serviços especializados de informática (Acórdãos TCU 2658-51/07-P, 2664-51/07-P), além de se cogitar estendê-lo a obras, conforme Projeto de Lei 7709/07, em tramitação do Congresso Nacional, que, aliás, incorpora às modalidades tradicionais de licitação a inversão de fases, dado o sucesso desse procedimento observado no pregão, exatamente para evitar a participação de aventureiros (fl. 13).

7. Leve passeio no *site google* permite vislumbrar a consagração do pregão em todo o Brasil. São centenas ou milhares de licitações sob essa modalidade, especialmente para os serviços que agasalham mais mão-de-obra e maiores dispêndios, por exemplo, serviços de vigilância, transporte, e limpeza e conservação (fls. 14/19 e 29/31). Aliás, os serviços de vigilância foram carro chefe do governo federal para o advento do pregão, dada à significativa vantajosidade para a Administração, expressa na celeridade dos processos, abrupta redução de custos, maior transparência e menor possibilidade de corrupção, que mereceu atenção especial quanto aos procedimentos respectivos, sendo objeto de delineamento na Instrução Normativa MARE nº 18/97 (fl. 20).

8. A propósito, não se pode deixar de trazer a lume brilhante trabalho realizado pelo Corpo Técnico da Divisão de Auditoria da 2ª ICE deste Tribunal, nos autos do Processo nº 3769/04, onde fica demonstrado, mediante fundamentada racionalização comparativa de custos e metodologia de cálculos, expressiva redução dos valores despendidos com vigilância, no âmbito da SES/DF, a partir da aplicação do pregão.

9. Ainda na Instrução originária, vinculada ao referido Processo nº 3769/04, como âncora para a prolatada redução de custos, considerou-se trabalho realizado pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União. O quadro técnico da referida Corte, sob metodologia própria, elaborou planilha de custos para serviços de vigilância, onde se chegou a valores inferiores aos referenciais estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG do Governo Federal, para licitações na dita área. Ainda,



citado Tribunal, em licitação sob a modalidade pregão, conseguiu contratar por preço 30% menor à própria tabela que elaborou, e não consta desistência da nova prestadora dos serviços em adimplir o contratado. Há apenas informação verbal que a empresa anterior, prestadora dos serviços, chamada a negociar a preços definidos na tabela elaborada pelo TCU, recusou-se, o que redundou em maior vantagem para aquela Corte, que passou a desembolsar 30% menos, caso mantivesse o contrato com referida empresa, isto devido à nova licitação lançada na modalidade pregão. Assim, o DF se coloca em exceção a tais exemplos práticos, ao buscar afastar o pregão para serviços com preponderância de mão-de-obra.

10. A respeito da afirmação de que a Lei Federal não indica os serviços que podem ser considerados comuns ou sujeitos a licitação via pregão não é próprio da lei proceder a esses detalhamentos sob a boa técnica legislativa (vide § 10, fl. 4). Porém, tais detalhamentos não são indicativo da exclusão de serviços com preponderância de mão-de-obra do rol de serviços comuns, pois o delineamento desses se dá pela correlação de suas naturezas concretas com a definição legal estabelecida no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, que assim define: “Consideram-se bens e serviços comuns, para efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possuam objetividade definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” E os serviços com preponderância de mão-de-obra são objetivamente possíveis de especificações usuais no mercado.

11. O entendimento ora em perscruta é incontestável originária e essencialmente pelos referidos argumentos, e secundariamente pela praxe consagrada em todas as esferas de governo, de acordo comentado e demonstrado no § 7º acima, além de taxativamente considerados no Decreto nº 3.555/2000, Anexo II, que classifica os bens e serviços comuns, sob o qual o TCU compreende não encerrar relação exaustiva, conforme inteligência auscultada do item 4. do Voto âncora do Acórdão nº 817/2005 – Primeira Câmara, do referido Tribunal (fls. 22/24).

12. Prova que sela tal compreensão consta no motivo do veto ao *caput* do art. 2º da Lei 10.520/2002, encaminhado ao Presidente do Senado Federal pela Presidência da República, mediante a Mensagem nº 638, de 17 de julho de 2002, trazido a apreciação nestes autos pelo MPC/DF no item 10 da Representação em exame (fls. 4, 6/7). O Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 2.182-18/01, cadastrado sob nº 19/2002 continha a exclusão dos serviços de transporte de valores e de segurança privada e bancária. O Presidente da República ao examinar exclusão desses serviços vetou o artigo 2º da dita Lei. E as razões foram as delineadas no § 10 supra, isto é, medida com impacto indesejável sobre os custos e agilidade dos procedimentos licitatórios, sucesso do pregão para as contratações desses serviços, relevância dos dispêndios, aumento da competição e inexistência de impedimento de ordem técnica, além de maior obstáculo ao cartel.

13. Pelo princípio da legalidade, somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico. No caso, o pregão foi incorporado às modalidades de licitação por lei federal, que só pode ser de caráter geral, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Os serviços com preponderância de mão-de-obra são gêneros da espécie serviços comuns, e tais gêneros ou mesmo a própria espécie só podem ser afastados da modalidade de licitação pregão por lei federal, conforme quis Congresso Nacional mediante o Projeto de Conversão citado no § anterior, porém vetado pelo Chefe do Executivo Federal. Assim, a Lei Distrital nº 4.161, de 19.06.2008 padece de



vício de competência federativa, pois usurpa capacidade legislativa privativa da União, e, assim afronta a Constituição Federal, em seu art. 22, XXVII.

14. Ademais, a proposição do DF aniquilaria a modalidade pregão, já que serviços com preponderância de mão-de-obra são os que abocanham a esmagadora parcela do orçamento possível de licitação sob tal modalidade. Tais serviços são o carro chefe das celebrações do sucesso do pregão, exatamente por conta do peso orçamentário que demandam.

15. Portanto, o Tribunal, no uso da competência consignada no artigo 113 da Lei 8.666/93 e ainda da conferida pela Súmula 347-STF pode aplicar à situação em compulsa o entendimento delineado na Decisão TCDF nº 603/2000, conforme pugna o MPC/DF, *verbis*: “II – sempre que, no exercício de suas atribuições, considerar lei ou ato normativo distrital incompatível com a Constituição Federal ou com a Lei Orgânica do Distrito Federal, esta Corte comunicará o fato às autoridades competentes, solicitando providências para que não lhes dê aplicação, sob pena de serem julgados irregulares os atos praticados ao seu abrigo (...)”.

49. Nesse mesmo sentido, é o entendimento da Procuradora do Distrito Federal Denise Ladeira Costa Ferreira externado no bem lançado Parecer nº 675/2008 – PROCAD/PGDF, fls. 449/459\*\*, quando analisou o presente certame, sugerindo, inclusive, seja ajuizada ação direta de inconstitucionalidade, conforme reproduzido em seguida:

10.7 Decerto, a lei distrital [Lei nº 4.161/08] invade a competência conferida à União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF/88), porquanto não suplementa o conceito geral definido no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002 mas se contrapõe a ele, de forma direta e nuclear.

10.8 Com obtermpera o i. Colega Dr. Alexandre Moraes Pereira acerca da questão da inconstitucionalidade da aludida lei local: “...a Lei Distrital nº 4.161/2008, ao excluir, em âmbito local, a incidência da norma federal aos ‘serviços cuja estimativa de valor global do contrato ou do projeto básico indique a preponderância de mão-de-obra em percentual igual ou superior a cinquenta por cento’, imiscui-se no cerne de norma nuclear da Lei Federal nº 10.520/2002”.

10.9 De fato, a lei distrital restringiu a órbita de incidência da norma geral federal, impedindo a Administração de se utilizar da célere ferramenta do pregão para selecionar empresas de serviços de terceirização. É flagrante o vício de inconstitucionalidade formal presente na Lei nº 4.161/2008.

10.10 Vício apontado por esta Especializada por ocasião de análise do projeto de lei, para recomendar o seu veto integral, conforme se pode conferir do Parecer nº 316/2008/PROCAD/PGDF, que foi parcialmente aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral do Distrito Federal.

50. Conforme demonstrado, é flagrante a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 4.161/2008, por invadir competência privativa da União para legislar sobre normas gerais em matéria de licitações, fato que vicia o Edital de Concorrência sob análise.



51. Cabe realçar que não persistem dúvidas quanto à competência desta Corte para a análise da matéria, **presente o caso concreto**, com esteio na Súmula nº 347 do STF que afirma tal competência, nos seguintes termos:

*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. (JUNIOR; NERY, 2002, p. 1.693)*

52. Por conta disso, aliada à materialidade da presente contratação, estimada em torno de R\$ 39 milhões de reais/ano, justifica o Tribunal exercer, nestes autos, a sua competência constitucional e apreciar a regularidade do ato em exame, também sob a ótica da constitucionalidade da norma que suporta o certame.

53. Questão semelhante foi analisada no Processo nº 34.517/08, conforme já se afirmou, onde a Corte, por maioria, proferiu a Decisão 7.777/08 que determinou à SEPLAG:

'...adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (nº 8.666/93, art. 49), dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 10 (dez) dias, tendo em conta a incompatibilidade da Lei distrital nº 4.161/2008 com o disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;'

54. Assim, é imperioso que a Corte determine à SEDF que promova a alteração da modalidade de licitação, adotando preferencialmente o Pregão, em observância à Decisão nº 3.879/05, item III, tendo em vista, ainda, as razões já apresentadas. Alternativamente, deve o órgão apresentar, em 10 (dez) dias corridos, circunstanciados argumentos de ordem técnica, econômica e jurídica que fundamentem a manutenção da modalidade Concorrência.

#### **Demais aspectos formais do Edital e seus anexos**

55. Não consta no processo onde se ultima a presente licitação a estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício que deva entrar em vigor a despesa e nos dois seguintes, nos termos do art. 16, I da LRF.

56. Não há previsão no Edital e seus anexos do cronograma de desembolso máximo por período, conforme exige a alínea "b" do inciso XIV do art. 40 da Lei de Licitações.

57. O item 2.5 do Edital, fls. 620\*\*, veda a subcontratação dos serviços objeto desta licitação na sua totalidade, admitindo no máximo 30%. Porém, no item 16, fls. 633\*\*, consta que "a contratada poderá subcontratar os serviços contantes do PB no seu todo até o percentual de 30%". Portanto, deve ser corrigida a contradição entre os itens.

58. Deverá ser corrigida todas as referências apontadas em seguida:

- a) item 2.6.4, fls. 620\*\*, o comando do item se refere ao subitem 2.5, mas deveria ser 2.6.
- b) o comando do subitem 3.5.1.2, fls. 623\*\*, faz alusão ao item 3.4.1.1, quando deveria aludir ao 3.5.1.1. Da mesma forma o subitem 3.5.1.3, fls. 623\*\*, faz referência ao item 3.5.1.4, quando deveria se referir ao 3.5.1.1;
- c) o Anexo Único de fls. 667\*\* deve ser colocado como anexo ao edital e renumerados os demais anexos ou colocado como "anexo único ao projeto básico"





59. Por último, cabe salientar que os diversos erros apresentados no presente edital aconteceram porque a Jurisdicionada não seguiu a sugestão, que reiteramos nesta análise, da PRGDF, fls. 453\*\*, 456\*\* e 459\*\*, para que fosse utilizado o modelo de edital e projeto básico padrão para esse tipo de contratação adotado pela Central de Compras, uma vez que já foi objeto de aprovação na PRGDF e de diversas análises pelo TCDF.

### **SUGESTÕES**

60. Diante do exposto, sugere-se ao eg. Tribunal:

*I. tomar conhecimento do Edital de Concorrência nº 04/2008 – SEDF e seus Anexos, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal-SEDF, com vistas à contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de vigilância desarmada 24 horas nas instituições educacionais que compõem aquela Secretaria, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos;*

*II. determinar à Secretaria de Estado de Educação – SEDF que:*

*a) suspenda a licitação referida no item precedente, até posterior deliberação da Corte, para que sejam devidamente saneadas as questões indicadas nas alíneas seguintes;*

*b) reavalie a modalidade de licitação, adotando preferencialmente o Pregão ou apresente, em 10 dias, circunstanciados argumentos de ordem técnica, econômica e jurídica que fundamentem a manutenção da modalidade Concorrência, uma vez que os serviços ora licitados se tratam de serviços comuns, nos termos da Lei Federal nº 10.520/2002, tendo em vista ainda que a Lei Distrital nº 4.161/2008 não guarda conformidade com a Constituição Federal;*

*c) elabore novo preço de referência levando em conta, na definição dos percentuais de encargos sociais e BD, os estudos feitos pelo STF, adotado pela Central de Compras;*

*d) justifique tecnicamente a exigência de que a empresa apresente execução de serviços para 70% do lote que pretenda concorrer, haja vista o caráter restritivo que esse percentual representa;*

*e) adote o modelo de edital padrão para a contratação desse tipo de serviço utilizado pela Central de Compras ou alternativamente adéque o Instrumento Convocatório nos termos sugerido nesta Informação excluindo:*

*e.1) a exigência de que a licitante apresente certidão de quitação expedida pelo CRA/DF (item 8.2 do Projeto Básico);*

*e.2) obrigação de a licitante apresentar Certidão de Regularidade Sindical, fornecida pelo Sindicato das Empresas de Vigilância, bem como a exigência de apresentação de declaração expedida pelo sindicato laboral da categoria profissional dos vigilantes para comprovar que a licitante encaminhou cópia de guias do INSS e do FGTS (item 8.11 do Projeto Básico);*

*e.3) o item 8.4.1 do Projeto Básico que exige que a licitante comprove execução de serviços de vigilância desarmada com contingente mínimo de 904 vigilantes ou justifique sua permanência, uma vez que se apresenta contraditório com o item 8.4 que exige comprovação de 70% do lote;*



*f) insira no edital:*

*f.1) como anexo, as planilhas de preços de referência com os encargos sociais e BDI fixados com base no estudo do STF;*

*f.2) como critério de aceitabilidade dos preços, a menção de que as propostas com valores superiores ou com encargos sociais acima daqueles constantes nas planilhas referidas na alínea anterior serão desclassificadas;*

*g) faça constar do autos da licitação a estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício e para os dois seguintes, nos termos do art. 16, I da LRF;*

*h) inclua no processo da licitação o cronograma de desembolso máximo por período, exigido pela alínea "b" do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666/93;*

*i) exclua a contradição existente no edital entre o item 2.5 – que admite a subcontratação de no máximo 30% dos serviços – e o item 16 do edital que admite a subcontratação no seu todo;*

*j) corrija as referências no edital apontadas em seguida:*

*j.1) o comando do item 2.6.4 se refere ao subitem 2.5, quando deveria se referir ao item 2.6;*

*j.2) o comando do subitem 3.5.1.2 faz alusão ao item 3.4.1.1, quando deveria aludir ao 3.5.1.1;*

*j.3) o subitem 3.5.1.3, faz referência ao item 3.5.1.4, quando deveria se referir ao 3.5.1.1;*

*j.4) o Anexo Único de fls. 667\*\* deve ser colocado como anexo ao edital e renumerados os demais anexos ou colocado como "Anexo Único ao Projeto Básico";*

*III. autorize:*

*a) o envio de cópia do Voto e dos estudos constantes das fls. 03 a 82 destes autos;*

*b) o retorno dos autos a esta Inspeção para os devidos fins.*

É o Relatório.



## VOTO

Cuidam os autos de análise da Concorrência nº 04/2008-CEL/SE, para contratação de empresa especializada para prestação de serviço de vigilância desarmada 24 horas as instituições educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos.

A licitação será processada na modalidade concorrência, tipo menor preço, sob o regime de execução empreitada por preço global, com valor anual estimado para os 2 (dois) lotes na ordem de R\$ 39.120.166,08 (trinta e nove milhões, cento e vinte mil, cento e sessenta e seis reais e oito centavos)

A 2ª Inspetoria faz cuidadoso exame (fls. 98/116), conforme consta do relatório que apresentei, concluindo que o Tribunal deve determinar à Secretaria de Estado de Educação que suspenda a licitação em análise, a fim de promover as alterações necessárias ao prosseguimento do certame, especialmente quanto à modalidade de licitação, à presença de critérios restritivos ao caráter competitivo e isonômico do certame, à definição do preço de referência e aos percentuais de encargos sociais a serem adotados.

Com relação à modalidade escolhida pela jurisdicionada com base na Lei Distrital nº 4.161/08, de fato, este Tribunal, no exame de matéria similar tratada nos autos do Processo nº 34.517/08, prolatou a recente Decisão nº 7.777/08 reafirmando a incompatibilidade da referida lei com o disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, ocasião, inclusive, em que me restei vencida.

Nesse tocante, cumpre-me ressaltar que sempre manifestei entendimento contrário sobre a competência desta Corte em examinar a constitucionalidade de leis, negando-se validade aos atos praticados por normas em vigor, todavia, julgo não ser este o melhor momento para reafirmar minha posição, considerando que a matéria ainda pende de julgamento nos autos do Processo nº 24.317/08.

Por todo o exposto, deflagra-se a necessidade de prolação da decisão liminar, vez que o Plenário está com suas atividades interrompidas desde o dia 16 de dezembro do ano de 2008, em razão de recesso regimental.



Nestes casos, permite o art. 85 do RI/TCDF que o Presidente decida sobre a matéria de competência do Tribunal, levando o ato à apreciação plenária na primeira Sessão Ordinária.

Isso posto, aprovo a Informação nº 209/08 da 2ª ICE, com os ajustes que faço, e **decido ad referendum** do Plenário, com base no art. 85 do Regimento Interno do Tribunal, por:

I - tomar conhecimento do Edital de Concorrência nº 04/2008 – SEDF e seus Anexos, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEDF, com vistas à contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de vigilância desarmada 24 horas nas instituições educacionais que compõem aquela Secretaria, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos;

II - determinar à Secretaria de Estado de Educação – SEDF que apresente os seguintes esclarecimentos:

a) divergências de percentuais dos encargos sociais e BDI, desta licitação e os praticados pela SEPLAG;

b) exigência de que a empresa apresente execução de serviços para 70% do lote que pretenda concorrer, haja vista o caráter restritivo que esse percentual pode representar;

c) exigência de que a licitante apresente certidão de quitação expedida pelo CRA/DF (item 8.2 do Projeto Básico);

d) obrigação de a licitante apresentar Certidão de Regularidade Sindical, fornecida pelo Sindicato das Empresas de Vigilância, bem como a exigência de apresentação de declaração expedida pelo sindicato laboral da categoria profissional dos vigilantes para comprovar que a licitante encaminhou cópia de guias do INSS e do FGTS (item 8.11 do Projeto Básico);

e) exigência no item 8.4.1 do Projeto Básico de que a licitante comprove execução de serviços de vigilância desarmada com contingente mínimo de 904 vigilantes ou justifique sua permanência, uma vez que se apresenta contraditório com o item 8.4 que exige comprovação de 70% do lote;

f) ausência de planilhas de preços de referência com os encargos sociais e BDI, anexas ao edital;



g) ausência de critério de aceitabilidade dos preços, a menção de que as propostas com valores superiores ou com encargos sociais acima daqueles constantes nas planilhas referidas na alínea anterior serão desclassificadas;

h) a ausência no processo de licitação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício e para os dois seguintes, nos termos do art. 16, I da LRF;

i) omissão no processo da licitação do cronograma de desembolso máximo por período, exigido pela alínea "b" do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666/93;

j) contradição existente no edital entre o item 2.5 – que admite a subcontratação de no máximo 30% dos serviços - e o item 16 do edital que admite a subcontratação no seu todo;

h) referências no edital apontadas em seguida:

h.1) o comando do item 2.6.4 se refere ao subitem 2.5, quando deveria se referir ao item 2.6;

h.2) o comando do subitem 3.5.1.2 faz alusão ao item 3.4.1.1, quando deveria aludir ao 3.5.1.1;

h.3) o subitem 3.5.1.3, faz referência ao item 3.5.1.4, quando deveria se referir ao 3.5.1.1;

h.4) o Anexo Único de fls. 667\*\* deve ser colocado como anexo ao edital e renumerados os demais anexos ou colocado como "Anexo Único ao Projeto Básico";

III – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEDF que se abstenha de proceder a abertura dos envelopes de documentação e propostas até ulterior decisão desta Corte;

IV – autorizar o envio de cópia do Voto e dos estudos constantes das fls. 03 a 82 destes autos à jurisdicionada e o retorno dos autos à 2ª Inspeção para os devidos fins.

Brasília, 7 de janeiro de 2009.





**ANILCÉIA MACHADO**  
Presidente em exercício

**Processo nº :** 39.420/08  
**Origem :** Secretaria de Educação  
**Assunto :** Edital de Licitação – Concorrência Pública nº 04/2008  
**Abertura:** 09.01.2009 – 10:30 h

**Ementa:** Edital de Licitação. Concorrência nº 004/2008. Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de vigilância desarmada 24 horas nas instituições educacionais que compõem a Secretaria de Educação. Solicitação de esclarecimentos. Abertura dos envelopes de documentação e propostas condicionada à ulterior decisão desta Corte.

**DECISÃO LIMINAR nº 193/2009 - P/AT**

A Presidente em exercício do Tribunal de Contas do Distrito Federal, **ad referendum** do Plenário, parcialmente de acordo com a unidade técnica de instrução, 2ª Inspeção de Controle Externo, e, com esboço no art. 85 do Regimento Interno do Tribunal, decide:



I - tomar conhecimento do Edital de Concorrência nº 04/2008 – SEDF e seus Anexos, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEDF, com vistas à contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de vigilância desarmada 24 horas nas instituições educacionais que compõem aquela Secretaria, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos;

II - determinar à Secretaria de Estado de Educação – SEDF que apresente os seguintes esclarecimentos:

a) divergências de percentuais dos encargos sociais e BDI, desta licitação e os praticados pela SEPLAG;

b) exigência de que a empresa apresente execução de serviços para 70% do lote que pretenda concorrer, haja vista o caráter restritivo que esse percentual pode representar;

c) exigência de que a licitante apresente certidão de quitação expedida pelo CRA/DF (item 8.2 do Projeto Básico);

d) obrigação de a licitante apresentar Certidão de Regularidade Sindical, fornecida pelo Sindicato das Empresas de Vigilância, bem como a exigência de apresentação de declaração expedida pelo sindicato laboral da categoria profissional dos vigilantes para comprovar que a licitante encaminhou cópia de guias do INSS e do FGTS (item 8.11 do Projeto Básico);

e) exigência no item 8.4.1 do Projeto Básico de que a licitante comprove execução de serviços de vigilância desarmada com contingente mínimo de 904 vigilantes ou justifique sua permanência, uma vez que se apresenta contraditório com o item 8.4 que exige comprovação de 70% do lote;

f) ausência de planilhas de preços de referência com os encargos sociais e BDI, anexas ao edital;

g) ausência de critério de aceitabilidade dos preços, a menção de que as propostas com valores superiores ou com encargos sociais acima daqueles constantes nas planilhas referidas na alínea anterior serão desclassificadas;

h) a ausência no processo de licitação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício e para os dois seguintes, nos termos do art. 16, I da LRF;

i) omissão no processo da licitação do cronograma de



desembolso máximo por período, exigido pela alínea “b” do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666/93;

j) contradição existente no edital entre o item 2.5 – que admite a subcontratação de no máximo 30% dos serviços - e o item 16 do edital que admite a subcontratação no seu todo;

h) referências no edital apontadas em seguida:

h.1) o comando do item 2.6.4 se refere ao subitem 2.5, quando deveria se referir ao item 2.6;

h.2) o comando do subitem 3.5.1.2 faz alusão ao item 3.4.1.1, quando deveria aludir ao 3.5.1.1;

h.3) o subitem 3.5.1.3, faz referência ao item 3.5.1.4, quando deveria se referir ao 3.5.1.1;

h.4) o Anexo Único de fls. 667\*\* deve ser colocado como anexo ao edital e renumerados os demais anexos ou colocado como “Anexo Único ao Projeto Básico”;

III – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEDF que se abstenha de proceder a abertura dos envelopes de documentação e propostas até ulterior decisão desta Corte;

IV – autorizar o envio de cópia do Voto e dos estudos constantes das fls. 03 a 82 destes autos à jurisdicionada e o retorno dos autos à 2ª Inspeção para os devidos fins.

Brasília, 7 de janeiro de 2009.

**ANILCÉIA MACHADO**  
Presidente em exercício