



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA  
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE TERCEIRIZAÇÕES EM BRASÍLIA

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

**NOTA N° 00070/2025/CJTER- BSB/SCGP/CGU/AGU**

**NUP: 01400.000413/2025-19**

**INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - MINISTÉRIO DA CULTURA**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

Senhor Coordenador Jurídico de Terceirizações em Brasília Substituto,

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública pela Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura, nos termos do DESPACHO N° 01395/2025/CONJUR-MINC/CGU/AGU (Seq. 785), em decorrência do Ofício nº 6087/2025/SGII/SE/MinC, da Subsecretaria de Gestão Interna e Inovação da Pasta.

2. Referido documento, por sua vez, encaminha o Ofício nº 175/2025/CLIC/CGLC/SGII/SE/MinC (Doc. SEI 2484438), no qual o pregoeiro do Pregão Eletrônico nº 90003/2025, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo e secretariado para atender às necessidades dos Escritórios Estaduais do Ministérios da Cultura para 05 Unidades da Federação (AL, MS, PB, PR e RJ), analisa recursos administrativos interpostos contra a habilitação da pessoa jurídica Servit Serviços Terceirizados Ltda..

3. De acordo com a empresa Prest Service Mão-de-Obra Ltda., a Servit Serviços Terceirizados Ltda. descumpre a reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitados da Previdência Social, conforme certidão do MTE.

4. A seu turno, a empresa Alfa & Omega Serviços Terceirizados Ltda. se insurgiu contra a utilização, pela Servit Serviços Terceirizados Ltda. na elaboração de sua proposta, do benefício tributário da desoneração da folha de pagamento.

5. No Ofício nº 175/2025/CLIC/CGLC/SGII/SE/MinC (Doc. SEI 2484438), o pregoeiro relata as diligências por ele realizadas, conclui pela inabilitação da Servit Serviços Terceirizados Ltda., por descumprimento da reserva de vagas para pessoa com deficiência e reabilitados da Previdência Social.

6. Também conclui pela não aceitação da proposta com o benefício da desoneração da folha de pagamento, sendo que restaria prejudicada a diligência para reajustar a planilha de custos, uma vez que a empresa seria inabilitada já pelo descumprimento da reserva de vagas.

7. Após toda a análise, sugere o envio à Consultoria Jurídica deste Ministério, a fim de que esta se manifeste acerca da suficiência dos fundamentos aqui expostos, conforme entendimento deste pregoeiro, acrescentando informações e subsídios que julgar necessários ao esclarecimento das dúvidas apontadas.

8. É o relatório.

9. A Lei nº 14.133, de 2021, em mais de uma ocasião reitera a necessidade de assessoramento jurídico nas fases que compõe o processo licitatório e a execução contratual:

*Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.*

[...]

*§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. ([Regulamento](#)) [Vigência](#)*

[...]

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

*III - (VETADO).*

*§ 2º (VETADO).*

*§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

*§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.*

[...]

*Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.*

*Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.*

10. Quando não há necessidade de manifestação obrigatória do órgão jurídico, todavia, a própria lei restringe sua atuação à existência de dúvidas específicas. Isso porque, a manifestação genérica do órgão jurídico, além de não dar a necessária segurança jurídica ao ato, mostra-se inadequada, uma vez que não se atém, até mesmo por desconhecer, às dúvidas efetivas do gestor.

11. Recomenda-se para casos futuros, portanto, que se evite o encaminhamento de processos de forma genérica ao órgão consultivo, seja porque não é seu papel validar a atuação do gestor, seja porque sua atuação será muito mais eficiente se houver um delineamento jurídico para sua atuação.

12. Feitos os esclarecimentos acima, entende-se que as conclusões lançadas no Ofício nº 175/2025/CLIC/CGLC/SGII/SE/MinC estão em consonância com a legislação e o entendimento existente no âmbito da Advocacia-Geral da União, não havendo complementação a ser formulada à análise realizada pelo pregoeiro.

13. Com efeito, em relação ao cumprimento da reserva de cotas para pessoa com deficiência e reabilitados da Previdência Social, concluiu o pregoeiro:

12. Desta forma, justifica-se a realização das diligências e da busca pelos esclarecimentos acerca do referido atendimento, mesmo entendendo que, como citado, não caberia ao agente de contratação o ônus de comprovar subjetivamente se os esforços empreendidos para atendimento à exigência legal são ou não suficientes.

13. Acrescenta-se que, nesta data, realizou-se nova consulta à certidão do MTE, apresentando novamente resultado INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei nº 8.213 de 1991, conforme Certidão MTE 17/10/2025 (2504226).

14. Posto isso, preliminarmente, concluo pelo **deferimento parcial do recurso**, unicamente quanto ao não cumprimento da reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (itens 4.4.4 e 9.8 do Edital). Quanto aos demais itens questionados, entende-se não serem pertinentes, em consonância com a legislação e a jurisprudência do TCU, não havendo dúvida nesse assunto por parte deste pregoeiro. Entendo, ainda, que o deferimento parcial levaria à inabilitação da Recorrida, tanto para o item 1 (objeto do recurso ora analisado), quanto para o item 5 para o qual a Recorrida também foi declaração provisoriamente vencedora, em razão dos reflexos sobre a condição de habilitação.

14. Essa conclusão encontra respaldo no **PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU** (NUPs 25000.034922/2024-27 e 19973.008796/2024-55):

**EMENTA:**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. EXIGÊNCIA DE RESERVA DE CARGOS PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E REABILITADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

I - Divergência entre órgãos jurídicos consultivos desta Advocacia-Geral da União acerca da regularidade do cumprimento da exigência de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social por parte de empresa que não logrou êxito em atender o comando do art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, por circunstâncias alheias a sua vontade.

II - Nos termos do inciso IV do art. 63 da Lei nº 14.133/2021, na fase de habilitação da licitação, somente se poderá exigir do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

III - A declaração apresentada pelo licitante tem presunção de veracidade juris tantum (relativa). Se houver concomitantemente à apresentação da declaração um documento da fiscalização trabalhista que infirme o seu conteúdo, deverá prevalecer esse em detrimento daquela;

IV - Os autos de infração e as certidões expedidos pelos Auditores-Fiscais do Trabalho constituem documentos públicos oficiais, sendo vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, inclusive a seus servidores, recusar-lhes fé, conforme se pode atestar da leitura do inciso II do art. 19 da Constituição da República e do inciso III do art. 117 da Lei nº 8.112/1990.

V - Se autuado pela fiscalização trabalhista por inobservância da disposição constante do art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021, o licitante deverá providenciar a anulação ou a suspensão do auto para poder prosseguir no certame ou na execução do contrato.

Cod. Ement.: 23.

15. Já em relação à desoneração da folha de pagamento, regra geral, é desnecessário o pregoeiro verificar a regularidade do regime tributário indicado pela empresa, uma vez que a fiscalização tributária recai sobre a Receita Federal do Brasil. Em regra, é suficiente que se analise a proposta de acordo com o regime tributário indicado pela empresa, nos termos do **PARECER n. 00044/2019/DECOR/CGU/AGU**:

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE ENTENDIMENTO ACERCA DE MATÉRIA REFERENTE À “DESONERAÇÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO”.**

I - É de cada empresa a responsabilidade pela cotação correta dos encargos tributários, devendo o setor responsável da Administração Pública aplicar a legislação vigente e analisar a adequação dos encargos previstos, quando da análise das propostas apresentadas na licitação.

II - Na fase preparatória da licitação, ao fazer uma estimativa de custos, a Administração deverá confeccionar orçamento de referência, no qual considerará o regime tributário que lhe for mais vantajoso, embora os licitantes possam elaborar suas planilhas de custos e formação de preços com observância do regime tributário a que se sujeitam.

III - Caso o licitante adote em sua proposta os critérios constantes do orçamento de referência (se estes não lhe foram aplicáveis), não pode, em hipótese de adjudicação e posterior contratação, pleitear reequilíbrio econômico do contrato com base nesta discrepância.

IV - Durante a análise das propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro deverão analisar a adequação do planilhamento feito pelo licitante com eventual opção ou não pela desoneração previdenciária, tendo em vista que tal diligência é essencial para a verificação da exequibilidade da planilha de formação de preços, bem como para afastar eventuais riscos de inexecução contratual.

V - Em contratos vigentes, não deve ser feita a redução unilateral de percentuais de tributos inadequadamente previstos na proposta e superiores ao efetivamente incidentes, porém aceitos pela administração antes da contratação.

VI - Na hipótese de em que os percentuais de tributos previstos na proposta são superiores ao efetivamente incidentes, e esta discrepância é identificada apenas depois da contratação, é possível abrir-se negociação para

*uma redução consensual, sob pena, inclusive, de eventual rescisão contratual ou não prorrogação do contrato.*

16. Diante de indícios de irregularidade ou fraude, contudo, correta é a atuação do pregoeiro em diligenciar a comprovação da adequação do regime tributário, a fim de que a proposta incorpore a realidade fática, em respeito à competitividade do certame e à exequibilidade do futuro contrato administrativo.

17. Nesse cenário, a empresa estaria obrigada a comprovar, nos termos do § 9º do art. 9º do citado diploma legal, que exerce atividade principal enquadrável nos termos do art. 7º ou 8º da mesma Lei, é dizer, sua atividade principal deve-se enquadrar em algum dos códigos CNAE previstos em seus arts. 7º ou 8º.

18. Por sua vez, a comprovação relativa a qual é a atividade da empresa deve-se dar nos termos do próprio § 9º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, do qual ressoa que: deve ser considerada atividade principal aquela de maior receita auferida ou esperada, não lhes sendo aplicado o disposto no § 1º.

19. Em relação ao tema, a Receita Federal do Brasil por meio da Instrução Normativa RFB nº 2.053, de 06 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), destinada ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), devida pelas empresas referidas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, gizou:

Art. 19. As empresas para as quais a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela CPRB estiver vinculada ao seu enquadramento no CNAE deverão considerar apenas o CNAE principal.

§ 1º O enquadramento no CNAE principal será efetuado pela atividade econômica principal da empresa, assim considerada, **dentre as atividades constantes no ato constitutivo ou alterador**, aquela de maior receita auferida ou esperada.

§ 2º A receita auferida será apurada com base no ano-calendário anterior, que poderá ser inferior a 12 (doze) meses, quando se referir ao ano de início ou de reinício de atividades da empresa.

§ 3º A receita esperada é uma previsão da receita do período considerado e será utilizada no ano-calendário de início ou de reinício de atividades da empresa.

§ 4º Para fins do disposto no caput, a base de cálculo da CPRB será a receita bruta da empresa relativa a todas as suas atividades, e não será aplicada a regra de que trata o art. 9º.

§ 5º Na contratação das empresas a que se refere o caput, a retenção a que se referem os arts. 10 e 11 deverá ser efetuada no percentual de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços ainda que o serviço contratado não esteja relacionado no Anexo I ou nos incisos do caput do art. 11.

§ 6º No caso de empresas que tiveram suas atividades reiniciadas, aplica-se o disposto:

I - no § 2º, se o período em que ficou inativa for inferior a 12 (doze) meses; ou

II - no § 3º, se o período em que ficou inativa for superior a 12 (doze) meses.

20. Portanto, consoante art. 19, § 2º, da IN RFB nº 2.053, de 2021, a definição da atividade econômica principal da empresa deve ter por base a receita auferida, sendo esta apurada com base no ano calendário anterior.

21. Logo, como a licitante não logrou demonstrar que a maior parcela da receita por ela auferida é oriunda de atividade econômica desonerada, conforme disposto no art. 9º, § 9º da Lei nº 12.546, de 2011, e art. 19, § 2º, da IN RFB nº 2.053, de 2021, regular o afastamento, pelo pregoeiro, da aplicação da desoneração da folha de pagamento na formulação de sua proposta.

22. Ante o exposto, sem adentrar nos aspectos de mérito e técnicos do ato, conclui-se pela suficiência dos argumentos expostos no Ofício nº 175/2025/CLIC/CGLC/SGII/SE/MinC (Doc. SEI 2484438), não havendo complementos a serem realizados.

23. Caso a presente manifestação seja aprovada, recomenda-se seu encaminhamento à Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura.

À consideração superior.

Recife, 21 de outubro de 2025.

**LIANA ANTERO DE MELO**

ADVOGADA DA UNIÃO



Qual sua percepção sobre  
esta manifestação?  
Responda de forma  
anônima, em menos de 30  
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400000413202519 e da chave de acesso 9d4f9771



Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2979598008 e chave de acesso 9d4f9771 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-10-2025 12:03. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.