



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 Nº 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 Nº 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 dúvidas 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 ulterior 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 ressalta 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.