



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO T, EDIFÍCIO SEDE, 4º ANDAR, SALA 434, CEP 70.064-900 -  
TELEFONES: (61) 2025-3260 E 2025-9200

**PARECER n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**

**NUP: 08084.003053/2024-97**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DOCUMENTAL E SERVIÇOS GERAIS - CGDS**

**ASSUNTOS: CONTRATO DE GESTÃO**

EMENTA: Consulta sobre a incidência de entendimento superveniente quanto à reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados. Inexistência de orientação geral e situação plenamente consolidada. Aplicabilidade do novo entendimento. Recomendação de anulação parcial do feito com retorno à fase de habilitação da primeira colocada, observado o disposto no art. 71, §3º da Lei nº 14.133/21. Respostas nos itens 38 a 40.

1. Trata-se, em suma, de consulta jurídica (30372513) oriunda da Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria Executiva deste Ministério, nos termos em que se segue.
2. Pelo que consta do processo, trata-se de procedimento licitatório iniciado para a contratação de serviços de vigilância no âmbito desta Pasta Ministerial.
3. Seguindo-se todo o iter respectivo, chega-se à fase de habilitação. Nela, observa-se (vide documento 29381023) que o pregoeiro, após diligenciar junto ao sítio eletrônico do MTE, verificou que a empresa com a melhor proposta não cumpria o percentual legal de vagas para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, conforme certidão extraída à época (29351958), inobstante ter a licitante ter apresentado a declaração de que trata o art. 63, IV da Lei nº 14.133/21:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

[...]

IV - será exigida 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.

4. Respondendo ao pregoeiro, a licitante apresentou justificativas para o não cumprimento do percentual de vagas em questão, gerando dúvida jurídica sobre a forma de proceder e, por via de consequência, consulta à AGU. Esta respondeu pelo PARECER n. 452/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU, em suma, que:

Caso a certidão indique o não preenchimento da totalidade do percentual de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, deve o agente ou comissão de contratação diligenciar a fim de, não havendo o efetivo preenchimento do percentual total de cargos, formar o seu convencimento acerca da reserva destes, o que pode se denotar a partir de

elementos que indiquem o empreendimento de esforços para o preenchimento da totalidade do percentual referido

5. Com base nessa orientação e mediante decisão fundamentada (Documento SEI 29502646), o procedimento licitatório seguiu com a habilitação da empresa, inclusive com indeferimento de recurso apresentado por outra empresa (29602694), sobre a temática supracitada, seguindo o entendimento já esposado (29693257 e 29754185).

6. Finalizada a licitação, houve a regular adjudicação e homologação em 13 de novembro de 2024 (29765999). Todavia, ainda não houve a celebração do respectivo contrato.

7. Todavia, em paralelo a isso tudo, a discussão sobre a melhor forma de interpretação do art. 63, inciso IV da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, continuava. Em 2 de dezembro de 2024, esta Consultoria Jurídica deu ciência às áreas respectivas desta pasta sobre o novo entendimento (PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU) prevalecente na Consultoria-Geral da União (que vincula tanto a nós quanto a SCGP), no sentido de que (29979841):

46. Diante da previsão constante do inciso II do art. 19 da Constituição Federal e do inciso III do art. 117 da Lei nº 8.112/1990, **não podem os agentes responsáveis pelos processos licitatórios e acompanhamento da execução dos contratos públicos simplesmente desconsiderar a existência de certidão, auto de infração ou qualquer outro documento expedido pela fiscalização trabalhista que expressamente aponte o descumprimento de requisitos legais por parte da empresa licitante.**

47. Nesse passo, 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 dos efeitos dos autos de infração, certidões ou outros documentos da fiscalização trabalhista que apontem o desatendimento da obrigação legal.** [grifo nosso]

8. A leitura do parecer em questão deixa clara a não-adoção do entendimento da SCGP, na medida em que consta no relatório a menção a nota emitida por aquela unidade, na qual o entendimento citado no item 4 é reiterado. Ainda assim, o entendimento adotado para fins de uniformização foi o da Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE e da PGFN, de caráter mais restritivo, nos termos acima.

9. Cientificada dessa modificação de entendimentos, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos apresenta os seguintes questionamentos:

a) Considerando-se que quando da instrução do processo 25000.034922/2024-27, que deu ciência do Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU, já havia sido formalizada a homologação do Pregão Eletrônico nº 90009/2024, tal manifestação alcança efeito retroativo para ser aplicada ao certame em comento?

b) Sendo positiva a resposta anterior,

b.1) o novel parecer torna sem efeito a avaliação jurídica que subsidiou o processo decisório de resposta ao recurso e de decisão pela homologação do certame?

b.2) Sendo positivas as manifestações anteriores, o sobredito novel parecer constitui razão jurídica para revisão/reforma dos atos decisórios já praticados no certame (habilitação e homologação), o que, consequentemente, resultaria na inabilitação da empresa licitante?

b.3) os demais atos praticados no certame, que foram subsidiados pela orientação jurídica anterior (negativa de provimento recursal, por exemplo), deverão ser revistos a partir da aplicação desse novel Parecer?

10. É o que importa relatar. Passa-se ao parecer.

11. Preliminarmente, cabe consignar que esta manifestação não tem a pretensão de se imiscuir conclusivamente em aspectos de conveniência, oportunidade ou questões financeiras ou relativos a valores de qualquer natureza. Eventuais incursões em tais searas devem ser lidas como meramente sugestivas, desprovidas de qualquer intento de servir como resposta definitiva, incumbindo às áreas técnicas e às autoridades competentes deliberar e decidir conforme o caso.

12. Invertendo um pouco a ordem das respostas, o art. 28, V do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023 prevê que:

Art. 28. À Consultoria-Geral da União compete:

[...]

V - emitir manifestações jurídicas e, se necessário, submeter ao Advogado-Geral da União proposta de solução de controvérsias entre os órgãos consultivos que lhe são subordinados e os órgãos jurídicos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria-Geral do Banco Central, da Procuradoria-Geral da União, da Secretaria-Geral de Consultoria, da Secretaria-Geral de Contencioso e da Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

13. A redação não é das melhores, mas, em suma, à Consultoria-Geral da União competente emitir manifestações jurídicas de solução de controvérsias. Serão manifestações conclusivas se a controvérsia for entre órgãos que lhe sejam subordinados (nesse caso, a uniformização é mero exercício do Poder Hierárquico). Serão "propostas" para análise do Advogado-Geral (por isso o "se necessário") se a controvérsia envolver outros órgãos, já que, nesse caso, a questão escapa da "alçada", da "hierarquia" da Consultoria-Geral.

14. A Subconsultoria-Geral de Gestão Pública - SCGP compõe a Consultoria-Geral da União e, nessa qualidade, está vinculada aos seus entendimentos, do mesmo modo que esta Consultoria Jurídica<sup>[1]</sup>. Em outras palavras, com a aprovação do Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU em 12 de novembro de 2024 e, mais importante, a sua divulgação a partir do dia 18 de novembro, o entendimento de todos os órgãos jurídicos subordinados à Consultoria-Geral da União, incluindo a SCGP e esta CONJUR, passou a ter de ser o lá esposado, em substituição a eventuais outros.

15. Já sobre a (ir)retroatividade desse novo entendimento, cabe analisar a questão sob a perspectiva do art. 2º, *caput* e parágrafo único, incisos I e XIII da Lei nº 9.784:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

16. De forma mais específica, cita-se o art. 5º do Decreto nº 9.830/19:

Art. 5º A decisão que determinar a revisão quanto à validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos cuja produção de efeitos esteja em curso ou que tenha sido concluída levará em consideração as orientações gerais da época.

§ 1º É vedado declarar inválida situação plenamente constituída devido à mudança posterior de orientação geral.

§ 2º O disposto no § 1º não exclui a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, consideram-se orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

§ 4º A decisão a que se refere o **caput** será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

17. Por fim, cabe reestabelecer o mérito da discussão, trazendo não só o art. 63, IV, como também o art. 116, ambos da Lei nº 14.133/21:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

[...]

IV - será exigida 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.

- - - -

Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

Parágrafo único. Sempre que solicitado pela Administração, o contratado deverá comprovar o cumprimento da reserva de cargos a que se refere o **caput** deste artigo, com a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas.

18. Diante de todo esse contexto normativo, entende-se que a aplicação imediata, no caso, do entendimento da AGU **é permitido e não esbarra em vedação à irretroatividade de novas interpretações, na forma lei.**

19. Sendo mais específico, salvo se houver a existência de alguma razão de alta relevância para tratamento diferenciado, na forma do art. 4º do Decreto nº 9.830/19<sup>[2]</sup> (a qual não se vê, salvo melhor juízo), **tem-se que incide no caso o dever de autotutela da Administração de revisar os próprios atos, quando eivados de nulidade e insuscetíveis de convalidação. O que é o caso, já que se trata de um vício no motivo do ato.**

20. Explica-se.

21. A leitura apenas do art. 2º, XIII da Lei nº 9.784/99 poderia gerar a conclusão de impossibilidade de retroação da "nova" orientação ora dada. Todavia, a superveniência do art. 5º do Decreto nº 9.830/19 que regulamenta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (que também traz disposições protetoras da segurança jurídica) acrescenta mais elementos para caracterizar a retroação vedada.

22. Sendo mais específico, além da superveniência de um novo entendimento posterior ao ato (art. 2º, XIII da Lei nº 9.784/99), é condição para que seja vedada a retroação ou estabelecido regime de transição:

- tratar-se de situação plenamente constituída (art. 5º, §1º); e
- ser o ato embasado em "orientação geral", entendida essa como "interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público" (art. 5º, §2º).

23. Tem-se que o caso em tela não se enquadra em nenhum dos requisitos acima.

24. De início, não se está a tratar de "situação plenamente constituída". A homologação e a adjudicação são fases do procedimento de contratação que finaliza com a celebração do contrato. Pode-se arguir<sup>[3]</sup> que o contrato em si seja uma "situação plenamente constituída", mas a homologação e a adjudicação são apenas atos preparatórios para a celebração do contrato e com ele não se confundem. Não representam, propriamente, a finalização da "constituição" de situação jurídica, mas talvez seu início.

25. Ademais, o PARECER n. 452/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU não se configura uma "orientação geral", já que sua edição ocorreu concomitantemente com o processamento formal e expresso de uma divergência de entendimentos. Não há que se cogitar denominar esse como sendo "jurisprudência majoritária" se esta própria estava sendo definida em outro processo em paralelo (inclusive, o parecer que definiu a jurisprudência majoritária foi elaborado antes do Parecer nº 452/2024, ainda que aprovado e divulgado depois).

26. Não se trata, portanto, de orientação geral ao ponto de ser indutora de boa-fé a demandar a incidência da irretroatividade. Pelo contrário, o entendimento era provisório até que se provasse definitivo (ou não) já que o meio de fixação da jurisprudência pela AGU estava em curso.

27. Desse modo, não há enquadramento no Decreto nº 9.830/19. Não se trata de situação a demandar a incidência de irretroatividade.

28. No mais, retornando ao art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, há de se registrar ser incabível ler o seu conteúdo "em tiras", sem considerar as premissas trazidas no *caput*.

29. De início, é preciso entender a integralidade da obrigação contida nos arts. 63 e 116. Pela redação legal, exige-se uma declaração de cumprimento da reserva de cargos na habilitação - declaração essa substituída por comprovação de efetivo cumprimento quando o contrato estiver em execução. Na prática administrativa, isso significa a apresentação de certidão, passível de obtenção *online* (<https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab>).

30. Ambos os entendimentos jurídicos antes colidentes (da SCGP e da PGFN, este último o prevalecente) tratam as certidões do mesmo modo seja para fins de disputa da declaração apresentada na habilitação, seja como comprovação de cumprimento de obrigação contratual. Isso porque a declaração serve de antecipação da exigência a ser feita na etapa contratual. Não faria sentido que o tratamento fosse distinto.

31. Necessariamente, o entendimento unificado da Consultoria-Geral deve ser o adotado para fins de execução contratual - afinal, são atos futuros. A obrigação contratual, ainda que se relacione com a do art. 63, é distinta, tem fundamento diferente e se baseia em outro momento processual (a assinatura do contratual) que não a habilitação, de modo que não há que se falar em ultratividade do entendimento antigo. A partir do primeiro dia de contrato, a empresa deverá se adequar ao novo entendimento, de modo que, se a certidão remanescer irregular, os procedimentos decorrentes do inadimplemento contratual deverão ser iniciados.

32. Nesse sentido, não aplicar de imediato o novo entendimento geraria ineficiência, seria desarrazoável - é a diferença entre inabilitar e chamar a próxima licitante e contratar, "inabilitar" (ou constatar um descumprimento de obrigação contratual) e chamar a próxima licitante. No segundo caso, o ato de contratação é completamente inútil, dispensável. Exigi-lo é ineficiente e desarrazoável.

33. Admitida portanto a retroação do novo entendimento, é de falar em retorno do feito à autoridade competente para, em exercício de autotutela, executar o disposto no art. 71, incisos III e I da Lei nº 14.133/21:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

[...]

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

[...]

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

[...]

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

[...]

34. Tendo por base o § 1º acima, o vício tratado é de motivo: não é juridicamente possível a habilitação no art. 63, IV tendo como base a livre apreciação de argumentação da empresa quando há apresentação de certidão em sentido contrário emitida pelos órgãos de fiscalização do MTE. Tal vício não é convalidável e está presente desde a decisão de habilitação da primeira colocada.

35. Recomenda-se, portanto, que, seguindo-se os procedimentos do art. 71 supracitado, incluindo o § 3º, em tempo compatível com a dinâmica licitatória e o exíguo prazo para substituição contratual, sem prejuízo de contraditório e ampla defesa, haja a pronúncia da nulidade da habilitação da empresa vencedora e todas os atos posteriores, com o retorno dos autos para repetição e saneamento de irregularidades.

36. Por fim, cabe endereçar, diretamente, as perguntas formuladas:

**a) Considerando-se que quando da instrução do processo 25000.034922/2024-27, que deu ciência do Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU, já havia sido formalizada a homologação do Pregão Eletrônico nº 90009/2024, tal manifestação alcança efeito retroativo para ser aplicada ao certame em comento?**

37. Sim. Ela alcança este procedimento, pois, além de não se basear em orientação geral, ele não teve a sua conclusão com a "plena constituição" de situação jurídica. Houve, tão somente, a finalização da fase externa.

**b) Sendo positiva a resposta anterior,**

**b.1) o novel parecer torna sem efeito a avaliação jurídica que subsidiou o processo decisório de resposta ao recurso e de decisão pela homologação do certame?**

38. Representa uma superação do entendimento anterior. Atualmente deve-se considerar apenas o novo entendimento consolidado.

**b.2) Sendo positivas as manifestações anteriores, o sobredito novel parecer constitui razão jurídica para revisão/reforma dos atos decisórios já praticados no certame (habilitação e homologação), o que, consequentemente, resultaria na inabilitação da empresa licitante?**

39. Sim, sem prejuízo de contraditório e ampla defesa.

**b.3) os demais atos praticados no certame, que foram subsidiados pela orientação jurídica anterior (negativa de provimento recursal, por exemplo), deverão ser revistos a partir da aplicação desse novel Parecer?**

40. O procedimento deve retomar da fase de habilitação da primeira colocada, prosseguindo-se com os atos subseqüentes, conforme o rito usual. Se a habilitação tiver de ser revista, todos os atos processuais que lhe sejam posteriores "cairão", dada a natureza do processo.

41. Em havendo aprovação, devolva-se o feito à SAA.

À consideração superior.

Brasília, 17 de janeiro de 2025.

**HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES**

Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08084003053202497 e da chave de acesso 9c2f33ff

Notas

- <sup>1</sup> *As Consultorias Jurídicas de Ministérios são órgãos de execução que não propriamente integram a CGU, mas que são subordinadas tecnicamente a ela. Como a questão é confusa e irrelevante para o caso, deixa-se de entrar em detalhes sobre essa matéria.*
- <sup>2</sup> *Art. 4º A decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos observará o disposto no art. 2º e indicará, de modo expresse, as suas consequências jurídicas e administrativas. § 1º A consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação. § 2º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios*

*de proporcionalidade e de razoabilidade. § 3º Quando cabível, a decisão a que se refere o **caput** indicará, na modulação de seus efeitos, as condições para que a regularização ocorra de forma proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais. § 4º Na declaração de invalidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, o decisor poderá, consideradas as consequências jurídicas e administrativas da decisão para a administração pública e para o administrado: I - restringir os efeitos da declaração; ou II - decidir que sua eficácia se iniciará em momento posteriormente definido. § 5º A modulação dos efeitos da decisão buscará a mitigação dos ônus ou das perdas dos administrados ou da administração pública que sejam anormais ou excessivos em função das peculiaridades do caso.*

3. <sup>^</sup> sem qualquer pretensão de ser conclusivo nesse ponto.



Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, 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 1822399097 e chave de acesso 9c2f33ff no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-01-2025 17:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.