



30570765

08084.003053/2024-97



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria-Executiva  
Divisão de Licitações

Decisão nº 1/2025/DILIC/COPLI/CGL/SAA/SE

Assunto: Recurso Administrativo

Processo: 08084.003053/2024-97

## PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90009/2024

### DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Recorrente: AC SEGURANÇA LTDA, CNPJ nº 09.459.901/0001-10

Recorrida: VIPPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA, CNPJ nº 11.349.160/0001-67

#### 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Decisão de Recurso Administrativo interposto em face da habilitação da empresa **VIPPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA, inscrita no CNPJ nº 11.349.160/0001-67**, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90009/2024, cujo objeto é a contratação de serviços de vigilância armada e desarmada, a serem prestados nas dependências e instalações do Ministério da Justiça e Segurança Pública, compreendendo o fornecimento de mão-de-obra, uniformes e equipamentos adequados à execução dos trabalhos, para suprir as necessidades deste Órgão, na cidade de Brasília /DF, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seu anexos.

#### 2. DA INTERPOSIÇÃO DA INTENÇÃO E DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

2.1. Com fulcro no artigo 56 da Lei n.º 9784, de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade das razões recursais:

2.1.1. Da Legitimidade: o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a presença da legitimidade para interposição do recurso administrativo, uma vez que se trata de licitante participante do presente pregão eletrônico.

2.1.2. Da Competência: constata-se que no bojo das razões recursais foi observado o endereçamento para órgão ou autoridade condutora do certame, conforme promana o artigo 56, § 1º da lei do processo administrativo;

2.1.3. Do Interesse: há o interesse em recorrer, o que constitui o requisito extrínseco do ato recursal;

2.1.4. Da Motivação: foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o recurso administrativo; e

2.1.5. Da Tempestividade: cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos do artigo 164 da Lei n.º 14.133/2021.

### 3. DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. Em sua peça recursal (30528694), a Recorrente consigna, em síntese, o que segue:

A interpretação da AGU é dúbia em todos os instantes, mas não se pretende demonstrar de forma redundante o erro grosseiro cometido.

É prudente destacar que o particular não pode ser vítima dos erros da própria Administração, ainda que o Ministério da Justiça e a AGU não sejam os responsáveis diretos.

O atendimento à contratação de pessoas com deficiência está positivada na Lei nº 8.213/1991, especificamente em seu art. 93, vejamos:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I – até 200 empregados.....	2%;
II - de 201 a 500.....	3%;
III - de 501 a 1.000.....	4%;
IV - de 1.001 em diante. ....	5%.

Nesse sentido, é necessário observar a quantidade de empregados registrados na empresa para obtenção do quantitativo mínimo de profissionais PCD's no quarto.

Atualmente, a AC Segurança conta com 737 profissionais em seu quadro, desses 737, 33 são PCDS, sendo que 1 está afastado pelo INSS e não é considerado no banco de dados para a contagem da cota.

Conforme art. 93 da Lei de cotas para PCD, a empresa com até mil funcionários deve empregar, no mínimo, 4% do seu efetivo nessa condição.

4% de de 737 é 29,48, que no arredondamento seria 29. Ainda que fosse 30, a AC Segurança emprega quantitativo maior do que o necessário

...

As capturas de tela acima foram retiradas do E-social (sistema do Governo Federal do Brasil que visa centralizar, unificar e simplificar a prestação de informações das relações de natureza trabalhista).

Como se pode perceber, muitos funcionários já faziam parte do quadro da empresa, enquanto outros foram contratados após a realização do pregão (demonstrando o intento incansável da empresa para o preenchimento das vagas, conforme orientação da AGU) e antes da edição do desarrazoado PARECER n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU.

Havendo a empresa cumprido com a suposta pendência, perde-se o objeto que daria causa à inabilitação, razão pela qual a habilitação da empresa deveria ser mantida.

Ainda que se argumente que não cabe à CONJUR avaliar a eficiência do E-social, cabe à CONJUR se atentar aos princípios da Administração Pública e da própria licitação, tais como a busca pelo menor preço, a economicidade, a segurança jurídica, especialmente após todos os atos preparatórios onerosos próprios à contratação.

Ainda na data da edição do presente, o sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o E-social, apresentam ineficiência técnica e são incapazes de emitir a certidão informando o quantitativo superior ao necessário.

O Parecer apresentado se perde em sua própria essência ao realizar analogia para matéria administrativa, estando em total desacordo com o princípio basilar da legalidade no que toca à Administração Pública. Não cabe à Administração realizar analogia no Direito Administrativo, ainda mais quando se trata de analogia in malam partem, como foi o caso.

A CONJUR pratica o ato quando afirma que “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 apresentação de certidão, passível de obtenção online”.

Ora, é necessário destacar que a CONJUR passou a ser legitimada para dar interpretação própria à legislação e ninguém foi informado, impondo que uma declaração seja substituída por uma certidão, segundo a “prática administrativa”.

Prática administrativa não observada em diversos aspectos, pois o espectro da CONJUR para a prática administrativa em licitações é tão somente opinativo, não executiva. A CONJUR não executa contratos, não contrata, não fornece bens ou serviços.

Da prática administrativa caberia à CONJUR analisar todo o panorama da contratação e da licitante sob julgamento, uma vez que a Recorrente possui tão somente 1 (um) contrato sob a égide da NLLC, cumprindo fielmente a cota necessária nessa contratação.

Ainda que se diga que a cota deve ser geral, não apenas para uma contratação, é necessário que a CONJUR explique as próprias palavras, pois expresso foi a afirmação “declaração essa substituída por comprovação de efetivo cumprimento quando o contrato estiver em execução”

Deveria a Recorrente comprovar o cumprimento da cota na execução do contrato ou anteriormente à fase contratual?

Felizmente, em caso de manutenção da decisão, ainda é possível apelar ao Judiciário (verdadeiro responsável pela interpretação e aplicação das leis) para a reforma de ato temerário como este.

De todo modo, é possível e factual que os atos administrativos possam retroagir de modo a beneficiar a própria Administração, chama-se autotutela administrativa, e está prevista nos dispositivos já elencados pela CONJUR, mesmo que eventualmente pareça dar interpretação diversa de acordo com o interesse próprio, veja se:

...

É hialino, da íntegra do PARECER n. 00027/2025/CONJURMJSP/CGU/AGU que não se trata de orientação geral, muito menos é legitimado para superar o entendimento anterior, pois desse modo bastaria a edição de novo parecer por qualquer outro par.

O Parecer nos traz que “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.”

Ora, mais uma vez é demonstrado que não há entendimento geral sobre o tema, do mesmo modo que o Parecer combatido decide superar entendimento anterior, mas temos em suas notas, de forma sábia e precisa, traz as seguintes informações:

...

Não se pode prejudicar o particular, muito menos causar dano ao Erário por erro da própria Administração e falha na eficiência administrativa.

Apesar de não haver lei que estabeleça prazo para a administração prestar informações sobre seus procedimentos, a demora para atualizar as informações que impactam na atuação de um particular fere o princípio da eficiência e razoabilidade

Diante de todo o exposto, resta apenas solicitar a invalidação do ato de habilitar a segunda colocada, retornando à fase de habilitação e habilitando a AC Segurança por oferecer a melhor proposta, bem como ter toda capacidade fiscal, trabalhista, financeira, técnica e operacional para a execução dos serviços objeto deste pregão.

## II. DOS PEDIDOS

Ante todo exposto, o que se pede é o cumprimento dos seguintes:

- a) Seja o ato de desclassificação da proposta da AC Segurança revisto, nos termos da Lei;
- b) Que não se utilize do PARECER n. 00027/2025/CONJURMJSP/CGU/AGU;
- c) Caso haja manutenção da decisão, que a autoridade competente desse Ministério motive sua decisão, nos termos do art. 50 da Lei 9.784/1999;
- d) Não havendo hipótese da adoção de nenhuma das possibilidades, seja o presente pregão revogado e sejam estabelecidos critérios claros e objetivos em nova sessão de pregão eletrônico.

...

#### 4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. A empresa Recorrida apresentou suas contrarrazões (30568193) ao recurso impetrado pela empresa, que ora trazemos em breve síntese:

...

3 - Ainda na fase inicial do pregão, a empresa alegou, de forma contraditória, que:

- i. As empresas de segurança não estariam sujeitas à obrigatoriedade de cumprimento da cota;
- ii. Estava empreendendo esforços para contratar PCDs;
- iii. Possuía um número determinado de empregados na condição de PCD;
- iv. Posteriormente, alterou o quantitativo desses empregados sem apresentar documentação comprobatória idônea.

4 - Tais informações desencontradas apenas reforçam a tentativa da empresa de manipular o processo administrativo para sua própria conveniência, sem atender aos requisitos legais exigidos.

1.1. Falta de comprovação efetiva do cumprimento da cota para Pessoa com Deficiência (PcD):

5 - Atualmente, na presente fase do certame, a empresa AC SEGURANÇA apresenta nova informação de que conta com 33 empregados na condição de PCD, dentro de um quadro total de 737 profissionais. Entretanto, essa informação carece de comprovação documental idônea, uma vez que:

- i. Os relatórios apresentados no eSocial não possuem data de emissão;
- ii. A empresa apresentou apenas 31 nomes em sua lista, dos quais 3 não contêm qualquer comprovação de deficiência ou reabilitação previdenciária;

iii. Ausência de laudos médicos que atestem a condição de PCD dos profissionais indicados.

6 - Dessa forma, verifica-se que a empresa não conseguiu atender às exigências legais e regulamentares, permanecendo irregular perante a legislação que rege o tema.

1.2. Certidão expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego:

7 - Outro ponto relevante é a impossibilidade de regularização da certidão da empresa junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mesmo passados quase 90 dias desde a sua declaração como vencedora do certame. O MTE, ao migrar os dados do eSocial para emissão da certidão, aponta que a empresa continua com o status de INFERIOR ao mínimo exigido.

8. - Ora, se a empresa realmente tivesse regularizado sua situação, não haveria razão para a permanência da inconformidade na certidão expedida pelo órgão competente. Tal fato corrobora a impossibilidade de sua habilitação no certame, sob pena de permitir concorrência desleal com as demais empresas que cumprem rigorosamente a legislação.

...

12. - Diante da multiplicidade de interpretações, o debate sobre a correta da norma persistiu até a publicação do Parecer nº 00060/2024/DECOR/CGU/AGU. Esse parecer trata da divergência entre órgãos jurídicos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) quanto à regularidade do cumprimento da exigência de reserva de vagas para

pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social por parte de empresas que, por razões alheias à sua vontade, não lograram êxito no atendimento ao artigo 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

13. - O parecer em questão reconhece a existência de interpretações conflitantes dentro da própria AGU, razão pela qual a matéria foi encaminhada ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU/AGU) para fins de uniformização dos precedentes administrativos. Nesse contexto, o novo parecer da AGU considerou diversos aspectos, incluindo esclarecimentos da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT/MTE) sobre a matéria.

...

16. - A certidão emitida pelo MTE deve prevalecer sobre qualquer declaração apresentada pela empresa, sobretudo porque esta teve tempo suficiente para regularizar sua situação e não o fez, possivelmente com o intuito de obter vantagem indevida por meio de uma declaração unilateral desprovida de comprovação concreta.

17. - Ademais, tanto a AGU quanto a SIT/MTE entendem que a flexibilização das obrigações das empresas quanto à contratação de pessoas com deficiência poderia gerar concorrência desleal em relação àquelas que cumprem rigorosamente a legislação. Tal procedimento poderia, inclusive, desestimular empresas que atuam em conformidade com a norma, enfraquecendo os mecanismos de inclusão social e prejudicando a efetividade da política pública de reserva de vagas.

18. - Ou seja, a tentativa da empresa de se escusar do cumprimento da legislação por meio de justificativas genéricas não deve ser aceita. O entendimento vinculante da Consultoria-Geral da União é claro ao apontar que a regularidade do licitante depende da sua conformidade com a documentação expedida pelos órgãos fiscalizadores.

19. - Assim, torna-se notório que sociedade empresária AC SEGURANÇA não conseguiu regularizar sua situação e insiste em argumentar que estaria "empreendendo esforços", sem qualquer transparência documental.

#### 1.4. Necessidade de preservar a igualdade na concorrência:

20 - A aceitação de declarações sem a devida comprovação documental geraria uma concorrência desleal, favorecendo empresas que não cumprem as exigências legais em detrimento daquelas que cumprem com rigor as cotas estabelecidas.

...

26. - Dessa forma, a igualdade na concorrência como um pilar essencial dos processos licitatórios e garante que todas as empresas interessadas tenham a oportunidade de competir de forma justa. A correta aplicação dos seus dispositivos é fundamental para assegurar a moralidade administrativa, a economicidade e a obtenção da melhor proposta para o interesse público.

27. - Ademais, a uniformização do entendimento pela AGU visa evitar tais disparidades e garantir que a exigência legal não seja mitigada por justificativas infundadas.

#### 2. CONCLUSÃO:

28. - Diante do exposto, resta evidente que:

- i. A empresa AC SEGURANÇA não comprovou de forma inequívoca o cumprimento da cota de PCD;
- ii. A certidão emitida pelo MTE permanece irregular;
- iii. O entendimento da AGU não permite a desconsideração das certidões emitidas pelos órgãos fiscalizadores;
- iv. A manutenção da desclassificação é medida necessária para preservar a isonomia e a legalidade do certame.

...

## 5.

### DA CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FATOS

**DA FASE DE ACEITAÇÃO/HABILITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA LICITANTE AC SEGURANÇA****LTDA**

5.1. Na fase de aceitação e habilitação do certame, a Coordenação-Geral de Licitações e Contratos – CGL, em 11.10.2024, suscitou dúvida de ordem legal, que resultou na Solicitação de Análise Jurídica (29381023), remetida à apreciação da Douta Unidade de Consultoria, por meio do Ofício SAA nº 1265 (29388724). O cerne da dúvida residia nos procedimentos a serem adotados para aferição do atendimento aos critérios de habilitação atinentes à reserva de vagas para pessoas com deficiência (declaração do licitante, necessidade de consulta ao Ministério do Trabalho e Emprego, providência a ser adotada quando a certidão indicar percentual inferior ao exigido no preenchimento das vagas, etc). Importante destacar que na fase de análise dos documentos de habilitação da licitante AC SEGURANÇA, foi realizada consulta da Certidão expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SEI 29351958), que certificou *“que o empregador acima identificado empregava, em 06/10/2024, pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei nº 8.213 de 1991”*.

5.2. Naquela ocasião, em resposta à consulta formulada, foi emitido o Parecer 452/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU (29466866), datado de 17.10.2024. Tal Parecer foi aprovado pelo Despacho n. 00267/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU (29466867), de 20.10.2024, e pelo Despacho n. 00315/2024/DICOMEX/SCGP/CGU/AGU (29466868), de 21.10.2024. A orientação contida nas manifestações jurídicas foi assim estabelecida:

[...]

a declaração da empresa 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, em princípio, é suficiente para fins de habilitação da licitante;

dada a inegável existência de uma certidão emitida por órgão público que atesta, não só a reserva de cargos, mas o efetivo preenchimento destes, entendemos afigurar-se recomendável que, em sede de diligência, o agente ou comissão de contratação competente consulte a certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. 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;

o livre convencimento do agente ou comissão de contratação deve ser motivado, de sorte que se entende que as alegações da licitante devem-se basear em elementos de prova. Portanto, a nosso sentir, não devem ser aceitas pelo agente ou comissão de contratação simples alegações ou justificativas não embasadas em material probatório;

nos termos do art. 6º, LX, c/c o art. 8º, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, o agente de contratação é 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;

à licitante é permitido utilizar-se de todos os meios de prova admissíveis em direito, em especial de prova documental, a fim de permitir ao agente ou comissão de contratação formar o seu livre convencimento motivado acerca da concreta reserva de cargos pela empresa interessada. Ressalta-se que o agente ou comissão de contratação poderá recusar, a teor do art. 38, § 2º, da Lei nº 9.784, de 1999, provas propostas pelos interessados somente quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias;

em acréscimo, a despeito de não se tratar uma questão eminentemente jurídica, todavia com vistas a auxiliar o agente ou comissão de contratação envolvido, recomenda-se admitir como forma de comprovação da reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social documentos hábeis a demonstrar que a licitante vem empreendendo de forma contínua ou reiterada esforços de divulgação para o

preenchimento de tais cargos nos mais diversos meios de publicidade, tais como: publicações contínuas ou de forma reiterada em sítios eletrônicos, jornais diários físicos ou eletrônicos de grande circulação, manutenção de anúncios em empresas de recrutamento e seleção de pessoas entre outros meios de prova admissíveis em direito; e caso o agente ou comissão de contratação conclua comprovados a reserva de cargos, bem como o efetivo empreendimento de esforços para seu preenchimento, por meio, entre outros, dos critérios delineados no parágrafo anterior, pode-se considerar, para fins exclusivos do atendimento ao critério de habilitação a que se refere o art. 63,inc. IV, da Lei nº 14.133, de 2021, que o preenchimento em si de tais cargos ocorre, na espécie, por razões alheias à vontade da empresa. Desse modo, a nosso sentir, deve-se considerar observado pela licitante o referido critério de habilitação.

[...]

5.3. Em decorrência das orientações jurídicas recebidas, foi dado prosseguimento às demais ações relativas ao certame. Nesse contexto, o pregoeiro emitiu a Decisão 10 (29693257), a qual manteve a aceitação e habilitação da licitante AC SEGURANÇA, decisão mantida pela autoridade competente, conforme SEI n. 29754185, datada de 12.11.2024.

5.4. Posteriormente, foi realizada a adjudicação/homologação do certame, em favor da empresa AC SEGURANÇA, uma vez que as etapas precedentes estavam cumpridas, conforme verificado pelos documentos 29765999 e 29767457, datados de 13.11.2024.

5.5. Em continuidade à instrução processual e em observância ao fluxo regular do processo de contratação, os autos foram submetidos à autorização de despesa pela autoridade competente (29779568), em 14.11.2024.

5.6. Contudo, destaca-se que de 14.11.2024 até 13.01.2025 (30334264) foram realizadas tratativas e consultas para comprovação da permanência da regularidade do CADIN da empresa AC SEGURANÇA.

5.7. Até aquele momento, não havia autorização da despesa e, por conseguinte, assinatura do contrato.

**DO PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 29979841) e do PARECER n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI nº 30398768)**

5.8. Em 16.01.2025 a fim de esclarecer os fatos e nortear a condução do certame, atentando-se para o cumprimento da legalidade, foi encaminhada nova consulta jurídica acerca da exigência de reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitadas da Previdência Social, considerando a emissão do PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 29979841), o qual trouxe um aparente conflito interpretativo em relação ao Parecer 452/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU (29466866).

5.9. Em suma, o PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 29979841) restou assim ementado:

**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.

5.10. Em resposta, a Consultoria Jurídica proferiu o Parecer n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (30398768), aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00079/2025/C (30398769), corroborando com o entendimento emitido pelo PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 29979841), manifestando-se, inclusive, pela revisão dos atos administrativos, nos seguintes termos:

**"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 exígua 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."**

5.11. Ademais, foram objetivamente respondidas as perguntas formuladas àquele órgão consultivo, senão vejamos:

**"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 novo 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 novo 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 novo Parecer?**

40. O procedimento deve retomar da fase de habilitação da primeira colocada, prosseguindo-se com os atos subsequentes, 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."

## **DO CANCELAMENTO DA HOMOLOGAÇÃO, RETORNO DA FASE E ACEITAÇÃO/HABILITAÇÃO DA LICITANTE VIPPIM**

5.12. Considerando o Parecer n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (30398768), a autoridade homologadora decidiu pela viabilidade do cancelamento da homologação do Pregão Eletrônico nº 90009/2024 (29179270), conforme Termo Cancelamento de Homologação (30406077), em observação ao princípio administrativo da autotutela, tendo como embasamento legal o entendimento sumulado pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula 473) que possibilita à Administração Pública a anulação dos atos eivados de vícios que os tornam ilegais e a revogação daqueles considerados inconvenientes ou inoportunos.

5.13. Ato contínuo, a pregoeira designada, nos termos do Despacho 14 (30435215) e, conforme motivação constante da Informação 1 (30449861), procedeu ao retorno da fase, convocando a licitante classificada na sequência, seguindo a ordem classificatória (SEI nº 29287716) do certame, qual seja, a empresa **VIPPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA, CNPJ nº 11.349.160/0001-67**.

5.14. Após análise e amparada pelo pronunciamento da unidade técnica demandante (30466466), a pregoeira manifestou-se pela aceitação da proposta comercial e pela habilitação da empresa VIPPIM.

5.15. Na sequência, aberto prazo para intenção de recurso, houve 3 (três) registros, conforme SEI n. 30478840. Decorridos os prazos indicados, foram apresentadas apenas as razões pela licitante AC Segurança (30528694) e as contrarrazões pela licitante VIPPIN (30568193).

## 6. DA ANÁLISE DA PREGOEIRA

6.1. Acerca da comprovação da exigência de reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, assim dispõe o Edital (29179270):

### 3. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

3.4. No cadastramento da proposta inicial, o licitante declarará, em campo próprio do sistema, que:

...

3.4.4. 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.

### 7. DA FASE DE HABILITAÇÃO

...

7.7. Será verificado se o licitante apresentou no sistema, sob pena de inabilitação, a 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.

...

6.2. Tal exigência encontra amparo no art. 63, inciso IV da **Lei 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.

6.3. Nesse sentido, a **Lei nº 8.213/1991** estabelece:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I – até 200 empregados.....2%;

II - de 201 a 500.....3%;

III - de 501 a 1.000.....4%;

IV - de 1.001 em diante. ....5%.

6.4. Superada a introdução legal da matéria, passa-se à análise propriamente dita dos apontamentos destacados nas razões recursais apresentada pela AC Segurança:

### DA VERIFICAÇÃO DA LISTAGEM DE FUNCIONÁRIOS NO E-SOCIAL

6.5. A verificação, análise e correção (se houver) dos dados deve ser realizada, pela própria licitante, de forma prévia à participação no certame licitatório junto ao órgão responsável pela matéria, não cabendo a esta pregoeira assim proceder, tendo em vista a total falta de conhecimento técnico e competência para tanto. De igual modo, também não compete à Consultoria Jurídica tal atribuição. Nesse

contexto destacamos a informação do Parecer n. 267/2023/CJU-MG/CGI/AGU, citada no PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 29979841):

11. Não se desconhece o fato de que o evidimento de esforços no sentido de cumprir a norma poderia ser um sinalizador de seu cumprimento, mas isso é realizado no campo dos fatos, ou seja, com análise profunda dessa iniciativa, o que não é cabível no campo da análise objetiva que se faz da documentação necessária à participação de interessados no certame. **Repisa-se que a verificação, análise e correção dos dados constantes dos órgãos públicos deve ser realizada de forma prévia pelo interessado em participar do processo licitatório junto ao órgão público detentor do dado incorreto. Tal tarefa não pode competir ao pregoeiro, que não tem tempo nem conhecimento técnico para assim proceder, o que poderia, em alguns casos, a absurdos, levando a interpretação contraditórias sobre a aplicação da norma, tanto pelo órgão público responsável pela análise do cumprimento das cotas, quanto pelo agente da contratação.**

12. Analisando o conteúdo do PARECER n. 078/2023/NUCJUR/CJU-BA/CGU/AGU, conforme informação trazido pelo órgão assessorado, discordamos, com todas as vêniás cabíveis, de sua conclusão, por um fator simples: os entendimentos jurisprudenciais que levaram à possibilidade de se aceitar o esforço da empresa em cumprir a norma como de efetivo cumprimento da regra cogente se basearam em análise das provas apresentadas em juízo, que são sujeitas ao contraditório e ampla defesa pelas partes, o que não ocorre no âmbito da participação das empresas no processo licitatório, quer na fase de habilitação quanto na fase de julgamento das propostas.

13. Como dito acima, a análise documental dos documentos necessários à participação nos processos licitatórios é, em regra, objetivo, cabendo a interferência estatal nessa hipótese somente nos casos de erro claro ou em casos em que diligências simples seriam necessárias para elucidar dúvida, não para casos de análises complexas e profundas, como seria a análise de se saber se determinado licitante teria ou não empregados suficientes para se sujeitar à norma legal, que, aliás, determinado órgão público informa que seria.

14. Desta forma, caberia à própria licitante discutir administrativamente ou judicialmente, de forma prévia, a aplicação da norma para o seu caso concreto ao invés de submeter tal análise ao agente ou à comissão de contratação que não detém competência para isso e muito menos teria conhecimento e tempo para tomar uma decisão acertada.

6.6. Reforça-se assim que a suposta alegação da ineficiência sistêmica do sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o E-social, deve ser tratada diretamente com aquele órgão.

## DO CUMPRIMENTO DAS COTAS APÓS A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

6.7. A recorrente afirma em sua peça que:

Como se pode perceber, muitos funcionários já faziam parte do quadro da empresa, enquanto outros foram contratados após a realização do pregão (demonstrando o intento incansável da empresa para o preenchimento das vagas, conforme orientação da AGU) e antes da edição do desarrazoado PARECER n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU.

Havendo a empresa cumprido com a suposta pendência, perde-se o objeto que daria causa à inabilitação, razão pela qual a habilitação da empresa deveria ser mantida.

6.8. Convém ressaltar que, conforme regras do instrumento convocatório (item 3.4 e 3.4.4), a licitante deve atestar que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social no momento do cadastramento da proposta inicial e não durante ou após a realização do certame.

6.9. Trata-se, portanto de uma situação condicionante para participação no certame, a qual deve perdurar durante toda a prestação dos serviços.

6.10. Nesse ponto, rememoramos o disposto no art. 63, I da Lei n. 14.133/2021: "...e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;".

## DAS ATRIBUIÇÕES DA CONSULTORIA JURÍDICA

6.11. Compete à Consultoria Jurídica, dentre outras competências, fixar a interpretação dos atos normativos a serem seguidos no âmbito do Ministério, atuar no controle interno da legalidade administrativa, zelar pelo cumprimento e observância das orientações emanadas dos órgãos da Advocacia Geral da União - AGU. Nesse sentido, vale destacar o que consta da Lei Complementar nº 73/1993:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, competem, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

...

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

...

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

...

6.12. Ademais, a Lei n. 14.133/2021 assim consignou em seu regulamento:

Art. 7º

...

§ 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**.

...

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.**

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de **gestão de riscos e de controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

**II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;**

6.13. Desse modo, ao contrário do que foi alegado pela recorrente, a CONJUR tem competência para, quando acionada, prestar o devido assessoramento jurídico a fim de dirimir quaisquer dúvidas.

6.14. A recorrente expõe ainda:

É hialino, da íntegra do PARECER n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU não se trata de orientação geral, muito menos é legitimado para superar o entendimento anterior, pois desse modo bastaria a edição de novo parecer por qualquer outro par.

O Parecer nos traz que "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."*

6.15. Tal afirmação não prospera. A explanação do Parecer n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (30398768) segue a linha do PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 29979841), do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia Geral da União, proferido justamente para uniformizar o entendimento da matéria, diante da divergência entre os órgãos jurídicos consultivos da AGU.

6.16. Em complementação, o Parecer n. 00027/2025 esclareceu, ainda, as dúvidas legais acerca da condução do certame, conforme mencionado nos itens 5.10 e 5.11 deste expediente, as quais foram recepcionadas pela área de licitação.

### **DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

6.17. Conforme se verifica nos autos, todos os atos decisórios foram motivados. O fato de serem fundamentados em manifestação jurídica não contraria qualquer normativo legal, muito pelo contrário, garantem a instrução processual da segurança jurídica necessária para a prática dos atos decisórios inerentes ao procedimento licitatório.

6.18. Em seu Termo de Cancelamento de Homologação (30406077), a autoridade competente apresentou as razões de fato e de direito, motivando o seu ato:

Em observação à recomendação supratranscrita e conforme orientação apresentada pela Consultoria Jurídica, que afirma a inexistência de "situação plenamente constituída", vez que a homologação e a adjudicação são apenas atos preparatórios para a celebração do contrato e com ele não se confundem, e não representam, propriamente, a finalização da "constituição" de situação jurídica, mas talvez seu início, concluiu-se pela viabilidade do cancelamento da homologação do Pregão Eletrônico nº 90009/2024 (29179270).

Destaca-se que o cancelamento da homologação observa ao princípio administrativo da autotutela, tendo como embasamento legal o entendimento sumulado pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula 473) que possibilita à Administração Pública a anulação dos atos evados de vícios que os tornam ilegais e a revogação daqueles considerados inconvenientes ou inoportunos.

Nesse sentido, faz-se necessária a revisão do ato de homologação, para possibilitar a revisão da habilitação da Empresa AC SEGURANÇA LTDA DF, CNPJ nº 09.459.901/0001-10, declarada vencedora do certame, haja vista o não atendimento ao critério que se refere o art. 63, inc. IV, da Lei nº 14.133, de 2021, tendo por norte o entendimento jurídico de que "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".

Diante do exposto, amparada pelos argumentos jurídicos exarados no Parecer nº 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, e utilizando o princípio da autotutela, e com respaldo na legislação e na jurisprudência, DECIDO pelo cancelamento da homologação e adjudicação do Pregão Eletrônico nº 90009/2024, processo administrativo 08084.003053/2024-97.

Por fim, encaminhe-se ao Pregoeiro responsável pela condução do certame, com sugestão de retorno de fase do Pregão, e anulação da habilitação da empresa vencedora, sem prejuízo da preservação do direito do contraditório e da ampla defesa.

6.19. Da mesma maneira, a pregoeira, sucintamente, fundamentou seu ato de desclassificação da licitante AC SEGURANÇA, nos termos da Informação 1 (30449861):

Considerando o disposto no Parecer n. 00027/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI nº 30398768), no Termo Cancelamento de Homologação Pregão Eletrônico nº 90009/2024 (SEI nº 30406077), no Despacho 86 (30431828) bem como na Certidão extraída na data de hoje do Ministério do Trabalho e Emprego, informando que a licitante AC SEGURANCA LTDA, CNPJ: 09.459.901/0001-10, emprega pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei nº 8.213 de 1991 (30449946), DECIDO pela DESCLASSIFICAÇÃO da referida empresa.

## DO COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA DE RESERVA DE CARGOS PARA PCDs e REABILITADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

6.20. Considerando que a declaração apresentada pelo licitante tem presunção de veracidade juris tantum (relativa) e que a certidão extraída do sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego (30449946) certifica que a empresa AC SEGURANÇA emprega pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número INFERIOR ao percentual previsto no art. 93 da Lei n. 8.213 de 1991, esta prevalecerá em detrimento daquela, tal qual concluiu o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos DECOR/CGU/AGU, conforme descrito no item 5.9 deste expediente.

### 7. DA DECISÃO DO PREGOEIRO

7.1. Em análise das razões recursais, das contrarrazões, bem como dos requisitos do edital, da legislação vigente, do posicionamento da Consultoria Jurídica e dos princípios administrativos, verifica-se que não se afiguram motivos para a reconsideração da decisão de declarar vencedora a empresa VIPPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA, inscrita no CNPJ nº 11.349.160/0001-67.

7.2. Por todo exposto, em obediência aos princípios basilares da licitação pública e os deveres correlatos, em consonância com os ditames da Lei nº 14.133/2021, dos termos do edital e de todos os atos até então praticados, **DECIDO POR CONHECER O RECURSO**, uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade e, no **MÉRITO**, com lastro nos posicionamentos levantados, **NEGO PROVIMENTO**, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA**.

7.3. Portanto, remeto os autos à autoridade superior para proferir sua decisão, nos termos do art. 165, §2º da Lei nº 14.133/2021.

7.4. É como decido.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRA LACERDA FERREIRA RIOS, Coordenador(a) de Procedimentos Licitatórios**, em 05/02/2025, às 20:10, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **30570765** e o código CRC **BAB2862F**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.