



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SERVIÇOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA EM BRASÍLIA

PARECER n. 00280/2025/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 08084.002402/2024-53

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

ASSUNTOS: Consulta. Licitação. Critério de habilitação.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO.

I. Art. 63, inciso IV, da Lei nº 14.133/21 e Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU.

II. O entendimento do TCU, veiculado no julgamento de caso concreto, não é suficiente para afastar entendimento uniformizado pela CGU e vigente no âmbito da AGU.

III. A certidão emitida pelo MTE é suficiente para a inabilitação do licitante, sendo infrutíferas diligências adicionais que indicariam eventual regularidade relativa à reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social.

Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Serviços com Mão de Obra Exclusiva em Brasília,

1. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública encaminha os autos para que seja analisada consulta formulada pela Subsecretaria de Administração, nos termos do OFÍCIO Nº 772/2025/SAA/SE/MJ (Doc. SEI 32321876), sobre a forma de comprovação do critério de habilitação relativo à reserva de cargos para pessoas com deficiência (PCDs) e reabilitados da Previdência Social.

2. Referido ofício foi motivado pela **Consulta Jurídica Nº 01/2025/DILIC/COPLI/CGL/SAA/SE** (Doc. SEI 3230566), na qual a questão foi analisada e, ao final, foram formulados questionamentos:

5. Em síntese, são solicitados esclarecimentos quanto à interpretação e à exigência editalícia relacionada à comprovação do cumprimento das cotas legais de pessoas com deficiência (Lei nº 8.213/1991, art. 93). Em especial, questiona-se se a certidão específica emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) será considerada, por si só, causa suficiente para a inabilitação da empresa ou, à luz do entendimento do Tribunal de Contas da União esboçado no Acórdão nº 523/2025 – TCU - Plenário, poderão ser aceitos outros meios alternativos de prova.

[...]

12. Assim, diante da aparente divergência entre o posicionamento esboçado no Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (29979841), de caráter vinculante para órgãos vinculados à Administração Pública Federal, e a manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU), questiona-se:

I - Seguindo a orientação expedida no Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (29979841), para fins de julgamento do requisito de habilitação previsto no art. 63, inciso IV da Lei nº 14.133/21, as informações constantes na Certidão emitida pelo MTE são suficientes? Essas informações podem, por si só, fundamentar a inabilitação das empresas participantes do certame licitatório, caso indiquem o descumprimento dos requisitos legais quanto à reserva de cargos?

II - Caso a certidão aponte o não cumprimento da reserva de cargos, deverá ser oportunizado às licitantes, por meio de diligência, a comprovação do atendimento ao requisito legal por meio de outros meios de prova, como orientado pelo TCU no Acórdão nº 523/2025 – TCU - Plenário? Em caso positivo, quais os parâmetros objetivos que poderão ser adotados pelo Pregoeiro, na fase de habilitação, para aferir:

a) a existência de reserva de vagas na estrutura da empresa licitante?

b) a diligência e boa-fé do licitante no cumprimento da reserva legal, mesmo que o preenchimento efetivo das cotas esteja parcial?

c) a existência de fatores externos impeditivos, como a ausência de candidatos aptos, que justifiquem o não preenchimento total das vagas, sem configurar descumprimento legal?

3. É o relatório.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

4. A Consultoria Jurídica procede à análise com fundamento no art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, nos termos do Enunciado de Boa Prática Consultiva AGU nº 7:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas. 4.ed. Brasília: AGU, 2016, página 32).

5. Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

ANÁLISE JURÍDICA

6. A respeito da comprovação de atendimento da reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, a Consultoria-Geral da União, pela atuação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, emitiu o **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.

7. Posteriormente, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 523/2025-Plenário, ao decidir um caso concreto, assim concluiu:

Para fins de habilitação em processo licitatório e para verificação na vigência do contrato, a veracidade da declaração de licitante quanto ao cumprimento das exigências de reserva de cargos de que trata o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 poderá, quando necessário, de ofício ou por provocação, ser comprovada por meio de

certidão expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou ainda por outros meios de prova, tais como extratos dos dados registrados no e-Social.

8. Em seu voto, o Ministro Jorge Oliveira consignou:

1. Por fim, estando os autos em meu gabinete, a representante fez juntar manifestação da Consultoria-Geral da União a respeito da declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social como requisito de habilitação em processos licitatórios, com o seguinte destaque:

"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 e outros documentos da fiscalização trabalhista que apontem o desatendimento da obrigação legal."

1. A manifestação não tem o condão de alterar a análise em tela.

1. Contudo, convém registrar que, de fato, os agentes responsáveis pelos processos licitatórios não podem simplesmente desconsiderar a existência, nesse caso, de certidão que aponte o descumprimento de requisitos legais por parte da empresa licitante. Todavia, tal fato não ocorreu no presente caso, visto que os agentes da Anatel, ao terem ciência da certidão não a desconsideraram. Pelo contrário, apuraram a questão no âmbito de recurso administrativo, com a realização de diligência à interessada, além de terem solicitado manifestação da área jurídica da autarquia e, após análise, concluíram não haver razão suficiente para a inabilitação da interessada (peças 11 e 13).

1. Quanto à necessidade de o licitante providenciar a anulação da certidão, não há aplicabilidade no presente caso, visto que a atualização dos dados a partir do e-Social cumpriu tal função, resultando na posterior emissão de certidão sem o apontamento do descumprimento ainda durante o processo licitatório.

9. O ponto de divergência entre o **PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU** e o entendimento do TCU, portanto, é o fato de o Tribunal admitir, mesmo diante da existência de certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego indicando o descumprimento da reserva de cotas pelo licitante, sua habilitação, a partir da realização de diligências pelo pregoeiro e apresentação de outros meios comprobatórios, pelo interessado, de sua regularidade.

10. Já para a Consultoria-Geral da União, deve prevalecer a certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo papel do licitante desconstituí-la ou suspender seus efeitos para, então, prosseguir na disputa ou na execução contratual.

11. Nos termos do art. 131 da Constituição Federal, é da Advocacia-Geral da União a competência para exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. De acordo com sua organização administrativa, é atribuição da Consultoria-Geral da União realizar o assessoramento jurídico em nome da instituição (art. 10 da LC 73, de 1993).

12. A seu turno, nos termos da PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 14 DE 23 DE MAIO DE 2023, compete ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos uniformizar o entendimento jurídico de questões controvertidas e transversais, cuja conclusão, em decorrência do poder hierárquico e em prol da segurança jurídica, vincula os membros da instituição.

13. No exercício dessa competência, então, foi expedido o **PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU**, que possui caráter genérico, devendo ser observado pelos Advogados da União no exercício de suas atribuições.

14. Já o entendimento do Tribunal de Contas da União, expedido na análise de um caso concreto e destituído de efeito normativo^[1], embora possua relevância, inclusive para que seja avaliada eventual revisão do entendimento atual da AGU, não é capaz, por si só, de afastá-lo.

15. Nesse panorama, entende-se que deve prevalecer o entendimento do **PARECER n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU**, que afasta a possibilidade de realização de diligências adicionais para desconsideração de

certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a qual é suficiente para inabilitar o licitante e somente pode ser afastada se for objeto de anulação ou suspensão.

CONCLUSÃO

16. Diante do exposto, sem adentrar nos aspectos de mérito, técnicos e administrativos da medida, apresentam-se as seguintes respostas aos questionamentos formulados:

I - Seguindo a orientação expedida no Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU (29979841), para fins de julgamento do requisito de habilitação previsto no art. 63, inciso IV da Lei nº 14.133/21, as informações constantes na Certidão emitida pelo MTE são suficientes? Essas informações podem, por si só, fundamentar a inabilitação das empresas participantes do certame licitatório, caso indiquem o descumprimento dos requisitos legais quanto à reserva de cargos?

Resposta: Embora a certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego não seja necessária para fins de habilitação, bastando a declaração, caso o pregoeiro dela tome conhecimento e haja irregularidade da licitante, ela é suficiente para proceder a sua inabilitação, salvo se for objeto de anulação ou suspensão, nos termos do Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU, que contém o entendimento vigente na AGU sobre o tema.

II - Caso a certidão aponte o não cumprimento da reserva de cargos, deverá ser oportunizado às licitantes, por meio de diligência, a comprovação do atendimento ao requisito legal por meio de outros meios de prova, como orientado pelo TCU no Acórdão nº 523/2025 – TCU - Plenário? Em caso positivo, quais os parâmetros objetivos que poderão ser adotados pelo Pregoeiro, na fase de habilitação, para aferir:

- a) a existência de reserva de vagas na estrutura da empresa licitante?*
- b) a diligência e boa-fé do licitante no cumprimento da reserva legal, mesmo que o preenchimento efetivo das cotas esteja parcial?*
- c) a existência de fatores externos impeditivos, como a ausência de candidatos aptos, que justifiquem o não preenchimento total das vagas, sem configurar descumprimento legal?*

Resposta: Não, pois o Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU, que prevalece em detrimento de entendimento do TCU proferido no julgamento de caso concreto, somente autoriza a desconsideração da certidão se ela for objeto de anulação ou suspensão, o que torna inútil a realização de diligências adicionais. Diante da resposta negativa, prejudicada a resposta ao questionamento final.

17. **Sugere-se, ainda, o encaminhamento deste parecer ao DECOR/CGU/AGU, para que tome conhecimento do Acórdão nº 523/2025-Plenário, do TCU, e, considerando seu teor, avalie eventual necessidade de ajuste/revisão do Parecer n. 00060/2024/DECOR/CGU/AGU.**

18. Caso aprovada essa manifestação, sugere-se o retorno dos autos à **Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.**

À consideração superior.

Recife, 23 de julho de 2025.

LIANA ANTERO DE MELO
ADVOGADA 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) 08084002402202453 e da chave de acesso 239cc0cc

Notas:

1. Nos termos do art. 1º, inciso XVII e §2º, somente as respostas às consultas formuladas por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, possuem caráter normativo.



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 2720930959 e chave de acesso 239cc0cc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-07-2025 16:37. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.