



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

### PARECER Nº 323/2025 - ADVOSF

Processo nº 00200.006294/2025-93

*Consulta. Acórdão nº 523/205-TCU/Plenário. Declaração dos licitantes de cumprimento das reservas de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social. Certidão negativa emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Veracidade das declarações apresentadas. Diligências na fase externa da licitação. Competência para análise dos esclarecimentos prestados pelos licitantes. Procedimento. Proposta de alteração das minutas-padrão de editais licitatórios.*

## I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Diretor-Executivo de Governança Contratual e Licitatória, por meio do Ofício nº 060/2025/DIRECON (NUP 00100.062111/2025-48), a partir de indagações formuladas pelo titular da Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL), acerca das implicações decorrentes do entendimento do Tribunal de contas da União no Acórdão nº 523/2025-TCU-Plenário, notadamente sobre a suficiência da declaração formal apresentada por licitante quanto ao atendimento da determinação legal de reserva de cargos para pessoa com deficiência ou beneficiário reabilitado da Previdência Social em cotejo com eventual Certidão Negativa emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego que aponte o descumprimento da normativa, e quais seriam os procedimentos ou diligências a cargo dos pregoeiros para verificar a veracidade das declarações apresentadas.

O consulente refere-se, ainda, ao teor do Parecer nº 214/2024-ADVOSF, no qual este órgão jurídico-consultivo opinara, para o fim de avaliar o cumprimento da exigência de reserva de cargos previstas em lei e em outras normas específicas, a simples apresentação pelo licitante, durante a fase de habilitação nos certames licitatórios, de declaração com a afirmativa de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social. No referido opinativo afirmou-se incumbir à fiscalização trabalhista o exame do efetivo preenchimento de tais cargos,





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

inclusive por provocação do Senado quando constatar indícios de descumprimento da norma por parte dos licitantes ou contratados, bem como o fato de a lei de licitações não exigir a apresentação da certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego para que os interessados em prestar o objeto da licitação participem da disputa com os demais concorrentes.

Suscita, portanto, a existência de suposta contradição entre o entendimento do TCU e o desta Advocacia acerca da questão, formulando os seguintes questionamentos:

- 1) *Quais as repercussões, na condução dos certames pelos Pregoeiros, das premissas de entendimento do TCU firmadas no Acórdão nº 523/2025-Plenário?*
- 2) *Quando, durante um certame, houver o conhecimento acerca da existência de certidão do MTE indicando o possível descumprimento de reservas legais de cargos, qual a postura a ser observada pelos Pregoeiros?*
- 3) *Caso seja oportunizada a manifestação pela licitante e a empresa adote a linha argumentativa de justificar que empreendeu os esforços a fim de preencher o percentual de vagas de deficientes e expor as razões pelas quais não obteve êxito no cumprimento da cota, é viável que o Pregoeiro realize, meritoriamente, a apreciação da procedência dos argumentos e mantenha a habilitação da empresa?*
- 4) *Caso seja necessário conferir à licitante a oportunidade para se manifestar acerca da certidão do MTE, seria juridicamente viável prever expressamente no edital da licitação o procedimento a ser adotado pelo Pregoeiro?*
- 5) *Caso seja positiva a resposta ao quesito “4”, pede-se avaliar a seguinte sugestão de redação, a ser eventualmente inserida no Capítulo “DO CADASTRAMENTO DA PROPOSTA” das minutas-padrão de editais de licitação do Senado Federal:*

*3.6.3.2.1. Na hipótese de haver indícios de descumprimento às exigências de reserva de cargos de que trata o item 3.6.3.2, o Pregoeiro concederá à licitante a oportunidade de demonstrar a veracidade de sua declaração, inclusive apresentando evidências*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*e justificativas dos esforços empreendidos a fim de preencher o percentual legal de vagas.*

*3.6.3.2.1.1. O Pregoeiro fixará, de forma motivada, o prazo para a manifestação do licitante de que trata o subitem anterior.*

**II – ANÁLISE**

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à **legalidade** do processo, não possui atribuições regulamentares para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da **discricionariedade** do Senado Federal ou mesmo para adentrar em aspectos reservados a órgãos ou unidades com competência exclusiva estabelecida no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

O exame da controvérsia retratada nos autos resulta da alegação de suposta incompatibilidade entre o teor do Acórdão nº 523/2025- TCU-Plenário e o Parecer nº 214/2024-ADVOSF (NUP 00100.060683/2024-10), proferido no Processo nº 00200.010143/2023-78, em resposta à consulta da COPEL sobre incidente no curso do Pregão Eletrônico nº 90030/24, consistente na denúncia de irregularidade na participação de licitantes, que não atenderiam a reserva legal de cargos para deficientes e reabilitados da previdência social, prevista no art. 93 da Lei nº 8.213/91.

O Acórdão nº 523/2025- TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Jorge Oliveira, tratou do exame de “*Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão eletrônico*” realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com a habilitação de licitante *que não teria comprovado atendimento às regras legais de reserva de cargos para pessoa com deficiência, para reabilitado da previdência social e para aprendiz.*

Ao julgar o mérito da aludida representação, a Corte de Contas considerou-a parcialmente procedente; revogou a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2089/2024-TCU-Plenário; comunicou o teor da decisão à representante, às interessadas e à ANATEL; e, por fim, determinou o arquivamento dos autos.

Como visto acima, entre as deliberações do TCU no Acórdão em questão, não há determinação ou recomendação dirigida ao Senado ou à Administração como um todo. Tampouco a decisão proferida se reveste de





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

caráter normativo, como resulta de eventuais consultas dirigidas àquela Corte especializada:

### **Lei nº 8.443/1992:**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XVI - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nos arts. 53 a 55 desta Lei;

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

§ 1º No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

(...)

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

(...)

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**SÚMULA TCU nº 110:**

Nas consultas formuladas ao Tribunal pelas autoridades competentes, ante dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares que abrangem pessoas ou entidades e matérias sob a sua jurisdição e competência, as respostas têm, caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Sem embargo dos entendimentos que reconhecem o caráter normativo das decisões proferidas pelo TCU, por força das Súmulas nºs 110 e 222, enunciadas por aquele Tribunal de Contas para afirmar a autoridade de suas deliberações, revestindo-as de força ou eficácia vinculante para a administração pública, no nosso sentir, com as devidas vênias pela reflexão ora exarada sobre os limites da atuação do TCU, tal eficácia de suas deliberações extrapola sua competência constitucional e o seu papel de fiscalização e controle, podendo se questionar se não haveria uma indevida usurpação do papel legiferante do Poder Legislativo ou do poder judicante do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, a quem a Constituição incumbiu interpretar definitivamente a lei federal, cada um dentro de sua esfera de competência:

**Súmula TCU nº 222:** As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não obstante a crítica acima formulada, ao consultar o andamento do processo no qual proferido o Acórdão mencionado, verificou-se não haver, ainda, a interposição de recurso, de sorte que a análise de seu teor, em cotejo com o Parecer nº 214/2024, se dará sob a ótica da adoção de modelos de boas práticas de gestão de riscos e de controle preventivo, *optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos*, prestigiando-se a adoção de procedimentos e medidas alinhados com o princípio da legalidade e com as finalidades ou resultados pretendidos com a licitação pública.

Como dito alhures, o referido acórdão foi prolatado no âmbito de uma representação sobre suposta irregularidade em licitação conduzida pela Anatel. O desfecho do exame do TCU, portanto, diz respeito tão somente aos envolvidos no processo e deve ser interpretado em conformação às





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

especificidades do caso, não se podendo concluir que o Tribunal tenha formado tese sobre a necessidade de a administração pública, em toda e qualquer licitação exigir dos licitantes a apresentação da “Certidão de Regularidade na Contratação de Pessoas com Deficiência e Reabilitado da Previdência Social” e da “Certidão de Regularidade na Contratação de Aprendizizes”, ou mesmo que se extraia do julgado a determinação aos agentes responsáveis pela condução dos certames de inevitavelmente diligenciarem e consultarem o teor dessas certidões, emitidas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (SIT/MTE).

Entre as finalidades ou resultados pretendidos com a licitação pública não está o de atuar como uma instância de fiscalização do cumprimento de políticas de inserção laboral de aprendizes, das pessoas com deficiência ou dos beneficiários reabilitados pela Previdência Social. Esse papel é reservado a órgãos do Poder Executivo especializados, com competência legal em matéria de inspeção do trabalho, como o faz a SIT/MTE (*vide* art. 21 do Decreto nº 11.779/2023 – *disciplina a estrutura regimental do Ministério do Trabalho e Emprego* –, ou o Ministério Público do Trabalho (MPT), no seu papel de fiscalização e na defesa dos direitos difusos e coletivos dos trabalhadores, além de direitos individuais homogêneos de relevante valor social, no campo das relações de trabalho, conforme dispõem os artigos 83 e 84 da Lei Complementar nº 75/1993 – *dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União*. Nesse sentido, no Parecer nº 214/2024-ADVOSF pontuou-se:

Portanto, o que a lei de licitações exige está em linha com o entendimento jurisprudencial sobre a matéria. O licitante deve apenas declarar que possui cargos reservados. Seu efetivo preenchimento é questão estranha à licitação. De fato, conforme o art. 11, I da Lei nº 10.593/02<sup>2</sup>, a competência para a fiscalização é dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

---

<sup>2</sup> Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego;





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

O que a nova lei de licitações promove é a adoção de determinados mecanismos de fomento à empregabilidade dessas pessoas, tanto na fase de habilitação de licitantes como no curso do contrato administrativo, prestigiando essa importante política pública de inclusão de pessoas no mercado de trabalho e de combate à discriminação no ambiente ocupacional de empregos:

*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. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*

(...)

*XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;*

(...)

*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.*

(...)

*Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

(...)

*IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.*

O entendimento acima, inclusive, foi manifestado no voto proferido pelo Ministro Relator do Acórdão:

*9. Bem se vê que a inovação introduzida no procedimento licitatório tem o objetivo claro de se tornar um mecanismo de política pública destinado a reduzir o quadro de desigualdade e vulnerabilidade de categorias específicas. Nesse sentido, o art. 92, inciso XVII, da Lei 14.133/2021, também exige a inclusão, como cláusula do contrato a ser firmado com o licitante vencedor, do cumprimento das aludidas reservas de vagas durante a vigência do contrato.*

*10. Contudo, tais exigências precisam estar alinhadas aos princípios descritos no art. 5º da mesma Lei, com destaque, nesse caso, para o interesse público, a economicidade e a competitividade.*

*11. Nesse sentido, cabe esclarecer que a exigência legal, na fase de habilitação, é apenas a declaração formal do licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, presumindo-se sua veracidade com base nos princípios da boa-fé e da lealdade processual.*

No caso sob o crivo do TCU, o Ministro Relator considerou válida a adoção de diligências pela Anatel para averiguação do teor da declaração apresentada pelo licitante, mas isso só ocorreu em função de questionamentos sobre a veracidade da documentação comprobatória. Nem a declaração exigida na fase de habilitação e nem a certidão emitida pelo MTE ostentam presunção absoluta de veracidade. Como houve contestação acerca do teor da declaração firmada pelo licitante, a Anatel abriu processo administrativo oportunizando à empresa participante do certame prestar os esclarecimentos pertinentes ao deslinde da controvérsia, o que foi feito inclusive no âmbito da Representação perante o Tribunal de Contas:

*15. De fato, a certidão emitida pelo MTE é uma das formas de se evidenciar o cumprimento da exigência legal da reserva de*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*cotas aqui tratada. Contudo, não é a única. Na mesma linha, a apresentação de certidão que ateste a inconformidade de licitante quanto ao requisito não é motivo suficiente para sua inabilitação.*

*16. Vale dizer que a própria certidão do MTE registra a possibilidade de o seu conteúdo não representar a realidade no exato momento de sua emissão, visto não ser uma certidão emitida com dados on line, de modo que eventuais registros de admissão ou de desligamento podem não estar ali representados em razão da defasagem na atualização de dados registrados no e-Social (peças 10, 61 e 66).*

*17. Aliás, cabe salientar que a certidão do MTE se propõe a atestar uma situação com inerente caráter dinâmico, pelas constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos e, por consequência, de enquadramento nas faixas de percentuais exigidos pela lei.*

*18. No caso concreto, por exemplo, foram juntadas aos autos diversas certidões emitidas pelo MTE, em um intervalo de menos de 4 meses. Os resultados alternam ao concluir que a interessada estava empregando percentual INFERIOR, IGUAL ou SUPERIOR ao percentual mínimo exigido pela Lei (peças 10, 61 e 66). Tal fato comprova tanto o caráter dinâmico da situação que a certidão do MTE pretende atestar, quanto a necessidade de se buscar mais evidências para a tomada de decisão quanto a uma possível inabilitação de licitante baseada nesse critério.*

*19. Assim, a certidão do MTE que atesta o não cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 não é suficiente, por si só, para inabilitar um licitante, sendo necessário que se abra espaço para que a empresa que prestou a declaração de cumprimento do item em tela reúna evidências da veracidade de sua declaração.*

*20. Em alinhamento a esse entendimento, à interpretação a ser difundida acerca do artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 e em face da necessária perspectiva de busca à verdade material, é que, a partir da medida cautelar concedida, foi oferecida a oportunidade para que fossem apresentadas as evidências até então ausentes nos autos.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

(...)

26. Assim, mesmo com a apresentação de certidão do MTE que atestava o não cumprimento por parte da interessada, em um dado momento temporal, do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991, restou comprovada, por meio de outras evidências, a veracidade da declaração por esta apresentada.

(...)

29. 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).

(...)

31. Dessa forma, concluo, no mérito, pela parcial procedência da representação, com a necessária revogação da medida cautelar concedida, visto estarem presentes, nos autos, evidências suficientes para afastar o indício de irregularidade apontado pela representante.

A conclusão exarada no Parecer nº 214/2024-ADVOSF não destoa do resultado do Acórdão nº 523/2025-TCU/Plenário:

4) Para os demais certames realizados pelo Senado Federal, qual deve ser a conduta utilizada pelos agentes de contratação para avaliação do cumprimento da exigência de reserva de cargos prevista na legislação e no edital?

A questão já foi respondida no decorrer desta manifestação. Durante a licitação o que deve ser cobrado é a declaração prevista no art. 63, IV da Lei nº 14.133/21. Se durante o certame ou durante a execução do contrato surgirem indícios relevantes de descumprimento do art. 93 da Lei nº 8.213/91, o órgão fiscalizador deverá ser comunicado e, a depender do que for



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*apurado no procedimento por ele conduzido, o licitante ou contratado poderá sofrer as consequências pela apresentação de declaração falsa ou pela perda das condições de habilitação.*

A distinção entre o retrocitado parecer desta Advocacia e o resultado expresso no Acórdão nº 523/2025-TCU/Plenário decorre da particularidade do caso concreto, onde o Tribunal considerou suficientes as diligências e os esclarecimentos prestados no âmbito da Anatel e do processo de controle para validar o teor da Declaração apresentada pelo licitante no certame.

Na consulta que originou o Parecer nº 214/2024-Advosf, diante de indícios que infirmem a veracidade da declaração apresentada no certame ou, durante a execução contratual, se dados apontarem o descumprimento da reserva legal de cargos, o douto parecerista opinou pela comunicação ao órgão especializado de fiscalização do trabalho, que detém a competência legal e a expertise necessária para conduzir a investigação sobre o não cumprimento da norma de empregabilidade de aprendizes, das pessoas com deficiência e dos beneficiários reabilitados pela Previdência Social.

Em acréscimo ao posicionamento já manifestado por esta Advocacia, valendo-se da desejada celeridade e da finalidade ou resultado pretendidos com a licitação pública, prestigiando-se as boas práticas de gestão de riscos e de controle preventivo como se viu no caso que resultou no Acórdão nº 523/2025-TCU/Plenário, caso o agente responsável pela condução do certame enfrente algum incidente ou se depare com algum elemento probatório no curso da licitação com lastro suficiente para infirmar a veracidade da declaração apresentada pelo licitante, recomenda-se observar o disposto no inciso I do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 (NLL) e, em sede de diligências, solicitar da empresa a complementação de informações acerca do teor do documento:

*Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:*

*I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;*

*II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.*

*§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.*

A minuta-padrão de pregão eletrônico adotada para a contratação de serviços com alocação de mão de obra residente prevê, na fase de habilitação, o procedimento destinado à complementação de tais informações:

### **CAPÍTULO XIII – DA HABILITAÇÃO**

(...)

**13.4.** *Os documentos exigidos neste Capítulo que não estejam contemplados no SICAF ao tempo da consulta pela Administração, deverão ser enviados por meio do sistema, quando solicitado pelo Pregoeiro, até a conclusão da fase de habilitação.*

**13.5.** *O licitante se responsabiliza pela veracidade e autenticidade dos documentos por ele encaminhados.*

(...)

**13.6.** *Encerrado o prazo para envio da documentação de que trata o item 13.4, poderá ser admitida, mediante decisão fundamentada do Pregoeiro, a apresentação de novos documentos de habilitação para:*

**13.6.1.** *a aferição das condições de habilitação da licitante decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame;*

**13.6.2.** *atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;*

**13.6.3.** *suprir a ausência de documento de cunho declaratório emitido unilateralmente pela licitante;*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*13.6.4. suprir a ausência de certidão e/ou documento de cunho declaratório expedido por órgão ou entidade cujos atos gozem de presunção de veracidade e fé pública.*

*13.6.5. A apresentação de documentos de que trata o subitem 13.6 será realizada em observância ao disposto no subitem 13.7 e, findo o prazo assinalado sem o envio da nova documentação, restará preclusa essa oportunidade conferida ao licitante, implicando sua inabilitação.*

*13.7. Caso seja necessário, para fins de confirmação, complementação, esclarecimento ou saneamento da documentação de habilitação ou ainda, nas hipóteses admitidas no item 13.6, o Pregoeiro, a título de diligência, poderá solicitar à licitante o envio de documentação, por meio do campo de “anexos” do sistema.*

(...)

*13.7.4. Em caso de não envio dos documentos de que tratam os itens 13.6 e 13.7 no prazo indicado ou expirada eventual prorrogação concedida pelo Pregoeiro, a licitante será inabilitada e sujeitar-se-á às sanções previstas neste edital.*

(...)

*13.9. Para fins de verificação das condições de habilitação, o Pregoeiro poderá, diretamente, realizar consulta em bases de dados e/ou em sítios oficiais de órgãos e entidades cujos atos gozem de presunção de veracidade e fé pública, constituindo as informações, os dados e/ou os documentos obtidos como meio legal de prova.*

Diante da insuficiência da complementação das informações, se ainda permanecerem dúvidas sobre a veracidade da declaração, a provocação do órgão fiscalizador do MTE, como sugerido no Parecer nº 214/2024-Advosf, revela-se adequada, aguardando-se o desfecho da comunicação para se decidir se é o caso de abertura ou não de processo de responsabilização do licitante pela eventual conduta inidônea no curso da licitação. Se, por outro lado, o licitante não prestar os esclarecimentos solicitados ou se restar cristalino se tratar de declaração sabidamente falsa, a inabilitação do licitante e a deflagração do processo de responsabilização se impõem, como previsto no item 13.7.4 da minuta-padrão, acima reproduzido, e em seu Capítulo V:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

***CAPÍTULO V – DO CADASTRAMENTO DA PROPOSTA***

*5.1. A licitante deverá cadastrar proposta, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, até a data e horário marcados para abertura da sessão, quando então encerrar-se-á automaticamente a fase de recebimento de propostas.*

(...)

*5.4. A licitante deverá preencher, em campo próprio do sistema eletrônico, as declarações:*

(...)

*5.4.2. para fins de habilitação:*

(...)

*c) sobre cumprimento das reservas de cargos previstas em lei e em outras normas específicas;*

(...)

*e) sobre ausência de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz a partir de quatorze anos.*

*5.4.3. de cumprimento da legislação trabalhista:*

(...)

*b) sobre cumprimento às exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz.*

(...)

*5.8. Uma vez certificada após o devido processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, a declaração falsa relativa ao cumprimento dos requisitos de habilitação, à conformidade da proposta ou ao enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte sujeitará a licitante às sanções previstas neste edital, sem prejuízo de outras previstas em lei.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**Outrossim, no que se refere à possibilidade de a licitante, em sua manifestação, adotar linha argumentativa no sentido de justificar que empreendeu esforços para o preenchimento do percentual de vagas destinadas a pessoas com deficiência, bem como expor as razões pelas quais não obteve êxito no cumprimento da cota, entende-se que tal defesa encontra respaldo na jurisprudência trabalhista. Dessa forma, revela-se juridicamente viável que o Pregoeiro, mediante juízo meritório, aprecie a procedência dos argumentos apresentados e mantenha a habilitação da empresa.**

Nesse sentido, ao analisar hipótese relativa à possibilidade de penalização de empresa pelo descumprimento do disposto no art. 93 da Lei nº 8.213/1991, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) assentou que não é cabível a imposição de penalidade quando comprovado que a empregadora envidou todos os esforços possíveis, sendo o insucesso na contratação de reabilitados ou pessoas com deficiência decorrente de fatores alheios à sua vontade. Assim, transcreve-se, a seguir, o trecho literal da decisão a que se faz referência:

*“[...] III - RECURSO DE REVISTA DA AUTORA. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DA COTA PARA REABILITADOS OU PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (ART. 93 DA LEI 8.213/1991). ADOÇÃO DE MEDIDAS PELA EMPRESA PARA O PREENCHIMENTO DAS VAGAS. APLICAÇÃO DE PENALIDADE INDEVIDA. 1. A teor do art. 93 da Lei 8.213/1991 - consagrador, dentre outros, dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana -, " 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 ". 2 . Cabe, pois, às empresas com mais de 100 (cem) empregados, a implementação de todas as medidas possíveis e necessárias à inclusão de reabilitados e de pessoas com deficiência no seu quadro de empregados, observado o percentual legalmente fixado. 3. Não obstante a obrigação prevista no art. 93 da Lei 8.213/91, não há como penalizar a empresa se ficar comprovado que, apesar da promoção de todos os esforços pela empregadora, o cumprimento da cota de reabilitados e deficientes não ocorreu por motivos alheios à sua vontade. 4. No caso dos autos, o*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*Tribunal de origem listou medidas tomadas pela empresa autora com o objetivo de atender o comando legal: "a núncios, divulgações, recrutamento interno e externo, compromisso com a AACD, criação do Instituto Júlio 7 Simões, assinatura de TAC (...), colocação de rampas de acesso, máquinas em braile, etc". 5. É possível constatar, assim, que a empresa efetivamente empreendeu esforços a fim de observar a cota imposta pela legislação, não podendo ser responsabilizada pelo seu descumprimento. Recurso de revista conhecido e provido" (RR-149-69.2014.5.02.0019, 1ª Turma, Relator Ministro Hugo Carlos Scheuermann, DEJT 28/10/2022). [Grifos nossos]*

Por outro lado, a jurisprudência do TST tem ressaltado que, não sendo demonstrados os esforços efetivos da empresa no sentido de cumprir a obrigação legal em questão, impõe-se a aplicação de penalidade. Nessa hipótese, revela-se inadmissível a simples alegação de que o descumprimento da cota mínima de empregados com deficiência ou reabilitados decorre da suposta falta de capacitação ou especialização dos trabalhadores que se enquadram nessas condições. Assim, transcreve-se, a seguir, trecho do julgado do qual se extraem tais conclusões:

*"[...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. PERCENTUAL MÍNIMO DE CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS COM DEFICIÊNCIA OU REABILITADOS. COTA SOCIAL. ARTIGO 93 DA LEI Nº 8.213/91. AÇÃO AFIRMATIVA. CUMPRIMENTO. COMPROVAÇÃO DA OMISSÃO DA EMPRESA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. TRANSCENDÊNCIA ECONÔMICA DA CAUSA RECONHECIDA. Consagra o artigo 93 da Lei nº 8.213/1991 verdadeira ação afirmativa em benefício de pessoas que são excluídas do mercado de trabalho e muitas vezes sem condições de provar o seu potencial, a sua adaptabilidade ao mercado de trabalho e a possibilidade de convivência com a rotina da empresa. Nesse contexto, é inadmissível a mera alegação de que a ausência de cumprimento da cota mínima de empregados com deficiência ou reabilitados é resultado da falta de capacitação e especialização de trabalhadores enquadrados nestas condições, pois isto também identificaria discriminação por motivo de deficiência. Na hipótese, o*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*Tribunal Regional anotou que a empresa "não demonstrou nos autos postura ativa e interessada para a contratação". Registrou, ainda, que a ré não atuou, efetivamente, junto aos órgãos competentes na busca de informações, dados e parcerias necessárias à inclusão no mercado de trabalho das pessoas com deficiência. Diante desse quadro fático, em que não se identifica o empenho da ré em implementar medidas capazes de assegurar o atendimento das cotas sociais, correta a decisão regional que manteve a obrigação de fazer, com cominação de multa coercitiva em caso de seu descumprimento. Agravo de instrumento conhecido e não provido. DANOS MORAIS COLETIVOS. CONFIGURAÇÃO. TRANSCENDÊNCIA ECONÔMICA DA CAUSA RECONHECIDA. Desrespeitados valores de interesse de toda a coletividade, a responsabilidade civil perde a sua feição individualista e assume função social hábil a promover o controle ético das condutas praticadas. No caso, foi demonstrada a conduta lesiva da empresa ao se omitir na contratação de pessoas com deficiência, em total desrespeito ao que prescreve o artigo 93 da Lei nº 8.213/91. Em casos como o aqui tratado, esta Corte Superior já se manifestou no sentido da configuração dos danos morais coletivos in re ipsa. Precedentes. Agravo de instrumento conhecido e não provido. [...] (RRAg-1001320-98.2018.5.02.0085, 7ª Turma, Relator Ministro Claudio Mascarenhas Brandao, DEJT 02/12/2022). [Grifos nossos]*

Nesse sentido, em que pese os julgados ora analisados não versem, especificamente, sobre licitações e contratos administrativos, entende-se não haver motivo para afastar a aplicação da racionalidade neles consagrada ao contexto das contratações públicas.

A sugestão apresentada pela COPEL para alteração da minuta-padrão de pregão eletrônico, orientando a realização de diligências destinadas a averiguar a veracidade da declaração de reserva de cargos prevista em lei, pode ser atendida com a sua previsão no capítulo que trata da habilitação:

**13.6.** *Encerrado o prazo para envio da documentação de que trata o item 13.4, poderá ser admitida, mediante decisão*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*fundamentada do Pregoeiro, a apresentação de novos documentos de habilitação para:*

**13.6.1.** *a aferição das condições de habilitação da licitante decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame, inclusive quanto à veracidade das declarações relacionadas no Capítulo V, quando presentes indícios que apontem divergências quanto ao teor das informações prestadas;*

**13.6.1.1.** *as informações complementares destinadas a demonstrar a veracidade da declaração de cumprimento das reservas de cargos previstas em lei e em outras normas específicas ou para demonstrar que a empresa empreendeu os esforços indispensáveis para preencher o percentual legal de vagas serão analisadas pelo pregoeiro, que indicará motivadamente no sistema o atendimento ou não das condições de habilitação da licitante;*

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, quanto às indagações formuladas pelo consultante, apresentam-se os seguintes esclarecimentos:

- 1) *Quais as repercussões, na condução dos certames pelos Pregoeiros, das premissas de entendimento do TCU firmadas no Acórdão nº 523/2025-Plenário?*

**RESPOSTA:** o julgado não revela determinação ou recomendação dirigida ao Senado ou à Administração como um todo. Não obstante, o desfecho do caso submetido ao crivo do TCU pode ser adotado pelo Senado Federal como exemplo de boas práticas de gestão de riscos e de controle preventivo.

- 2) *Quando, durante um certame, houver o conhecimento acerca da existência de certidão do MTE indicando o possível descumprimento de reservas legais de cargos, qual a postura a ser observada pelos Pregoeiros?*

**RESPOSTA:** como se viu no caso que resultou no Acórdão nº 523/2025-TCU/Plenário, caso o agente responsável pela condução do certame enfrente algum incidente ou se depare





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

com algum elemento probatório no curso da licitação com lastro suficiente para infirmar a veracidade da declaração apresentada pelo licitante, recomenda-se observar o disposto no inciso I do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 (NLL) e, em sede de diligências, solicitar da empresa a complementação de informações acerca do teor do documento.

- 3) *Caso seja oportunizada a manifestação pela licitante e a empresa adote a linha argumentativa de justificar que empreendeu os esforços a fim de preencher o percentual de vagas de deficientes e expor as razões pelas quais não obteve êxito no cumprimento da cota, é viável que o Pregoeiro realize, meritoriamente, a apreciação da procedência dos argumentos e mantenha a habilitação da empresa?*

**RESPOSTA:** opina-se no sentido de que as informações complementares destinadas a demonstrar a veracidade da declaração de cumprimento das reservas de cargos previstas em lei e em outras normas específicas ou para demonstrar que a empresa empreendeu os esforços indispensáveis para preencher o percentual legal de vagas sejam analisadas pelo pregoeiro, que indicará motivadamente no sistema o atendimento ou não das condições de habilitação da licitante.

- 4) *Caso seja necessário conferir à licitante a oportunidade para se manifestar acerca da certidão do MTE, seria juridicamente viável prever expressamente no edital da licitação o procedimento a ser adotado pelo Pregoeiro?*

**RESPOSTA:** sugere-se a alteração da minuta-padrão de pregão eletrônico, no capítulo que trata da habilitação dos licitantes, orientando a realização de diligências destinadas a averiguar a veracidade da declaração de reserva de cargos prevista em lei, com a alteração e a inclusão de disposições específicas contemplando a medida.

- 5) *Caso seja positiva a resposta ao quesito “4”, pede-se avaliar a seguinte sugestão de redação, a ser eventualmente inserida no Capítulo “DO CADASTRAMENTO DA PROPOSTA” das minutas-padrão de editais de licitação do Senado Federal:*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*3.6.3.2.1. Na hipótese de haver indícios de descumprimento às exigências de reserva de cargos de que trata o item 3.6.3.2, o Pregoeiro concederá à licitante a oportunidade de demonstrar a veracidade de sua declaração, inclusive apresentando evidências e justificativas dos esforços empreendidos a fim de preencher o percentual legal de vagas.*

*3.6.3.2.1.1. O Pregoeiro fixará, de forma motivada, o prazo para a manifestação do licitante de que trata o subitem anterior.*

**RESPOSTA:** nossa sugestão é a adoção de uma redação mais genérica, incluindo-se a previsão no capítulo do edital que trata da habilitação do licitante.

Brasília/DF, 07 de maio de 2025.

*(Assinado digitalmente)*

**ROBERCI RIBEIRO DE ARAUJO**

*Advogado do Senado Federal*

*OAB/DF 21.518*





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**Ref. PARECER Nº 323/2025 - ADVOSF**  
Processo nº 00200.006294/2025-93

**De acordo.** Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações da Advocacia do Senado Federal.

Brasília/DF, 07 de maio de 2025.

*(Assinado digitalmente)*

**FELIPE DE PAULA LYRA**

Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 76.533  
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória - DIRECON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 13 de maio de 2025.

*(Assinado digitalmente)*

**DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**

Advogado-Geral Adjunto de Contratações

