

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 014.838/2025-7  
Natureza: Representação  
Unidade: Fundação Nacional de Saúde

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E OPERACIONAL. FUNASA/RO. INDÍCIO DE INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. HABILITAÇÃO SUPOSTAMENTE INDEVIDA, POR AFRONTA AO ART. 63, IV, DA LEI 14.133/2021, REFERENTE A EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE COTAS LEGAIS PARA RESERVA DE CARGOS. PESO DA FUNÇÃO REGULATÓRIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA MENOR NA FASE COMPETITIVA E MAIOR NA FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. DEVER DE DILIGENCIAR, POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO, ANTE A IMPUGNAÇÃO DA DECLARAÇÃO APRESENTADA PELA LICITANTE. ÔNUS JUSTIFICATÓRIO BAIXO, BASTANDO A PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. SUGESTÃO DE REALIZAÇÃO DE PAINEL DE REFERÊNCIA EM FUTURA AÇÃO DE CONTROLE SOBRE O TEMA. ARQUIVAMENTO.

Diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal prevista no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, compete à Administração diligenciar à licitante para que esclareça a situação, por meio da apresentação de justificativas plausíveis que evidenciem eventual impossibilidade de atendimento aos quantitativos previstos na lei, em face de admissões e desligamentos, bem como de dificuldades no preenchimento das cotas, a fim de afastar a inabilitação, devendo tais aspectos serem fiscalizados, com maior rigor, durante a execução contratual.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com singelos ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a concordância das suas instâncias diretivas (peças 35 e 36):

- “1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90005/2025 sob a responsabilidade de Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas da Fundação Nacional de Saúde em Rondônia (Funasa/RO), a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (peça 13, p. 3).
2. Apenas o item 2 licitado é objeto desta representação, correspondendo aos serviços de copeiragem, com valor estimado de R\$ 107.615,40 (peça 20, p. 5).
3. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi Compras.gov.
4. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

- a) Situação: homologado, pelo valor de R\$ 72.980,52 (item 2), à licitante Instituto Brasileiro de Políticas Públicas (Ibrapp), em 4/7/2025 (peça 20).
- b) A licitação em tela não envolve registro de preço.
- c) Ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.
- d) Houve pedido de impugnação do edital, conforme menciona o representante no item

5.1.a adiante.

5. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) o vencedor do item 2 licitado, Instituto Brasileiro de Políticas Públicas (Ibrapp), CNPJ 09.611.589/0001-39, não comprovou o cumprimento das cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e aprendizes, previstas respectivamente no art. 93 da Lei 8.213/1991 e art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme os seguintes fatos:

a.1) ainda na fase de impugnação ao edital a empresa MS Serviços apresentou questionamento ao pregoeiro, que entendeu bastar a mera declaração para fins de atendimento ao art. 63, IV, da Lei 14.133/2021;

a.2) o fato foi levado ao conhecimento do Ministério Público do Trabalho da 14ª Região (MPT/14), que instaurou o Inquérito Civil 000225.2025.14.000/0 e expediu a Recomendação 14774.2025, determinando que a Funasa/RO fizesse constar nos seus editais e contratos a obrigatoriedade de cumprimento das cotas legais de aprendizagem e de pessoas com deficiência e estabelecesse mecanismos efetivos de controle, já que insuficiente a autodeclaração e disponível consulta sobre o cumprimento das cotas no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho (MTb);

a.3) o MPT/14 também determinou à Funasa/RO que se abstinhasse de contratar empresas que se encontrem descumprindo as referidas cotas, pois esse descumprimento implica em reconhecer na ausência de habilitação social e trabalhista, sob pena de providências judiciais e extrajudiciais;

a.3) em sede de recurso administrativo, foi apontado e comprovado que o licitante habilitado Ibrapp estava com cotas de aprendizes e pessoas com deficiência inferiores ao previsto na legislação, conforme certidões emitidas em 23/6/2025 (peças 11 e 29; 12 e 28);

a.4) em contrarrazões, o Ibrapp alegou ter envidado esforços para cumprir as cotas legais mediante a oferta de vagas, porém sem sucesso, o que se revela irônico, considerando tratar-se de um instituto que ostenta em sua própria denominação a expressão “Políticas Públicas”;

a.5) o recurso administrativo foi rejeitado pelo pregoeiro e pela autoridade superior e o Ibrapp foi mantido habilitado, a despeito de continuar descumprindo as cotas legais, como indicam as certidões do MPT de 9/7/2025 (peças 9 e 33; 10 e 32);

a.6) considerando que a autodeclaração não pode prevalecer sobre indícios materiais contrários ao autodeclarado e conforme se depreende do Acórdão 523/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), havendo elementos concretos que apontem para o não cumprimento das cotas legais, a Administração deve diligenciar para comprovação, sob pena de violar a isonomia e as políticas públicas inclusivas;

a.7) assim, uma vez questionada a veracidade da autodeclaração, cabia à declarante comprovar o que declarou ou que ao menos que passou a cumprir as cotas; no entanto, somente nas contrarrazões a empresa passou a alegar, sem provas idôneas, que teria tentado contratar aprendizes e pessoas com deficiência, sem êxito, anexando como supostas provas das tentativas capturas de tela (“prints”) de ofertas de emprego, ignorando que tais prints não conferem autenticidade e veracidade factual;

a.8) ademais, as alegações do Ibrapp poderiam ser úteis em procedimentos administrativos perante o MTb decorrente do inquérito civil supracitado ou no âmbito judicial, que discutissem eventuais dificuldades para cumprimento da obrigação legal em tela, não servindo para justificar o fornecimento de declaração inverídica no processo licitatório, que exige objetividade, veracidade, legalidade, boa-fé e observância ao edital;

a.9) a Lei 14.133/2021 exige claramente a declaração e comprovação do cumprimento dessa obrigação na fase de habilitação (art. 63, IV); cumprimento da cota ao longo da execução do contrato (art. 116) e o descumprimento pode gerar a extinção contratual (art. 137, IX); e

a.10) fazer uma declaração apenas para, posteriormente, tentar relativizá-la com justificativas que não se coadunam com a conduta esperada de um fornecedor diligente e comprometido com a lisura do certame; nessas circunstâncias a escolha da empresa que comprovadamente atende à legislação inclusiva representaria melhor alinhamento ao interesse público, especialmente no que se refere à inserção de pessoas reabilitadas, com deficiência e aprendizes no mercado de trabalho;

b) a proposta do Ibrapp para o item 2 contempla preços manifestamente inexequíveis, como no caso do item “café”, com valores até 66% abaixo da média de mercado, sem comprovação idônea do fornecedor (cujo endereço apontava local residencial sem estrutura), e sem apresentar rubrica de lucro direto, apenas “lucro indireto”, dificultando a análise da sustentabilidade econômico-financeira:

b.1) o art. 64, §2º, da Lei 14.133/2021 impõe à Administração o dever de diligenciar quando houver indícios de inexecução e o art. 5º da mesma lei consagra o princípio da transparência, violado pela falta de demonstração adequada dos custos e margens de lucro; e

b.2) assim, deve ser inabilitada a licitante vencedora, pois há risco de dano ao erário pela inexecução da sua proposta.

6. O representante traz como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 4, 8-20 e 22-31, algumas repetidas:

Peça(s)	Descrição/conteúdo
4	Pedidos de esclarecimentos e respostas
7 e 21	Petições de juntada
8 e 23	Recomendação do Ministério Público do Trabalho (MPT)
9 e 33	Certidão sobre cota para aprendizes, de 9/7/2025
10 e 32	Certidão sobre cota para pessoas com deficiência e de reabilitados, de 9/7/2025
11 e 29	Certidão sobre cota para pessoas com deficiência e de reabilitados, de 23/6/2025
12 e 28	Certidão sobre cota para aprendizes, de 23/6/2025
13 e 31	Edital
14	Situação do certame em 9/7/2025
15 e 26	Registro de recurso administrativo
16	Recurso administrativo
17 e 30	Contrarrazões recursais
18 e 27	Decisão recursal
20 e 24	Termo de homologação
19 e 25	Termo de julgamento

7. Solicita medida **cautelar** para suspender a assinatura do contrato decorrente do item 2 do certame para evitar dano irreparável ao interesse público, assegurando-se eficácia e eficiência à decisão de controle externo. Aponta que o contrário, possibilitar a assinatura imediata do contrato, gerará riscos de execução do objeto, de paralisações ou rescisões futuras e de consolidação de vícios não mais saneáveis (peça 1, p. 7-12).

8. Ademais, solicita a notificação do Ibrapp, a remessa à Procuradoria de Contas, a remessa da decisão ao MPT/14 para compor o inquérito civil supracitado e a procedência da representação (peça 1, p. 11-12).

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

9. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

10. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.

11. Além disso, Moraes & Santos Serviços Ltda - ME, enquanto licitante, tendo como procurador Lucas Rodrigues Sicheroli, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

12. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato.

13. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

**EXAME SUMÁRIO**

14. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco e relevância, embora não materialidade.

**EXAME TÉCNICO****I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar**

15. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

**I.1. Perigo da demora**

16. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado.

**I.2. Perigo da demora reverso**

17. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que faltam elementos para sua análise.

**I.3. Plausibilidade jurídica**

18. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

**I.3.1. Descumprimento, pela licitante habilitada, das cotas de menor aprendiz e de pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência**

Fundamento legal ou jurisprudencial: Art. 63, IV, e 92, XVII, da Lei 14.133/2021; art. 93 da Lei 8.213/1991; art. 429 da CLT; Decreto 9.579/2018; e IN - SIT/MTb 146/2018 .

Análise:

18.1. Essa suposta irregularidade está abordada no item 5.a e seus subitens retro. De início, observa-se que exigir das licitantes o cumprimento efetivo da reserva de cotas para aprendiz, para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, desde a fase de habilitação, poderia soar como ilegal e restritivo, já que, pela literalidade do edital e da Lei 14.133/2021, tal exigência só se daria na assinatura do contrato e durante sua execução, conforme dispositivos da Lei 14.133/2021 e do edital abaixo transcritos, este sequer dispondo da declaração relativa à cota para aprendiz:

Lei 14.133/2021:

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.

(...)

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:

(...)

*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.*

*Edital (peça 13):*

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

*(...)*

*3.3.4. 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*

*(...)*

*7.8. 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.*

*18.2. Não se espera do contratante e dos licitantes esforço hermenêutico para compreensão das disposições editalícias, que devem ser claras, objetivas e diretas. Nesse sentido, a construção interpretativa do representante no sentido de tornar exigível o cumprimento de uma obrigação contratual (cotas de cargos) desde antes do contrato e no transcorrer da licitação, por ser supostamente medida preventiva e mais eficaz do que exigir no momento da contratação (momento conforme com a literalidade da Lei 14.133/2021) pode contribuir para futura doutrina e jurisprudência, mas não se pode exigir aplicação dessa construção por órgãos e empresas licitantes, pelo menos por ora.*

*18.3. Assim, tendo em vista a literalidade da Lei 14.133/2021 sobre a matéria (circunscrita à verificação de declaração pertinente na fase de habilitação e a verificação do efetivo cumprimento no âmbito do contrato firmado) e o caráter mutável do cumprimento das cotas, dada a possibilidade de mudança da situação certificada a partir, inclusive, do próprio contrato a ser firmado, entende-se distintamente do pleiteado pelo representante.*

*18.4. Nesse sentido são esses dois “considerandos”, entre outros, no Acórdão 9.804/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus, em representação análoga à presente e julgada improcedente:*

*(...)*

*considerando que a reserva de cargos para aprendiz constitui obrigação a ser cumprida na fase de execução contratual, conforme previsto pela Lei 14.133/2021, e não requisito de habilitação na fase licitatória;*

*(...)*

*considerando que a jurisprudência do TCU permite o uso de diligências para sanar dúvidas sobre documentação de licitantes, evitando inabilitações indevidas, sendo regular a atuação do pregoeiro em solicitar e aceitar documentos adicionais da empresa licitante para verificar a reserva de cargos;*

*considerando que o cumprimento da reserva de cargos para aprendizes pode variar ao longo do tempo, devendo ser observado no decorrer da execução do contrato e não apenas na fase de habilitação;*

*18.5. Observa-se que a Recomendação do MPT/14 à Funasa/RO (subitens a.2 e a.3 do item 5 retro) compreendeu, em suma, a adoção por aquela regional da Funasa de três medidas (peça 8, p. 4-5): (i) fazer constar dos editais e contratos objetivando serviços terceirizados cláusula de obrigatoriedade do cumprimento das cotas em referência, não sendo suficiente a apresentação de autodeclaração pela empresa contratada; (ii) estabelecer mecanismos efetivos de controle sobre o cumprimento dessas cotas durante a execução do contrato, inclusive pelos links <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/aprendiz> e <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab>, não sendo suficiente a apresentação de autodeclaração; e (iii) abster-se de contratar empresas que estejam descumprindo as referidas cotas, pois tal condição implica sua inabilitação social e trabalhista*

*18.6. Sopesando o caráter recomendatório dessas medidas com os princípios licitatórios (notadamente os da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa), a literalidade da Lei 14.133/2021, as disposições do edital em tela e a atual jurisprudência do Tribunal (exemplificada no item 18.4 retro), entende-se serem pertinentes as recomendações providas daquele Órgão trabalhista, apenas para sopesamento em futura ação de controle pertinente.*

*18.7. É que há questões a serem tratadas de forma ampla e aprofundada em torno do tema, como a previsão legal de autodeclaração pelas licitantes do cumprimento da reserva para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, frente à não-previsão legal dessa autodeclaração quanto à reserva para*

aprendiz; a previsão da autodeclaração desta última reserva citada no sistema/plataforma de licitações (peça 34, p. 1, item iii); os efeitos daquela previsão legal e desta previsão sistêmica; as formas e momentos mais efetivos de verificar e fiscalizar o cumprimento das cotas; etc.

18.8. O presente processo ilustra dois aspectos dessas questões. Em sede de recurso administrativo, o então recorrido, Ibrapp, alegou que estava adotando medidas para suprir o provisório descumprimento da cota para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, sem qualquer menção ao descumprimento da cota para aprendiz (apesar do recurso administrativo e as certidões negativas contemplarem o descumprimento de todas as cotas – peça 16, p. 1-2 e 9, e peças 11-12); e arguiu que a condição de descumprimento de cotas adveio da ampliação do quadro de pessoal para atender as demandas de novos contratos firmados recentemente com órgãos públicos, mencionando dois deles (peça 27, p. 2).

18.9. Em recente deliberação tratando de tema similar, este Tribunal assim se manifestou (Acórdão 2.204/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Antonio Anastasia - grifos não originais):

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) às peças 14-16, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:

i) o Tribunal Superior do Trabalho tem considerado que nem sempre haverá disponibilidade de pessoas que se enquadrem no quantitativo mínimo abstratamente previsto para beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência. Sendo assim, não seria possível apenar a empresa por tal situação. Antes disso, seria o caso de se perquirir se o não atingimento da meta se deve à conduta discriminatória ou à negligência por parte da empresa no cumprimento do dever jurídico que a norma impõe (processos Ag-AIRR - 112345.2015.5.15.0068, julgamento em 30/3/2022, e ARR - 1588-24.2015.5.09.0654, julgamento em 14/9/2022);

ii) recente Parecer 60/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado em 12/11/2024, concluiu que 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. Caso se verifique, após consulta ao Ministério do Trabalho, que a licitante não atende ao quantitativo mínimo previsto em lei para a reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, impõe-se sua inabilitação no certame. Não caberia ao agente de contratação o ônus de comprovar subjetivamente se os esforços empreendidos para o atendimento à exigência legal são ou não suficientes;

iii) deve-se levar em consideração os riscos da imposição desse entendimento mais recente da AGU, sob a ótica do interesse público. No âmbito dos procedimentos licitatórios, é possível que o número de empresas aptas a participar dos certames fique muito reduzido, interferindo na competitividade e na obtenção de proposta vantajosa, com potencial de prejuízo ao erário; no âmbito dos contratos em andamento, é possível que vários deles tenham que ser extintos, com potencial de afetar a continuidade da atividade da administração;

iv) a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas;

v) considerando ser recente a solução da controvérsia sobre a questão pela AGU, bem como **em razão de dúvidas suscitadas sobre a eficácia das certidões emitidas pelo site do MTE para este fim, não seria razoável concluir que houve irregularidade no curso da licitação;**

(...)

b) no mérito, considerar a representação improcedente;

18.10. Dito isto, conclui-se que o presente questionamento suscita discussão que extrapola o seu fim (suspensão da contratação decorrente do PE 90005/2025), devendo ser considerado improcedente para esse fim pretendido, uma vez que a entidade licitante adotou as medidas (diligência, contraditório) e interpretação (conforme literalidade da lei, do edital e da jurisprudência atual) cabíveis para a habilitação da empresa vencedora do certame.

18.11. Em função do exposto, considera-se que **não há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.**

### **I.3.2. Inexequibilidade de proposta de licitante que apresenta valores unitários irrisórios ou não cotados em sua planilha**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 59, III, da Lei 14.133/2021, itens 7.7.3 e 7.7.4 do edital, itens 9.1 e 9.2 do Anexo VII-A da IN - Seges/MP 5/2017 e art. 36, § 3º, XV, da Lei 12.529/2011

Análise:

18.12. *Tal suposta irregularidade está abordada no item 5.b e seus subitens retro. De início, observa-se que em certames com critério de julgamento pelo menor preço global, tem-se que o parâmetro primordial para julgamento da proposta é o valor global, em regra, a teor inclusive da jurisprudência do TCU, conforme os seguintes enunciados:*

Acórdão 379/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler

*A conclusão pela inexecuibilidade de proposta apresentada por licitante demanda análise ampla de todos os itens que a compõem e não apenas de itens isolados.*

Acórdão 1.850/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman

*O juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta, no entanto, admite exceções quando os itens impugnados possuem custo total materialmente relevante e são essenciais para a boa execução do objeto licitado, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*

Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz

*9.5. dar ciência à Prefeitura Municipal de (...) que: (...) 9.5.2. a inexecuibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no §3º c/c inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993, pois o juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta;*

18.13. *Para analisar o questionamento do representante (inexecuibilidade da proposta vencedora, por ter cotado o “café” em até 66% abaixo da média de mercado e por ausente a rubrica de “lucro direto”, constando apenas “lucro indireto”), importa trazer as disposições do edital aplicáveis ao caso constantes dos seus itens 6.8 e 6.9 (peça 13, p. 12):*

*6.8. Será desclassificada a proposta vencedora que:*

*(...)*

*6.8.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;*

*6.8.4. não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;*

*(...)*

*6.9. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.*

*6.9.1.A inexecuibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do pregoeiro, que comprove:*

*6.9.1.1. que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e*

*6.9.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.*

18.14. *O próprio edital destaca a primazia do valor global, conforme denota os parâmetros de desclassificação supratranscritos, determinando a desclassificação de propostas com preços inexequíveis ou acima do preço referencial ou cuja exequibilidade não for demonstrada e indicando como parâmetro de inexecuibilidade valor inferior a 50% do valor referencial, além de prever o menor preço global como critério de julgamento (peça 13, p. 1).*

18.15. *Na análise de recurso administrativo, a Funasa ponderou que o baixo valor ofertado pela empresa Ibrapp para o item café não era suficiente para reconhecer inexecuibilidade manifesta, diante da proposta global ofertada e da confirmação da cotação do preço do item “café” no mercado local, posição reiterada em sede de contrarrazões recursais (peça 18, p. 3).*

18.16. *Considerou, então, que tais procedimentos estão de acordo com as disposições legais e editalícias, jurisprudenciais e doutrinárias no sentido de apuração com cautela e objetividade dos preços suposta e relativamente inexequíveis, de observância ao contraditório para apresentação de esclarecimentos e documentos pelo proponente e da liberdade de formação de preços com seu risco inerente, assumindo o contratado o compromisso do cumprimento das suas futuras obrigações.*

18.17. *Sobre a exequibilidade do preço arrematado e já homologado, observa-se que o certame foi concorrido, com 55 participantes, tendo o Ibrapp se posicionado com o terceiro melhor lance final, um pouco distante do melhor lance final (12,3%) e em posição intermediária próxima entre o segundo (+4,1%) e o quarto (-3,5%) melhor lance, estando longe de representar proposta abruptamente divergente de seus concorrentes mais competitivos. A última coluna do quadro seguinte apresenta os oito melhores lances finais (peça 19, p. 5-13 e 19):*

<b>Licitante</b>	<b>Proposta</b>	<b>Lance final</b>
------------------	-----------------	--------------------

	<i>inicial (R\$)</i>	<i>(R\$)</i>
<i>Essencial Service Gestão e Serviços Ltda.</i>	<i>107.000,00</i>	<i>65.000,00 (*)</i>
<i>Servi Plus Limpeza e Manutenção Ltda.</i>	<i>73.606,58</i>	<i>70.076,80 (*)</i>
<b>IBrapp</b>	<b>107.615,40</b>	<b>72.984,00 (*)</b>
<i>Innovare Serviços Ltda.</i>	<i>107.615,40</i>	<i>75.606,58</i>
<i>Setta – Serviços Terceirizados Ltda.</i>	<i>107.615,40</i>	<i>77.757,71</i>
<i>Justiz Terceirização de Mão de Obra Ltda.</i>	<i>107.615,40</i>	<i>77.814,72</i>
<i>AFS Serviços de Locação e Gestão de Mão de Obra Ltda.</i>	<i>107.615,40</i>	<i>81.900,00</i>
<i>Centro Oeste Serviços Ltda. – em recuperação judicial</i>	<i>107.615,40</i>	<i>84.745,99</i>

(\*) Licitante Essencial desclassificada por erro insanável; licitante Servi Plus desclassificada por não cumprir o prazo para envio da proposta e planilha de custos corrigidas; licitante IBrapp habilitado com valor negociado em R\$ 72.980,52

18.18. No tocante à ausência da margem de lucro, a Funasa, em sede do exame recursal, anotou que os órgãos de controle já reafirmaram que não há vedação à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, desde que haja compatibilidade entre seu objeto social e o objeto licitado, podendo utilizar os benefícios legais, tributários e previdenciários inerentes à sua condição jurídica, com reflexos nas planilhas de custos, sem ofensa ao princípio da isonomia, ao contrário: a condição jurídica da licitante distinta da pessoa jurídica mercantil deve ser reconhecida para preservar a isonomia real, evitando que o Estado trate desigualmente os desiguais (peça 18, p. 3-4).

18.19. Nesse sentido, considerou que o Ibrapp recolocou seus custos considerando os benefícios tributários legais pertinentes e cotou lucro zero, denotando aplicação de inexecutabilidade relativa. E destacou que a então recorrida apresentou inicialmente sua composição de custos prevendo percentuais para lucros, entretanto foi questionada pela área técnica que tal previsão não condizia com sua situação jurídica de entidade sem fins lucrativos, o que foi prontamente corrigido.

18.20. Assim, considera-se razoável o enfrentamento da questão pela Funasa e, em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

### **CONCLUSÃO**

19. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

20. Além disso, em que pese estarem configurado o pressuposto do perigo da demora e não haver elementos para conclusão sobre o perigo da demora reverso, restou não configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, motivo pelo qual será proposta sua improcedência, com indeferimento da cautelar pleiteada.

21. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

22. Não houve pedidos de ingresso, de vista e/ou cópia e de sustentação oral por parte do representante.

23. Não há processos conexos e apensos.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

24. Em virtude do exposto, propõe-se:

24.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

24.2. no mérito, considerar a presente representação **improcedente**;

24.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

24.4. **informar** à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

24.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.”



É o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90005/2025 sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando a contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas em Rondônia (Funasa/RO), a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

2. Em síntese, a representante alega que **(i)** o vencedor do item 2 licitado, Instituto Brasileiro de Políticas Públicas (Ibrapp), não comprovou o cumprimento das cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e aprendizes, previstas respectivamente no art. 93 da Lei 8.213/1991 e no art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); bem como que **(ii)** a proposta do Ibrapp para o item 2 contempla preços manifestamente inexequíveis, como no caso do item “café”, com valores até 66% abaixo da média de mercado, sem comprovação idônea do fornecedor (cujo endereço apontava local residencial sem estrutura), e sem apresentar rubrica de lucro direto, apenas “lucro indireto”, dificultando a análise da sustentabilidade econômico-financeira.

3. Quanto à **primeira alegação**, a unidade instrutora consignou, em seu relatório, que, ainda na fase de impugnação ao edital, a empresa MS Serviços apresentou questionamento ao pregoeiro, que entendeu bastar a mera declaração para fins de atendimento ao art. 63, IV, da Lei 14.133/2021:

*“Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: [...]*

*IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas”.*

4. O fato foi levado ao conhecimento do Ministério Público do Trabalho da 14ª Região (MPT/14), que instaurou inquérito civil e expediu recomendação para que a Funasa/RO fizesse constar nos seus editais e contratos a obrigatoriedade de cumprimento das cotas legais de aprendizagem e de pessoas com deficiência e estabelecesse mecanismos efetivos de controle, já que insuficiente a autodeclaração e disponível consulta sobre o cumprimento das cotas no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho (MTb). O MPT/14 também recomendou à Funasa/RO que se abstinhasse de contratar empresas que se encontrassem descumprindo as referidas cotas, pois esse descumprimento configuraria ausência de habilitação social e trabalhista, a ensejar providências judiciais e extrajudiciais.

5. Em sede de recurso administrativo, foi apontado e comprovado que a licitante habilitada (Ibrapp) estava com cotas de aprendizes e pessoas com deficiência inferiores ao previsto na legislação, conforme certidões emitidas em 23/6/2025. Em contrarrazões, o Ibrapp alegou ter envidado esforços para cumprir as cotas legais mediante a oferta de vagas, porém sem sucesso. O recurso administrativo foi rejeitado pelo pregoeiro e pela autoridade superior, com a consequente manutenção da habilitação do Ibrapp.

6. Segundo a representante, uma vez questionada a veracidade da autodeclaração, caberia à declarante comprovar o que declarou ou, ao menos, que passou a cumprir as cotas após a expedição da declaração; no entanto, somente nas contrarrazões a empresa passou a alegar, sem provas idôneas, que teria tentado contratar aprendizes e pessoas com deficiência, sem êxito, anexando como supostas provas das tentativas capturas de tela (“prints”) de ofertas de emprego.

7. A unidade, após avaliar as alegações, consignou que “*exigir das licitantes o cumprimento efetivo da reserva de cotas para aprendiz, para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, desde a fase de habilitação, poderia soar como ilegal e restritivo, já que, pela literalidade do edital e da Lei 14.133/2021, tal exigência só se daria na assinatura do contrato e*

durante sua execução, conforme dispositivos da Lei 14.133/2021 e do edital abaixo transcritos, este sequer dispondo da declaração relativa à cota para aprendiz” (peça 35).

8. Após transcrever trechos que corroboram que tanto a lei quanto o edital apenas fazem alusão à **declaração** de cumprimento da reserva de cargos aludida, a unidade assim se manifestou:

*“18.2. Não se espera do contratante e dos licitantes esforço hermenêutico para compreensão das disposições editalícias, que devem ser claras, objetivas e diretas. Nesse sentido, a construção interpretativa do representante no sentido de tornar exigível o cumprimento de uma obrigação contratual (cotas de cargos) desde antes do contrato e no transcorrer da licitação, por ser supostamente medida preventiva e mais eficaz do que exigir no momento da contratação (momento conforme com a literalidade da Lei 14.133/2021) pode contribuir para futura doutrina e jurisprudência, mas não se pode exigir aplicação dessa construção por órgãos e empresas licitantes, pelo menos por ora.*

*18.3. Assim, tendo em vista a literalidade da Lei 14.133/2021 sobre a matéria (circunscrita à verificação de declaração pertinente na fase de habilitação e a verificação do efetivo cumprimento no âmbito do contrato firmado) e o caráter mutável do cumprimento das cotas, dada a possibilidade de mudança da situação certificada a partir, inclusive, do próprio contrato a ser firmado, entende-se distintamente do pleiteado pelo representante.”*

9. No que concerne às medidas recomendadas pelo MPT/14, a unidade ponderou o seguinte (peça 35):

*“18.6. Sopesando o caráter recomendatório dessas medidas com os princípios licitatórios (notadamente os da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa), a literalidade da Lei 14.133/2021, as disposições do edital em tela e a atual jurisprudência do Tribunal (exemplificada no item 18.4 retro), entende-se serem pertinentes as recomendações provindas daquele Órgão trabalhista, apenas para sopesamento em futura ação de controle pertinente.*

*18.7. É que há questões a serem tratadas de forma ampla e aprofundada em torno do tema, como a previsão legal de autodeclaração pelas licitantes do cumprimento da reserva para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, frente à não-previsão legal dessa autodeclaração quanto à reserva para aprendiz; a previsão da autodeclaração desta última reserva citada no sistema/plataforma de licitações (peça 34, p. 1, item iii); os efeitos daquela previsão legal e desta previsão sistêmica; as formas e momentos mais efetivos de verificar e fiscalizar o cumprimento das cotas; etc.”*

10. Em vista disso, e considerando que o Ibrapp alegou estar adotando medidas para suprir o provisório descumprimento da cota para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência; e arguiu que a condição de descumprimento de cotas adveio da ampliação do quadro de pessoal para atender as demandas de novos contratos firmados recentemente com órgãos públicos, mencionando dois deles, a unidade concluiu *“que o presente questionamento suscita discussão que extrapola o seu fim (suspensão da contratação decorrente do PE 90005/2025), devendo ser considerado improcedente para esse fim pretendido, uma vez que a entidade licitante adotou as medidas (diligência, contraditório) e interpretação (conforme literalidade da lei, do edital e da jurisprudência atual) cabíveis para a habilitação da empresa vencedora do certame”* (peça 35).

11. No que concerne à **segunda alegação**, a unidade consignou que, em certames com critério de julgamento pelo menor preço global, tem-se que o parâmetro primordial para julgamento da proposta é o valor global, em regra, a teor inclusive da jurisprudência do TCU (e.g., Acórdão 379/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 1.850/2020-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman; e Acórdão 637/2017-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

12. A primazia do valor global foi destacada, ainda, no edital, como se depreende dos parâmetros de desclassificação nele constantes. Em sede de recurso administrativo, a Funasa ponderou que o baixo valor ofertado pela empresa Ibrapp para o item café (até 66% abaixo da média de mercado) não seria suficiente para reconhecer inexecuibilidade manifesta, diante da proposta global

ofertada e da confirmação da cotação do preço do item “café” no mercado local, posição reiterada em sede de contrarrazões recursais.

13. Além disso, no que concerne à ausência da rubrica “lucro direto”, constando apenas “lucro indireto”, na proposta do Ibrapp, a Funasa anotou que não há vedação à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, desde que haja compatibilidade entre seu objeto social e o objeto licitado, podendo utilizar os benefícios legais, tributários e previdenciários inerentes à sua condição jurídica, com reflexos nas planilhas de custos, sem ofensa ao princípio da isonomia.

14. A unidade concordou com o posicionamento da Funasa nos dois casos, acrescentando que *“o certame foi concorrido, com 55 participantes, tendo o Ibrapp se posicionado com o terceiro melhor lance final, um pouco distante do melhor lance final (12,3%) e em posição intermediária próxima entre o segundo (+4,1%) e o quarto (-3,5%) melhor lance, estando longe de representar proposta abruptamente divergente de seus concorrentes mais competitivos”* (peça 35). Diante disso, considerou não haver plausibilidade jurídica na segunda alegação.

15. **Ao final**, a unidade propôs conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

16. Acompanho o parecer juntado aos autos, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

17. De início, ressalto que o tema atinente à **primeira alegação** da representante é complexo. Insere-se na denominada função regulatória das contratações públicas, associada ao *“reconhecimento de que licitações e contratos podem ser utilizados não apenas para os objetivos que tradicionalmente lhes são reservados – por exemplo, a busca da melhor proposta, com observância da isonomia entre os licitantes, ou a estrita satisfação de uma demanda que justifica a contratação – mas também como instrumento de regulação do mercado, de modo a torná-lo mais livre, competitivo e sustentável, bem como induzir práticas que propiciem efeitos sociais imediatos ou futuros desejáveis, pautadas pelo atendimento de finalidades públicas constitucionalmente consagrada”* (FORNI, João Paulo; MACIEL, Francismery Souza Pimenta; GABRIEL, Yasser. Breve história do menor preço e da função regulatória nas contratações públicas brasileiras. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 22, n. 86, p. 95-112, abr./jun. 2024, p. 95-96). No caso, as cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e aprendizes buscam a maior inserção de grupos os quais o legislador entendeu por bem proteger na seara dos contratos administrativos.

18. Entretanto, quando se trata da licitação propriamente dita – a fase competitiva –, a proteção a certos interesses socialmente relevantes deve ser ponderada com outros princípios que regem a matéria, a exemplo da competitividade, da isonomia e da economicidade. É relevante pontuar que três dos quatro objetivos do processo licitatório constantes na Lei 14.133/2021 dizem respeito a esses últimos aspectos: *assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.*

19. Não se quer dizer com isso, é importante ressaltar, que haja intransponível oposição entre os princípios citados e a função regulatória. No que for possível, devem ambos os aspectos serem sopesados e homenageados. A própria interpretação do que seria o *“resultados mais vantajoso para a Administração Pública”* e a expressa menção ao *“ciclo de vida do objeto”*, constantes nos objetivos do processo licitatório (Lei 14.133/2021) permitem supor uma diretriz de harmonização. No entanto, em certos momentos e circunstâncias, eventualmente, algum aspecto terá de ceder em face do outro.

20. Partindo dessas premissas, cabe apontar que, na fase de seleção da melhor proposta, deve-se adotar cautela redobrada antes de inabilitar a licitante com a melhor oferta. A Lei 14.133/2021

permite que se exija, na fase de habilitação, “*declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social*” (art. 63, inc. IV). Como consignei no voto condutor do Acórdão 523/2025-Plenário, “*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*”.

21. Contudo, nada impede que essa declaração seja questionada de ofício ou a partir de elementos trazidos ao processo licitatório, no âmbito de recurso administrativo, no qual se argumente no sentido da inveracidade da referida declaração. Novamente, pertinente referenciar trecho do voto por mim apresentado no Acórdão 523/2025-Plenário, “*a certidão emitida pelo MTE é uma das formas de se evidenciar o cumprimento da exigência legal da reserva de 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*”. As passagens seguintes são igualmente relevantes ao caso ora em apreço:

*“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 [...].*

*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. [...]*

*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.”*

22. Naquela assentada, apresentei posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho (TST) no sentido de afastar a responsabilidade das empresas pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, desde que seu esforço seja evidenciado: “*Esta Corte já se posicionou no sentido de reconhecer o ônus da empregadora pelo cumprimento das exigências do art. 93 da Lei 8.213/91, mas de afastar sua responsabilidade pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, em razão dos esforços comprovadamente empenhados*” (TST – RR: 1002364- 57.2016.5.02.0204)”.

23. Na mesma linha, transcrevo trecho do Acórdão 2.204/2025-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia:

*“Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) às peças 14-16, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:*

*i) o Tribunal Superior do Trabalho tem considerado que nem sempre haverá disponibilidade de pessoas que se enquadrem no quantitativo mínimo abstratamente previsto para beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência. Sendo assim, não seria possível apenas a empresa por tal situação. Antes disso, seria o caso de se perquirir se o não atingimento da meta se deve à conduta discriminatória ou à negligência por parte da empresa no cumprimento do dever jurídico que a norma impõe (processos Ag-AIRR - 112345.2015.5.15.0068, julgamento em 30/3/2022, e ARR - 1588-24.2015.5.09.0654, julgamento em 14/9/2022);*

*ii) recente Parecer 60/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado em 12/11/2024, concluiu que 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. Caso se verifique, após consulta ao Ministério do Trabalho, que a licitante não atende ao quantitativo mínimo previsto em lei para a reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, impõe-se sua inabilitação no certame.*

*Não caberia ao agente de contratação o ônus de comprovar subjetivamente se os esforços empreendidos para o atendimento à exigência legal são ou não suficientes;*

*iii) deve-se levar em consideração os riscos da imposição desse entendimento mais recente da AGU, sob a ótica do interesse público. No âmbito dos procedimentos licitatórios, é possível que o número de empresas aptas a participar dos certames fique muito reduzido, interferindo na competitividade e na obtenção de proposta vantajosa, com potencial de prejuízo ao erário; no âmbito dos contratos em andamento, é possível que vários deles tenham que ser extintos, com potencial de afetar a continuidade da atividade da administração;*

*iv) a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas;*

*v) considerando ser recente a solução da controvérsia sobre a questão pela AGU, bem como em razão de dúvidas suscitadas sobre a eficácia das certidões emitidas pelo site do MTE para este fim, não seria razoável concluir que houve irregularidade no curso da licitação; [...]*

*b) no mérito, considerar a representação improcedente;”*

24. Em suma, dado que a certidão do MTE cria uma presunção relativa de descumprimento da cota legal (se apresentada no processo licitatório no sentido de impugnar declaração de participante), reafirmo o que assinalei no voto condutor do Acórdão 523/2025-Plenário: *“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”*.

25. A partir disso, pode-se dizer que compete à Administração, diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, diligenciar ao participante do certame para que este esclareça a situação. Tanto o caráter dinâmico que permeia a questão, concernente a constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos, quanto eventual dificuldade no preenchimento das cotas, **desde que evidenciados**, são justificativas plausíveis a afastar a inabilitação. Afinal, tais aspectos serão fiscalizados quando da execução contratual, podendo levar à aplicação de sanções e até mesmo à rescisão contratual, caso a contratante se arvore a descumprir seus deveres.

26. Acrescento que o dever do agente de contratação/pregoeiro de aferir a suficiência dos argumentos apresentados por licitante para justificar o eventual descumprimento da cota legal deve ser encarado com realismo. Não há, em regra, meios para que esse agente faça uma aferição detalhada e rigorosa a respeito do alegado pela empresa. Sua incumbência é de aferir a plausibilidade das informações trazidas. Se carentes de qualquer evidenciação ou se claramente irrazoáveis, a inabilitação é de rigor. Por outro lado, se aptas, ao menos em tese, a justificar a existência de certidão negativa, deve o agente público primar pela manutenção daquele proponente no certame.

27. Essa é a razão pela qual, cabe acrescentar, a exigência de preenchimento da cota para **aprendizes** na fase de **habilitação**, cuja veracidade poderia ser aferida por meio de certidão do MTE, **carece de previsão legal**. Para essa fase, a Lei 14.133/2021 fala apenas em *“reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social”*, o que permite inferir pela prevalência, nesse momento, do princípio da competitividade frente à função regulatória. Essa última será prestigiada, nesse aspecto, quando da execução contratual: *“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”* (grifo nosso).

28. Mesmo quanto às cotas passíveis de aferição quando da habilitação (pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência Social), deve-se ter em mente que o peso da função regulatória é menor num primeiro momento, ganhando corpo posteriormente, quando da execução contratual –

neste último momento, como já afirmado, eventual descumprimento no preenchimento das cotas, se não justificado, pode levar a sanções e à rescisão contratual. Na fase de seleção da melhor proposta, têm relevo outros princípios, razão pela qual, diante da plausibilidade dos argumentos apresentados por licitante que tenha sua declaração infirmada por certidão do MTE, deve o agente responsável pela condução do certame proceder à habilitação.

29. Feitas essas considerações gerais, acompanho a unidade no que concerne ao caso em tela, que entendeu suficientes as alegações do Ibrapp, ao assinalar “*que estava adotando medidas para suprir o provisório descumprimento da cota para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, sem qualquer menção ao descumprimento da cota para aprendiz (apesar do recurso administrativo e as certidões negativas contemplarem o descumprimento de todas as cotas – peça 16, p. 1-2 e 9, e peças 11-12); e arguiu que a condição de descumprimento de cotas adveio da ampliação do quadro de pessoal para atender as demandas de novos contratos firmados recentemente com órgãos públicos, mencionando dois deles (peça 27, p. 2)*” (peça 35).

30. Em complemento, e tendo notícia de que no Acórdão 2.204/2025-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia, foi consignado que “*a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas*”, recomendo que, quando da realização dessa ação de controle – pelo que me foi reportado, marcada para o início de 2026 –, seja realizado **painel de referência** sobre o tema aqui tratado, dado o crescimento de casos similares neste Tribunal. A participação do Ministério Público do Trabalho, para discutir essa questão de difícil solução, é mais do que adequada – entre outros atores que a unidade entender pertinentes.

31. Em relação à **segunda alegação**, igualmente assiste razão à unidade. A jurisprudência deste Tribunal e o edital em apreço sugerem a primazia do valor global, não havendo, ademais, qualquer problema na cotação de “lucro zero”, tendo em vista as circunstâncias da empresa vencedora.

32. De rigor, portanto, conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

JORGE OLIVEIRA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1930/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.838/2025-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Moraes & Santos Serviços Ltda. - ME (CNPJ 13.912.590/0001-70)
4. Unidade: Fundação Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Lucas Rodrigues Sicheroli (9837/OAB-RO), representando Moraes & Santos Serviços Ltda. - ME.

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90005/2025 sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando a contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas em Rondônia, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, V, 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;
- 9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;
- 9.4. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, quando da realização da ação de controle referenciada no Acórdão 2.204/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia, de responsabilidade da AudContratações, atinente às cotas legais de relevo para as contratações públicas, avalie a conveniência e oportunidade de, com a anuência do relator, realizar **painel de referência** sobre o tema, dado o crescimento de casos similares neste Tribunal, para o qual é pertinente convidar o Ministério Público do Trabalho, entre outras instituições cuja participação for compreendida como relevante;
- 9.5. comunicar esta decisão à representante e à Fundação Nacional de Saúde; e
- 9.6. arquivar os autos.

## 10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1930-33/25-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral