



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

**NOTA JURÍDICA n. 00463/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**

**NUP: 08084.000575/2019-70**

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

**ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS**

**VALOR: R\$ 11.440.469,68**

Senhora Coordenadora,

1. Submete-se à nossa análise consulta elaborada pela Coordenação-Geral de Licitações e Contratos cuja dúvida jurídica, em síntese, é sobre a força vinculante do Parecer n. 710/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, proferido no bojo do Processo n. 08016.007694/2018-86 e levado a conhecimento de todos os nossos Consulentes por meio do Ofício-Circular n. 12/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU.

2. Referido parecer tratou da obrigatoriedade ou não de atendimento pela Administração Pública de cláusulas contidas em Convenção Coletiva de Trabalho que prevejam o pagamento, entre outros, de auxílio alimentação, vale-transporte, auxílio saúde, seguro de vida e assistência funeral, assistência odontológica e encargos sociais e trabalhistas aos empregados que prestam serviços de recepcionista, contínuo e almoxarife.

3. Segundo a área técnica, se levado a efeito no âmbito do presente processo o mesmo entendimento consubstanciado no parecer supra, há risco de prejuízo ao interesse público com a paralisação de certame já em fase final para a contratação de serviço essencial ao funcionamento deste Ministério (vigilância).

4. No caso concreto, após prolação de parecer individualizado para a específica demanda (Parecer n. 659/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU), a área técnica se manifestou no sentido de que a cotação do preço na fase de apresentação de propostas de preços não obriga a administração ao pagamento da rubrica, e caso haja entendimento contrário quando da fase de execução, é possível, *ad cautelam*, ser este valor descontado por meio de glosa administrativa até que se resolva a pendência jurídica. Tal justificativa, segundo a Consulente, se deu com base na necessidade de dar celeridade a contratação, considerando que tal temática vem sendo questionada, por vezes, até judicialmente, em contratações similares na Administração Pública, em face da interpretação das Convenções Coletivas de Trabalhos e suas novas competências estabelecidas pela reforma da legislação trabalhista.

5. Aludida indagação restou assim condensada:

*Os entendimentos firmados no Parecer nº. 00710/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU possuem natureza vinculante, devendo ser considerado como uniformização de tese acerca da matéria, ou seja, o teor nele contido deve ser aplicado a todos os casos de contratação de serviços terceirizados com alocação de mão-de-obra residente, independente de seu status?*

6. Em complemento questionou ainda o Assessorado:

*Há alguma implicação de ordem jurídica no prosseguimento das demais etapas do certame, notadamente adjudicação, homologação e formalização contratual, mantendo em seu bojo os itens de Assistência médica familiar, Auxílio Odontológico e Fundo para indenização decorrente de aposentadoria por invalidez e doença, ainda que na fase de execução contratual tais itens não tenham seus valores repassados à futura contratada, até que se tenha uniformização do entendimento sobre a matéria no âmbito da Administração Pública Federal?*

7. **É o necessário relatar.**

8. Sobre a força vinculante de pareceres proferidos pela Advocacia-Geral da União, importante trazer à baila os artigos 40 a 42 da Lei Complementar n. 73, de 1993 e os artigos 20 e 21 do Decreto n. 9.830, de 2019:

(...)

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

(...)

Art. 20. O parecer do Advogado-Geral da União de que tratam os [art. 40](#) e [art. 41 da Lei Complementar nº 73, 10 de fevereiro de 1993](#), aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União juntamente com o despacho presidencial, vincula os órgãos e as entidades da administração pública federal, que ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 1º O parecer do Advogado-Geral da União aprovado pelo Presidente da República, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

§ 2º Os pareceres de que tratam o **caput** e o § 1º têm prevalência sobre outros mecanismos de uniformização de entendimento.

Art. 21. Os pareceres das consultorias jurídicas e dos órgãos de assessoramento jurídico, de que trata o [art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993](#), aprovados pelo respectivo Ministro de Estado, vinculam o órgão e as respectivas entidades vinculadas.

9. Logo, somente são vinculantes aos órgãos do Ministério da Justiça e Segurança Pública os pareceres proferidos pela Advocacia-Geral da União que se enquadrem em uma das hipóteses acima elencadas.

10. Considerando que o Parecer n. 710/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU foi proferido tão somente para o caso concreto estampado no Processo n. 08016.007694/2018-86, forçoso reconhecer que este não possui força vinculante à unidade Consulente - ou seja, comporta o seu não atendimento.

11. Entendeu-se, em verdade, que a manifestação supra contemplou importantes diretrizes gerais sobre o assunto e por isso a circulou para os Assessorados como uma forma de subsidiá-los preventivamente e de uma forma genérica, sem prejuízo, é claro, que se adotasse eventual entendimento diverso se o caso concreto o reclamasse.

12. Cumpre consignar que o assessoramento preventivo, por não se confundir com um parecer referencial, **não** afasta a necessidade da análise individualizada de cada processo, a qual inclusive irá preponderar casuisticamente em razão desta levar em conta as nuances próprias de cada problemática.

13. *In casu*, a Administração tomou suas decisões neste processo com base no Parecer n. n. 659/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, o qual deve preponderar para o caso concreto até sobrevenha eventual manifestação vinculante em sentido contrário.

14. Neste ponto, cumpre asseverar que a matéria tratada no Parecer n. 710/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU tem relevância transversal no bojo da Administração Pública Federal, razão pela qual esta Consultoria Jurídica está ponderando submeter o assunto à Consultoria-Geral da União para que avalie a necessidade ou não de proceder uniformização de entendimento no âmbito dos órgãos de assessoramento jurídico, quando então ter-se-á uma manifestação efetivamente conclusiva sobre a temática.

15. Quanto ao segundo ponto de questionamento, não vislumbro óbice jurídico que se mantenham os itens na planilha de custos e formação de preços - até porque foram mantidos para todos os interessados que participaram do certame, o que evidencia não ter sido objeto de efetiva competição - mas com sobrestamento do pagamento (glosa) até que haja uniformização de entendimento no bojo da Administração Pública Federal, o que poderá inclusive gerar uma futura revisão contratual, se for necessário.

16. Cotejando-se o risco ao interesse público de se paralisar contratação estratégica a este Ministério (já em sua fase final) com o fundado receio de se pagar rubricas indevidas ao contratado, a medida acima assinalada parece ser a que melhor se coaduna com o dever geral de cautela da Administração Pública trazido pelo art. 45 da Lei n. 9.784, de 1999.

Com tais apontamentos, submeto à consideração superior.

Brasília, 15 de agosto de 2019.

**RAFAEL SCHAEFER COMPARIN**

Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08084000575201970 e da chave de acesso 4b02a1ae

---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 301639368 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN. Data e Hora: 15-08-2019 09:14. Número de Série: 5588793826739685310. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---