



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00027/2025/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00416.030491/2017-98

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO**

**ASSUNTO: EXTRAÇÃO DE SUBSTÂNCIA MINERAL NA FORMA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º DO
DECRETO-LEI Nº 227, DE 1967, SEM REGISTRO DE EXTRAÇÃO NA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO -
ANM**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DIREITO MINERÁRIO. EXTRAÇÃO DE SUBSTÂNCIA MINERAL POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. UTILIZAÇÃO EM OBRA PÚBLICA REALIZADA DIRETAMENTE PELO ENTE FEDERADO. AUSÊNCIA DO REGISTRO DE EXTRAÇÃO. REPARAÇÃO CIVIL.

I - A exploração ou aproveitamento dos recursos minerais se faz mediante autorização ou concessão pela União, na forma da lei, conforme estabelece o § 1º do art. 176 da Constituição Federal de 1988.

II - O parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967 (Código de Mineração) confere permissão aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para extração de substâncias minerais, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, destinadas ao emprego imediato em obra pública diretamente realizada por estes, sem a necessidade de submissão aos regimes de aproveitamento econômico das substâncias minerais (concessão, autorização, licenciamento, permissão, monopolização).

III - Para a extração da substância mineral de que trata o parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, é necessária a realização do registro de extração perante a Agência Nacional de Mineração - ANM, conforme estabelece o inciso I do parágrafo único do art. 13 do Decreto nº 9.406, de 2018.

IV - O registro de extração instrumentaliza o exercício do direito previsto no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, e permite o controle, a fiscalização e o arquivamento da atividade minerária pela Administração. A sua ausência configura uma irregularidade.

V - A teor dos arts. 186 e 927 do Código Civil de 2002, a obrigação reparatória é devida diante da existência de dano ou de violação de direito.

VI - Sem prejuízo das demais repercussões eventualmente cabíveis (ex. administrativa, ambiental e penal), a ausência do registro de extração de que trata o Decreto nº 9.406, de 2018, não enseja o cabimento de reparação civil se, no caso concreto, restar demonstrado o atendimento das condições estabelecidas no parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967 (as substâncias foram empregadas na construção civil e em uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente pelo ente federado, respeitados os direitos minerários na área de exploração e não haver comercialização das substâncias minerais), porque a legislação é silente quanto a essa previsão, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera dispensável a exigência de autorização nessa espécie de extração mineral e o atendimento das condições estabelecidas na lei afasta a configuração de um possível dano civil.

I - Relatório

1. Cuidam os autos de controvérsia jurídica sobre o cabimento de reparação civil em relação a extração de substância mineral (ex. areia, saibro e brita), na forma do parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 227, de 1967, realizada por Município, sem o registro de extração perante a Agência Nacional de Mineração - ANM.

2. A demanda foi apresentada pela Procuradoria-Geral da União – PGU, por intermédio do DESPACHO n. 06272/2025/PGU/AGU, que aprovou a COTA n. 00229/2025/PGU/AGU (seqs. 72-74), onde informou sobre o dissenso entre a Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia - CONJUR-MME e a Procuradoria Federal Especializada junto à Agência Nacional de Mineração - PFE-ANM a respeito do assunto.

3. Na origem, a Procuradoria Regional da União da 4ª Região - PRU4, por meio da NOTA JURÍDICA n. 00048/2022/COREPROAJU/PRU4R/PGU/AGU (seq. 12), solicitou orientação à PGU a respeito da sua atuação em relação ao ajuizamento de ações reparatórias na situação em destaque. Argumentou que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem reconhecido a inexistência de ilegalidade na extração de minérios, desacompanhada do registro de extração, quando a substância mineral for utilizada em obra pública e não houver a sua comercialização. Ressaltou que o entendimento adotado pelo extinto Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, atual, Agência Nacional de Mineração - ANM, é diverso, considera ilegal a extração nessa situação e a necessidade de haver o integral ressarcimento, mesmo que comprovada a sua não comercialização e a efetiva utilização em obras públicas. Entendimento também adotado pela CONJUR-MME nas INFORMAÇÕES n. 00119/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU (seq. 13).

4. Diante desse contexto, ressaltou a necessidade de ser melhor avaliado o argumento que equipara o “conceito de ilegalidade da extração irregular sem autorização com a irregularidade de não cumprimento dos requisitos do mencionado Registro de Extração”. Enfatizou a ausência de previsão normativa estabelecendo sanção para o descumprimento dessa obrigação e que a extração mineral realizada “sem fins comerciais e para a utilização em benefício da municipalidade, em obras públicas, já faz incidir a norma que prevê inaplicável todo o regramento”, com isso, nenhum decreto ou portaria poderia inaugurar obrigação de ressarcimento que advém da ausência de permissão legal para a exploração mineral.

5. No âmbito da PGU foi solicitada manifestação da CONJUR-MME, das Procuradorias-Regionais da União da 1ª, 2ª, 3ª e 5ª Regiões e do Núcleo de Atuação Judicial do DPP/PGU, conforme COTA n. 00626/2022/DPC/CGPAM/PGU/AGU (seq. 15).

6. Na NOTA JURÍDICA n. 00505/2023/PGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 07453/2023/PGU/AGU (seq. 42-43), a PGU informou ser pacífica a jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça, na seara criminal, no sentido de que “a previsão do art. 2º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 227/67 descaracteriza a tipicidade penal da conduta do art. 55 da Lei nº 9.605/98, quando a extração da substância mineral é realizada para emprego imediato na obra pública executada diretamente pelo Município”. Em relação à esfera cível, constatou que há somente um precedente em caso de exploração mineral pela União sem autorização ou concessão (REsp n. 1.786.288/MG), não sendo assunto comumente submetido à apreciação daquele tribunal. Além disso, mencionou julgados dos Tribunais Regionais Federais. A respeito destes, constatou o seguinte panorama: - 4 julgados do TRF4 são desfavoráveis à tese desenvolvida pela União defendida pela CONJUR/MME; - 1 julgado do TRF1 é desfavorável à tese desenvolvida pela União defendida pela CONJUR/MME; - 2 julgados do TRF1 são favoráveis à tese desenvolvida pela União defendida pela CONJUR/MME; e 1 julgado do TRF5 favorável à tese da União defendida pela CONJUR/MME.

7. Sobre os julgados do TRF1 e do TRF4 ressaltou que eles se pautam pela compreensão de ausência de prejuízo a ser ressarcido e de previsão legal estabelecendo penalização no caso de ausência do registro de extração. Em vista desse panorama, considerou ser regional a tendência de julgamento desfavorável à tese da União, mas sem afastar o risco de no futuro vir a prevalecer esse entendimento. Diante da interpretação divergente dada pelos tribunais regionais propôs à PRU/4ª avaliar a possibilidade de interposição de recurso especial perante o STJ. Não havendo nos autos notícia desse ajuizamento.

8. A área técnica do Ministério de Minas e Energia manifestou-se na NOTA INFORMATIVA Nº 15/2022/DGPM/SGM (seq. 25) e ressaltou que o ente federado pode extrair bens minerais para utilização imediata em obras públicas, desde que não haja comercialização ou que as obras sejam realizadas diretamente pelo ente, a teor do que estabelecem o parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 227, de 1967, e o art. 8º, II da Resolução ANM nº 01/2018. Entende que a ausência de registro de extração junto à ANM enseja mera irregularidade, uma vez que a “lei já excepcionou a possibilidade de ocorrer a extração por parte desses Entes, ficando a cargo de ato infralegal apenas a definição das substâncias de emprego imediato na construção civil”.

9. O entendimento da CONJUR-MME está consubstanciado nas INFORMAÇÕES n. 00119/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU (seq. 13), na NOTA n. 00566/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovada parcialmente pelo DESPACHO n. 01807/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU, cujas razões foram apresentadas na NOTA n. 00579/2022/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00363/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU do Consultor Jurídico do MME Adjunto (seqs. 31-34) e na NOTA n. 00171/2025/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00261/2025/CONJUR-MME/CGU/AGU (seqs. 69-70). Sustenta que a não observância do registro de extração enseja o exercício de lavra ilegal e, consequentemente, deve haver o ressarcimento civil da União Federal, bem como as demais implicações administrativas, ambientais e penais. Seguem as principais razões jurídicas que fundamentam esse entendimento:

- a exigência do registro por regulamento não desborda dos limites legais, pois, de regra, a pesquisa e a lavra de recursos minerais dependem de ato de consentimento prévio estatal, a teor do disposto no §1º, do art. 176, da Constituição Federal de 1988, sendo esta atenuada quando a pessoa que explora o recurso mineral for órgão da administração direta ou autárquica na forma estabelecida;
- a regra do parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 227, de 1967, afasta os órgãos da administração direta e autárquica da necessidade de se submeterem aos regimes de autorização de pesquisa e de concessão de lavra, mas não do controle, fiscalização e arquivamento de todas as atividades minerárias realizadas no país pelo DNPM (atual ANM);
- a obrigatoriedade de registro veiculada pelo decreto regulamentador ostenta natureza constitutiva do título de exploração de bens minerais, já que depende do deferimento por parte da ANM e é capaz de onerar a área sobre a qual se pretende exercer a atividade de extração;
- a ausência do registro prévio de extração de substâncias minerais, mesmo que para emprego em construção civil e uso exclusivo em obras públicas, configura lavra ilegal, gerando, consequentemente, a obrigação de reparar os danos, com fundamento no art. 927 do Código Civil, através do pagamento de uma indenização por perdas e danos, a qual se mede pela extensão do dano (art. 944, do CC/02) e em consonância com o decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (RECURSO ESPECIAL Nº 1.923.855 - SC);
- a Lei n. 13.575, de 2017, enfatizou o caráter condicional desse tipo de exploração mineral, prevendo a competência da ANM para “estabelecer as condições para o aproveitamento das substâncias minerais destinadas à realização de obras de responsabilidade do poder público” (art. 2º, XX).
- o registro de extração não é meramente informativo e declaratório, mas condição para a exploração;
- a extração de substância mineral sem amparo legal impõe a necessidade de haver a recomposição do bem;
- a ausência de aproveitamento econômico não é fator determinante para a existência ou não de ressarcimento, a responsabilidade civil aquiliana está alicerçada nos conceitos de ação ou omissão, culpa ou dolo, nexo de causalidade e o dano;

- a subtração do recurso mineral sem observância da legislação é suficiente para caracterizar o dano.

10. A ANM manifestou-se na NOTA TÉCNICA SEI Nº 8421/2023-COPRE/SGR-ANM/DIRC (seq. 50). Em síntese, sustenta que a extração mineral sem o registro pode ensejar riscos ao meio ambiente e a segurança do trabalhador caso os preceitos técnicos não sejam cumpridos devido a ausência de submissão ao controle, fiscalização e gestão de informações das atividades minerárias pela ANM, além da ausência de aferição sobre possíveis interferências em terras indígenas, unidades de conservação integral, florestas nacionais, entre outras atividades que conflitam com o direito minerário. Informou que "o número de requerimentos de registro de extração protocolados na ANM é muito baixo quando comparado ao número de municípios do Brasil, indicando a baixa efetividade da regulamentação do tema, bem como a ineficácia das ações fiscalizatórias". Destacou que o órgão enfrenta carência de recursos humanos para o desempenho das funções institucionais e que o dimensionamento do prejuízo para fins de responsabilização nas situações que envolvem a ausência de registro de extração demanda elevado custo financeiro. Ressaltou a necessidade da adoção de medidas mais efetivas em relação ao assunto em discussão e, por fim, informou que está sendo debatida a revisão da Resolução ANM nº 1, de 2018.

11. O entendimento da PFE-ANM está consubstanciado nas seguintes manifestações: NOTA n. 00954/2022/PFE-ANM/PGF/AGU (seq. 25), NOTA n. 00200/2023/PFE-ANM/PGF/AGU (seqs. 51-53) e NOTA n. 00192/2024/PFE-ANM/PGF/AGU (seq. 57), estas duas últimas aprovadas pelo DESPACHO n. 01643/2025/PFE-ANM/PGF/AGU do Procurador-Chefe Substituto da ANM (seq. 67). Na primeira manifestação o entendimento adotado era no sentido de que a extração mineral realizada por município sem o registro de extração não estaria submetida às sanções administrativas previstas no Código de Mineração, como a multa, mas tão somente a sanção de apreensão dos minérios e equipamentos pela ANM, com fulcro nos arts. 2º, XXVII e 13, V, da Lei nº 13.575, de 2017. Além disso, estaria submetida a eventual responsabilização civil dos danos causados à União. Entendimento diverso foi adotado a partir da segunda manifestação citada, no sentido de que a inobservância do regramento estabelecido para o registro de extração configura uma infração administrativa e não deve ter o mesmo tratamento de lavra ilegal com o ajuizamento de ações de usurpação de bem mineral, quando ficar demonstrado, no caso concreto, que o objetivo da norma foi alcançado. Seguem os principais argumentos apresentados:

- o registro de extração constitui-se em "uma exceção legal ao aproveitamento econômico dos recursos minerais para seu emprego de forma direta em obras públicas realizadas por entes do próprio Estado", não se constituindo em modalidade "de aproveitamento econômico";
- o registro de extração representa exercício de uma competência regulatória da ANM e visa atender demandas dos entes estatais na execução de políticas públicas;
- a irregularidade da ausência de registro de extração por municipalidade "não há de encontrar solução na esfera judicial, mas no exercício concreto da competência regulatória objeto do art.2º, inciso XX, da Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017";
- considera possível o afastamento da responsabilização cível e administrativa se, no caso concreto, restar atendida a finalidade da norma, ou seja, "quando os recursos minerais foram utilizados pelas Municipalidades em obras públicas executadas diretamente";
- é possível que na norma em discussão haja previsão permitindo a regularização da ausência de registro pela municipalidade.

12. Recebidos os autos neste órgão, foi realizado o juízo de admissibilidade do pedido de uniformização, na forma da Portaria Normativa CGU Nº 14/2023, pela NOTA n. 00049/2025/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00199/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU (seqs. 83-84). Houve reunião de apresentação de caso, conforme MEMÓRIA DE REUNIÃO n. 00014/2025/DECOR/CGU/AGU (seq. 93), e conferida vista coletiva.

13. A Secretaria do Patrimônio da União - SPU/MGI manifestou-se na Nota Técnica SEI nº 20034/2025/MGI (seq. 96) e informou a ausência de interesse do órgão em participar da discussão por envolver terreno de propriedade privada. Ressaltou, contudo, que "caso se constate que a área pretendida é de propriedade ou domínio da União, será necessária a solicitação formal de autorização de uso junto à SCGPU, observando-se que, se a cessão for exclusivamente para fins de lavra mineral, esta deverá ser gratuita, em razão da remuneração já prevista na legislação minerária, a ser recolhida diretamente à Agência Nacional de Mineração – ANM". Juntou cópia do PARECER/MP/CONJUR/MAA/Nº 0441 - 5.12 / 2008, que trata de cessão de uso gratuito de um terreno visando à pesquisa e lavra de minério de ferro por particular (seq. 95).

14. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI manifestou-se no PARECER n. 00544/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 02475/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU e DESPACHO n. 02493/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seqs. 101-103) e, de igual modo, reforçou que a competência daquele ministério somente estaria presente no caso de exploração mineral em bem imóvel da União.

15. A Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal - SUBCONSU/PGF manifestou-se no PARECER n. 00008/2025/CFREG/SUBCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00125/2025/CFREG/SUBCONSU/PGF/AGU e DESPACHO n. 00303/2025/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU (seqs. 105-107). Entende que a ausência de registro de extração para uso em obras públicas por parte de municípios configura infração administrativa devendo a ANM proceder a instauração de processo administrativo sancionador nos termos do art. 54 do Decreto nº 9.406, de 2022, e que, de acordo com o art. 6º, § 3º, da Resolução ANM nº 122, de 2022, a responsabilização administrativa não impede a responsabilização civil e penal. Com relação à responsabilização civil ressalta não ser atribuição da ANM tratar, "embora a Agência e União possam e devam coordenar-se entre si acerca da comunicação quanto à existência de extração mineral sem o devido Registro de Extração e sem prejuízo de as informações constantes de eventuais processos administrativos sancionadores instaurados pela Agência nesses casos concretos servirem de subsídios para o ajuizamento de ação judicial para fins de responsabilização na esfera cível", mas que em relação a esta, "competirá à União, por meio de seus órgãos de representação, avaliar nos casos concretos a existência dos elementos caracterizadores da responsabilização civil, em especial o dano, para o ajuizamento da ação judicial que entender cabível". Ao final, concluiu:

26. Diante do exposto, opino no seguinte sentido:

- a) A extração de minérios de uso imediato na construção civil para uso em obras públicas por parte de Municípios sem Registro de Extração por parte da ANM é considerada infração administrativa, a teor do art. 54, inciso XX, da Lei nº 13.575, de 2027, e art. 26, inciso II, da Resolução ANM nº 122, de 2022.
- b) Observados indícios de cometimento desse ilícito administrativo, competirá à ANM a instauração de processo administrativo sancionador, para fins de apuração de eventual responsabilidade administrativa no caso concreto.
- c) A avaliação quanto à existência dos elementos caracterizadores da responsabilização civil nessa mesma hipótese incumbirá à União, por meio de seus órgãos de representação. Essa análise, ao que parece, dependerá de cada caso concreto, em que verificação quanto à caracterização do dano sofrido estará atrelada ao tipo de minério extraído, à ausência ou existência de comercialização de minérios pelas municipalidades e à sua utilização ou não em obras diretamente realizadas por esses entes.

16. Concluída a instrução, os autos retornaram para elaboração da manifestação jurídica. Passa-se à análise.

II - Fundamentação

17. De acordo com o inciso I^[1] do art. 35 do Decreto nº 12.540, de 2025, compete a esta Consultoria Nacional da União de Uniformização apreciar controvérsia jurídica a fim de propor solução para uniformização da jurisprudência administrativa.

18. O dissenso estabelecido entre a CONJUR-MME e a PFE-ANM é sobre o cabimento de reparação civil em relação a extração de substância mineral (ex. areia, saibro e brita), na forma do parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 227, de 1967, realizada por Município, sem o registro de extração perante a Agência Nacional de Mineração - ANM.

19. Para a CONJUR-MME, a ausência do registro de extração configura uma ilegalidade (lavra ilegal) e, consequentemente, enseja a obrigação de reparação civil, com fundamento no art. 927 do Código Civil, através do pagamento de uma indenização por perdas e danos, a qual se mede pela extensão do dano (art. 944, do CC/02).

20. Diversa é a opinião da PFE-ANM. Entende que a ausência do registro de extração configura uma irregularidade, não devendo ter o mesmo tratamento de lavra ilegal com o ajuizamento de ações de usuração de bem mineral, quando ficar demonstrado, no caso concreto, que o objetivo da norma foi alcançado (substâncias foram empregadas na construção civil e em uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente pelo município, respeitados os direitos minerários na área de exploração e ausência de comercialização das substâncias minerais extraídas). Alega ainda, ausência de base jurídica para exigir ressarcimento pelo valor de mercado dos bens extraídos.

21. Delimitadas as teses divergentes, afigura-se que a solução da controvérsia deve-se dar em favor do entendimento sustentado pela PFE-ANM, pelas razões jurídicas a seguir delineadas.

22. Nos termos do § 1º do art. 176 da Constituição Federal de 1988, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União (inciso IX^[2] do art. 20) e a sua exploração ou aproveitamento se faz mediante autorização ou concessão pela União, na forma da lei. Neste sentido, disciplina:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

23. Em relação à extração de substâncias minerais por órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para emprego imediato em obra pública por estes realizada, a lei conferiu tratamento especial nos termos do parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967 (Código de Mineração). Confira-se:

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;

(Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

(Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do

Governo Federal. (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

Parágrafo único. **O disposto neste artigo não se aplica aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo-lhes permitida a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização.**
(Redação dada pela Lei nº 9.827, de 1999)

24. O propósito dessa exceção, segundo se infere do teor da Exposição de Motivos nº 053-MME do Projeto de Lei nº 4862/1998^[3], transformado na Lei nº 9.827, de 1999, que o incluiu, é atender ao interesse da coletividade com redução dos custos das obras públicas e colmatar a lacuna que existia quanto a essa permissão. Confira-se:

“Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo Anteprojeto de Lei que propõe o acréscimo de parágrafo único ao art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Código de Mineração, **a fim de permitir aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a utilização de jazidas de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente.**

2. O Anteprojeto ora submetido à consideração de Vossa Excelência tem por objetivo atender a pretensão legítima dos órgãos da administração direta e autárquica dos três entes da federação manifestada, sobretudo, pelos Municípios que, **ante a carência de norma expressa contendo permissão daquela natureza**, e em decorrência de interpretação construída ao lume do ordenamento vigente encontram-se obrigados a adquirir de particulares, titulares de concessão de lavra, substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, com desnecessário acréscimo de custo para as obras públicas que executam”.

3. Em adição ao atendimento daquele pleito, recomenda ainda o Anteprojeto a repercussão prática que advém de sua aprovação, consistente na adoção de medida nitidamente positiva e salutar, que além de propiciar imediata redução nos custos das obras públicas, com sensível economia para o erário, também projeta maior apuro técnico ao ordenamento, mediante a supressão daquela lacuna normativa, cuja existência deu ensejo a interpretação contrária ao interesse público”.

25. Expressamente a lei afasta os órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios da submissão aos regimes de aproveitamento econômico das substâncias minerais (concessão, autorização, licenciamento, permissão e monopolização) e confere-lhes permissão para extração das substâncias minerais, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, sob as seguintes condições: a) as substâncias devem ser para emprego imediato na construção civil e em uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente; b) devem ser respeitados os direitos minerários na área de exploração; e c) vedada a comercialização das substâncias minerais.

26. Ao regulamentar o parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, o revogado Decreto nº 3.358, de 2000, estabeleceu que a extração mineral nessa situação dependeria de registro no extinto DNPM (atual ANM), exigência mantida no Decreto nº 9.406, de 2018, que o sucedeu. Confira-se:

Art. 13. Os regimes de aproveitamento de recursos minerais são:

(...)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos:

I - órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo-lhes permitida, **por meio de registro de extração**, a ser disciplinado em Resolução da ANM, a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em Portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização; e

27. As formalidades do registro de extração estão previstas na Resolução ANM nº 1, de 10 de dezembro de 2018. Seguem os principais dispositivos:

Art. 2º A extração de substâncias minerais para emprego imediato na construção civil para uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente por órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o definido em portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia, **depende de registro na Agência Nacional de Mineração - ANM**, na forma do disposto neste ato normativo.

Art. 4º O registro de extração será pleiteado em requerimento eletrônico disponível no [sítio da ANM](#), devendo conter os seguintes elementos de instrução:

I - qualificação do requerente (órgão da administração direta ou autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios);

II - indicação da substância mineral a ser extraída;

III - memorial contendo:

- a) informações sobre a necessidade do uso da substância mineral indicada em obra pública, devidamente especificada, a ser executada diretamente pelo requerente;
- b) dados sobre a localização e a extensão, em hectares, da área objetivada;
- c) indicação dos prazos previstos para o início e para a conclusão da obra;
- d) memorial explicativo da lavra, onde deverão ser descritas as operações de extração mineral e de recuperação da área minerada.

IV - planta de situação e memorial descritivo da área; e

V - licença de operação expedida pelo órgão ambiental competente.

(...)

§ 3º Não atendidas as exigências no prazo de trinta dias, contado a partir da publicação do seu extrato no DOU, o requerimento será indeferido.

Art. 7º **A declaração de registro da extração será emitida pela ANM** e seu extrato deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

28. A Advocacia-Geral da União, no Parecer nº AC - 045, de 22/08/2005, aprovado pelo Presidente da República e publicado no DOU em 21/11/2005, seção 1, reconheceu a existência de permissão legal para a exploração mineral na forma prevista no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967 e a necessidade da observância dos procedimentos estabelecidos na legislação. Confira-se:

(...)

12. Essa extração de recursos minerais feita pelos órgãos e entidades públicas, que será empregada imediatamente na construção civil, não se caracteriza como atividade econômica, pois a sua finalidade não é auferir lucro, mas sim satisfazer um interesse público que ultrapasse a utilidade da exploração industrial.

(...)

20. Além de não existir vedação na Carta Magna a que os órgãos e entidades públicas explorem, sem finalidade lucrativa, os recursos minerais quando exigir o interesse público, cabe destacar, como foi devidamente mencionado nos Pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNPM e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia, que há permissão expressa em norma infraconstitucional que ampara o entendimento supracitado. Essa autorização legal está prevista no art. 2º, parágrafo único, do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967), com a redação dada pela Lei nº 9.827, de 27 de agosto de 1999, senão vejamos:

(...)

21. Verifica-se, diante da norma acima mencionada, a possibilidade dos órgãos da administração direta e as entidades autárquicas dos entes federados explorarem os recursos minerais na forma legalmente estabelecida.

22. Não resta dúvida de que o parágrafo único do art. 2º do Código de Mineração traz um comando normativo bastante claro no sentido de permitir aos citados órgãos e entidades públicas a exploração dos recursos minerais para uso exclusivo em obras públicas, observando, contudo, os procedimentos legais previstos no citado Código.

23. Ora, não há como deixar de aplicar no caso em tela a referida permissão legal, uma vez que seus efeitos normativos estão em plena vigência. Ademais, deve-se levar em consideração a presunção de constitucionalidade da referida norma, cabendo assim ao interprete buscar o seu sentido em conformidade com a Constituição Federal.

24. Dessa forma, a permissão de extração de recursos minerais pela própria Administração Pública, por meio de seus órgãos ou entidades, estaria amparada no princípio da legalidade que rege os atos administrativos.

(...)

28. No entanto, é necessário que o 11º Batalhão de Engenharia e Construções do Exército Brasileiro regularize a exploração de recurso mineral na área localizada no Município de Araguari perante o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, conforme as regras estatuídas no Decreto nº 3.358, de 2 fevereiro de 2000.

29. Para que se efetive essa regularização, faz-se mister que os alvarás de pesquisa concedidos à empresa ARPASA-ARAGUARI PAVIMENTAÇÕES LTDA, sejam revogados na parte em que autorizam a pesquisa na área utilizada pelo Exército Brasileiro, sob o fundamento da prevalência do interesse público, conforme os entendimentos constantes nos autos, exarados pelo Ministério de Minas e Energia e pelo DNPM.

43. Pelo exposto, conclui-se que:

a) o parágrafo único do art. 2º do Código de Mineração (Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) permite a extração por parte dos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente;

b) os alvarás de pesquisa concedidos à empresa ARPASA-ARAGUARI PAVIMENTAÇÕES LTDA, podem ser revogados, com base no art. 42 do Código de Mineração, excluindo-se a área utilizada pelo 11º Batalhão de Engenharia e Construções do Exército Brasileiro, sob o fundamento da prevalência do interesse público e da permissão legal contida no parágrafo único do art. 2º do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 1967), com a redação dada pela Lei nº 9.827, de 1999, conforme os fundamentos acima mencionados e pelas razões apresentadas no PARECER CONJUR/MME Nº 225/2005, do Ministério de Minas e Energia e no PARECER Nº 011-2/2003-PF 3ºDS/DNPM/MG do DNPM;

c) se deve proceder a regularização junto ao DNPM da área utilizada pelo 11º Batalhão de Engenharia e Construções do Exército Brasileiro, com o respectivo registro, em conformidade com o Decreto nº 3.358, de 2 fevereiro de 2000; e

(...)

29. A CONJUR-MME, nas INFORMAÇÕES n. 00119/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU (seq.13), esclareceu que a exigência do ato de consentimento estatal prévio no caso da extração de recurso mineral por pessoa de direito público foi atenuado pelo legislador, mas não afastada a necessidade do controle, fiscalização e arquivamento da atividade minerária realizada perante o órgão competente. Eis o que destacou:

40. Como regra geral constitucional, a pesquisa e lavra de recursos minerais depende de ato de consentimento estatal prévio (entre outros requisitos), **situação que é atenuada apenas quando a pessoa que explora o recurso mineral for órgão da administração direta ou autárquica; a substância esteja definida em Portaria do Ministério de Minas e Energia; seu uso seja exclusivo em obras públicas executadas diretamente pela pessoa jurídica de direito público; e desde que sejam respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras, sendo vedada a comercialização.**

(...)

42. Pois bem, de todo o esforço hermenêutico introdutório destas considerações, é possível observar que a regra excepcional mencionada pelo Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, apenas afasta os órgãos da administração direta e autárquica da necessidade de se submeter aos regimes de autorização de pesquisa e de concessão de lavra. Nessa oportunidade é importante a lembrança da regra de ouro que preceitua que a interpretação das exceções deve ser restritiva, ou, para alguns, literal.

43. **Significa dizer que mesmo gozando da prerrogativa do artigo 2º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, os órgãos da administração direta e autárquica ainda devem se submeter ao controle, fiscalização e arquivamento de todas as atividades minerárias realizadas no país, pelo DNPM (atual ANM).** E as razões para tanto são incrivelmente simples. De início, a exploração mineral é atividade de interesse público; ademais, também é atividade que demanda consentimento estatal prévio; é atividade que causa significativo impacto ambiental; influencia diretamente na balança comercial das *commodities*; e os recursos minerais pertencem à União.

30. Com efeito, o registro de extração pode ser compreendido como a formalidade necessária ao exercício do direito previsto no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, visando o controle, a fiscalização e o arquivamento da atividade minerária pela Administração.

31. O Decreto nº 11.197, de 2022, que alterou o Decreto nº 9.406, de 2018, introduziu dispositivo prevendo que a realização de trabalhos de pesquisa ou extração mineral sem título autorizativo ou em desacordo com o título obtido é considerada infração administrativa, cuja sanção deve ser disciplinada pela ANM. Confira-se:

Art. 54. Constitui infração administrativa ao Decreto-Lei nº 227, de 1967 - Código de Mineração, cujas sanções serão disciplinadas na forma prevista no § 17 do art. 52 deste Decreto: (Redação dada pelo Decreto nº 11.197, de 2022)

(...)

XIX - realizar trabalhos de pesquisa ou extração mineral sem título autorizativo ou em desacordo com o título obtido; (Incluído pelo Decreto nº 11.197, de 2022)

Art. 70. O descumprimento das obrigações previstas nos incisos V, IX, X, XI, XII, XIII, XVI, XVIII e **XIX** do caput do art. 34 implicará a aplicação de sanções a serem disciplinadas pela ANM. (Redação dada pelo Decreto nº 11.197, de 2022)

32. O art. 2º da Lei nº 8.176, de 1991, considera crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, a exploração de matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo. Eis o teor:

Art. 2º Constitui crime contra o patrimônio, **na modalidade de usurpação**, produzir bens ou **explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo.**

Pena: detenção, de um a cinco anos e multa.

33. Semelhante previsão é estabelecida para fins de proteção do meio ambiente na Lei nº 9.605, de 1998. Confira-se:

Art. 55. **Executar** pesquisa, lavra ou **extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença**, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.

34. A PGU informou ser pacífica a jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça quanto à descaracterização da tipicidade penal da conduta do art. 55 da Lei nº 9.605, de 1998, “quando a extração da substância mineral é realizada para emprego imediato na obra pública executada diretamente pelo Município”. Seguem as ementas dos julgados neste sentido:

RECURSO ESPECIAL. ART. 55, DA LEI Nº 9.605/98. EXTRAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS PELO MUNICÍPIO. **DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO NA HIPÓTESE DO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DL 227/67.**

Não comete o crime do art. 55, da Lei nº 9.605/98 o Prefeito que, ainda que sem autorização, concessão ou licença, extrai substância mineral, desde que o material tenha emprego imediato em obra pública executada diretamente pelo Município, nos termos do parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227/67, com redação dada pela Lei nº 9.827/99. Recurso desprovido. (REsp 876.915/RS, Relator Ministro FELIX FISCHER, DJ

HABEAS CORPUS. CRIME AMBIENTAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 55 DA LEI Nº 9.605/98. EXTRAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS. **AUTORIZAÇÃO**, PERMISSÃO, CONCESSÃO OU LICENÇA. ENTES PÚBLICOS. OBRA PÚBLICA. **DESNECESSIDADE**. DECRETO-LEI Nº 227/67. ATIPICIDADE DA CONDUTA. EXECUÇÃO EFETUADA POR TERCEIROS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. ANÁLISE E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Não há como reconhecer a alegada inépcia da denúncia, que atende aos requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, contendo todos os elementos indispensáveis à persecução penal, bem como operando a uma descrição suficiente do comportamento do paciente tido como delituoso, possibilitando sua defesa sem qualquer dificuldade.

2. **No termos do parágrafo único do artigo 2º do Decreto-Lei 227/67, com a redação dada pela Lei nº 9.827/99, a extração mineral praticada por órgão da administração, para utilização em obra pública, dispensa autorização do respectivo ente público.**

3. Se a conduta do paciente obedeceu ao projeto apresentado pela Administração Pública para a execução de obra licitada, não há que se lhe atribuir responsabilidade penal que não existiria se o executor fosse o órgão licitante.

4. Não cuidando do Tribunal de origem do tema sob o enfoque da falta de proporcionalidade entre os benefícios sociais decorrentes da construção da obra e os pequenos danos causados, além de ser matéria de alta indagação, no que procura afastar a tipicidade da conduta quanto aos crimes contra a flora, inviável de ser a questão enfrentada no âmbito restrito da via eleita.

5. Ordem parcialmente concedida para trancar a ação penal, quanto ao delito previsto no artigo 55 da Lei nº 9.605/98, por atipicidade da conduta. (HC 31395 / SC, Relator Ministro PAULO GALLOTTI, DJe 08/06/2009)

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIME AMBIENTAL. EXTRAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS PELO MUNICÍPIO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. **DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO**. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DL 227/67. RECURSO PROVIDO.

1. Por expressa previsão do art. 2º, parágrafo único, do Decreto- Lei nº 227/67 que deu nova redação à Lei nº 9.827/99, não há a caracterização da tipicidade da conduta do art. 55 da Lei nº 9.605/98, quando a extração da substância mineral é realizada para emprego imediato na obra pública executada diretamente pelo Município.

2. Recurso provido para extinguir a ação penal a que respondem os recorrentes.(RHC 33669 / RJ, Relator Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, DJe 28/06/2013)

35. Acrescente-se a decisão em sede monocrática (Resp 926551-RS, Relatora Ministra Jane Silva (Desa. Convocada do TJ/MG), DJe 07/08/2008), na qual foi ressaltado que a exigência do registro de extração de que trata o art. 2º do Decreto nº 3.358, de 02/02/2000, “não tem o condão de descaracterizar permissão expressa concedida em lei (9.827/99)”. Confira-se:

(...)

É o relatório.

O Decreto-Lei nº 227/67, especialmente o comando do parágrafo único do seu art. 2º, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.827, de 27/08/1999:

(...)

A Lei nº 9.827/99, ao acrescentar o apontado parágrafo único ao art. 2º do Decreto-lei nº 227/67, descriminalizou a conduta objeto do presente termo circunstanciado, **pois permitiu aos Municípios a extração de minerais (substância mineral de emprego imediato na construção civil, segundo o art. 1º, I, da Portaria nº 23, de 03/02/2000), independentemente de autorização, concessão, permissão ou licença - elementos integrantes do tipo do art. 55 da Lei 9.605/98.**

A exigência legal de que a substância extraída seja destinada a “uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente” encontra-se caracterizada. Segundo consta dos autos, o basalto estava sendo retirado para pavimentação de vias públicas do Município.

Ressalte-se ainda que, regulamentando a Lei 9.827/99, o Decreto nº 3.358, de 02/02/2000, prevê, em seu art. 2º, a necessidade de registro junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM:

Art. 2º A extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em portaria do Ministro do Estado de Minas e Energia, por órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados e Municípios, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, depende de registro no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, na forma do disposto neste decreto “.

Ocorre, contudo, que a exigência de mero registro administrativo, constante em decreto regulamentador não tem o condão de descaracterizar permissão expressa concedida em lei (9.827/99). Neste sentido, a lição do Ministro Felix Fischer, que, julgando o REsp 876.915, relevou que tal permissão afasta a ilicitude da conduta do administrador e do próprio Município, citando, para tanto excerto do TRF/4ª Região:

“...a exigência estabelecida pelo Decreto nº 3.358/00 não subsiste ante a Lei nº 9.827/99, que expressamente dispensou as pessoas jurídicas de direito público interno de obterem concessão, autorização, licenciamento, permissão ou monopolização para extração de substâncias minerais, quando empregadas imediatamente em obras públicas.

Não se poderia admitir a hipótese de que um indivíduo pudesse ser processado, julgado e condenado por um crime previsto apenas em um decreto regulamentador de uma lei que não prevê nenhum dos elementos objetivos do tipo penal: permissão, concessão ou licença.

Ademais, o artigo 2º do Decreto nº 3.358 de 02.02.2000 condiciona a extração de substâncias minerais a

um mero registro administrativo, e não a uma permissão, concessão ou licença, que constituem os elementos objetivos do tipo..."

Diante dessas considerações, não subsiste a tipicidade da conduta relatada nesta notícia crime, já que a extração de minerais (basalto), quando realizada pelo Município e destinada a uso em obra pública por ele executada diretamente, prescinde de concessão, autorização, permissão ou licença, a teor do disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227/67, com a redação que lhe foi dada pela Lei 9.827/99".

(...)

36. De acordo com os mencionados julgados, não configura o crime previsto no art. 55 da Lei nº 9.605, de 1998 (crime contra o meio ambiente), a extração de substância mineral nos moldes do parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967, desacompanhada de prévia autorização, quando a substância mineral for para utilização em obra pública executada diretamente pelo ente federativo. Entendimento que pode ser estendido ao crime de que trata o art. 2º da Lei nº 8.176, de 1991 (crime contra o patrimônio público).

37. Para o STJ, o prévio consentimento estatal é dispensável na extração mineral realizada na forma do parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967, porque afastada pela própria lei. É o que se colhe dos trechos dos votos condutores dos julgados a seguir mencionados:

(...)

Tem-se, assim, que a conduta que se atribui aos recorrentes, extração de mineral – saibro, não configura o ilícito penal previsto no art. 55 da Lei nº 9.605/98, quando realizada pelo Município e destinada a uso em obra pública diretamente por ele executada, **prescindindo de concessão, autorização, permissão ou licença, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227/67, com redação dada pela Lei nº 9.827/99.**

(...) RHC 33669 / RJ

(...)

Portanto, é certo que a extração mineral praticada por órgão da administração, para utilização em obra pública, dispensa autorização do respectivo ente público.

HC 31395 / SC

(...)no caso em tela não subsiste o delito do art. 55, da Lei nº 9.605/98, uma vez que a extração de minerais (basalto), quando realizada pelo Município e destinada a uso em obra pública por ele executada diretamente, prescinde de concessão, autorização, permissão ou licença, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227/67, com redação dada pela Lei nº 9.827/99.

REsp 876915/RS

38. Além disso, considera o registro de extração estabelecido no Decreto nº 3.358, de 2000, e mantido pelo Decreto nº 9.406, de 2018, como “mero registro administrativo”, sem fins autorizativos.

39. Embora esses julgados tenham sido expedidos na seara criminal, não há como deixar de reconhecer a sua repercussão na questão debatida nos autos.

40. Ao considerar dispensável a exigência de autorização estatal para a extração de substância nos moldes do parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967, e reconhecer que o registro de extração não tem fim autorizativo, o entendimento jurisprudencial afasta a tese sustentada pela CONJUR-MME no sentido de que a ausência do registro de extração configura uma ilegalidade, situando-a no campo da irregularidade, consoante defende a PFE-ANM.

41. Por outro lado, ao afastar a tipicidade penal por ausência de autorização estatal, desde que comprovado o emprego da substância mineral em obra pública realizada diretamente pelo ente federado, evidencia a compreensão de ser suficiente ao cumprimento do parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, o atendimento das condições neste estabelecidas, já que dispensável a autorização na espécie. Entendimento que impacta na avaliação sobre a responsabilidade civil.

42. A legislação não prevê a reparação civil como consequência da ausência do registro de extração de que trata o Decreto nº 9.406, de 2018. Recorrendo aos arts. 186 e 927 do Código Civil de 2002, eis o que estabelecem:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, **violar direito e causar dano a outrem**, ainda que exclusivamente moral, **comete ato ilícito**. (Vide ADI nº 7055) (Vide ADI nº 6792)

Art. 927. Aquele que, **por ato ilícito** (arts. 186 e 187), **causar dano a outrem**, fica obrigado a repará-lo. (Vide ADI nº 7055) (Vide ADI nº 6792)

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

43. A obrigação reparatória civil decorre da existência de dano ou de violação de direito, porque o descumprimento de uma norma pode ou não ocasioná-lo. Segundo Silvio de Salvo Venosa *in Direito Civil Obrigações e Responsabilidade Civil*, 17 ed., “somente haverá possibilidade de indenização, como regra, se o ato ilícito ocasionar dano”. Destaca ainda o autor

civilista:

“O dano ou interesse deve ser atual e certo; não sendo indenizáveis, a princípio, danos hipotéticos. **Sem dano ou sem interesse violado, patrimonial ou moral, não se corporifica a indenização.** A materialização do dano ocorre com a definição do efetivo prejuízo suportado pela vítima”.

44. No que interessa propriamente a ausência do registro de extração, alguns tribunais federais, notadamente o TRF4, têm decidido no sentido de considerar não devida a reparação civil na situação em que a extração mineral atender às condições estabelecidas na lei, porque não haveria dano a ressarcir. A questão ainda não está pacificada, segundo destacou a PGU, mas o julgados a seguir demonstram a tendência de consolidação nesse sentido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE RECURSO MINERAL. BASALTO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PREFEITURA MUNICIPAL. PEDREIRA. OBRAS PÚBLICAS. DECRETO-LEI 227/67. ATO ILÍCITO INDENIZÁVEL.

1. Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), haja vista que (a) a norma insculpida no artigo 37, §5º, da CRFB, enquanto excepcional, comporta interpretação restritiva; e (b) o prazo trienal previsto no artigo 206, §3º, IV, do CC é geral, cedendo espaço ao prazo especial, por regra de hermenêutica.

2. A ação civil pública se mostra adequada à tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos, relacionados ao meio ambiente (art. 1º da Lei nº 7.347/85 e art. 225 da Constituição Federal). Assim, possível a pretensão de ressarcimento do erário em razão de extração irregular de basalto - bem da União, nos termos do art. 20, IX, da Constituição Federal - por meio de ação civil pública.

3. **A legislação permitiu a exploração dos recursos minerais para uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente pelos órgãos municipais, sem a necessidade de obtenção de autorizações, licenças ou permissões, prevendo apenas a exigência do registro. Embora não formalizado o registro, nos termos do Decreto 3.358/2000, o Município não deve ser responsabilizado pelo ressarcimento do minério extraído na hipótese em que demonstrado seu emprego exclusivo em obras públicas.**

4. Ainda que o Município estivesse abrangido pela exceção prevista no art. 2º, § único, do Decreto-Lei 227/67, a empresa prestadora dos serviços de detonação e transporte das rochas (fases prévias e necessárias para a extração do basalto, estando incluída no conceito da lavra) não estava dispensada em proceder à respectiva regularização da extração, tanto que, inclusive, constou dentre as obrigações assumidas quando da assinatura do contrato com a Prefeitura Municipal.

5. Condenação na esfera penal por crime de usurpação, eis que comprovadas a materialidade e autoria delitiva, e demonstrado o dolo do agente.

6. A extração irregular de basalto em área específica, à revelia da autorização do DNPM, configura também ato ilícito civil e atrai a incidência dos artigos 186, 884 e 927 do Código Civil.

7. Improcede a pretensão de ressarcimento do volume total extraído da lavra, na medida em que não é possível identificar a época exata da extração, o que impede a imputação de responsabilidades.

8. Hipótese em que o réu era contratado para a realização de serviços considerados como etapas da extração do basalto, sendo remunerado de acordo com as previsões contratuais, razão porque viável o arbitramento de um valor com vistas ao ressarcimento ao erário pela extração irregular do minério, considerando a prescrição quinquenal decretada e os custos envolvidos para o desempenho dos serviços contratados no período, de modo a não ensejar enriquecimento ilícito para nenhuma das partes.

9. Apelação da União improvida. Apelação do réu parcialmente provida."(TRF4, APELREEX 5009066-72.2012.404.7202, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 18/12/2015)

CONSTITUCIONAL, AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. Ação Civil Pública. Extração Mineral sem Autorização Legal. Ressarcimento. Pedido Improcedente. Decreto-Lei 227/1967 e Decreto 3.358/2000. **DESNECESSIDADE DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA. MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DIRETA DO CASCALHO IRREGULARMENTE EXTRAÍDO EM OBRAS. REMESSA NECESSÁRIA. DESPROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA.**

1. Trata-se de remessa necessária em ação civil pública na qual a União pleiteia o ressarcimento pelo cascalho extraído irregularmente pelo Município de Porto Velho.

2. **Na hipótese dos autos, como as espécies normativas aplicáveis excluem qualquer compensação financeira a favor da União por material extraído pelo Município para aplicação direta em suas obras, nada a reparar na sentença, ante a inexistência de suporte jurídico que corrobore o pleito.**

3. Remessa oficial desprovida.

(REO 0001915-16.2015.4.01.4100, DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, TRF1 - SEXTA TURMA, PJe 02/03/2021 PAG.)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. EXTRAÇÃO MINÉRIO PELO ENTE MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE REGISTRO JUNTO AO DNPM. UTILIZAÇÃO EM OBRA PÚBLICA. **RESSARCIMENTO INDEVIDO.**

Não havendo previsão legal para quantificar o desrespeito à falta de registro perante o DNPM para extração de bens minerais, por entidade municipal, para atendimento de necessidades públicas, e tendo a UNIÃO indicado como precificação apenas o valor de mercado dos bens minerais extraídos, improcede o pleito de sanção ao ente. (TRF4 5003337-10.2013.4.04.7209, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO DE SAIBRO À UNIÃO. A EXTRAÇÃO DE SAIBRO PELOS MUNICÍPIOS, DE ACORDO COM O §1 DO ART. 2 DO CÓDIGO DE MINERAÇÃO, INDEPENDE DE REGISTRO OU AUTORIZAÇÃO JUNTO AO DNPM, DESDE QUE ATENDIDAS AS CONDIÇÕES DISPOSTAS. A INTERPRETAÇÃO DE QUE OS ARTS. 2º E 3º DO DECRETO Nº 3.358/00 ESTARIA APENAS REGULAMENTANDO O EXERCÍCIO DO DIREITO DOS MUNICÍPIOS, DISPOSTO NO §1 DO ART. 2 DO CÓDIGO DE MINERAÇÃO NÃO É CONSENTÂNEA PORQUE CONFERIRIA AO REGISTRO UM CARÁTER AUTORIZATIVO, NÃO PREVISTO NA NORMA ORIGINÁRIA. **NÃO HÁ RAZÃO PARA RESSARCIMENTO DO MINÉRIO (SAIBRO) À UNIÃO.** SENTENÇA MANTIDA. APELO NÃO PROVIDO.

1. A extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil pelos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para uso exclusivo em obras públicas, por eles executadas diretamente, não se sujeitam aos regimes descritos no Código de Mineração e não dependem de autorização do DNPM, a teor do §1 do art. 2 do código de mineração.

2. O entendimento acolhido neste TRF4 de que o Decreto nº 3.358/00, arts. 2º e 3º, vigente à época dos fatos, não faculta ao DNPM ou ao Ministério de Minas e Energia restringir o direito dos municípios quando a norma, a qual expressa por suficiente o atendimento dos critérios do §1 do art. 2 do Código de Mineração, para a lavra, observados os seus requisitos.

3. **O registro de que trata o Decreto nº 3.358/00, arts. 2º e 3º, tem caráter informativo e não autorizativo; logo, não há razão para falar-se de ressarcimento à União, pois o minério foi usado em obras públicas, executadas pelo próprio município em prol de seus munícipes; fato que a União reconhece, logo, sendo o apelado ente integrante da federação e o registro uma formalidade sem natureza permissionária, não há dano patrimonial a ser ressarcido em favor da União.** (TRF4, AC 5007419-87.2017.4.04.7001, TERCEIRA TURMA, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 15/12/2021)

45. De fato, o objetivo da regra estabelecida no parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967, é permitir que órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados e Municípios extraíam as substâncias minerais, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, para emprego imediato em obra pública diretamente executada pelo ente federativo, sob as condições estabelecidas, visando a redução de custos da obra e em prol da coletividade.

46. Para isso, é necessária a realização do registro de extração na forma prevista no Decreto nº 9.406, de 2018, que não prevê o cabimento de reparação civil na hipótese da não observância dessa exigência.

47. Com efeito, a ausência do registro de extração, por si só, não tem o condão de ensejar o cabimento de reparação civil, se, no caso concreto, restar comprovado o atendimento das condições estabelecidas no parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967, isso porque o interesse público estará atendido e, conseqüentemente, afastada a configuração de um possível dano civil. Situação que não impede a incidência de outras repercussões (ex. administrativa, ambiental e penal).

III - Conclusão

48. Por todo o exposto, e para fins de uniformização de que trata o inciso I do art. 35 do Decreto nº 12.540, de 2025, conclui-se:

a) a exploração ou aproveitamento dos recursos minerais se faz mediante autorização ou concessão pela União, na forma da lei, conforme estabelece o § 1º do art. 176 da Constituição Federal de 1988;

b) o parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967 (Código de Mineração) confere permissão aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para extração de substâncias minerais, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, destinadas ao emprego imediato em obra pública diretamente realizada por estes, sem a necessidade de submissão aos regimes de aproveitamento econômico das substâncias minerais (concessão, autorização, licenciamento, permissão, monopolização);

c) para a extração da substância mineral de que trata o parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, é necessária a realização do registro de extração perante a Agência Nacional de Mineração - ANM, conforme estabelece o inciso I do parágrafo único do art. 13 do Decreto nº 9.406, de 2018;

d) o registro de extração instrumentaliza o exercício do direito previsto no parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 1967, e permite o controle, a fiscalização e o arquivamento da atividade minerária pela Administração. A sua ausência configura uma irregularidade;

e) a teor dos arts. 186 e 927 do Código Civil de 2002, a obrigação reparatória é devida diante da existência de dano ou de violação de direito; e

f) sem prejuízo das demais repercussões eventualmente cabíveis (ex. administrativa, ambiental e penal), a ausência do registro de extração de que trata o Decreto nº 9.406, de 2018, não enseja o cabimento de reparação civil se, no caso concreto, restar demonstrado o atendimento das condições estabelecidas no parágrafo único do art. 2º, do Decreto-lei nº 227, de 1967 (as substâncias foram empregadas na construção civil e em uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente pelo ente federado, respeitados os direitos minerários na área de exploração e não haver comercialização das substâncias minerais), porque a legislação é silente quanto a essa previsão, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera dispensável a exigência de autorização nessa espécie de extração mineral e o atendimento das condições estabelecidas na lei afasta a configuração de um possível dano civil.

À consideração superior.

Brasília, 08 de agosto de 2025.

MÁRCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416030491201798 e da chave de acesso c88c510b

Notas:

1. Art. 35. À Consultoria Nacional da União de Uniformização compete:
I - analisar e emitir manifestação jurídica para propor soluções de controvérsias jurídicas para a uniformização da jurisprudência administrativa;
2. Art. 20. São bens da União:
(...)
IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
3. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1129191&filename=Dossie-PL%204862/1998



Documento assinado eletronicamente por MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2672564645 e chave de acesso c88c510b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 08-08-2025 15:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00138/2025/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 00416.030491/2017-98

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO
ASSUNTO: EXTRAÇÃO DE SUBSTÂNCIA MINERAL NA FORMA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 227, DE 1967, SEM REGISTRO DE EXTRAÇÃO NA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM

1. Aprovo o PARECER n. 00027/2025/DECOR/CGU/AGU, da lavra da Dra. MÁRCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, e o acolho em seus fundamentos fáticos e jurídicos, conforme disposto no art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999, bem como no art. 7º e inciso I do art. 8º, ambos da Portaria AGU nº 1.399/2009.
2. Em decorrência do art. 15 da PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 14, DE 23 DE MAIO DE 2023, encaminho à Senhora Consultora Nacional da União de Uniformização para adoção das providências cabíveis.

Brasília, 12 de agosto de 2025.

JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Orientação

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416030491201798 e da chave de acesso c88c510b



Documento assinado eletronicamente por JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2774094347 e chave de acesso c88c510b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-08-2025 17:56. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE 1 - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00359/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 00416.030491/2017-98

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo o PARECER n. 00027/2025/DECOR/CGU/AGU e o DESPACHO Nº 00138/2025/CONUNI/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 13 de agosto de 2025.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO

Advogada da União

Consultora Nacional da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416030491201798 e da chave de acesso c88c510b



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2776995247 e chave de acesso c88c510b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-08-2025 16:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00168/2025/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 00416.030491/2017-98

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL - DNPM

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO

Senhor Consultor-Geral da União,

1. Estou de acordo com os termos do DESPACHO Nº 00359/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU, de autoria da Senhora Consultora Nacional da CONUNI.
2. Haja vista que existe divergência de entendimento com órgão não integrante da estrutura da Consultoria-Geral da União, no caso de aprovação por Vossa Excelência, mister se faz que os autos evoluam para apreciação do Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 14 de agosto de 2025.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416030491201798 e da chave de acesso c88c510b



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2780903594 e chave de acesso c88c510b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-08-2025 16:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

DESPACHO Nº 00610/2025/GAB-CGU/CGU/AGU

NUP: 00416.030491/2017-98

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL - DNPM

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO

1. Estou de acordo com o DESPACHO Nº 00168/2025/SUB-POP/CGU/AGU, de autoria do Senhor Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas, Dr. Bruno Moreira Fortes.
2. Submeto as manifestações ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União Substituto, para deliberação conclusiva.
3. Em seguida, solicito a devolução dos autos à Consultoria-Geral da União para os registros e encaminhamentos pertinentes.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

(assinado digitalmente)

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL

Advogado da União

Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416030491201798 e da chave de acesso c88c510b



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2823833895 e chave de acesso c88c510b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-12-2025 11:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº

ADOTO, nos termos do DESPACHO Nº 00610/2025/GAB-CGU/CGU/AGU, de autoria do Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União, Dr. André Augusto Dantas Motta Amaral, o PARECER n. 00027/2025/DECOR/CGU/AGU.

Brasília, *na data da assinatura eletrônica.*

FLAVIO JOSÉ ROMAN



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 458

NUP: 00416.030491/2017-98

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL - DNPM

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO

ADOTO, nos termos do DESPACHO Nº 00610/2025/GAB-CGU/CGU/AGU, de autoria do Consultor-Geral da União, Dr. André Augusto Dantas Motta Amaral, o PARECER nº 00027/2025/DECOR/CGU/AGU.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416030491201798 e da chave de acesso c88c510b



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3042555112 e chave de acesso c88c510b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-12-2025 18:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
COORDENAÇÃO DE AJUIZAMENTO E REPERCUSSÃO GERAL

PARECER Nº 00053/2025/SGCT/AGU

NUP: 00692.003874/2020-20

INTERESSADOS: ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS

ASSUNTOS: Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP. Tema 1118 da Repercussão Geral. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas. Ônus da prova. Proposta de OMC.

Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP. Tema 1.118 da Repercussão Geral. Supremo Tribunal Federal. Terceirização no âmbito da Administração Pública. Responsabilidade subsidiária por verbas trabalhistas. Impossibilidade de condenação fundada apenas de inversão do ônus da prova. Necessidade de demonstração concreta de comportamento negligente da Administração Pública. Parâmetros de fiscalização e segurança contratual. Tese firmada em repercussão geral com trânsito em julgado. Art. 25, inciso V, do Decreto nº 12.540/2025. Art. 2º, IV, VII e §1º, da Portaria AGU nº 487/2016. Autorização para abster-se de ajuizar ações, reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir de recursos interpostos. Diretrizes para eventual impugnação judicial e ajuizamento de reclamação constitucional. Orientações.

1. RELATÓRIO

1. Conforme relatado na **COTA n. 00198/2025/SGCT/AGU (seq. sapiens 752)**, em razão do julgamento de tese de repercussão geral (Tema nº 1.118), foi solicitada avaliação quanto à possível emissão de orientação em matéria constitucional referente ao referido assunto.

2. Em razão da natureza da matéria, foram solicitados subsídios à **Procuradoria Nacional da União de Trabalho e Emprego (PNTE)**, para que:

- (i) pronuncie-se a respeito de possível necessidade ou interesse na elaboração, por esta SGCT, de Orientação em Matéria Constitucional sobre o tema em questão (**tese fixada no tema nº 1.118 RG**);
- (ii) informe se há, no âmbito da PGU, orientação judicial já expedida sobre os aspectos infraconstitucionais da matéria;
- (iii), caso considere oportuno, manifeste-se sobre questões gerais de natureza constitucional que decorram **diretamente** do julgamento.
- (iv) informe se possui conhecimento de questão jurídica que justifique a indicação situação particularizada com distinção por hipótese fática ou jurídica diferenciada (a impor solução diversa), que mereça ser abordada em eventual OMC a ser elaborada sobre o tema

3. A tese a ser analisada nesse parecer foi prolatada nos termos do **acórdão juntado no sequencial nº 716** do sapiens, na data de 15.04.2025, quando o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida sob o Tema nº 1118, examinou a **possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas de empresa terceirizada com fundamento exclusivo na inversão do ônus da prova**.

4. O recurso foi interposto pelo Estado de São Paulo contra decisão da Justiça do Trabalho que lhe imputou responsabilidade subsidiária pelos créditos trabalhistas devidos por empresa contratada para prestação de serviços, sob a justificativa de que não teria sido comprovada a efetiva fiscalização contratual, aplicando-se, assim, a inversão do ônus da prova em favor do trabalhador. O acórdão recorrido do TST possui a seguinte ementa:

AGRAVO – AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SÚMULA Nº 331, ITENS V E VI, DO TST – ÔNUS DA PROVA. A decisão agravada observou os artigos 932, III, IV e VIII, do NCPC, e 5º, LXXVIII, da Constituição da República, não comportando reconsideração ou reforma. Agravo a que se nega provimento.

5. Em seu recurso, o Estado de São Paulo sustentou que, por ter contratado mediante licitação pública, observando os princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade, não pode ser responsabilizado por culpa *in eligendo*, de modo que rejeita a aplicação da responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, especialmente em razão de débitos trabalhistas da empresa contratada.

6. Afirmou também que as decisões recorridas não identificaram concretamente qualquer conduta culposa da Administração Pública, o que impossibilita sua responsabilização subsidiária pelas verbas trabalhistas inadimplidas pela contratada. Nesse passo, invocou o **Tema 246/RG (RE 760.931)**, ressaltando que eventual condenação subsidiária exige a comprovação inequívoca de conduta omissiva ou inadequada da Administração na fiscalização contratual.

7. Defendeu também que **cabe exclusivamente à parte reclamante provar a ausência de fiscalização adequada**, como decorrência lógica da presunção de legalidade dos atos administrativos, tratando-se, portanto, de fato constitutivo de seu direito. Ao final, requereu o provimento do recurso para cassar o acórdão recorrido, alegando violação à cláusula de reserva de plenário, ou, subsidiariamente, sua reforma por afronta aos arts. 5º, II, 37, caput, XXI e § 6º da Constituição Federal e ao entendimento firmado na ADC 16/DF, na Súmula Vinculante nº 10 e no RE 760.931.

8. Em 10 de dezembro de 2020, o Plenário do STF reconheceu a repercussão geral da questão constitucional:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ENCARGOS TRABALHISTAS GERADOS PELO INADIMPLEMENTO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS CONTRATADA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 16 E RECURSO EXTRAORDINÁRIO 760.931. TEMA 246 DA REPERCUSSÃO GERAL. **RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA AUTOMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO. MERA PRESUNÇÃO DE CULPA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.** MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. PAPEL UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL (grifo nosso)

9. A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário e pela fixação das seguintes teses, conforme conclusão presente na ementa do parecer:

Na caracterização da responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas de empresa terceirizada:

I – É ônus do trabalhador que alega o descumprimento de obrigações trabalhistas pela terceirizada demonstrar o vínculo com a empresa contratada pela Administração Pública.

II – É ônus do ente público demonstrar que cumpriu os deveres de boa escolha e fiscalização contratual adequada, periódica, documentada e publicizada, voltados a impedir o inadimplemento trabalhista da empresa contratada, englobando, no mínimo: a existência de regulamentação prevendo o modo e a frequência da fiscalização por seus agentes do cumprimento das obrigações trabalhistas; a efetiva realização das fiscalizações em relação à empresa.

10. Na qualidade de *amici curiae* foram admitidos: a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); a Associação Brasileira de Magistrados do Trabalho (ABMT); **a União**; os Estados do Amapá, de Alagoas, do Amazonas, do Acre, da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, de Mato Grosso do Sul, de Mato Grosso, do Pará, da Paraíba, do Piauí, do Paraná, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, de Roraima, de Santa Catarina, de Sergipe, do Tocantins e o Distrito Federal; a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras (Abrasf); a Federação Nacional dos Sindicatos das Empresas de Recursos Humanos, de Trabalho Temporário e Terceirizado (FENASERHTT); o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Sergipe; a Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat); a Central Única dos Trabalhadores; e o Município de São Paulo.

11. Ao julgar o caso, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido, afastando a responsabilidade do ente público, e fixando tese de repercussão geral conforme destacado em negrito:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRABALHISTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENCARGOS TRABALHISTAS GERADOS POR INADIMPLEMENTO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS CONTRATADA. ADC 16 E RE 760.931. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA AUTOMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRESUNÇÃO GENÉRICA DE CULPA. INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DÉBITOS DE TERCEIRIZADOS AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NA PREMISSA DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário interposto para discutir a possibilidade de transferência do ônus da prova à Administração Pública quanto à comprovação de ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas em contratos de prestação de serviços, visando à atribuição de responsabilidade subsidiária.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se, nos casos de inadimplemento de encargos trabalhistas por empresa prestadora de serviços, a Administração Pública pode ser responsabilizada subsidiariamente com base em inversão do ônus da prova, independentemente de comprovação de culpa *in vigilando* ou *in eligendo*.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A jurisprudência do STF reconhece a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que veda a transferência automática da responsabilidade ao poder público, exigindo, para tal responsabilização, a comprovação de conduta negligente na fiscalização dos contratos firmados com empresas prestadoras de serviços.

4. Nos precedentes fixados no RE 760.931 (Tema 246/RG) e na ADC 16, a Corte destacou a necessidade de prova da conduta culposa da Administração Pública, afastando a aplicação de inversão do ônus probatório para fundamentar a responsabilização subsidiária.

5. O reconhecimento da culpa exige demonstração específica de que a Administração, mesmo após ter sido notificada formalmente sobre o descumprimento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada, permaneceu inerte, omitindo-se em adotar as providências cabíveis para assegurar a regularidade contratual.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Recurso extraordinário provido, com afastamento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Tese de julgamento:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

(RE 1298647, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 13-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 14-04-2025 PUBLIC 15-04-2025)

12. Como se verifica pela ementa acima, a tese firmada no julgamento do RE 1.298.647, (Tema 1118 da repercussão geral), aprofunda a compreensão da jurisprudência constitucional acerca da responsabilidade subsidiária da Administração Pública por débitos trabalhistas de terceirizados, consolidando aquilo que já se decidira na ADC 16 e no RE 760.931 (Tema 246), condicionando qualquer condenação do ente público à comprovação da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

13. A decisão transitou em julgado em 29/04/2025, conforme certidão juntada aos autos.

14. Instada a se manifestar, a Procuradoria Nacional da União de Trabalho e Emprego (PNTE) apresentou manifestação por meio da **Nota Jurídica nº 01538/2025/PGU/AGU (seq. sapiens 760)**, ressaltando que se trata de tema bastante controvertido no âmbito da Justiça do Trabalho, cuja jurisprudência tinha se firmado de forma desfavorável ao ente público, em contrariedade ao entendimento firmado pelo STF. Sublinhou, ainda, a relevância do julgamento do RE nº 1.298.647/SP (Tema 1.118 da repercussão geral), destacando a existência de *“milhares de processos cuja tramitação estava suspensa na Justiça do Trabalho, envolvendo a União no polo passivo a título de responsável subsidiária, agora retomarão seu curso regular”*. Por fim, destacou a necessidade de atuação uniforme da AGU, afirmando que *“é relevante que sejam elaboradas diretrizes de atuação pela SGCT através de OMC a fim de que possa ser fortalecida a defesa da União em juízo”*.

15. Em razão das substanciais questões trazidas pela PNTE/PGU, trataremos especificamente no capítulo IV sobre os pontos tratados na **Nota Jurídica nº 01538/2025/PGU/AGU**.

16. Assim, considera-se imprescindível a emissão da presente OMC, com fundamento no art. 7º da Portaria AGU nº 487/2016, até em razão da quantidade de demandas e relevância do tema, conforme indicativo apresentado pela PGU.

17. Como se sabe, por se tratar de matéria definida em sede de repercussão geral, cumpre à Secretaria-Geral de Contencioso dar ciência às unidades de contencioso da AGU acerca da tese fixada, com as respectivas orientações, nos termos do art. 25, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 12.540/2025. Assim, a fim de garantir segurança jurídica à atuação dos Advogados da União nos processos correlacionados, de forma alinhada ao entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, encaminhamos sugestão de elaboração de OMC sobre o Tema 1118 da RG do STF.

2. DO JULGAMENTO PROFERIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RE Nº 1.298.647/SP (TEMA 1118 STF).

18. Faz-se necessário o exame do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no **RE nº 1.298.647/SP (Tema de Repercussão Geral nº 1.118)**, a fim de que qualquer membro da AGU, ao trabalhar em demandas nas quais se discute matéria semelhante, **possa identificar a possibilidade de êxito na defesa do interesse público**, bem como **a de abster-se de ajuizar ações, de contestar, de recorrer, de reconhecer a procedência do pedido e de desistir dos recursos já interpostos**, sempre dentro dos **limites objetivos do precedente** e com a devida atenção a eventuais hipóteses de **distinção** e à tutela da autoridade da decisão por meio de **recurso ou reclamação**.

19. Além disso, a matéria examinada demanda **esclarecimentos sobre os limites objetivos do precedente**

formado, incluindo o devido alerta sobre a possibilidade de hipóteses de distinção ou de interposição de medida judicial, como, por exemplo, recurso ou reclamação.

20. No caso, o Supremo enfrentou controvérsia em recurso extraordinário, com repercussão geral, sobre responsabilidade subsidiária do Poder Público por verbas trabalhistas inadimplidas por empresa terceirizada, aprofundando a discussão já abordada na ADC 16 e do RE 760.931 em questões relacionada à presunção genérica de culpa e responsabilidade e, sobretudo, a imputação fundada apenas na inversão do ônus da prova. Enfrentou-se ainda discussão sobre a possibilidade de se poderia transferir à Administração o encargo de provar a ausência de culpa na fiscalização dos contratos de serviços para atribuir-lhe responsabilidade subsidiária.

21. Conforme acima relatado, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, vinculado ao **Tema 1118 da Repercussão Geral**, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou a seguinte tese de Repercussão Geral:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

22. A tese foi firmada por maioria, prevalecendo o voto do Relator, Ministro Nunes Marques, vencidos parcialmente os Ministros Cristiano Zanin, Flávio Dino, Edson Fachin e Dias Toffoli

23. Os votos que consagraram a corrente majoritária consolidam entendimentos vinculantes sobre: (i) a **inadmissibilidade de responsabilidade automática ou por inversão genérica do ônus da prova e a necessidade de demonstração específica de culpa da Administração**; (ii) a **definição do que configura comportamento negligente**; (iii e iv) os **deveres positivos de fiscalização** e condicionamento de pagamentos em contratações.

24. Quanto ao primeiro ponto, no julgamento realizado, o STF foi categórico ao repelir qualquer forma de presunção genérica de culpa da Administração ou responsabilização automática, reiterando entendimento no sentido de que a Administração Pública não responde de forma subsidiária pelos débitos trabalhistas decorrentes do inadimplemento da empresa contratada para prestação de serviços quando a responsabilização estiver fundada apenas na inversão do ônus da prova. Assim, para que tal responsabilidade se configure, mostra-se indispensável que a parte autora demonstre concretamente a ocorrência de conduta negligente da Administração ou a existência de nexo causal entre o dano alegado e um ato comissivo ou omissivo do ente público.

25. Em seus fundamentos, o Relator destacou que *“a jurisprudência do STF reconhece a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que veda a transferência automática da responsabilidade ao poder público, exigindo, para tal responsabilização, a comprovação de conduta negligente na fiscalização dos contratos firmados com empresas prestadoras de serviços”*.

26. Reiterou-se, também, a necessidade de vincular qualquer condenação à demonstração de comportamento culposo específico, conforme julgados da Suprema Corte: *“nos precedentes fixados no RE 760.931 (Tema 246/RG) e na ADC 16, a Corte destacou a necessidade de prova da conduta culposa da Administração Pública, afastando a aplicação de inversão do ônus probatório para fundamentar a responsabilização subsidiária”*.

27. Como se sabe, na ADC 16/DF, o STF afirmou que ser *“constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93” e vedou a “transferência consequente e automática”* de encargos trabalhistas à Administração. Já no RE 760.931/DF (Tema 246/RG), fixou-se a tese de que *“o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.”*, impondo, para eventual condenação, a demonstração de culpa do ente público.”

28. Conforme esclarecido pelo relator, *“descabe transferir para o poder público, por presunção de culpa, a responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários devidos a empregado de empresa terceirizada. Não lhe é atribuído nem mesmo o dever de provar que não falhou em seus deveres legais”*.

29. Assim, o STF rejeitou a possibilidade de condenações automáticas ou fundadas em inversão abstrata do ônus da prova, reafirmando que a responsabilidade subsidiária somente pode emergir de conduta estatal concreta, **“comportamento**

comissivo ou omissivo que guarde nexo de causalidade com o dano sofrido pelo trabalhador”.

30. Ainda segundo o relator, admitir a inversão do ônus da prova na situação analisada equivaleria a reconhecer culpa presumida da Administração pela ausência de fiscalização no adimplemento dos encargos trabalhistas pela empresa contratada, transferindo-lhe automaticamente a responsabilidade. Assim, conforme enfatizado, a alteração do regime por meio da presunção relativa de culpa representaria um desvio da jurisprudência estabilizada, segundo a qual os atos da Administração Pública gozam de presunção de legitimidade e somente podem ser desconstituídos mediante prova concreta de ilegalidade ou violação ao ordenamento:

Para afirmar a responsabilidade subsidiária de ente público, é imprescindível prova taxativa do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano sofrido pelo trabalhador. Do contrário, subsiste o ato administrativo e exime-se a Administração Pública da responsabilidade por obrigações trabalhistas em relação àqueles que não compõem seus quadros.

31. Dessa forma, a decisão não apenas reafirma a impossibilidade de presunções genéricas de culpa, mas também fixa parâmetro processual essencial: existência de prova taxativa do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano sofrido pelo trabalhador, *“aptos a revelar o procedimento culposo do ente público”*.

32. Quanto à definição normativa de comportamento negligente — elemento essencial para a configuração da responsabilidade subsidiária —, a Suprema Corte foi categórica em delimitar seu conteúdo e alcance. Estabeleceu-se que *“haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo”*. Com isso, o Tribunal afastou a possibilidade de se considerar negligência de forma presumida ou genérica, vinculando-a, ao contrário, a uma conduta omissiva qualificada e comprovada, na qual o ente público, mesmo cientificado por vias formais da irregularidade, se abstém de agir para corrigir a situação.

33. Desse modo, o Tribunal precisou que não basta mera alegação de descumprimento contratual pela prestadora, sendo imprescindível prova de omissão estatal após ciência formal. Entre as razões de decidir apontou que *“o reconhecimento da culpa exige demonstração específica de que a Administração, mesmo após ter sido notificada formalmente sobre o descumprimento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada, permaneceu inerte, omitindo-se em adotar as providências cabíveis para assegurar a regularidade contratual”*.

34. Nessa linha, a Corte também ressaltou os deveres positivos que recaem sobre a Administração no exercício da fiscalização contratual. A tese fixada reafirma que *“constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato (art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74)”*. Trata-se, assim, de uma incumbência de caráter ativo, nas hipótese expressamente mencionadas, que exige efetiva atuação para assegurar condições laborais compatíveis com os direitos fundamentais dos trabalhadores.

35. No plano preventivo e contratual, o Supremo ainda explicitou que a Administração não pode restringir-se a uma postura passiva, devendo adotar mecanismos concretos de proteção. A decisão firmou que *“nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”*

36. Ao fixar esses parâmetros, a Corte não apenas definiu o conceito de negligência administrativa, mas também delineou um verdadeiro programa de deveres de fiscalização e de cautela contratual, que, se descumpridos, podem ensejar a responsabilização subsidiária do ente público.

37. Dito de outra forma, o precedente não apenas delimitou a responsabilidade em casos de omissão fiscalizatória, mas também impôs parâmetros objetivos de diligência administrativa, convertendo os deveres de segurança, higiene e fiscalização em obrigações expressas. Essas diretrizes funcionam como marcos de “boa administração”, cuja inobservância pode caracterizar a negligência que aciona a responsabilidade subsidiária.

38. Dentre os posicionamentos divergentes, destaca-se o posicionamento do Ministro Edson Fachin que defendeu que *“o ônus probatório, nessas circunstâncias, não pode recair sobre o trabalhador, pois que cabe à administração pública, que detém todos os meios legais e institucionais para isso, o dever legal de fazer prova de que agiu de acordo com a lei tanto no momento da contratação quanto nos momentos próprios de fiscalização”*. Assim, divergiu do Relator, por entender *“que, em face da imputação de culpa in vigilando e/ou in eligendo, o ente público é que tem o dever de comprovar que se desincumbiu de todas as medidas legais exigidas para fins de se eximir da responsabilidade por ter faltado com o dever de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços contratada”*.

3. DAS CONSIDERAÇÕES TRAZIDAS PELA PROCURADORIA NACIONAL DA UNIÃO DE TRABALHO E EMPREGO (PNTE)

39. Conforme relatado, na **NOTA JURÍDICA nº 01538/2025/PGU/AGU**, a Procuradoria Nacional da União de Trabalho e Emprego (PNTE) da Procuradoria-Geral da União considerou *“necessária a elaboração de Orientação em matéria*

40. Nos termos da referida manifestação, consignou-se que a jurisprudência trabalhista consolidara-se de forma desfavorável ao ente público, especialmente por meio da "inversão do ônus da prova em desfavor do ente público" e de interpretações que consideravam que "qualquer violação aos direitos trabalhistas nesses casos significaria falha na fiscalização pela Administração". Tal quadro, aliás, ensejou a interposição de *"inúmeras reclamações constitucionais pelos entes públicos prejudicados perante a Corte Suprema"*.

41. A Nota destacou a importância da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.298.647/SP (Tema 1.118 da Repercussão Geral), enfatizando o ponto segundo o qual: *"não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova"*.

42. A PNTE/PGU manifesta sua preocupação com o fato de que *"pode haver uma certa subjetividade interpretativa em torno dos precedentes vinculantes emanados pelo STF em prejuízo da União"*. Embora sugira que os acórdãos mais recentes tendem a aplicar o Tema 1.118 de forma mais clara, permitindo à União suscitar o debate sobre o ônus da prova, a principal dificuldade estaria nos processos pendentes no TST, formados sob a lógica do precedentes **E-RR 925-07.2016.5.05.0281**, no qual a SDI-1 atribuiu à Administração o dever de comprovar a fiscalização contratual, com base na ADC 16 e no Tema 246. Esse entendimento, que autorizava a responsabilização por culpa *in vigilando*, conflita com a tese do STF no Tema 1.118, que veda a inversão automática do ônus da prova. Por fim, a PNTE destaca que, embora o retorno dos autos à origem fosse a solução ideal para reexame probatório, tal providência não estaria garantida diante do silêncio do STF e do risco de atrasos processuais.

43. Ademais, de acordo com a PNTE/PGU, o STF deixou claro que a Administração incorre em culpa **in vigilando** se, notificada formalmente sobre descumprimento de obrigações trabalhistas pela contratada, **permanecer inerte**, seja por comunicação de trabalhador, sindicato ou órgão público. Registra, assim, que no item 4, "ii", da tese, fixou-se o dever de adotar medidas para garantir o adimplemento, inclusive condicionando o pagamento à comprovação de quitação das verbas do mês anterior (art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021). Diante disso, surge a dúvida: caso a Administração não exija tal comprovação e haja inadimplemento, estaria configurada sua culpa, ainda que venha a agir diligentemente após a ciência da irregularidade?

44. Quanto ao ponto, conforme trazido pela PNTE/PGU, o Min. Luís Roberto Barroso destacou no Tema 1.118 que a fiscalização da Administração é obrigação de **meio**, e não de resultado, afastando a responsabilidade automática do ente público. Ademais, observa-se que o item 4, "ii", da tese pode abrir margem para condenações com base em suposta fiscalização ineficaz, mesmo quando comprovada, o que já foi refutado pelo STF no precedente presente na **Rcl 15.052**. Na ocasião, a Corte entendeu que a responsabilização exige prova de **negligência reiterada** e nexos causal, não bastando alegações genéricas de ausência de fiscalização. Ao votar, no referido julgamento, o Min. Gilmar Mendes alertou contra fundamentos amplos e genéricos levariam à *culpa in vigilando* em quase todos os casos de inadimplemento. Nesse passo, registra que, embora o STF tenha exigido prova concreta de negligência, a previsão expressa do dever de condicionar pagamentos à quitação trabalhista pode ser utilizada pela Justiça do Trabalho para ampliar hipóteses de responsabilização, mesmo sem a caracterização de conduta reiteradamente negligente. Como informa:

Verificou-se que, apesar de, nesse momento, mostrarem-se ainda minoritários, há julgados no TST utilizando-se desse fundamento para condenação do ente público, ou seja, mesmo que comprovada a abertura de procedimento para apuração das irregularidades detectadas, entendeu-se que a fiscalização empreendida não foi eficaz em razão de falha na adoção de medidas preventivas que poderiam supostamente evitar o inadimplemento das verbas trabalhistas devidas aos trabalhadores. Fica o receio de que essa tese ganhe força na Justiça do Trabalho em desfavor da União.

45. Diante dessas dificuldades, a PGU informa entender relevante que **"a SGCT aborde na orientação quais parâmetros devem ser considerados para fins de impugnação da União ou, se for o caso, dispensa de atuação, considerando-se, especialmente, os processos em curso, cuja análise fático-probatória foi analisada, como mencionado, em um contexto em que prevalecia na Justiça do Trabalho que o ônus probatório era da Administração"**.

46. Além disso, foram elencadas manifestações já existentes no âmbito da PGU, tais como o Parecer nº 004/2014/AMFBA/DTB/PGU/AGU, a DEFESA MÍNIMA nº 00004/2018/PGU/AGU, o Parecer nº 00387/2019/PGU/AGU, e o Parecer Referencial nº 00033/2025/PGU/AGU, este último já atualizado para contemplar a tese fixada pelo STF.

4. DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA ABSTER-SE DE AJUIZAR AÇÕES, DE IMPUGNAR O CUMPRIMENTO DE SENTENÇA E DE EMBARGAR À EXECUÇÃO, RECONHECER A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, NÃO CONTESTAR, NÃO RECORRER E DESISTIR DE RECURSOS INTERPOSTOS. PROVIDÊNCIA A SEREM TOMADAS PELO ADVOGADO.

4.1 Requisitos para dispensa de Atuação.

47. A Portaria AGU nº 487/2016, com as alterações trazidas pela Portaria AGU nº 160, de 06 de maio de 2020, estabelece os parâmetros procedimentais a serem observados pelos membros da AGU em casos nos quais será possível: abster-se de ajuizar ações, impugnar o cumprimento de sentença, embargar a execução, reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir de recursos interpostos.

48. Para o que importa ao presente parecer, dispõe a referida portaria:

Art. 2º Os Advogados da União ficam autorizados a abster-se de ajuizar ações, de contestar, de impugnar o cumprimento de sentença, de embargar a execução e de recorrer, a reconhecer a procedência do pedido, e a desistir dos recursos já interpostos, quando o tema, a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com: [...]

IV - acórdão transitado em julgado, proferido em sede de recurso extraordinário representativo de controvérsia, processado nos termos do artigo 1.036 do CPC; [...]

VII - acórdão transitado em julgado, proferido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal ou súmula do Supremo Tribunal Federal; [...]

§ 1º A Secretaria-Geral de Contencioso expedirá orientações, quando necessário, sobre o alcance e parâmetros de súmula ou de acórdão do Supremo Tribunal Federal. [...]

49. No caso em tela, como já exposto anteriormente, a Suprema Corte fixou no Tema 1.118 da repercussão geral as seguintes teses:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanesecendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

50. Desse modo, com fundamento no **art. 2º, IV, VII e §1º da Portaria nº 487/2016**, orienta-se as unidades de contencioso da AGU a se absterem de ajuizar ações, contestar, recorrer, reconhecer a procedência do pedido e desistir de recursos interpostos nas demandas judiciais em que se reconheça ***“comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo”***.

51. Assim, poderá haver, conforme contextualização no caso concreto, dispensa de atuação recursal em situações em que se caracteriza a negligência quando for manifesta a violação aos deveres indicados nos itens “3” e “4” da tese: **3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74. 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”**

52. Tais hipóteses podem caracterizar, em tese, negligência, a ensejar dispensa de atuação, desde que (verificados ainda inércia e nexo causal conforme o contexto do caso concreto), nos exatos termos da Portaria AGU nº 487/2016 e da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.118 da repercussão geral.

53. Assim, ao se deparar com demandas nas quais se discute matéria ora examinada, o membro da AGU deve observar o que foi decidido pelo STF, considerando as diretrizes deste parecer, a fim de que possa concluir pela dispensa ou não de prosseguimento dos instrumentos necessários à defesa da União.

4.2 Esclarecimentos sobre os pontos trazidos pela PGU na Nota Jurídica nº 01538/2025/PGU/AGU:

54. No ponto, é oportuno aprofundar a análise diante das considerações apresentadas pela PNTE/PGU, cujas preocupações concentram-se em dois eixos principais.

55. O primeiro refere-se às questões probatórias e de responsabilização, sobretudo nos processos ainda pendentes no TST e formados sob a lógica anterior do E-RR 925-07.2016.5.05.0281, em que cabia à Administração comprovar a efetiva fiscalização contratual. Esse entendimento, alinhado à ADC 16 e ao Tema 246, consolidou a responsabilização por culpa in vigilando, em contraste com o Tema 1.118 do STF, que afastou a inversão automática do ônus da prova. A dificuldade maior - conforme informado - reside justamente nos processos já instruídos sob o critério anterior, nos quais subsiste o risco de interpretações subjetivas em prejuízo da União.

56. O segundo eixo envolve a **segurança jurídica e os parâmetros de atuação da União**, diante da possibilidade de que o item 4, “ii”, da tese seja aplicado pela Justiça do Trabalho como fundamento autônomo para condenação mesmo quando a fiscalização foi demonstrada, sob a alegação de ineficácia das medidas adotadas.

57. Quanto ao primeiro ponto, (ônus da prova e responsabilização), cumpre assentar que a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.298.647/SP (Tema 1.118/RG) veda, de modo categórico, a imputação de responsabilidade subsidiária com fundamento meramente em presunção que decorra da inversão: “*Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.*”

58. Tal definição, em verdade, **reafirma premissas já consolidadas na jurisprudência do STF**, conforme já exposto neste parecer.

59. Ademais, ainda que se compreenda que o momento processual em que se encontra cada processo na Justiça Trabalhista traga complexidade à análise específica, fato é que havendo processos pendentes e instruídos sob a lógica anterior de deslocamento do encargo probatório ao ente público, **não resta dúvidas que o julgamento também atinge esses processos**, até porque **não houve qualquer espécie de modulação temporal do julgamento**.

60. À luz desse parâmetro, a providência recursal a ser manejada **deverá sempre considerar as peculiaridades fático-probatórias do processo**, observadas, por exemplo, a existência (ou não) de notificação formal idônea, o conteúdo da fiscalização realizada e o nexo causal entre eventual omissão estatal e o dano trabalhista reconhecido.

61. Não obstante essa avaliação casuística, é igualmente certo que **haverá violação ao Tema 1.118** sempre que o *decisum* reconhecer a responsabilidade subsidiária **apoiando-se unicamente na inversão do ônus probatório**, sem lastro em prova concreta de comportamento negligente da Administração ou de nexo causal específico, hipótese em que a insurgência recursal se impõe para restaurar a autoridade do precedente e o devido regime jurídico de responsabilização delineado pela Suprema Corte.

62. Quanto ao segundo ponto, não há qualquer indicativo no sentido de que a mera omissão em **condicionar o pagamento** à “comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior” (item 4, “ii”, da tese; art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021) **configure, por si só, responsabilidade subsidiária da União**.

63. Embora o tema comporte certa margem de interpretação, a tese vinculante é clara ao exigir a demonstração de inércia após notificação formal idônea: “permanecer inerte” — isto é, não adotou as providências cabíveis. Ademais, por estarmos diante de hipótese de responsabilidade jurídica, a questão também depende, de que há **nexo causal** entre essa omissão e o dano.

64. A tese adotada pelo STF determina expressamente que “**haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo**” (tese do Tema 1.118). Logo, **se não havia notificação formal prévia e, uma vez cientificada, a Administração atua diligentemente, não se caracteriza a negligência nos termos definidos pelo STF** — ainda que não tenha sido previamente exigida a comprovação mensal de quitação.

65. Assim, nos parece que a violação apta a atrair a responsabilidade subsidiária **exigiria a presença dos elementos: (i) notificação formal, (ii) inércia e (iii) nexo causal**.

66. O item 4, “ii”, portanto, **atua como parâmetro de diligência contratual**, mas **não dispensa a prova desses elementos essenciais**. Verificada sua presença, contudo, **poderá estar configurada hipótese que justifica a dispensa de atuação judicial pela AGU**.

67. Nesse sentido, vide recente decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes na Reclamação nº 85598/RJ:

Trata-se de reclamação constitucional, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Município de Campo Bom, contra acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, proferido nos autos do Processo 0020700-46.2022.5.04.0371, assim ementado:

(...)

Com efeito, assentou-se entendimento no sentido que é **imprescindível que se comprove o conhecimento, pela Administração Pública, da situação de ilegalidade e sua inércia em adotar providências para saná-la**, vedada a condenação fundamentada unicamente no pressuposto da inversão do ônus da prova. De outra banda, **permanecendo ente público inerte após notificação formal do descumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora de serviços contratada, restará configurado o comportamento negligente da Administração**.

(...)

À vista disso, para que haja a responsabilização do ente público é necessário que se **comprove cabalmente nos autos o comportamento reiteradamente negligente da Administração, bem como o nexo causal entre a**

conduta comissiva ou omissiva do Poder Público e o dano sofrido pelo trabalhador.

(...)

Ante o exposto, julgo procedente a reclamação para afastar a responsabilidade subsidiária da parte reclamante, nos termos da jurisprudência desta Corte (art. 21, § 1º, do RISTF).

(Rcl 85598, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02/10/2025, publ. 06/10/2025)

68. Portanto, essas são as considerações sobre as dúvidas encaminhadas pela PGU e que possuem relação com hipóteses de possível dispensa de atuação.

4.3 Procedimentos para dispensa de atuação. Limites objetivos e hipóteses de distinção

69. Além disso, convém destacar que, sendo o caso de dispensa de recurso, devem ser observados os seguintes procedimentos previstos na Portaria AGU nº 487/2016, com as alterações trazidas pela Portaria AGU nº 160, de 06 de maio de 2020, nas situações de reconhecimento do pedido e de não apresentação de contestação e recursos:

Art. 10 Na hipótese de abstenção de contestação, os Advogados da União deverão peticionar no feito no prazo da defesa, seja para reconhecer a procedência do pedido, seja para justificar a abstenção de contestação, com fulcro nos termos desta portaria.

Parágrafo único. Na petição de que trata o caput dever-se-á requerer:

I - a não condenação em honorários, nos termos do inc. I do § 1º do art. 19 e do art. 19-D, ambos da Lei nº 10.522, de 2002;

II - a não subordinação da sentença ao duplo grau de jurisdição obrigatório, nos termos do § 2º do art. 19 e do art. 19-D, ambos da Lei nº 10.522, de 2002.

Art. 11. Nas hipóteses de abstenção de apelação ou de recurso ordinário nos termos desta Portaria, os Advogados da União deverão manifestar ao Juízo do feito a falta de interesse recursal da União, inclusive para os fins previstos no artigo 496, § 4º, do CPC.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput aos casos previstos no artigo 496, § 3º, I, do CPC.

70. Ademais, a portaria citada ressalva de forma expressa as situações em que não está afastado o dever de contestar, recorrer ou impugnar, *in verbis*:

Art. 13. A caracterização das hipóteses previstas nesta portaria não afasta o dever de contestar, recorrer ou impugnar especificamente nos seguintes casos:

I - incidência de qualquer das hipóteses elencadas no artigo 337 do CPC;

II - prescrição ou decadência;

III - existência de controvérsia acerca da matéria de fato;

IV - ocorrência de pagamento administrativo;

V - verificação de outras questões ou incidentes processuais que possam implicar a extinção da ação;

VI - existência de acordo entre as partes, judicial ou extrajudicial;

VII - verificação de circunstâncias específicas do caso concreto que possam modificar ou extinguir a pretensão da parte adversa;

VIII - discordância quanto a valores ou cálculos apresentados pela parte ou pelo juízo, observadas as regulamentações internas já existentes a respeito da abstenção ou desistência de recurso acerca do tema;

IX - situação fática distinta ou questão jurídica não examinada nos precedentes dos Tribunais Superiores e da Turma Nacional de Uniformização que imponham solução jurídica diversa;

X - superação dos precedentes judiciais referidos nesta Portaria por decisão judicial posterior, hipótese em que deverão ser consideradas as especificidades dos §§ 3º e 4º do artigo 927 do CPC, ou por alteração legislativa que altere total ou parcialmente o ato normativo objeto da interpretação fixada pelos Tribunais Superiores e pela Turma Nacional de Uniformização; ou

XI - constatação da possibilidade de oferecimento de proposta de acordo para encerramento do litígio, conforme orientações da Procuradoria-Geral da União e da Secretaria-Geral do Contencioso. Parágrafo único. Na hipótese do inciso X deste artigo, observado o disposto no artigo 9º desta portaria, a Secretaria-Geral do Contencioso ou a Procuradoria-Geral da União, conforme o caso, emitirão orientação sobre o alcance da revisão de tese ou da alteração legislativa.

71. Salienta-se, ainda, que o Advogado da União responsável pelo processo deverá justificar o ato e registrar a não atuação no sistema informatizado apropriado, conforme indica o artigo 14, abaixo transcrito:

Art. 14 Os Advogados da União deverão justificar a abstenção de propositura de ação, de contestação, de impugnação ao cumprimento de sentença, de embargos à execução e de recurso, bem como o reconhecimento da procedência do pedido e a desistência de recurso previstos nesta Portaria procedendo ao preenchimento dos campos correspondentes no Sapiens - Sistema AGU de Inteligência Jurídica, sem a necessidade de autorização da chefia imediata.

72. Por fim, é pertinente trazer alguns esclarecimentos sobre os limites objetivos do julgamento e alertar quanto ao necessário cuidado com hipóteses de distinção.

73. Como se sabe, a tese firmada em precedente de Repercussão Geral deve ser observada em casos semelhantes,

conforme sistemática prevista nos artigos 1.035 a 1.041 do CPC, que regulamentam a matéria e dispõem que, uma vez fixada a tese no julgamento do recurso paradigma, ela deve ser aplicada de forma uniforme aos demais casos que versem sobre a **mesma questão**. Essa preocupação com os limites objetivos do julgamento aparece, por exemplo, **no artigo 1.037 do CPC**.

Art. 1.037. Selecionados os recursos, o relator, no tribunal superior, constatando a presença do pressuposto do caput do art. 1.036, proferirá decisão de afetação, na qual:

I - identificará **com precisão a questão** a ser submetida a julgamento;

(...)

§ 9º Demonstrando **distinção entre a questão** a ser decidida no processo e aquela a ser julgada no recurso especial ou extraordinário afetado, a parte poderá requerer o prosseguimento do seu processo.

74. No caso ora analisado, a vinculação decorrente da repercussão geral restringe-se estritamente aos limites objetivos do que foi decidido, limitando-se sua aplicação aos elementos fáticos e jurídicos que fundamentaram a tese fixada pelo STF no Tema 1.118. Em outras palavras, a presente Orientação em Matéria Constitucional terá eficácia apenas naquelas hipóteses que correspondam aos pressupostos fáticos e jurídicos que ensejaram a decisão, sem se estender a situações que ultrapassem o escopo objetivo do precedente.

75. Desse modo, alerta-se para o risco de aplicação indevida ou ampliada da tese, devendo a vinculação imediata ocorrer somente quando as questões apresentadas coincidirem com aquelas efetivamente enfrentadas no julgamento do Tema 1.118, evitando-se interpretações que ampliem indevidamente seu alcance.

76. Em suma, o escopo da presente orientação limita-se às controvérsias que apresentem elementos fáticos e jurídicos equivalentes aos do precedente, não abrangendo situações que, embora guardem semelhanças superficiais, revelem nuances próprias **que justifiquem solução diversa**.

77. Conforme regras já mencionadas, a Portaria AGU nº 487/2016, com as alterações trazidas pela Portaria AGU nº 160, de 06 de maio de 2020, ressalva de forma expressa situações de distinção em que não está afastado o dever de contestar, recorrer ou impugnar, *in verbis*:

Art. 13. A caracterização das hipóteses previstas nesta portaria não afasta o dever de contestar, recorrer ou impugnar especificamente nos seguintes casos:

(...)

VII - verificação de circunstâncias específicas do caso concreto que possam modificar ou extinguir a pretensão da parte adversa;

(...)

IX - situação fática distinta ou questão jurídica não examinada nos precedentes dos Tribunais Superiores e da Turma Nacional de Uniformização que imponham solução jurídica diversa;

78. Portanto, a dispensa de atuação aqui tratada depende do cotejo do caso concreto com o que decidido pelo STF no RE 1.298.647/SP (Tema 1.118/RG), com o devido zelo de se verificar se há o **enquadramento específico da matéria ao precedente do STF**.

79. Outrossim, caso exista mais de uma fundamentação suficiente para a reforma da decisão, com dispensa de atuação em relação a apenas uma das teses, deve o Advogado Público da AGU apresentar a manifestação cabível do ponto ainda passível de impugnação e indicar, de forma analítica, as distinções da demanda atual em relação à demanda julgada no acórdão paradigma de repercussão geral.

80. Por fim, há de se destacar que, quando subsistir fundada dúvida sobre a correta aplicação do precedente do STF ao caso concreto, mesmo após a emissão desse parecer, deverá o membro da AGU apresentar o recurso processualmente cabível e, se for o caso, submeter sua dúvida a esta Secretaria-Geral de Contencioso.

VII - DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

81. Nos termos da alínea "I" do inciso I do art. 102, da Constituição da República, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, *"a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões"*. Do mesmo modo, prescreve o art. 988, § 1º, do CPC que *"A reclamação pode ser proposta perante qualquer tribunal, e seu julgamento compete ao órgão jurisdicional cuja competência se busca preservar ou cuja autoridade se pretenda garantir"*.

82. Inovando em relação ao regramento estabelecido pelo Código de Processo Civil revogado, o CPC/2015 alterou as hipóteses de cabimento de reclamação constitucional, especificamente no que se refere à necessidade de observância de teses jurídicas firmadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

83. Com efeito, nos termos do art. 988, II, do NCPC, é cabível reclamação constitucional para garantir a autoridade das decisões do tribunal. Por sua vez, o § 5º do mesmo artigo dispõe ser inadmissível o ajuizamento de Reclamação Constitucional proposta para garantir **a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias**.

84. Verifica-se, pois, ser possível o **ajuizamento de reclamação constitucional nas hipóteses em que decisões judiciais firmarem teses contrárias ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, desde que esgotada a instância ordinária.**

85. A respeito da configuração do esgotamento das instâncias ordinárias, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que **apenas se concretiza essa situação após o julgamento do agravo interno interposto contra o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário pela Presidência da Corte de Origem.** Nesse sentido, confira-se:

AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. 1. **É exigível o esgotamento das instâncias ordinárias quando se alega, em reclamação, descumprimento de tese firmada em julgamento de recurso extraordinário paradigma de repercussão geral (CPC, art. 988, § 5º, II).** 2. Agravo interno desprovido. (Rcl 59012 AgR, Rel. Min. NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 03/07/2023, publicação em 21/08/2023)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. FEITO PROPOSTO PARA GARANTIR A OBSERVÂNCIA DE DECISÃO DESTA SUPREMA CORTE PROFERIDA SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL (ART. 988, § 5º, DO CPC/2015). NÃO ESGOTAMENTO DAS INSTÂNCIAS RECURSAIS ORDINÁRIAS. UTILIZAÇÃO DA VIA RECLAMATÓRIA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - **A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica no sentido de que o cabimento da reclamação, quando tem por finalidade garantir a observância de entendimento proferido sob a sistemática de repercussão geral, exige o esgotamento da instância de origem, o que ocorre com o julgamento de agravo interno manejado contra decisão do Presidente ou Vice-Presidente que inadmita o recurso extraordinário.** III – Impossibilidade de utilização da reclamação como sucedâneo recursal. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 47262 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2021, publicado em 24/09/2021) (grifos acrescidos)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 532. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. 1. O CPC/2015 prevê como requisito para o ajuizamento de reclamação por alegação de afronta a tese firmada em repercussão geral o esgotamento das instâncias ordinárias (art. 988, § 5º, II, do CPC/2015). A interpretação correta a respeito de quando haveria tal esgotamento das instâncias ordinárias é aquela que exige o correto percurso de todo o iter processual, ultimado na interposição de agravo interno contra a decisão que nega seguimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 1.030, I e § 2º, do CPC/2015. Ou seja, é imprescindível que a parte tenha interposto todos os recursos cabíveis, até a última via processual que lhe é aberta. Nesse sentido: Rcl 24.686-ED-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (Rcl 45909 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 14/06/2021, publicado em 21/06/2021).

86. Feito esse introito, passa-se ao exame do eventual cabimento de reclamação constitucional por **descumprimento da tese fixada pela Suprema Corte no Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP (Tema 1.118 da Repercussão Geral).**

87. A reclamação constitucional, no contexto do Tema 1.118, assume papel essencial como instrumento de preservação da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal, em especial diante de possível resistência interpretativa na Justiça do Trabalho quanto à correta aplicação da tese fixada. A própria PGU, na **NOTA JURÍDICA nº 01538/2025/PGU/AGU**, alerta sobre o risco de se reintroduzir, sob diferentes fundamentos, a responsabilização subsidiária automática da Administração Pública: seja mediante presunções genéricas de culpa in vigilando ou pela insistência em responsabilidade decorrente apenas de inversão do ônus probatório.

88. Nessas hipóteses, configurada a violação direta à autoridade do precedente de repercussão geral, caberá à União valer-se da via reclamatória, nos termos do art. 102, I, “I”, da Constituição e do art. 988, II, do CPC, para restaurar a uniformidade interpretativa e resguardar o efeito vinculante da decisão paradigmática.

89. Importa ressaltar que, no julgamento do Tema 1.118, o Supremo Tribunal Federal não apenas reafirmou a constitucionalidade do art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93, mas também delimitou, com precisão, as hipóteses excepcionais em que pode haver responsabilização subsidiária. Assim, qualquer decisão que, sem prova concreta de conduta negligente, imponha condenação ao ente público com base em presunções, inversões de ônus da prova ou critérios de eficácia da fiscalização, afronta diretamente a tese firmada e autoriza o manejo da reclamação constitucional.

90. Desse modo, a reclamação constitucional cumpre dupla finalidade no âmbito da atuação da Advocacia-Geral da União: (i) prevenir a consolidação de interpretações judiciais contrárias à tese fixada e (ii) restaurar a autoridade das decisões do STF quando os tribunais trabalhistas insistirem em aplicar a lógica da inversão do ônus da prova, típica do regime anterior ao Tema 1.118.

91. **Para tanto, o membro da AGU deverá observar, cumulativamente, os seguintes requisitos antes de submeter à Secretaria-Geral de Contencioso proposta de ajuizamento da reclamação constitucional:**

a. **Esgotamento das instâncias ordinárias, com o julgamento do agravo interno interposto**

contra a inadmissão do recurso extraordinário (art. 988, §5º, II, CPC);

- b. **Comprovação de violação direta ao Tema 1.118**, mediante decisão que reconheça a responsabilidade subsidiária com base em presunções genéricas, como apenas pela inversão do ônus da prova ou alegação genérica “ineficácia” da fiscalização; ou **identificação de ausência de nexos causal e/ou de ausência de comportamento negligente comprovado**, conforme parâmetros fixados na tese do STF; e
- c. **Indicação expressa do trecho da decisão reclamada que contrarie o entendimento vinculante**, acompanhada de cópia integral da decisão e demais documentos pertinentes ao caso, para análise técnica da SGCT.

92. Ressalte-se, por fim, que o uso estratégico da reclamação constitucional no contexto do Tema 1.118 não deve ser confundido com sucedâneo recursal, mas sim com instrumento de tutela da integridade do sistema de precedentes e da autoridade do Supremo Tribunal Federal. Assim, somente após esgotadas as instâncias ordinárias (conforme critérios já indicados) e comprovada afronta direta à tese é que se mostrará cabível a via reclamationária.

VIII - DA CONCLUSÃO

93. Ante o exposto, sugere-se que seja expedida orientação em matéria constitucional, a ser encaminhada a todas as unidades de contencioso da AGU, via mensagem eletrônica (“0800”), com o seguinte teor:

1. A Secretaria-Geral de Contencioso, nos termos do art. 25, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 12.540/2025, e do art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria AGU nº 487/2016, expedida pelo Advogado-Geral da União, dá ciência às unidades de contencioso da AGU do julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118), que fixou a seguinte tese de julgamento:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexos de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

2. Registre-se que, conforme o Supremo Tribunal Federal, não se admite a responsabilização subsidiária da Administração Pública com base em presunção genérica de culpa ou apenas como decorrência de inversão do ônus da prova, sendo indispensável prova concreta de comportamento negligente e nexos causal entre a conduta estatal (negligência) e o resultado.

3. Com fundamento no art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria nº 487/2016, orienta-se as unidades de contencioso da AGU a abster-se de ajuizar ações, de contestar, de recorrer, a reconhecer a procedência do pedido e a desistir de recursos interpostos nas demandas judiciais que tratam da “responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada”, quando caracterizado “comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo”, conforme critérios estabelecidos no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118)

4. A tese firmada no precedente correspondente ao Tema 1.118 da Repercussão Geral deve ser observada em casos semelhantes, conforme a sistemática prevista nos artigos 1.035 a 1.041 do CPC, que regulamentam a matéria e estabelecem que, uma vez fixada no julgamento do recurso paradigma, o precedente deve ser aplicado de forma uniforme aos demais casos que versem sobre a mesma questão. Embora não seja o caso de adentrar em múltiplas hipóteses de distinção, é relevante alertar para risco de aplicação indevida da tese.

5. A não observância, pelos tribunais, quanto à tese de repercussão geral aqui tratada poderá ensejar o ajuizamento de Reclamação Constitucional perante o Supremo Tribunal Federal, a ser requerida a esta Secretaria-Geral de Contencioso após o esgotamento das instâncias ordinárias (julgamento do agravo interno interposto contra o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário pela Presidência da Corte de origem).

6. O **PARECER Nº 00053/2025/SGCT/AGU** referente ao assunto, está disponível para consulta no SAPIENS sob o NUP nº **00692.003874/2020-20**.

7. Por fim, a Secretaria-Geral de Contencioso novamente informa aos membros da Advocacia-Geral da União que está disponível para consulta, em sua própria página da Intranet, tabela temática com todas as Orientações em Matéria Constitucional. Com a finalidade de facilitar a consulta, na aba de pesquisa das orientações, consta, quando possível, além do ano, a área do Direito, o tema de repercussão geral, o *leading case*, a tese fixada pelo STF, o assunto principal, a situação da orientação (se ativa, se cancelada ou se em processo de revisão), bem como se a orientação faz parte do programa de redução de litígios. Segue o link para consulta:

94. Tratando-se de matéria comum à União, suas autarquias e fundações públicas, sugere-se que seja a Procuradoria-Geral Federal cientificada deste parecer, nos termos do art. 9º da Portaria AGU nº 487/2016, com a redação conferida pela Portaria AGU nº 160/2020.
95. Sugiro ainda o encaminhamento da OMC à Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública-SCGP/CGU, embora já haja nos autos indicativo de ciência desta unidade quanto ao resultado do julgamento (vide seq. sapiens 764).
96. Submeto a presente manifestação à consideração superior.

Brasília, 29 de outubro de 2025.

RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692003874202020 e da chave de acesso 89cbdc0



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2914247041 e chave de acesso 89cbdc0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-10-2025 09:44. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
COORDENAÇÃO DE AJUIZAMENTO E REPERCUSSÃO GERAL

DESPACHO Nº 02148/2025/SGCT/AGU

NUP: 00692.003874/2020-20

INTERESSADOS: ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS

ASSUNTOS:

1. De acordo com o **PARECER Nº 00053/2025/SGCT/AGU**.
2. À consideração da Diretora deste Departamento.

Brasília, 29 de outubro de 2025.

Marcella Barbosa de Castro Lo Duca

Advogada da União

Coordenadora de Ajuizamento e Repercussão Geral

Secretaria-Geral de Contencioso

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692003874202020 e da chave de acesso 89cbdcd0



Documento assinado eletronicamente por MARCELLA BARBOSA DE CASTRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2991793551 e chave de acesso 89cbdcd0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELLA BARBOSA DE CASTRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 09:21. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
COORDENAÇÃO DE AJUIZAMENTO E REPERCUSSÃO GERAL

DESPACHO Nº 02303/2025/SGCT/AGU

NUP: 00692.003874/2020-20

INTERESSADOS: ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS

ASSUNTOS:

1. Estou de acordo com os termos do **PARECER nº 00053/2025/SGCT/AGU**, de 29 de outubro de 2025, da lavra do Advogado da União Rodrigo Pereira Martins Ribeiro, bem como com o **DESPACHO Nº 02148/2025/SGCT/AGU**, de 29/11/2025, subscrito pela Coordenadora de Ajuizamento e Repercussão Geral, Advogada da União Marcella Barbosa de Castro Lo Duca.

2. Em síntese, este Departamento de Controle Difuso propõe que seja expedida Orientação em Matéria Constitucional referente à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP (Tema nº 1118 da Repercussão Geral), conforme explicitado no parecer ora analisado, assim ementado:

Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP. Tema 1.118 da Repercussão Geral. Supremo Tribunal Federal. Terceirização no âmbito da Administração Pública. Responsabilidade subsidiária por verbas trabalhistas. Impossibilidade de condenação fundada apenas de inversão do ônus da prova. Necessidade de demonstração concreta de comportamento negligente da Administração Pública. Parâmetros de fiscalização e segurança contratual. Tese firmada em repercussão geral com trânsito em julgado. Art. 25, inciso V, do Decreto nº 12.540/2025. Art. 2º, IV, VII e §1º, da Portaria AGU nº 487/2016. Autorização para abster-se de ajuizar ações, reconhecer a procedência do pedido, não contestar, não recorrer e desistir de recursos interpostos. Diretrizes para eventual impugnação judicial e ajuizamento de reclamação constitucional. Orientações.

3. Ante o exposto, submeto o presente processo à apreciação da Sra. Secretária-Adjunta de Contencioso.

Brasília, 21 de novembro de 2025.

Rebeca Peixoto Leão Almeida González
Advogada da União
Diretora do Departamento de Controle Difuso

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692003874202020 e da chave de acesso 89cbdc0



Documento assinado eletronicamente por REBECA PEIXOTO LEÃO ALMEIDA GONZALEZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3020193926 e chave de acesso 89cbdc0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): REBECA PEIXOTO LEÃO ALMEIDA GONZALEZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-11-2025 09:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
GABINETE

DESPACHO Nº 02340/2025/SGCT/AGU

NUP: 00692.003874/2020-20

INTERESSADOS: ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS

ASSUNTOS:

APROVO o PARECER n. 00053/2025/SGCT/AGU, da lavra do Advogado da União Rodrigo Pereira Martins Ribeiro, juntamente com os Despachos nº 02148/2025/SGCT/AGU e 02303/2025/SGCT/AGU, contendo proposta de Orientação em Matéria Constitucional com o seguinte teor:

1. A Secretaria-Geral de Contencioso, nos termos do art. 25, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 12.540/2025, e do art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria AGU nº 487/2016, expedida pelo Advogado-Geral da União, dá ciência às unidades de contencioso da AGU do julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118), que fixou a seguinte tese de julgamento:

1. A Secretaria-Geral de Contencioso, nos termos do art. 25, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 12.540/2025, e do art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria AGU nº 487/2016, expedida pelo Advogado-Geral da União, dá ciência às unidades de contencioso da AGU do julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118), que fixou a seguinte tese de julgamento:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

2. Registre-se que, conforme o Supremo Tribunal Federal, não se admite a responsabilização subsidiária da Administração Pública com base em presunção genérica de culpa ou apenas como decorrência de inversão do ônus da prova, sendo indispensável prova concreta de comportamento negligente e nexo causal entre a conduta estatal (negligência) e o resultado.

3. Com fundamento no art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria nº 487/2016, orienta-se as unidades de contencioso da AGU a abster-se de ajuizar ações, de contestar, de recorrer, a reconhecer a procedência do pedido e a desistir de recursos interpostos nas demandas judiciais que tratam da “responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada”, quando caracterizado “comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo”, conforme critérios estabelecidos no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118)

4. A tese firmada no precedente correspondente ao Tema 1.118 da Repercussão Geral deve ser observada em casos semelhantes, conforme a sistemática prevista nos artigos 1.035 a 1.041 do CPC, que regulamentam a matéria e estabelecem que, uma vez fixada no julgamento do recurso paradigma, o precedente deve ser aplicado de forma uniforme aos demais casos que versem sobre a mesma questão. Embora não seja o caso de adentrar em múltiplas hipóteses de distinção, é relevante alertar para risco de aplicação indevida da tese.

5. A não observância, pelos tribunais, quanto à tese de repercussão geral aqui tratada poderá ensejar o ajuizamento de Reclamação Constitucional perante o Supremo Tribunal Federal, a ser requerida a esta Secretaria-Geral de Contencioso após o esgotamento das instâncias ordinárias (julgamento do agravo interno interposto contra o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário pela Presidência da Corte de origem).

6. O **PARECER Nº 00053/2025/SGCT/AGU** referente ao assunto, está disponível para consulta no SAPIENS sob o NUP nº 00692.003874/2020-20.

7. Por fim, a Secretaria-Geral de Contencioso novamente informa aos membros da Advocacia-Geral da União que está disponível para consulta, em sua própria página da Intranet, tabela temática com todas as Orientações em Matéria Constitucional. Com a finalidade de facilitar a consulta, na aba de pesquisa das orientações, consta,

quando possível, além do ano, a área do Direito, o tema de repercussão geral, o *leading case*, a tese fixada pelo STF, o assunto principal, a situação da orientação (se ativa, se cancelada ou se em processo de revisão), bem como se a orientação faz parte do programa de redução de litígios. Segue o link para consulta:
<https://agudf.sharepoint.com/sites/sgct/OrientacoesEmMateriasConstitucionais>

Ante o exposto, encaminhe-se o expediente à Coordenação-Geral de Gestão Administrativa e Judiciária para adoção de providências necessárias visando à ampla divulgação da presente OMC, bem como a inclusão na página de consulta da intranet da SGCT.

Dê-se ciência à Procuradoria-Geral da União, à Consultoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal.

Brasília, 01 de dezembro de 2025.

MÁRCIA BEZERRA DAVID

Advogada da União
Secretária-Adjunta de Contencioso

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692003874202020 e da chave de acesso 89cbdc0



Documento assinado eletronicamente por MARCIA BEZERRA DAVID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3031274772 e chave de acesso 89cbdc0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA BEZERRA DAVID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-12-2025 16:01. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

De: Secretaria-Geral de Contencioso - SGCT
Enviado em: terça-feira, 2 de dezembro de 2025 12:16
Para: 0800-ADVOGADOSDAUNIAO
Assunto: ORIENTAÇÃO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL Nº 014/2025



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
ORIENTAÇÃO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL Nº 014/2025

ASSUNTO: RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.298.647/SP. TEMA 1.118 DA REPERCUSSÃO GERAL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA POR VERBAS TRABALHISTAS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO FUNDADA APENAS DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE COMPORTAMENTO NEGLIGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PARÂMETROS DE FISCALIZAÇÃO E SEGURANÇA CONTRATUAL. TESE FIRMADA EM REPERCUSSÃO GERAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. ART. 25, INCISO V, DO DECRETO Nº 12.540/2025. ART. 2º, IV, VII E §1º, DA PORTARIA AGU Nº 487/2016. AUTORIZAÇÃO PARA ABSTER-SE DE AJUIZAR AÇÕES, RECONHECER A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, NÃO CONTESTAR, NÃO RECORRER E DESISTIR DE RECURSOS INTERPOSTOS. DIRETRIZES PARA EVENTUAL IMPUGNAÇÃO JUDICIAL E AJUIZAMENTO DE RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ORIENTAÇÕES.

1. A Secretaria-Geral de Contencioso, nos termos do art. 25, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 12.540/2025, e do art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria AGU nº 487/2016, expedida pelo Advogado-Geral da União, dá ciência às unidades de contencioso da AGU do julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118), que fixou a seguinte tese de julgamento:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

2. Registre-se que, conforme o Supremo Tribunal Federal, não se admite a responsabilização subsidiária da Administração Pública com base em presunção genérica de culpa ou apenas como decorrência de inversão do ônus da prova, sendo indispensável prova concreta de comportamento negligente e nexo causal entre a conduta estatal (negligência) e o resultado.

3. Com fundamento no art. 2º, IV, VII e § 1º da Portaria nº 487/2016, orienta-se as unidades de contencioso da AGU a abster-se de ajuizar ações, de contestar, de recorrer, a reconhecer a procedência do pedido e a desistir de recursos interpostos nas demandas judiciais que tratam da “responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada”, quando caracterizado “comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo”, conforme critérios estabelecidos no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.118).

4. A tese firmada no precedente correspondente ao Tema 1.118 da Repercussão Geral deve ser observada em casos semelhantes, conforme a sistemática prevista nos artigos 1.035 a 1.041 do CPC, que regulamentam a matéria e estabelecem que, uma vez fixada no julgamento do recurso paradigma, o precedente deve ser aplicado de forma uniforme aos demais casos que versem sobre a mesma questão. Embora não seja o caso de adentrar em múltiplas hipóteses de distinção, é relevante alertar para risco de aplicação indevida da tese.

5. A não observância, pelos tribunais, quanto à tese de repercussão geral aqui tratada poderá ensejar o ajuizamento de Reclamação Constitucional perante o Supremo Tribunal Federal, a ser requerida a esta Secretaria-Geral de Contencioso após o esgotamento das instâncias ordinárias (julgamento do agravo interno interposto contra o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário pela Presidência da Corte de origem).

6. O PARECER Nº 00053/2025/SGCT/AGU referente ao assunto, está disponível para consulta no SAPIENS sob o NUP nº 00692.003874/2020-20.

6. Por fim, a Secretaria-Geral de Contencioso novamente informa aos membros da Advocacia-Geral da União que está disponível para consulta, em sua própria página da Intranet, tabela temática com todas as **Orientações em Matéria Constitucional**. Visando facilitar a consulta, na aba de pesquisa das orientações,

constam, quando possível, além do ano, a área do Direito, o tema de repercussão geral , o *leading case*, a tese fixada pelo STF, o assunto principal, a situação da orientação (se ativa, se cancelada ou se em processo de revisão), bem como se a orientação faz parte do programa de redução de litígios. **Segue o link para consulta:** <https://agudf.sharepoint.com/sites/sgct/OrientacoesEmMateriasConstitucionais>.

Brasília/DF, 02 de dezembro de 2025.

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Advogada da União

Secretária-Geral de Contencioso

INFORMAÇÃO IMPORTANTE

Esta mensagem pode conter informações classificadas, nos termos da Lei nº 12.257/2011, ou protegidas por sigilo profissional, conforme a Lei nº 8.906/94. Seu conteúdo é dirigido somente à pessoa ou órgão destinatário. Sua reprodução ou compartilhamento, sem autorização prévia, pode ensejar violação ao disposto na referida legislação. Por gentileza informe ao remetente caso a tenha recebida por engano.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES - CNCIC/DECOR/CGU

PARECER Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: Análise acerca da *manutenção ou atualização da ON nº 2/2009*.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS, INSTRUMENTOS CONGÊNERES E SEUS RESPECTIVOS ADITAMENTOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO.

I - O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão.

II - Excepcionalmente, admite-se que o processo administrativo eletrônico seja originado - total ou parcialmente - de autos ou documentos físicos, hipótese na qual, visando garantir a segurança jurídica, por meio da integralidade, integridade e controlabilidade do processo eletrônico espelhado em processo físico, exige-se que todos os documentos sejam digitalizados, formando-se um único processo administrativo eletrônico.

III - Proposta de alteração da Orientação Normativa nº 2, de 1º de abril de 2009, em virtude de superveniência de legislação incidente sobre o processo administrativo eletrônico.

Referência legislativa: arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise jurídica, tendente à avaliação acerca da *manutenção ou atualização* do teor da **Orientação Normativa nº 2, de 1º de abril de 2009**, notadamente em face da superveniência da legislação aplicável à matéria do **processo administrativo eletrônico**, que, diga-se de passo, teria potencial de justificar a transição do modelo processual administrativo (de físico a digital) afeto aos convênios e instrumentos congêneres, de alçada, portanto, desta CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES - CNCIC/DECOR/CGU.

2. Em sede de debate prévio, os membros desta CNCIC reuniram-se para abordar as nuances e pormenores subjacentes à praxe administrativa, específica e nomeadamente dos processos eletrônicos oriundos total ou parcialmente de autos ou documentos físicos, bem assim das implicações normativas para se garantir a segurança jurídica.

3. Após essa diligência inicial, os autos me vieram para emissão de parecer conclusivo.

4. Eis o relatório circunscrito ao que de essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.A) COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE JURÍDICA DA QUESTÃO

5. De partida, a presente análise encerra hipótese de manifestação jurídica em tese, o que, por corolário, atrai a competência desta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, segundo a dicção do art. 2º, III e § 1º c/c art. 3º, III, da **Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019**:

"Art. 2º Observado o seu âmbito temático de atuação, incumbe às Câmaras Nacionais:

I – propor a uniformização de questões afetas à prestação de consultoria e assessoramento mediante elaboração de pareceres jurídicos, em tese, enunciados e orientações normativas;

III - desenvolver modelos de documentos inerentes à atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico e demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento e demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação;

§ 1º Os trabalhos jurídicos, previstos nos incisos I a IV do caput, realizados pelas Câmaras Nacionais dar-se-ão sempre em tese, não abrangendo a análise dos casos concretos sob a responsabilidade dos órgãos consultivos competentes.

Art. 3º Ficam constituídas as seguintes Câmaras Nacionais no âmbito da CGU:

(...)

III - **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC);**

(...)"

6. Em vista disso, devidamente caracterizada a competência desta Câmara para a análise da questão.

7. A par do exposto, considerando que parcela da redação da ON em tela alude a "licitações e contratos", ao fim, apresentarei sugestão de envio deste Parecer à correlata Câmara Nacional de Licitações e Contratos, para fins de avaliação de sua alçada.

II.B) RECORTE ANALÍTICO: TEOR DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2/2009

8. O conteúdo da **Orientação Normativa nº 2/2009** está lavrado nos seguintes termos:

"OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO.

INDEXAÇÃO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO. AUTUAÇÃO. SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA. NUMERAÇÃO. RUBRICA. TERMO DE ABERTURA. TERMO DE ENCERRAMENTO.

REFERÊNCIA: art. 38, caput, e 60 da Lei nº 8.666, de 1993; art. 22 da Lei 9.784, de 1999; Portarias Normativas SLTI/MP nº 05, de 2002 e 03, de 2003; Orientações Básicas sobre Processo Administrativo do NAJ/PR; Decisão TCU 955/2002-Plenário e Acórdãos TCU 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário.

9. Compulsando-se o teor da ON nº 2/2009 em cotejo com as suas referências normativas e jurisprudenciais, depreende-se que a legislação tomada como parâmetro foi retratada num cenário histórico-normativo em que a praxe administrativa trabalhava exclusivamente com processos físicos.

10. Às avessas, porém, atualmente a praxe administrativa leva a cabo as seguintes realidades, a depender do órgão de origem:

(a) processos administrativos eletrônicos integralmente e, do início ao fim, formados em meio eletrônico, a partir de "documentos nato-digitais" (art. 2º, II, alínea "a")

(b) processos administrativos eletrônicos originados integralmente de autos físicos, a partir da totalidade de "documentos digitalizados" (art. 2º, II, alínea "b" do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015), ou seja, **conversão de autos físicos em digitais**;

(c) processos administrativos parcialmente originados de autos físicos, ou seja, **conversão de documentos físicos em digitais**, por meio de: (b1) documentos originariamente físicos acrescidos posteriormente aos autos digitais ou (b2) documentos físicos desentranhados ou substituídos e posteriormente digitalizados no processo eletrônico (art. 2º, II, alínea "b" do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015);

11. Logo, a **letra a** alude à "regra" e, também, a uma prática de "subsunção do fato à norma", à mingua, portanto, de necessidade de orientações, para além da simples e direta incidência da legislação aplicável ao processo administrativo eletrônico.

12. Em particular, esta manifestação jurídica fez o recorte verticalizado para tratar detalhadamente das "situações práticas e excepcionais" elencadas nas **letras b e c**, acima, uma vez que demandam balizadas para se resguardar o princípio da segurança jurídica nos atos de *conversão de autos/documentos físicos em digitais*.

II.C) ANÁLISE MERITÓRIA DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO

13. Conforme indigitado no item 9, a redação atual da ON nº 2/2009 merece atualização dada a superveniência de leis e decretos que passaram a tratar o processo administrativo eletrônico como regra no âmbito de todas as esferas político-administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Tal constatação advém da interpretação conjugada do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 (União) e do Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024 (no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), os quais, a propósito, estão em linha de harmonia com a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput, este o qual traz sua incidência - no que couber e na ausência de norma específica - aos convênios e instrumentos congêneres.

14. Nesse sentido, conceitualmente, o Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 traz a lume as seguintes definições normativas:

Art. 2º Para o disposto neste Decreto, consideram-se as seguintes definições:

I - documento - unidade de registro de informações, independentemente do formato, do suporte ou da natureza;

II - **documento digital** - informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por

meio de sistema computacional, podendo ser:

a) documento nato-digital - documento criado originariamente em meio eletrônico; ou

b) documento digitalizado - documento obtido a partir da conversão de um documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital; e

III - processo administrativo eletrônico - aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico.

15. À vista disso, o processo administrativo eletrônico pode já nascer completamente digital, na hipótese de ser integralmente instruído por documentos "nato-digitais" ou, ainda, espelhar um processo físico, razão que poderá ensejar duas situações distintas ora replicadas e que serão objeto de análise:

(a) processos administrativos eletrônicos originados integralmente de autos físicos, a partir da totalidade de "documentos digitalizados" (art. 2º, II, alínea "b" do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015), ou seja, **conversão de autos físicos em digitais**;

(b) processos administrativos parcialmente originados de autos físicos, ou seja, **conversão de documentos físicos em digitais**, por meio de: (b1) documentos originariamente físicos acrescidos posteriormente aos autos digitais ou (b2) documentos físicos desentranhados ou substituídos e posteriormente digitalizados no processo eletrônico (art. 2º, II, alínea "b" do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015);

16. Na situação descrita na **letra a**, os autos são formados, totalmente, e, do início ao fim, em meio físico, no âmbito do órgão de origem, e, somente com a chegada no órgão jurídico, serão totalmente convertidos em autos digitais, mediante ato único consistente na digitalização completa dos autos físicos. Já na **letra b**, restringe-se à conversão de alguns documentos físicos em digitais, e não do processo completo, bem assim tais atos podem ser plurais (mais de um, caso seja um acréscimo e/ou desentranhamento e/ou substituição) e realizados posteriormente ao envio dos autos físicos ao órgão jurídico.

17. Pois bem, delineadas as situações práticas sob exame. Passa-se, em rápidas pinceladas, à análise propriamente dita de cada uma delas.

18. A LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), por meio da Lei nº 13.655, de 2018, incluiu, em seu art. 23, o conceito de "regime de transição", com o fito de garantir a segurança jurídica da atuação administrativa ao transmutar de uma realidade fático-normativa a outra. Fazendo-se os temperamentos necessários, estamos diante de uma transição de um contexto de processo físico para processo eletrônico, que ainda está em curso e que a própria legislação ainda admite a confecção originária de "documentos" independentemente do formato físico ou digital (art. 2º, inciso I do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015).

19. Em bom vernáculo, tem-se, de um lado: (i) *permissivo* da coexistência de documentos físicos e/ou digitais e, de outro, (ii) *prescrição* de processo administrativo eletrônico formado apenas por documentos digitais, que, a seu turno, podem ser de dois tipos: nato-digitais ou digitalizados.

20. Nesse sentido, surge a imperiosidade de se manter intacto o princípio da segurança jurídica, por meio observância conjunta da **integralidade, integridade e controlabilidade** do processo eletrônico espelhado em processo físico, senão vejamos, em ligeiras tintas.

21. Por integralidade entende-se que o *processo* administrativo eletrônico deve ser, integralmente, espelho do processo físico, é dizer, devem ser exatamente iguais, não se admitindo, pois, a existência de nenhuma diferença ou divergência entre eles.

22. Por integridade - princípio positivado no Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 nos arts. 12 e 13 - entende-se que os *documentos* devem conferir com a verdade.

23. Por sua vez, a controlabilidade emana do *accountability*, ou seja, na possibilidade controle da administração por meio da autotutela ou de impugnação por parte do interessado no processo administrativo eletrônico.

24. Logo, para salvaguardar a segurança jurídica nesses atos de conversão de *autos físicos em digitais* e de *documentos físicos em digitais*, faz-se necessário que seja formado um único processo administrativo eletrônico, de modo a resguardar a **integralidade, integridade e controlabilidade** do processo eletrônico espelhado em processo físico.

III - CONCLUSÃO

25. EM VISTA DO SUMARIAMENTE EXPOSTO, submete-se a presente manifestação aos membros desta douta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC para apreciação do seu inteiro teor, no sentido de **atualização total** da Orientação Normativa nº 2/2009, de forma que passe a ter a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2

Enunciado: I - O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão

II - Excepcionalmente, admite-se que o processo administrativo eletrônico seja originado - total ou parcialmente - de autos ou documentos físicos, hipótese na qual, visando garantir a segurança jurídica, por meio da

integralidade, integridade e controlabilidade do processo eletrônico espelhado em processo físico, exige-se que todos os documentos sejam digitalizados, formando-se um único processo administrativo eletrônico.

Referência legislativa arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024.

Fonte: PARECER Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU e aprovos.

26. Em caso de aprovação deste Parecer e do texto de Orientação Normativa propostos, sejam informados os órgãos de consultoria, assim como adicionados à página eletrônica da CNCIC nas abas correlativas.

27. Por derradeiro, sugere-se que este Parecer seja enviado à Câmara Nacional de Licitações e Contratos, para fins de avaliação de sua alçada, máxime quanto à possível inclusão dos termos "licitações e contratos" ao texto da ON ora proposto, em vista dos consectários daí advenientes.

É o parecer.

À douta consideração dos membros da CNCIC.

JOSE DAVID PINHEIRO SILVERIO

Advogado da União

Relator

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ADELAINE FEIJÓ MACEDO

Procuradora Federal

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO

Advogada da União

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

CARLOS FREIRE LONGATO

Advogado da União

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

GUSTAVO ALMEIDA DIAS

Advogado da União

Coordenador da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MARCUS MONTEIRO AUGUSTO

Advogado da União

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA

Advogada da União

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

PABLO FRANCESCO RODRIGUES DA SILVA

Procurador Federal

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES

Procurador da Fazenda Nacional

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA
Advogada da União
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ERNANDO JOSÉ DE QUEIROZ ROMÃO
Advogado da União
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

GUILHERME FARIAS FLORENTINO
Advogado da União
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

JAMILLE COUTINHO COSTA
Advogada da União
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MARLY LIBRELO PIRES
Procuradora Federal
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MÔNICA ÉLLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI
Advogada da União
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-12-2025 12:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2025 15:35. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ADELAINE FEIJÓ MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADELAINE FEIJÓ MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2025 13:44. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2025 11:07. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARCUS MONTEIRO AUGUSTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCUS MONTEIRO AUGUSTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-09-2025 14:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME FARIAS FLORENTINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME FARIAS FLORENTINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-09-2025 10:01. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSE DAVID PINHEIRO SILVERIO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE DAVID PINHEIRO SILVERIO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-09-2025 16:07. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CARLOS FREIRE LONGATO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS FREIRE LONGATO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2025 12:34. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-09-2025 14:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-09-2025 13:13. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARLY LIBRELON PIRES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104538 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARLY LIBRELON PIRES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-09-2025 11:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES - CNCIC/DECOR/CGU

DESPACHO Nº 00008/2025/CNCIC/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: ATUALIZAÇÃO DA ON nº 02/2009

1. Tendo em vista a **62ª Sessão** realizada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC, no dia 16/07/2025, conforme ata de reunião juntada nestes autos (seq. 947), informo a esta Consultoria Nacional da União de Uniformização – CONUNI, que foi **aprovada por unanimidade** dos membros presentes o **PARECER Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU**.

2. A mencionada manifestação entendeu pela necessidade de atualização do texto da ON nº 2, de 2009, para contemplar a regra atual, do processo administrativo eletrônico. Foi sugerida a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2

Enunciado: I - O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão.

II - Excepcionalmente, admite-se que o processo administrativo eletrônico seja originado - total ou parcialmente - de autos ou documentos físicos, hipótese na qual, visando garantir a segurança jurídica, por meio da integralidade, integridade e controlabilidade do processo eletrônico espelhado em processo físico, exige-se que todos os documentos sejam digitalizados, formando-se um único processo administrativo eletrônico.

Referência legislativa arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024.

Fonte: **PARECER Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU** e aprovos.

3. Como o conteúdo da Orientação Normativa também abrange matéria analisada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos, sugere-se que esta manifestação seja encaminhada para o mencionado colegiado, onde seu texto poderá ser examinado, antes de eventual aprovação pela Consultoria Nacional da União de Uniformização.

4. Ante o exposto, encaminho os autos do processo eletrônico à CONUNI para adoção das providências cabíveis.

João Pessoa, 17 de setembro de 2025.

(assinatura eletrônica)

GUSTAVO ALMEIDA DIAS

Advogado da União

Coordenador da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres

Mensagens e ligações por WhatsApp: 61-2026-7602

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104542 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2025 18:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/CONUNI/CGU

NOTA JURÍDICA Nº 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADA: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO

ASSUNTO: ATUALIZAÇÃO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 7 DE ABRIL DE 2009

Sra. Coordenadora e demais membros da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da AGU,

1. Neste momento, trata-se de demanda oriunda do Parecer nº 10/2025/CNCIC/CGU/AGU, que, ao avaliar a necessidade de manutenção ou de atualização do conteúdo da Orientação Normativa nº 2, de 1º de abril de 2009, à luz de avanços legislativos pertinentes ao processo administrativo eletrônico, sugeriu para ela a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2

Enunciado: I - O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão.

II - Excepcionalmente, admite-se que o processo administrativo eletrônico seja originado - total ou parcialmente - de autos ou documentos físicos, hipótese na qual, visando garantir a segurança jurídica, por meio da integralidade, integridade e controlabilidade do processo eletrônico espelhado em processo físico, exige-se que todos os documentos sejam digitalizados, formando-se um único processo administrativo eletrônico.

Referência legislativa arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024.

Fonte: PARECER Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU e aprovos.

2. No opinativo, salientou-se que a redação atualmente vigente do verbete foi construída com fundamento em um “cenário histórico-normativo em que a praxe administrativa trabalhava exclusivamente com processos físicos”.

3. A despeito, porém, de sua importância histórica, registrou-se que “a redação atual da ON nº 2/2009 merece atualização dada a superveniência de leis e decretos que passaram a tratar o processo administrativo eletrônico como regra no âmbito de todas as esferas político-administrativas”, como o Decreto nº 8.539/2015, o Decreto nº 11.946/2024 e a Lei nº 14.133/2021.

4. Formulada robusta argumentação, foi sugerida a remessa da manifestação a esta Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos para avaliação da possibilidade jurídica de inclusão dos termos “*licitações e contratos*” no texto atualizada da ON nº 2/2009.

5. Com efeito, compete às Câmaras Nacionais, em conformidade com o artigo 2º, inciso IV, da Portaria nº 3, de 14 de junho de 2019, realizar, de ofício ou por provocação, a revisão e a atualização de orientações normativas, em pronunciamento que deve se dar *em tese* (art. 2º, §1º, do normativo).

6. Tem-se por justificado o envio do feito a este colegiado, em razão da transversalidade da temática tratada no enunciado vinculante e de suas potenciais repercussões no que toca à instrução e à tramitação de procedimentos licitatórios e de contratações diretas.

7. Em resposta à provocação direcionada à CNLCA, portanto, entende-se que inexistem óbices jurídicos à submissão dos processos que versem sobre licitações e contratos administrativos à lógica da tramitação eletrônica, com a utilização prioritária de documentos nato-digitais, tal como consta no **item I** do verbete.

8. Em reforço aos pertinentes argumentos trazidos no Parecer nº 10/2025/CNCIC/CGU/AGU, anote-se que a Lei nº 14.133/2021 estabelece, ao longo de seus artigos, diversas ferramentas e previsões intimamente relacionadas com a tramitação digital dos procedimentos por ela regidos. Destaque-se o seu art. 12, VI, que afirma que, no processo licitatório, os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico. Há, ainda, disposição que assegura que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, sendo admitida, contudo, a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo (art. 17, §2º).

9. A possibilidade se alinha, em termos principiológicos, com a necessária eficiência, economicidade e celeridade que devem permear os procedimentos regidos pela Lei nº 14.133/2021 (art. 5º deste diploma normativo).

10. Concretizando as regras acima, cite-se que o Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 174 da Lei nº 14.133/2021) é ferramenta de importância singular para a publicidade, eficiência e segurança jurídica das contratações realizadas pela Administração Federal, reunindo informações sobre planos de contratação anuais, editais de licitação, avisos de contratação direta, contratos, aditivos, dentre outros. Na mesma toada, tem-se o Portal de Compras do Governo Federal (*Compras.gov.br*), que centraliza operações de compras governamentais, auxiliando, inclusive, na fase interna e preparatória das licitações.

11. Por outro lado, a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em seu papel de órgão formulador de políticas e diretrizes para a gestão pública (art. 16 do Decreto nº 12.102/2024), editou diversos normativos que disciplinam licitações realizadas na forma eletrônica, a exemplo das Instruções Normativas SEGES/MGI nº 12/2023 e 206/2019, que são rotineiramente utilizadas na praxe administrativa. Especial destaque deve ser dado à Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52/2025, que criou a plataforma Contrata+Brasil, instrumento vocacionado à oferta de bens e serviços para contratações pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em formato de comércio eletrônico (art. 1º, *caput*).

12. Pelos exemplos citados, que não esgotam o tratamento do tema, constata-se que a redação atualizada da ON nº 2/2009 proposta pelo Parecer nº 10/2025/CNCIC/CGU/AGU formaliza procedimentos já praticados pela Administração Federal, reforçando as bases para a sua continuidade e aperfeiçoamento.

13. Mostra-se positiva, ademais, a inserção do **item II** na redação da ON nº 2/2009, que consolida, como exceção, a produção de documentos físicos para posterior juntada aos autos eletrônicos, em consonância com os atos normativos de regência, que não atribuem exclusividade absoluta à tramitação eletrônica dos processos a que se referem.

14. A permissão excepcional para a prática de atos físicos é acompanhada de cautela com a correspondência dos documentos digitalizados com relação aos originais, o que concorre para a preservação da segurança jurídica do procedimento.

15. Por pertinência, veja-se o conteúdo dos artigos 5º e 12 do Decreto nº 8.539/2015:

Art. 5º Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.

Parágrafo único. No caso das exceções previstas no caput, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

Art. 12. A digitalização de documentos recebidos ou produzidos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá ser acompanhada da conferência da integridade do documento digitalizado.

[...]

Art. 13. Impugnada a integridade do documento digitalizado, mediante alegação motivada e fundamentada de adulteração, deverá ser instaurada diligência para a verificação do documento objeto de controvérsia. (grifou-se)

16. Conclui-se, portanto, pela possibilidade jurídica de inclusão dos termos “*licitações e contratos*” no texto atualizada da ON nº 2/2009.

17. É a manifestação que submeto à apreciação do colegiado.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Yasmin de Moura Dias

Advogada da União

Relatora

Ana Lúcia Soares Vasconcelos

Procuradora da Fazenda Nacional

Antônio David Guerra Rolim de Oliveira

Advogado da União

Antônio dos Santos Neto

Advogado da União

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado

Advogada da União

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão

Procurador Federal

Fabício Lopes Oliveira

Procurador Federal

Fernando Ferreira Baltar Neto

Advogado da União

Flávio Garcia Cabral

Procurador da Fazenda Nacional

Karin Ruschel Lorenzoni

Advogada da União

Leandro Leite Rocha

Advogado da União

Liana Antero de Melo

Advogada da União

Michelle Marry Marques da Silva

Advogada da União

Coordenadora

Rafael Schaefer Comparin

Advogado da União

Thyago de Pieri Bertoldi

Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-10-2025 09:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está

disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-10-2025 17:04. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-10-2025 15:56. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-10-2025 15:41. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-10-2025 15:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-10-2025 09:51. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-11-2025 21:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 15:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 14:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 14:08. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 13:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 13:41. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104543 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-10-2025 10:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/CONUNI/CGU

DESPACHO Nº 00037/2025/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO

ASSUNTOS: ATUALIZAÇÃO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 7 DE ABRIL DE 2009

1. Tendo em vista a sessão realizada pela Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA no dia 17.10.2025, conforme ata de reunião juntada ao processo eletrônico NUP: 00688.000717/2019-98 (seq. 522) noticiando a aprovação por unanimidade da **NOTA JURÍDICA Nº 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU**, encaminho os autos do processo à Senhora Consultora Nacional da União de Uniformização para análise e providências decorrentes.

Brasília, 04 de novembro de 2025.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA

Advogada da União

Coordenadora da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104544 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-11-2025 21:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00502/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

Aprovo o PARECER Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU aprovado por unanimidade pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC (cf. DESPACHO Nº 00008/2025/CNCIC/CGU/AGU) e a NOTA JURÍDICA Nº 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU, aprovado por unanimidade pela Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA (cf. DESPACHO Nº 00037/2025/CNLCA/CGU/AGU) que propõem a alteração da Orientação Normativa nº 2, de 1º de abril de 2009.

À consideração superior.

Brasília, 07 de novembro de 2025.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Consultora Nacional da União de Uniformização

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104545 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 13:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00239/2025/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Manifesta-se esta Subconsultoria-Geral da União em consonância com os fundamentos e conclusões constantes do DESPACHO nº 00502/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU, exarado pela Senhora Consultora Nacional da União da CONUNI.
2. Dessa forma, submetem-se os presentes autos à apreciação do Senhor Consultor-Geral da União, para o respectivo juízo de aprovação.
3. Obtida a anuência superior, impõe-se o encaminhamento dos autos ao elevado crivo do Advogado-Geral da União, porquanto se cuida de matéria atinente à proposta de alteração de orientação normativa, cujo exame final compete à instância máxima da Advocacia-Geral da União.

Brasília, 10 de novembro de 2025.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104547 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-11-2025 11:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

DESPACHO Nº 00854/2025/GAB-CGU/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Estou de acordo com o DESPACHO Nº 00239/2025/SUB-POP/CGU/AGU, de autoria do Senhor Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas, Dr. Bruno Moreira Fortes.
2. Submeto as manifestações ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, para deliberação conclusiva.
3. Em seguida, solicito a devolução dos autos à Consultoria-Geral da União para os registros e encaminhamentos pertinentes.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

(assinado digitalmente)

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL

Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3036104551 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-12-2025 12:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº

ADOTO, nos termos do DESPACHO Nº 00854/2025/GAB-CGU/CGU/AGU, de autoria do Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União, Dr. André Augusto Dantas Motta Amaral, o PARECER n. 000010/2025/CNCIC/CGU/AGU e NOTA JURÍDICA Nº 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU.

Brasília, *na data da assinatura eletrônica.*

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PORTARIA AGU Nº 719, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.002519/2025-15, resolve:

Art. 1º Alterar a Orientação Normativa nº 2, de 1 de abril de 2009, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2

Enunciado:

I - O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão

II - Excepcionalmente, admite-se que o processo administrativo eletrônico seja originado - total ou parcialmente - de autos ou documentos físicos, hipótese na qual, visando garantir a segurança jurídica, por meio da integralidade, integridade e controle do processo eletrônico espelhado em processo físico, exige-se que todos os documentos sejam digitalizados, formando-se um único processo administrativo eletrônico.

Referência legislativa arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002519202515 e da chave de acesso 66aa5098



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3058691200 e chave de acesso 66aa5098 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-12-2025 18:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Sumário

Presidência da República	1
Ministério da Agricultura e Pecuária	3
Ministério das Cidades	12
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	17
Ministério das Comunicações	18
Ministério da Cultura	20
Ministério da Defesa	30
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	30
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	35
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	35
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	79
Ministério da Educação	79
Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	282
Ministério do Esporte	282
Ministério da Fazenda	284
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	314
Ministério da Igualdade Racial	321
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	321
Ministério da Justiça e Segurança Pública	323
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	328
Ministério de Minas e Energia	359
Ministério do Planejamento e Orçamento	369
Ministério de Portos e Aeroportos	369
Ministério da Previdência Social	370
Ministério da Saúde	371
Ministério do Trabalho e Emprego	406
Ministério dos Transportes	409
Banco Central do Brasil	410
Controladoria-Geral da União	410
Conselho Nacional do Ministério Público	411
Entidades de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais	411

..... Esta edição é composta de 420 páginas

Presidência da República

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PORTARIA AGU Nº 721, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, caput, incisos XII e XVIII, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, tendo em vista o disposto na Portaria Normativa AGU nº 61, de 9 de agosto de 2022, e o que consta nos autos do Processo Administrativo nº 00407.027628/2023-84, resolve:

Cancelar a Súmula nº 39, da Advocacia-Geral da União, publicada no DOU, Seção 1, de 17/09; 18/09 e 19/09/2008.

REFERÊNCIAS:

Legislação Pertinente: art. 1º-D da Lei nº 9.494/1997; art. 85, § 7º, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Manifestações jurídicas: PARECER n. 00093/2024/SGCT/AGU (seq. 11), aprovado pelo DESPACHO n. 00002/2025/SGCT/AGU (seq. 13), pelo DESPACHO n. 00406/2025/SGCT/AGU (seq. 14 e pelo DESPACHO n. 00592/2025/SGCT/AGU (seq. 16)

Precedentes: julgamento, no Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção, dos Recursos Especiais nºs 2029675/SP, 2030855/SP e 2031118/SP, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, submetidos à sistemática dos recursos repetitivos (Tema Repetitivo nº 1190), prevista no art. 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, julgados em 20/06/2024, com publicação dos acórdãos no Diário de Justiça Eletrônico - DJe de 01/07/2024, ainda sem trânsito em julgado; julgamento, no Supremo Tribunal Federal, da ACO 1051 ExecFazPub-Agr, Relator Nunes Marques, julgado em 26/08/2024, DJe-s/n 09/09/2024.

Art. 2º O cancelamento da Súmula AGU nº 39, de 17; 18 e 19 de setembro de 2008, determinado pelo art. 1º, deve ser observada pelos Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do Banco Central do Brasil, e pelos órgãos da Advocacia-Geral da União, por força do art. 28, inciso II, e art. 43, caput, da Lei Complementar nº 73, de 1993, do art. 38, § 1º, inciso II, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e do art. 17-A, inciso II, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998.

Art. 3º Esta Portaria passa vigorar na data de sua publicação.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

PORTARIA AGU Nº 671, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 14 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e considerando o que consta do Processo nº 01032.135357/2025-60, resolve:

Art. 1º Fica transformada a Procuradoria Seccional Federal em São Bernardo do Campo/SP em Escritório Avançado em São Bernardo do Campo, SP, vinculado à Procuradoria Regional Federal da 3ª Região.

Art. 2º O Escritório Avançado de que trata o art. 1º constitui unidade virtual, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 193, de 2 de setembro de 2025.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSE ROMAN

PORTARIA AGU Nº 672, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 14 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e considerando o que consta do Processo nº 00407.032035/2024-11, resolve:

Art. 1º Fica transformada a Procuradoria Seccional Federal em Araçatuba/SP em Escritório Avançado em Araçatuba/SP, vinculado à Procuradoria Seccional Federal em São José do Rio Preto/SP.

Art. 2º O Escritório Avançado de que trata o art. 1º constitui unidade virtual, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 193, de 2 de setembro de 2025.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

PORTARIA AGU Nº 673, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 14 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e considerando o que consta do Processo nº 00409.680268/2020-81, resolve:

Art. 1º Fica transformada a Procuradoria Seccional Federal em Mogi das Cruzes/SP em Escritório Avançado em Mogi das Cruzes, SP, vinculado à Procuradoria Regional Federal da 3ª Região.

Art. 2º O Escritório Avançado de que trata o art. 1º constitui unidade virtual, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 193, de 2 de setembro de 2025.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSE ROMAN

PORTARIA AGU Nº 719, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.002519/2025-15, resolve:

Art. 1º Alterar a Orientação Normativa nº 2, de 1º de abril de 2009, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2

Enunciado:

I - O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão.

II - Excepcionalmente, admite-se que o processo administrativo eletrônico seja originado - total ou parcialmente - de autos ou documentos físicos, hipótese na qual, visando garantir a segurança jurídica, por meio da integralidade, integridade e controle do processo eletrônico espelhado em processo físico, exige-se que todos os documentos sejam digitalizados, formando-se um único processo administrativo eletrônico.

Referência legislativa arts. 12, inciso VI, 91, caput e 184, caput da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Decreto nº 11.946, de 12 de março de 2024.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSE ROMAN

PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO

PORTARIA NORMATIVA PGU/AGU Nº 32, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2025

Delega competência para a recepção de expedientes dirigidos à Procuradoria-Geral da União.

A **PROCURADORA-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 50, caput, inciso IV, e 86, inciso III, do Anexo I ao Decreto nº 12.540, de 30 de junho de 2025, tendo em vista o disposto nos arts. 9º, 35 e 38 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o que consta no Processo Administrativo nº 00405.009421/2020-03, resolve:

Art. 1º Esta Portaria Normativa delega aos titulares e respectivos substitutos legais dos cargos que menciona a competência para a recepção de citações, intimações, notificações e demais expedientes oficiais dirigidos à Procuradoria-Geral da União.

Art. 2º Fica delegada a competência de que trata o art. 1º desta Portaria Normativa aos titulares e respectivos substitutos legais dos cargos a seguir relacionados:

I - Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral da União;

II - Procuradores Nacionais da Procuradoria-Geral da União;

III - Coordenador-Geral de Gestão Administrativa; e

IV - Coordenador de Secretaria Judiciária.

§ 1º Compete à Coordenação de Secretaria Judiciária cadastrar e distribuir as comunicações processuais após a ciência de seu recebimento pelo respectivo destinatário.

§ 2º Com relação às comunicações processuais referidas no art. 1º, compete à Coordenação de Secretaria Judiciária:

I - distribuí-las aos destinatários no âmbito da Procuradoria-Geral da União, conforme atribuições internas; e

II - realizar o respectivo cadastramento.

Art. 3º O Coordenador-Geral de Gestão Administrativa poderá representar a Procuradoria-Geral da União em tratativas técnicas e operacionais perante os órgãos de cadastramento, remessa e distribuição de comunicações processuais nos Tribunais Superiores e na Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais.

Art. 4º Fica revogada a Portaria PGU nº 5, de 27 de abril de 2020.

Art. 5º Esta Portaria Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

CLARICE CALIXTO

Foram publicadas em 30/12/2025 as edições extras nºs 248-A, 248-B e 248-C do DOU. Para acessar o conteúdo, clique nos nºs das edições.

AVISO





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES - CNCIC/CONUNI/CGU

PARECER Nº 00012/2025/CNCIC/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADO: Consultoria Nacional da União de Uniformização - CNUNI

ASSUNTO: Revisão da Orientação Normativa nº 29, de 15 de abril de 2010

EMENTA

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 2010. ADEQUAÇÃO NORMATIVA AO ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE. SUPERVENIÊNCIA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.

I - A Administração Pública Federal deve, em princípio, celebrar os instrumentos de parceria de que cuida a Lei nº 13.019, de 2014, para a transferência de recursos financeiros em apoio às ações de interesse público realizadas em parceria com organização da sociedade civil, inclusive as qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

II - A opção pelo termo de parceria, no lugar do termo de colaboração ou do termo de fomento, deve ser motivada, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

III - A celebração de convênio com OSCIPs pode ocorrer quando da participação complementar no Sistema Único de Saúde, prevista na Constituição Federal, ou em outra hipótese regulamentada em legislação específica.

IV - Após a celebração do instrumento eleito, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes até o término da vigência do ajuste.

1. RELATÓRIO

1. A Consultoria Nacional da União de Uniformização incumbiu esta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres de promover ampla revisão das orientações normativas expedidas sobre temática confiada à apreciação deste colegiado, a fim de que sejam apontados os verbetes que mereçam confirmação, alteração ou cancelamento.

2. Compete à CNCIC avaliar, neste ensejo, a adequação no ordenamento jurídico vigente do enunciado da ON/AGU nº 29, de 15 de abril de 2010 ([link](#)), com redação aprovada pela Portaria nº 57, de 26 de fevereiro de 2014, de seguinte teor:

“A Administração Pública pode firmar termo de parceria ou convênio com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), observada, respectivamente, a regra do concurso de projetos ou do chamamento público. A opção pelo termo de parceria ou convênio deve ser motivada. Após a celebração do instrumento, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes.”

3. É o relato do essencial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

4. As orientações normativas nº 29 a 32, de 2010, foram editadas, a pedido do Gabinete Pessoal do Presidente da República, como forma de uniformizar a interpretação da legislação relativa às parcerias celebradas pela Administração Pública Federal com as entidades privadas sem fins lucrativos.

5. O Colégio de Consultoria propôs a edição desses quatro enunciados ao acolher a [fundamentação](#) da Nota nº 33/2009/DEAEX/CGU/AGU – MICRF, de 27 de julho de 2009, que, no ponto que interessa à presente análise, deixou assentado o seguinte:

20. Como se observa, a parceria entabulada com base na Lei nº 9.790/99 representa uma metodologia nova de relacionamento entre o terceiro setor e o poder público, objetivando principalmente resgatar a transparência nessas relações. Confere maior flexibilidade, celeridade e eficiência ao repasse de verbas públicas para entidades privadas sem fins lucrativos, com ênfase no controle dos resultados pactuados, a fim de averiguar se o interesse público está sendo concretizado na prática.
21. Embora, à primeira vista, a celebração de termo de parceria, com amparo na Lei nº 9.790/99, em vez de convênio, seja uma providência adequada e conveniente para a administração pública, tendo em vista a existência de maior agilidade, flexibilidade e transparência, não se pode desconsiderar que a decisão de adotar uma ou outra forma está inserida no poder discricionário do administrador.
22. Entretanto, o exercício dessa discricionariedade não é ilimitada, mas relacionada à finalidade da Lei, que inexoravelmente é sempre o interesse público. Nesse sentido, a melhor opção será sempre aquela que, no caso concreto, permita a concretização do princípio da isonomia, transparência e eficiência no repasse de recursos públicos para as entidades privadas sem fins lucrativos, o que é indisponível pelo gestor público. Daí a necessidade da devida motivação e justificação da escolha efetuada.

6. Já em 2012, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal travou estudos sobre temas relacionados a convênios, gerando novas orientações normativas, de nº 40 a 45, editadas por meio da Portaria nº 57, de 26 de fevereiro de 2014. Na ocasião, restou cancelada a ON/AGU nº 31/2010, que passou a ser absorvida pela ON/AGU nº 29/2010, cuja redação[1] foi alterada[2] para prever a observância da regra de concurso de projetos, nos termos de parceria, e a do chamamento público, nos convênios celebrados pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

7. Em ordem a equacionar a matéria em plano legislativo, sobreveio a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que, ao inaugurar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, afastou sua incidência "*aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do §1º do art. 199 da Constituição Federal*" (art. 3º, IV) e "*aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 1999*" (art. 3º, VI).

8. A respeito dos convênios, a Lei nº 13.019/2014, nos arts. 84 e 84-A, restringiu sua celebração a hipóteses regidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com alcance restrito à cooperação federativa e à participação de instituições privadas de forma complementar do Sistema Único de Saúde.

9. A sistemática adotada pelo legislador aparenta conferir primazia ao regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 em relação aos demais instrumentos de parceria, ao dispor, no seu art. 41, que "*Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º*", que são, justamente, as Organizações da Sociedade Civil - OSC.

10. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP constitui uma Organização da Sociedade Civil – OSC com titulação especial. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que aplica integralmente o produto da sua atividade na consecução do seu objeto social. A qualificação que lhe é atribuída pelo Ministério da Justiça confere-lhe direitos específicos, como o de firmar *termos de parceria* com o Poder Público em áreas de interesse público, com possibilidade de gerir recursos estatais, como previsto na Lei nº 9.790/1999.

11. Embora a OSCIP possa celebrar *termos de parceria*, segundo disciplina normativa específica, o legislador não impediu que a entidade celebre *termo de fomento* ou *termo de colaboração* na qualidade de Organização da Sociedade Civil - OSC, em igualdade de condições com possíveis interessados no ajuste, ou seja, sem cogitar de brandir, a seu favor, a titulação (OSCIP) que a qualifica e singulariza no Terceiro Setor. A hipótese é, aliás, prevista em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, desde a LDO/2022 (art. 80, § 7º), seguida pela LDO/2023 (art. 87, § 7º), LDO/2024 (art. 90, § 6º) e LDO/2025 (art. 89, § 6º).

12. É dizer, no atual contexto normativo, a OSCIP tanto poderá celebrar *termos de parceria*, com fundamento na Lei nº 9.790/1999, como também os instrumentos previstos na Lei nº 13.019/2014, mas, neste caso, na condição de Organização da Sociedade Civil – OSC, no mesmo patamar de disputa com outras que não receberam aquela qualificação pelo Ministério da Justiça.

13. Contudo, dada a primazia conferida pelo legislador às parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 (art. 41), cumpre ao gestor justificar a adoção do *termo de parceria* na hipótese em que cabíveis os instrumentos do MROSC, considerando que a Lei nº 9.790/1999 restringe o universo de participantes do concurso de projetos em benefício apenas daquelas entidades que obtiveram a qualificação ministerial de OSCIP.

14. Por outras palavras, caso seja possível a consecução de determinado objeto pela OSCIP sob o pálio de regimes de parceria distintos, deve o gestor, em regra, avaliar a pertinência de, no lugar de aplicar a Lei nº 9.790/1999, adotar a Lei nº 13.019/2014, por ser mais contemporânea e abrangente em relação aos potenciais interessados na formalização da parceria, proporcionando, ao menos em princípio, positiva repercussão em relação aos preceitos da eficiência, da isonomia e da competitividade.

15. Neste sentido, o extinto Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos sufragou o seguinte entendimento ao solucionar divergência estabelecida em âmbito consultivo, em parecer assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE PARCERIA. ART. 3º, INCISO XIII, DA LEI 9.790/99. ANÁLISE DE ENQUADRAMENTO DO OBJETO DA PARCERIA NA HIPÓTESE LEGAL. CONTROVÉRSIA JURÍDICA.

I – É possível e recomendável a análise, pelo órgão de assessoramento jurídico, sobre a aplicação de um ou outro regime jurídico de contratação e parceria, notadamente para suscitar ilegalidades existentes ou mesmo eventuais riscos jurídicos identificados na opção adotada pelo órgão assessorado.

II - Diante do regramento da Lei nº 9.790/2014, haverá concorrência de regimes jurídicos aplicáveis a diversas pretensões de parceria com o Terceiro Setor.

III - Embora o artigo 3º da Lei federal nº 13.019/2014 afaste suas exigências para os termos de parceria celebrados com OSCIP's, este afastamento não significa uma liberalidade absoluta na adoção deste regime, em detrimento do regime jurídico da Lei federal nº 13.019/2014, para as novas parcerias firmadas, uma vez que esta não é de aplicação residual, em relação à Lei nº 9.790/1999.

IV - Diante de dois regimes de parceria aptos ao atendimento da pretensão administrativa, convém priorizar-se o que permite maior amplitude de potenciais parceiros e, eventualmente, maior competitividade em um processo seletivo, exceto quando existente legítima justificativa para seu afastamento, em favor de um regime jurídico mais restritivo em relação aos potenciais parceiros.

[Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU, de 24 de junho de 2019 – NUP 67600.011581/2018-54 - seq. 12]

16. Dada a relevância dessa manifestação jurídica, convém aqui registrar trechos da sua fundamentação:

24. Noutro diapasão, a Lei nº 13.019/14, alterada pela Lei nº 13.204/15, estabeleceu novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor, nela identificadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC), em regime de mútua cooperação, com o objetivo de desempenhar atividades de interesse público. Não há, neste marco legal, o tradicional modelo de titulação. O novo diploma estabelece um novo conceito de Organização da Sociedade Civil (OSC), além de diversas regras relacionadas à celebração de parcerias com o Poder Público. Percebe-se, claramente, uma ampliação do rol de entidades da sociedade civil que podem realizar as parcerias com o Poder Público. Por outro lado, diferentemente do que fora feito pelos marcos legais anteriores, há uma ênfase na necessidade de seleção competitiva, entre as entidades interessadas, imaginando-se que este certame e seus requisitos específicos (em razão da parceria) sirvam melhor à identificação das entidades legítimas, que a cartorária identificação de requisitos, para a certificação por títulos (BALTAR, TORRES: 2019, p. 146/147).

25. O regime das parcerias da Lei nº 13.019/14, então, rompe com a lógica de legitimação do Terceiro Setor através de titulação, para buscar uma legitimação através de processo seletivo, com ampla participação.

26. É possível afirmar que, atualmente, coexistem as parcerias celebradas com as Organizações Sociais (OS) por meio de contrato de gestão (disciplinadas pela Lei 9.637/1998), as parcerias firmadas com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) por meio de termo de parceria (disciplinadas pela Lei 9.790/1999) e as parcerias firmadas com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio de termos de colaboração, termos de fomento e acordo de cooperação (disciplinadas pela Lei 13.019/2014, com alterações dadas pela Lei 13.204/2015). Nesta senda, bem observa Ricardo Alexandre:

Como a disciplina aplicada às parcerias com organizações da sociedade civil em geral (OSC) não exige qualquer tipo de qualificação da entidade, ela também pode ser aplicada às entidades qualificadas como OS ou OSCIP. Assim, por exemplo, uma entidade qualificada como OSCIP, desde que atenda aos requisitos legais, tanto pode firmar um termo de parceria (regido pela Lei 9.790/1999) como pode celebrar uma parceria com base em termo de fomento ou de colaboração (regidos pela Lei 13.019/2014) (ALEXANDRE: 2018, p. 132).

[...]

42. Não entendemos que a solução deva se dar por regime de exclusão jurídica, mas, flexivelmente, por uma decisão preponderantemente técnico-administrativa. Contudo, parece evidente que o regime jurídico da Lei nº 13.019/2014, além de mais recente e teoricamente mais contemporâneo que o da Lei nº 9.790/99, possui a condição de ser mais amplo, uma vez que entidades qualificadas como OSCIPs também podem participar das seleções realizadas através do regime da Lei nº 13.019/2014, pelo raciocínio de que elas, em regra, também se enquadrariam no conceito de Organizações da Sociedade Civil (OSC).

43. Assim, buscando sempre a eficiência e o respeito à isonomia, diante de dois regimes de parceria aptos ao atendimento da pretensão administrativa, convém priorizar-se o que permite maior amplitude de potenciais parceiros e, eventualmente, maior competitividade em um processo seletivo, exceto quando existente justificativa para seu afastamento, em detrimento de um regime jurídico mais restritivo, em relação aos potenciais parceiros.

44. Isso não afasta peremptoriamente a aplicação da Lei nº 9.790/99, mas exige que a opção de sua adoção, em detrimento da Lei nº 13.019/2014, quando os dois regimes sejam aptos, seja devidamente justificada pelo setor técnico.

45. Este proceder resguardará o gestor, reduzindo os riscos de eventual e justa crítica posterior sobre a utilização de um regime de parceria de amplitude subjetiva mais restrita.

[Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU, de 24 de junho de 2019 – NUP 67600.011581/2018-54 - seq. 12]

17. Ao aprovar o opinativo, o então Diretor do DECOR complementou:

“Caso, em tese, haja possibilidade legal de aplicação de mais de um regime jurídico de parceria, cumpre ao gestor competente motivar tecnicamente sua decisão, priorizando, ressalvada legítima justificativa em sentido contrário, a adoção do regime jurídico que admita, diante das circunstâncias do caso concreto, maior potencial de interessados aptos para a regular execução do objeto.”

[Despacho nº 493/2019/DECOR/CGU/AGU - NUP 67600.011581/2018-54 - seq. 14]

18. Portanto, a opção pelo *termo de parceria*, no lugar do *termo de colaboração* ou do *termo de fomento*, para transferência de recursos financeiros à OSCIP, deve, sempre, ser motivada pela autoridade competente, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, tudo em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

19. Cumpre ainda registrar que a OSCIP, na condição de entidade privada sem fins lucrativos, poderá também celebrar *convênio*, sob a regência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, caso venha participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde (art. 199, § 1º, da CF/88) ou, ainda, quando o referido instrumento for regulamentado em legislação específica, como ilustra a parceria firmada sob a égide da Lei da Inovação (Lei nº 10.973, de 2014), desde que a atividade se encerre em seus objetivos sociais (art. 3º, XII e XIII, da Lei nº 9.790, de 1999).

20. A relação jurídica entre os partícipes é estabilizada assim que celebrado o instrumento eleito, sendo inadmissível alterar o regime jurídico até o término de vigência do ajuste.

3. CONCLUSÃO

21. Do exposto, considerando os fundamentos lançados nesta manifestação, a CNCIC propõe a alteração do enunciado da ON/AGU nº 29, de 15 de abril de 2010, para conferir redação mais aderente aos pressupostos legais para a celebração de instrumentos de parceria com as organizações da sociedade civil qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), de acordo com os modelos atualmente disponíveis no ordenamento jurídico vigente, na forma a seguir enunciada:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 15 DE ABRIL DE 2010

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 25000.037480/2019-11 e 71000.010026/2023-17, resolve expedir, nesta data, a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

Enunciado

I- A Administração Pública Federal deve, em princípio, celebrar os instrumentos de parceria de que cuida a Lei nº 13.019, de 2014, para a transferência de recursos financeiros em apoio às ações de interesse público realizadas em parceria com organização da sociedade civil, inclusive as qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

II - A opção pelo termo de parceria, no lugar do termo de colaboração ou do termo de fomento, deve ser motivada, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

III - A celebração de convênio com OSCIPs pode ocorrer quando da participação complementar no Sistema Único de Saúde, prevista na Constituição Federal, ou em outra hipótese regulamentada em legislação específica.

IV - Após a celebração do instrumento eleito, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes até o término da vigência do ajuste.

Referência Legislativa: Lei nº 9.790/1990, Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, por meio do Despacho nº 00674/2019/GAB/CGU/AGU. NUP 67600.011581/2018-54 (seq. 12-15).

À consideração da Colenda CNCIC.

Brasília, 05 de novembro de 2025.

MARCUS MONTEIRO AUGUSTO

Advogado da União

Relator

ADELAINE FEIJÓ MACEDO

Procuradora Federal

ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO

Advogada da União

AMARO BANDEIRA DE ARAÚJO JÚNIOR

Advogado da União

ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA

Advogada da União

CARLOS FREIRE LONGATO

Advogado da União

CAROLINA MACHADO COSTA

Advogada da União

DANIELA OLIVEIRA RODRIGUES

Advogada da União

ERNANDO JOSÉ DE QUEIROZ ROMÃO

Advogado da União

GUILHERME FARIAS FLORENTINO

Advogado da União

GUSTAVO ALMEIDA DIAS

Advogado da União

Coordenador

LÍVIA MARIA OLIVEIRA MAIER

Advogada da União

MARLY LIBRELO PIRES

Procuradora Federal

MÔNICA ÉLLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI

Procuradora da Fazenda Nacional

SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES

Procurador da Fazenda Nacional

[1] Redação original da ON/AGU 29, de 2010: “A Administração Pública pode firmar termo de parceria ou convênio com as Organizações Sociais de Interesse Público - OSCIPs. Há necessidade da devida motivação e justificação da escolha efetuada. Após a celebração do instrumento, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes.” ([link](#))

[2] Sobre o cancelamento da ON/AGU 31, de 2010, com a sua absorção pela ON/AGU 29, de 2010, conferir o PARECER n. 00010/2023/CNCIC/CGU/AGU (NUP 00688.000718/2019-32 – [link](#))



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por SEBASTIAO GILBERTO MOTA TAVARES, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SEBASTIAO GILBERTO MOTA TAVARES, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 07-11-2025 19:41. Número de Série: 45849079359697437967156869660. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 17:25. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MONICA ELLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MONICA ELLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 16:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DANIELA OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 15:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ADELAINÉ FEIJÓ MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADELAINÉ FEIJÓ MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 15:04. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ERNANDO JOSÉ DE QUEIROZ ROMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ERNANDO JOSÉ DE QUEIROZ ROMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 11:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME FARIAS FLORENTINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME FARIAS FLORENTINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-11-2025 11:18. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por AMARO BANDEIRA DE ARAUJO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AMARO BANDEIRA DE ARAUJO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-11-2025 17:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-11-2025 16:37. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARLY LIBRELON PIRES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARLY LIBRELON PIRES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-11-2025 16:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LIVIA MARIA OLIVEIRA MAIER, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIVIA MARIA OLIVEIRA MAIER, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 06-11-2025 12:14. Número de Série: 21387774369926393313294346086. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-11-2025 11:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARCUS MONTEIRO AUGUSTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCUS MONTEIRO AUGUSTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-11-2025 17:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CAROLINA MACHADO COSTA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554500 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA MACHADO COSTA, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 10-11-2025 05:04. Número de Série: 6611939712732237206327451353. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES - CNCIC/CONUNI/CGU

DESPACHO Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: CONUNI

ASSUNTOS: Revisão da Orientação Normativa nº 29, de 15 de abril de 2010

1. Tendo em vista a **64ª Sessão** realizada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC, no dia 30/10/2025, conforme ata de reunião juntada nestes autos (seq. 983), informo a esta Consultoria Nacional da União de Uniformização – CONUNI, que foi **aprovada por maioria** dos membros presentes o PARECER Nº 00012/2025/CNCIC/CGU/AGU.

2. A mencionada manifestação entendeu pela necessidade de atualização do texto da Orientação Normativa nº 29, de 15 de abril de 2010, para conferir redação mais aderente aos pressupostos legais para a celebração de instrumentos de parceria com as organizações da sociedade civil qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), de acordo com os modelos atualmente disponíveis no ordenamento jurídico vigente, na forma a seguir enunciada:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA N.º 29, DE 15 DE ABRIL DE 2010

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 25000.037480/2019-11 e 71000.010026/2023-17, resolve expedir, nesta data, a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

Enunciado

I- A Administração Pública Federal deve, em princípio, celebrar os instrumentos de parceria de que cuida a Lei nº 13.019, de 2014, para a transferência de recursos financeiros em apoio às ações de interesse público realizadas em parceria com organização da sociedade civil, inclusive as qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

II - A opção pelo termo de parceria, no lugar do termo de colaboração ou do termo de fomento, deve ser motivada, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

III - A celebração de convênio com OSCIPs pode ocorrer quando da participação complementar no Sistema Único de Saúde, prevista na Constituição Federal, ou em outra hipótese regulamentada em legislação específica.

IV - Após a celebração do instrumento eleito, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes até o término da vigência do ajuste.

Referência Legislativa: Lei nº 9.790/1990, Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, por meio do Despacho nº 00674/2019/GAB/CGU/AGU. NUP 67600.011581/2018-54 (seq. 12-15)

3. Ante o exposto, encaminho os autos do processo eletrônico à CONUNI para eventual aprovação e adoção das providências cabíveis.

João Pessoa, 10 de novembro de 2025.

(assinatura eletrônica)

GUSTAVO ALMEIDA DIAS

Advogado da União

Coordenador da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

Mensagens e ligações por WhatsApp: 61-2026-7602

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554502 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO ALMEIDA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-11-2025 13:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00517/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo o PARECER Nº 00012/2025/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC, encaminhado à apreciação das instâncias superiores por meio do DESPACHO Nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU.
2. Em relação à minuta de proposta de alteração de ON, proponho a redação a seguir cujo formato encontra-se de acordo com as orientações do Gabinete do Advogado-Geral da União:

PORTARIA AGU Nº XX, DE XX DE XXXXXX DE 20XX

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.000718/2019-32, resolve:

Art. 1º Alterar a Orientação Normativa nº 29, de 15 de abril de 2010, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 29

Enunciado

I- A Administração Pública Federal deve, em princípio, celebrar os instrumentos de parceria de que cuida a Lei nº 13.019, de 2014, para a transferência de recursos financeiros em apoio às ações de interesse público realizadas em parceria com organização da sociedade civil, inclusive as qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

II - A opção pelo termo de parceria, no lugar do termo de colaboração ou do termo de fomento, deve ser motivada, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

III - A celebração de convênio com OSCIPs pode ocorrer quando da participação complementar no Sistema Único de Saúde, prevista na Constituição Federal, ou em outra hipótese regulamentada em legislação específica.

IV - Após a celebração do instrumento eleito, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes até o término da vigência do ajuste.

Referência Legislativa: Lei nº 9.790/1990, Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU e PARECER Nº 00012/2025/CNCIC/CGU/AGU.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

À consideração superior.

Brasília, 21 de novembro de 2025.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Consultora Nacional da União de Uniformização

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554503 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-11-2025 16:47. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00250/2025/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Aprovo o DESPACHO Nº 00517/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU, da Senhora Consultora Nacional da União da CONUNI.

2. À CONUNI para ciência, registros e comunicações de praxe.

Brasília, 24 de novembro de 2025.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554504 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-11-2025 14:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
APOIO À CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PORTARIA AGU Nº 720, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.002462/2025-46, resolve:

Art. 1º Alterar a Orientação Normativa nº 29, de 15 de abril de 2010, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 29

Enunciado: I - A Administração Pública Federal deve, em princípio, celebrar os instrumentos de parceria de que cuida a Lei nº 13.019, de 2014, para a transferência de recursos financeiros em apoio às ações de interesse público realizadas em parceria com organização da sociedade civil, inclusive as qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

II - A opção pelo termo de parceria, no lugar do termo de colaboração ou do termo de fomento, deve ser motivada, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

III - A celebração de convênio com OSCIPs pode ocorrer quando da participação complementar no Sistema Único de Saúde, prevista na Constituição Federal, ou em outra hipótese regulamentada em legislação específica.

IV - Após a celebração do instrumento eleito, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os partícipes até o término da vigência do ajuste.

Referência: Lei nº 9.790/1990, Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU e Parecer nº 00012/2025/CNCIC/CGU/AGU.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002462202546 e da chave de acesso ab060031



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3071554505 e chave de acesso 24a17604 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-12-2025 14:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

RESOLUÇÃO CRD Nº 10, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2025

Institui a solução "BB Gestão Ágil" como instrumento de acompanhamento da movimentação e aplicação financeira dos recursos do Fundo Rio Doce.

A **PRESIDENTA EM EXERCÍCIO DO COMITÊ DO RIO DOCE**, em atenção à atribuição outorgada pelos artigos 26, II, e 28, § 3º, do Decreto nº 12.412, de 18 de março de 2025,

CONSIDERANDO as exigências de transparência previstas no Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão (Acordo Judicial);

CONSIDERANDO a necessidade de aprimorar a gestão, a transparência, a rastreabilidade e o controle da aplicação dos recursos financeiros sob a responsabilidade do Fundo Rio Doce;

CONSIDERANDO a importância de assegurar maior eficiência na execução financeira e no acompanhamento das iniciativas financiadas com recursos do Fundo;

CONSIDERANDO a experiência positiva, reconhecida por outros fundos, da utilização de ferramentas tecnológicas de apoio à transparência das movimentações financeiras, notadamente o "BB Gestão Ágil", desenvolvido pelo Banco do Brasil S.A., utilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) e pelo Fundo de Marinha Mercante (FMM)/Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e

CONSIDERANDO o compromisso do Fundo Rio Doce com a boa governança, o controle social e o uso responsável dos recursos geridos pelo governo federal, em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República, resolve:

Art. 1º Fica instituída a adoção da solução "BB Gestão Ágil", disponibilizada pelo Banco do Brasil S.A., como instrumento de acompanhamento da movimentação e aplicação financeira dos recursos do Fundo Rio Doce, destinados às ações, projetos, medidas de reparação, consultorias, estruturas de apoio, estudos, consultas e demais iniciativas ("Ação" ou "Ações") previstas no Acordo Judicial, que reunirá as informações das receitas, gastos, aplicações financeiras e despesas.

Art. 2º Sujeitam-se às disposições desta Resolução a movimentação e a aplicação financeira de recursos do Fundo Rio Doce liberados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (BNDES) para as Entidades Executoras das Ações (Entidades Executoras).

Art. 3º A adoção do Sistema BB Ágil nos termos desta Resolução não será obrigatória:

I - nas Ações cujos recursos sejam transferidos pelo BNDES para execução por outras instituições financeiras;

II - nas Ações relacionadas a programas que já utilizem o BB Gestão Ágil como instrumento de acompanhamento; e

III - em relação aos recursos transferidos pelo BNDES diretamente para a conta única do Tesouro Nacional, observado, quando cabível, o Artigo 4º.

Art. 4º As Entidades Executoras deverão utilizar exclusivamente o sistema BB Gestão Ágil para movimentação, aplicação financeira e prestação de contas dos recursos do Fundo Rio Doce, sob pena de suspensão de novas liberações de recursos.

Da abertura e uso das contas correntes

Art. 5º Todos os recursos do Fundo Rio Doce, liberados pelo BNDES em favor das Entidades Executoras, deverão ser transferidos para contas correntes de titularidade das Entidades Executoras no Banco do Brasil S.A., a serem abertas no âmbito do sistema BB Gestão Ágil.

Art. 6º Competirá ao BNDES solicitar ao Banco do Brasil S.A. a abertura das contas correntes das Entidades Executoras.

Parágrafo Único. Nas hipóteses em que o BNDES atuar como repassador de recursos do Fundo Rio Doce, os Ministérios responsáveis pela gestão das Ações (Ministérios) deverão informar ao BNDES os dados necessários para abertura das contas correntes das Entidades Executoras.

Art. 7º As contas correntes serão específicas para cada Ação, e deverão ser utilizadas exclusivamente para recebimento e aplicação de recursos do Fundo Rio Doce.

Art. 8º Os contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer tipo que venham a ser celebrados para aplicação de recursos do Fundo Rio Doce deverão estabelecer que a liberação dos recursos observará o disposto nesta Resolução e conter cláusulas que obriguem as Entidades Executoras a:

I - comparecer a uma agência do Banco do Brasil para regularizar a abertura da conta corrente de sua titularidade, para recebimento dos recursos;

II - utilizar a conta corrente exclusivamente para recebimento e aplicação dos recursos destinados à Ação a ser executada, não podendo utilizar a mesma conta corrente para aplicação dos recursos em outras Ações; e

III - autorizar a movimentação das contas correntes pelo BNDES.

§ 1º Os Ministérios envidarão esforços para solicitar que as Entidades Executoras já contratadas por ocasião da publicação desta Resolução passem a receber os recursos do Fundo Rio Doce em conta corrente do Banco do Brasil S.A. no âmbito do sistema BB Gestão Ágil, e adiram às obrigações previstas nesta Resolução.

§ 2º Não poderão ser renovados ou prorrogados os contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer tipo celebrados com Entidades Executoras que não aceitarem as condições estabelecidas no parágrafo anterior.

§ 3º A movimentação das contas correntes pelo BNDES somente será efetivada quando o destinatário dos recursos for o Fundo Rio Doce e deverá ser precedida de deliberação do Comitê do Rio Doce.

Do acompanhamento financeiro da aplicação de recursos do Fundo Rio Doce

Art. 9º O acompanhamento financeiro da aplicação de recursos do Fundo Rio Doce será de responsabilidade:

I - dos Ministérios, nos casos em que o BNDES atuar como repassador de recursos do Fundo Rio Doce; e

II - do BNDES, nos casos em que atuar como executor de recursos do Fundo Rio Doce.

Parágrafo Único. Não será imputada ao BNDES a responsabilidade pelo acompanhamento financeiro das Ações em que atuar como repassador de recursos do Fundo Rio Doce.

Art. 10. As Entidades Executoras ficam obrigadas a:

I - inserir no sistema BB Gestão Ágil as informações relativas às despesas que realizarem com recursos do Fundo Rio Doce; e

II - vincular a despesa à categoria respectiva conforme § 4º deste artigo.

§ 1º As informações relativas ao documento fiscal deverão ser sempre inseridas no sistema BB Gestão Ágil, quando a natureza da despesa implicar sua emissão.

§ 2º Não será imputada ao BNDES, ao Banco do Brasil, aos Ministérios e ao Fundo Rio Doce responsabilidade pelas informações inseridas no sistema BB Gestão Ágil pelas Entidades Executoras.

§ 3º No âmbito do BB Ágil, deve ser criado um programa denominado Fundo Rio Doce.

§ 4º O sistema BB Ágil deverá ser parametrizado com as seguintes categorias:

I - Gestão, serviços de apoio e despesas administrativas;

II - Consultoria, assistência técnica e prestação de serviços;

III - Obras Cíveis e Instalações;

IV - Máquinas, Equipamentos e Outros Bens;

V - Insumos;

VI - Serviços Logísticos e viagens;

VII - Equipe direta; e

VIII - Outros.

Art. 11. O descumprimento do disposto no artigo 10, incisos I e II e § 1º, poderá ensejar a suspensão de novas liberações de recurso para a Entidade Executora e eventual devolução de recursos para o Fundo Rio Doce.

Parágrafo Único. Os Ministérios deverão solicitar ao BNDES, por meio de ofício, a suspensão da liberação de recursos já autorizada e a eventual devolução de recursos, caso haja descumprimento do artigo 10, incisos I e II e § 1º, no curso das Ações por eles acompanhadas, observado o Parágrafo Terceiro do Artigo 8º.

Disposições finais

Art. 12. Os extratos bancários das contas correntes que receberem recursos do Fundo Rio Doce deverão ser publicamente disponibilizados em portal de internet do Banco do Brasil S.A., respeitada a legislação aplicável sobre proteção de dados pessoais, para fins de pesquisa pelo público interessado.

Art. 13. O CRD dará ciência prévia ao Banco do Brasil e ao BNDES da edição de novas resoluções relativas aos procedimentos de repasse de recursos que possam impactar na utilização da ferramenta "BB Ágil".

Art. 14. Esta Resolução entrará em vigor imediatamente após a data da assinatura do Acordo de Cooperação entre o BNDES e o Banco do Brasil para abertura de contas correntes destinadas ao recebimento de recursos do Fundo Rio Doce.

PETULA PONCIANO NASCIMENTO

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PORTARIA AGU Nº 720, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.002462/2025-46, resolve:

Art. 1º Alterar a Orientação Normativa nº 29, de 15 de abril de 2010, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 29

Enunciado: I - A Administração Pública Federal deve, em princípio, celebrar os instrumentos de parceria de que cuida a Lei nº 13.019, de 2014, para a transferência de recursos financeiros em apoio às ações de interesse público realizadas em parceria com organização da sociedade civil, inclusive as qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

II - A opção pelo termo de parceria, no lugar do termo de colaboração ou do termo de fomento, deve ser motivada, com menção à legislação específica, observando, em cada caso, as regras de seleção do parceiro privado estipuladas em regulamento próprio, em ordem a ampliar a participação de interessados no torneio e, assim, concretizar os princípios da isonomia, transparência e eficiência.

III - A celebração de convênio com OSCIPs pode ocorrer quando da participação complementar no Sistema Único de Saúde, prevista na Constituição Federal, ou em outra hipótese regulamentada em legislação específica.

IV - Após a celebração do instrumento eleito, não é possível alterar o respectivo regime jurídico, vinculando os participantes até o término da vigência do ajuste.

Referência: Lei nº 9.790/1990, Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Parecer nº 43/2019/DECOR/CGU/AGU e Parecer nº 00012/2025/CNJC/CGU/AGU.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

CONSELHO DE GOVERNO

CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS

RESOLUÇÃO CM/CMED Nº 3, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre os critérios para definição de preços de produtos novos e novas apresentações de medicamentos, de que trata o art. 7º da Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e sobre o procedimento para a apresentação de Documento Informativo de Preço - DIP.

O **CONSELHO DE MINISTROS DA CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS**, no uso das competências que lhe conferem os incisos I, III, X e XIII, do art. 6º da Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e os incisos I, III, X e XIII, do art. 2º do Decreto nº 4.766, de 26 de junho de 2003, resolve:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Ficam estabelecidos os critérios para definição de preços de produtos novos e novas apresentações de medicamentos, de que trata o art. 7º da Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e sobre o procedimento para a apresentação de Documento Informativo de Preço - DIP.

Art. 2º Para efeito desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - alternativa terapêutica: medicamento(s) utilizado(s) para a mesma indicação conforme bula autorizada no País, Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do Ministério da Saúde - PCDT, guias clínicos nacionais ou internacionais de referência, desde que respaldados por evidências científicas robustas;

II - atividade inovativa: atividade representativa dos esforços da empresa voltados para o desenvolvimento e a implantação de produtos novos ou novas apresentações significativamente aprimoradas em relação às disponíveis no mercado brasileiro;

III - benefício clínico adicional: ação mais rápida ou prolongada, comodidade posológica, adesão terapêutica, efeito aditivo ou sinérgico de associações, redução da resistência antimicrobiana, abrangência de populações específicas, em comparação à(s) alternativa(s) terapêutica(s) registrada(s) no Brasil, excluídas desta definição a redução de custos ou resíduos, assim como as melhorias no processo ou na cadeia produtiva do medicamento;

IV - DIP: dossiê contendo documentos administrativos e técnicos apresentado à Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED pela solicitante, para fixação do Preço Fábrica - PF de lançamento no mercado brasileiro;

V - DIP em modalidade simplificada: dossiê a ser protocolizado pelas empresas solicitantes que já tenham preço definido pela CMED e que optarem por se adequar a procedimentos simplificados de registro sanitário;

VI - evidências científicas: artigos científicos publicados em revistas indexadas referentes a estudos clínicos com comparações diretas, revisões sistemáticas com metanálise e, na falta dessas ou complementarmente, comparações indiretas ou estudos observacionais, relatórios de pesquisa clínica e outros documentos emitidos por agências internacionais de referência, que serão valoradas conforme sua robustez;

VII - forma farmacêutica agrupável: formas farmacêuticas que apresentam as mesmas vias de administração e formas de liberação do insumo farmacêutico ativo agrupadas segundo a similaridade da forma física do medicamento no momento da administração ao paciente, seja em estado sólido, líquido, semissólido ou gasoso;

VIII - ganho terapêutico: melhor perfil de eficácia, segurança e diminuição dos efeitos adversos, isoladamente ou em conjunto, em relação à(s) alternativa(s) terapêutica(s), demonstrado por evidência científica com resultados estatisticamente significativos para desfechos relevantes;





Emitido em 23/01/2026

PARECER Nº 91/2026 - PROFEDERAL (11.01.09)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 27/01/2026 16:31)

GUSTAVO ANDRE COSTA DE FRANCA

PROCURADOR - TITULAR

PROFEDERAL (11.01.09)

Matrícula: 2100956

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ifal.edu.br/documentos/> informando seu número: **91**, ano: **2026**, tipo: **PARECER**, data de emissão: **27/01/2026** e o código de verificação: **29728d8615**