

## COMO ATESTAR O “ESFORÇO” NO CUMPRIMENTO DA RESERVA DE CARGOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCD) E PARA REABILITADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL?

**Jefferson Lemes dos Santos**

*Mestre em Direito Ambiental pela PUC-PR  
Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*

1. Introdução; 2. A consolidação do cumprimento de cotas PCD nas contratações públicas; 3. O enfrentamento das cotas PCDs no processo licitatório; 3.1 As impugnações à autodeclaração no curso da licitação; 3.2 O posicionamento da Justiça do Trabalho sobre a força probante das CCRL; 3.3 O entendimento do TCU: flexibilização da CCRL como prova da inabilitação; 4. Avaliando o “esforço efetivo” do licitante; 5. Avanço ou retrocesso? 6. A possível (e desejável) solução técnica para a controvérsia; 7. Conclusão.

### 1. Introdução

No dia 03 de dezembro foi comemorado o dia internacional das pessoas com deficiência. Além do simbolismo, a data suscita uma reflexão profunda a fim de aperfeiçoar as políticas de inclusão social para as pessoas com deficiência. O ordenamento jurídico brasileiro é severamente comprometido com a adoção de políticas de inclusão das pessoas com deficiência, sobretudo no mercado de trabalho.

A Constituição prevê em seu art. 6º, inc. XXXI, a “*proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência*”. A Lei 13.146 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) estabelece que “*a pessoa com deficiência tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas*” (art. 34), estabelecendo como “*finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho*” (art. 35).

A principal política de inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho é a política de cotas prevista no art. 93 da Lei 8.213. Tal política fixa percentuais mínimos para a oferta de postos de trabalho exclusivamente para trabalhadores com deficiência e para reabilitados da Previdência Social.

Além da efetiva fiscalização promovida pelo Ministério do Trabalho e Emprego através dos Auditores-Fiscais do Trabalho, o cumprimento efetivo da política de cotas ganha um *enforcement* adicional quando a empresa atua no mercado de compras públicas: o cumprimento da política de cotas como requisito de habilitação.

A relevância social dessa política no âmbito das contratações públicas é inquestionável. A atuação estatal na indução de comportamentos socialmente desejáveis no mercado é elogiável, sobretudo quando tais práticas concretizam a prestação de direitos fundamentais e fortalecem a dignidade da pessoa humana. Não obstante essa relevância, a previsão da reserva de cargos para pessoa com deficiência (PCD) e reabilitados da Previdência Social, especificamente como requisito de habilitação, tem suscitado diversos dilemas de ordem prática.

O tema foi objeto de reflexão no artigo de Rodrigo Goulart de Freitas Pombo, publicado na Edição 176, em que ponderou sobre esses dilemas e as soluções criadas pela jurisprudência.

Já o presente artigo tem o propósito mais modesto e busca destacar os meios de prova do “esforço” do licitante no cumprimento da reserva de cargos para pessoa com deficiência (PCD) e reabilitados da Previdência Social como requisito de habilitação.

## **2. A consolidação do cumprimento de cotas PCD nas contratações públicas**

A vinculação da política de cotas com o mercado de compras públicas ocorreu através das modificações propostas pela Lei 13.146 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) na Lei 8.666.

Dentre as modificações, foi estabelecida a reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social como critério de desempate (art. 3º, §2º, inc. V, da Lei 8.666) ou para o estabelecimento de margem de preferência (art. 3º, §5º, da Lei 8.666).

Em um primeiro momento a legislação não vinculou o cumprimento da política de cotas aos requisitos de habilitação. Contudo, a prática administrativa consolidou tal requisito ainda que sem fundamento normativo – o que levantou sérios questionamentos acerca da sua legalidade.

Assim: “na prática, há editais baseados na Lei 8.666 e na Lei 10.520 que previram o atendimento à reserva de cargos para PCD como requisito de habilitação, não como critério de desempate ou para efeito de estabelecer uma margem de preferência. Reputa-se que uma exigência nesses termos pode ser objeto de questionamento, por diversos fundamentos jurídicos – inclusive os limites expressos previstos na Lei 8.666” (POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. A reserva de cargos para pessoa com deficiência (PCD) e reabilitados da previdência social como requisito de habilitação – entre a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 176, outubro de 2021, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em 15.12.2025).

Uma explicação plausível para a fixação da reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitados da previdência social como requisito de habilitação, mesmo sem fundamento normativo, pode estar no efeito

“psicológico” gerado pela alteração promovida pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência na Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei 13.146 alterou o art. 11º, inc. XI, da Lei 8.429, passando a tipificar como ato de improbidade administrativa *“deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação”*. Não se pode negar que o receio de incorrer em ato de improbidade pelo descumprimento “exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação” tenha estimulado os gestores a adotarem práticas administrativas que foram além do exigido pela legislação, como a fixação do cumprimento dessa política de cotas como requisito de habilitação.

### **3. O enfrentamento das cotas PCDs no processo licitatório**

A previsão expressa contida no art. 63, inc. IV, da Lei 14.133 pacificou as dúvidas sobre o fundamento jurídico para a exigência. Exigiu-se expressamente como requisito de habilitação a apresentação de declaração *“de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social”*.

#### **3.1 As impugnações à autodeclaração no curso da licitação**

A exigência imposta ao licitante é a apresentação de autodeclaração. O principal problema atinente ao tema surge quando as autodeclarações são contestadas no curso do processo licitatório.

O principal elemento de contestação é o contraste da autodeclaração com as informações contidas na Certidão de Cumprimento da Reserva Legal (CCRL), documento público que indica o número de funcionários contratados em conformidade com a política de cotas.

Nas hipóteses em que a CCRL expedida em nome do licitante registra número a menor de funcionários beneficiários pela política de cotas, a autodeclaração prestada pelo licitante tende a ser impugnada por aparentemente contrastar com a realidade, sendo reputada a prestação de declaração falsa em licitações.

Impugnações nesse sentido tendem a acarretar a inabilitação do licitante e, adicionalmente, ensejar a deflagração de processo sancionatório para apurar a prestação de declaração falsa em licitação – prática reprovada pelo art. 155, inc. VIII, da Lei 14.133 e punível com pena de inidoneidade (156, §5º, da Lei 14.133).

#### **3.2 O posicionamento da Justiça do Trabalho sobre a força probante das CCRL**

A Justiça do Trabalho tem consolidado o entendimento de que o registro na CCRL de um número a menor de funcionários com deficiência ou reabilitados da Previdência Social não implica a responsabilização automática do empregador.

O entendimento dominante reconhece que *“o ônus da empregadora pelo cumprimento das exigências do art. 93 da Lei 8.213/91, mas de afastar sua*

*responsabilidade pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, em razão dos esforços comprovadamente empenhados” (TST - RR: 10023645720165020204, 4ªT., rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, j. 07.06.2022).*

Ou seja, a mera informação contida na CCRL, registrando eventualmente número a menor de trabalhadores cotistas, não equivale o descumprimento automático do art. 93 da Lei 8.213. É necessário avaliar o esforço do empregador para o preenchimento das vagas reservadas para PCD e para reabilitados da Previdência Social.

Esse esforço deve ser consistente e vocacionado ao preenchimento efetivo das vagas. Conforme entende a jurisprudência, *“a empresa somente se exime da obrigação de cumprir a cota se demonstrar, de forma robusta, que adotou todas as medidas ao seu alcance para preencher as vagas, não bastando a mera oferta genérica” (TRT-14 - ROT: 00007258620245140404, 2ªT., rel. Des. FRANCISCO JOSE PINHEIRO CRUZ, j. 29.07.2025).*

### **3.3 O entendimento do TCU: flexibilização da CCRL como prova da inabilitação**

A flexibilização promovida pela Justiça do Trabalho acerca da CCRL como prova do descumprimento da cota legal foi incorporada ao contexto das licitações, pela jurisprudência do TCU.

O precedente paradigma é o Acórdão 523/2025-P, proferido em representação que pedia a inabilitação de licitante diante de certidão negativa emitida pelo MTE. A inabilitação automática foi rejeitada, fixando-se o entendimento de que *“a veracidade da declaração de licitante quanto ao cumprimento das exigências de reserva de cargos de que trata o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 poderá, quando necessário, de ofício ou por provocação, ser comprovada por meio de certidão expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou ainda por outros meios de prova, tais como extratos dos dados registrados no e-Social” (Acórdão 523/2025, Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, j. 12.03.2025).*

A fixação do dever de verificar “outros meios de prova” decorreu da constatação de que *“a certidão do MTE se propõe a atestar uma situação com inerente caráter dinâmico, pelas constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos e, por consequência, de enquadramento nas faixas de percentuais exigidos pela lei” (Idem).* Tal dinamicidade impõe *“que se abra espaço para que a empresa que prestou a declaração de cumprimento do item em tela reúna evidências da veracidade de sua declaração” (Ibidem).*

A partir dessa decisão, portanto, a jurisprudência do TCU se alinhou às decisões da Justiça do Trabalho e passou a enfatizar o esforço do licitante no cumprimento da regra – e não meramente o registro negativo materializado em certidão emitida pelo MTE.

Confirmam-se outros precedentes do TCU que reforçam a aplicação desse entendimento e a consolidação de uma jurisprudência dominante:

- a análise de eventual violação à reserva de cargo para PCD, como requisito de habilitação, deve exigir mais do que o exame, exclusivo, da certidão emitida pelo MTE (Acórdão 2.209/2025, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, j. 24.09.2025).
- A partir disso, pode-se dizer que compete à Administração, diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, diligenciar ao participante do certame para que este esclareça a situação. Tanto o caráter dinâmico que permeia a questão, concernente a constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos, quanto eventual dificuldade no preenchimento das cotas, desde que evidenciados, são justificativas plausíveis a afastar a inabilitação. Afinal, tais aspectos serão fiscalizados quando da execução contratual, podendo levar à aplicação de sanções e até mesmo à rescisão contratual, caso a contratante se arvore a descumprir seus deveres (Acórdão 1.930/2025, Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, j. 20.08.2025).

#### **4. Avaliando o “esforço efetivo” do licitante**

A jurisprudência do TCU revela que a desconstituição da autodeclaração prestada pelo licitante demanda uma avaliação complexa e exauriente do esforço dedicado no preenchimento das cotas. A mera apresentação de CCRL indicativa de menos funcionários PCDs ou reabilitados da Previdência Social não infirma o conteúdo da declaração e não pode conduzir à inabilitação do licitante.

Se a alegação de falsidade invocar apenas a CCRL como elemento de corroboração da alegada falsidade, rigorosamente a impugnação não deve nem sequer ser conhecida. Afinal, se a CCRL não comprova o esforço do licitante na disponibilização de vagas e somente a ausência do esforço pode configurar o descumprimento à legislação, qualquer alegação calcada exclusivamente na CCRL deve ser sumariamente rejeitada.

Caso existam outros elementos indicadores do provável descumprimento da legislação, deve-se deflagrar diligência e oportunizar a apresentação de provas do esforço do licitante no cumprimento da legislação. A dúvida consiste em saber quais documentos corroboram o aludido “esforço”.

No julgamento do ROT00012123620235090661 o Poder Judiciário reconheceu como indicativo do esforço do empregador as seguintes práticas documentadas: (i) a divulgação de vagas em jornal; (ii) o anúncio de vagas no Portal do Trabalhador, (iii) o cadastro de vagas nas agências do trabalhador, a (iv) solicitação de trabalhadores à entidade de auxílio à pessoa com deficiência.

Neste mesmo precedente foi reconhecido que *“se o resultado disso é infrutífero porque não há interessados em tais postos de trabalho, então não se pode penalizá-lo com a lavratura de auto de infração”* (TRT-9, ROT00012123620235090661, 6ª Turma, rel. Des. Paulo Ricardo Pozzolo, j. 02.10.2024).

Logo, se o licitante apresentar documentos comprobatórios de práticas desta natureza, sua a impugnação acerca de sua habilitação deverá ser rejeitada.

## **5. Avanço ou retrocesso?**

O posicionamento do TCU tem levantado críticas pela possível “flexibilização” da exigência no cumprimento da reserva de cargos para PCD e para reabilitados da Previdência Social (confira).

Contudo, os precedentes recentes do TCU não indicam a flexibilização de exigências legais, tampouco representam retrocesso da jurisprudência sobre a matéria.

A referida política de cotas estabeleceu que a avaliação da habilitação consideraria a autodeclaração do licitante. Os precedentes do TCU não interferem nessa dinâmica. Prevalece a autodeclaração. A única ressalva construída pela jurisprudência é que a mera apresentação da CCRL não infirma a autodeclaração.

A eventual constatação de descumprimento da legislação, desde que amparada por outros elementos de corroboração, deverá ser severamente coibida. A jurisprudência do TCU não é compatível com a impunidade.

## **6. A possível (e desejável) solução técnica para a controvérsia**

A solução mais coerente talvez seja a alteração nos procedimentos de emissão da própria CCRL. A emissão do documento é disciplinada pela Portaria MTE 547/2025, norma que não prevê nenhuma margem ou mecanismo de comprovação do “esforço” no cumprimento da reserva de cargos para PCD e para reabilitados da Previdência Social.

Um aprimoramento desejável consiste em possibilitar a indicação não apenas do número de funcionários cotistas contratados, mas também das companhias institucionais do empregador no sentido de disponibilizar as vagas. Tratar-se-ia de elemento comprobatório do esforço efetivo do empregador, o que facilitaria não apenas o uso da CCRL em licitações, mas também permitiria que tais informações evitassem a lavratura de auto de infração pelo MTE.

Solução semelhante ocorreu a propósito das certidões de débitos trabalhistas. A Lei 12.440, que instituiu a “Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CDNT)”, alterou o art. 27 da Lei 8.666 para exigir a regularidade trabalhista como requisito de habilitação. A exigência somente se mostrou eficaz quando o sistema utilizado para a emissão das referidas certidões passou admitir certidões positivas, mas com efeito de negativas, precisamente para ressaltar débitos trabalhistas garantidos por penhora ou cuja exigibilidade tenha sido suspensa.

## **7. Conclusão**

A reserva de cargos para pessoas com deficiência (PCD) e reabilitados da Previdência Social representa um avanço fundamental na promoção da inclusão social e no fortalecimento dos direitos fundamentais no mercado de



trabalho brasileiro. A evolução legislativa e jurisprudencial, especialmente com o alinhamento entre TCU e a Justiça do Trabalho, demonstra que o foco deve estar no esforço efetivo do licitante para cumprir a cota legal, e não apenas na análise formal de documentos como a CCRL

A autodeclaração do licitante permanece como instrumento central de habilitação, mas sua veracidade, quando questionada a partir de elementos idôneos, pode e deve ser verificada por meio de diligências que permitam a apresentação de provas adicionais do esforço do licitante no cumprimento da cota.

#### **Informação bibliográfica do texto:**

SANTOS, Jefferson Lemes dos; Como atestar o “esforço” no cumprimento da reserva de cargos para pessoas com deficiência (PCD) e para reabilitados da previdência social? *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 226, dezembro de 2025, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data]