



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
SETOR ESPECIALIZADO EM CONSULTAS - (ADM)

PARECER Nº 00039/2026/SEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.004591/2024-24

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. REPACTUAÇÃO. FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP. REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS. DIMINUIÇÃO DOS ENCARGOS CONTRATUAIS. POSSIBILIDADE DE REPACTUAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MAJORAÇÃO DOS CUSTOS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REPACTUAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DA CONTRATADA. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO PARECER Nº 00046/2016/DECOR/CGU/AGU, PARECER Nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU E PARECER Nº 00037/2024/DECOR/CGU/AGU. CUSTEIO DA ‘COTA DE APRENDIZAGEM’. CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA DA CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO GO000996/2025. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE REPASSE DOS VALORES. DESPESA INDIRETA. CUSTO OPERACIONAL RELACIONADO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE QUE NÃO VINCULA A ADMINISTRAÇÃO (§ 1º DO ART. 135 DA LEI Nº 14.133, DE 2021 E ART. 6º DA IN Nº 5/2017). DISCRIMINAÇÃO INDEVIDA ENTRE OS TRABALHADORES VINCULADOS ÀS EMPRESAS EMPREGADORAS E AQUELES ALOCADOS EM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO. CUSTO PRESUMIDO SEM COMPROVAÇÃO EFETIVA DO FATO GERADOR OU DE CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVAMENTE MENSURÁVEL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA VARIAÇÃO DOS CUSTOS CONTRATUAIS PARA REPACTUAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta referente ao Contrato SEI nº 19/2025, cujo objeto consiste na prestação de serviços de vigilância ostensiva armada e ostensiva armada motorizada, sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, acerca de pedido de repactuação contratual destinado à majoração da alíquota do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e à inclusão, na planilha de custos e formação de preços, da cota de aprendizagem prevista na Cláusula Vigésima Quarta da Convenção Coletiva de Trabalho GO000996/2025.

2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

Processo nº 23854.004591/2024-24

- a. convenção coletiva de trabalho 2025/2026 - GO000889/2024 (fls.1413/1446, SEI 0396068);
- b. termo aditivo a convenção coletiva de trabalho 2025/2026 - GO000939/2024 (fls.1447/1450, SEI 0396071);
- c. planilha de custos (fls.1451/1462, SEI 0397110);
- d. edital DCL nº 90168/24 (fls.1727/1737, SEI 0407764);
- e. termo de referência (fls.1738/1778, SEI 0407764);
- f. proposta de preços - RG SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA (fls.1886/1946, SEI 0409654);
- g. contrato SEI nº 19/2025, celebrado em, entre a Universidade Federal de Jataí e a empresa RG Segurança e Vigilância Ltda, para execução dos serviços de vigilância armada ostensiva, e armada ostensiva motorizada com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com vigência inicial de 12 meses de 31/03/2025 a 31/03/2026, no valor total de R\$ 1.926.370,44 (fls.2322/2345, SEI 0411673);
- h. cópia da publicação no D.O.U. do extrato de contrato nº 19/2025 (fls.2346, SEI 0413512);
- i. termo aditivo nº 01/2026 ao contrato nº 19/2025, celebrado em 26/01/2026, que prorrogou o prazo de vigência contratual por mais 12 (doze) meses, de 01/04/2026 a 31/03/2027 (fls.2567/2569, SEI 0534219);

- j. cópia da publicação no D.O.U. do extrato de termo aditivo nº 1/2026 (fls.2571, SEI 0536142);
- k. pedido de repactuação (fls.2594/2595, SEI 0539273);
- l. convenção coletiva de trabalho 2026/2027 - GO00096/2025 (fls.2596/2627, SEI 0539286);
- m. resultado da consulta FAP - Ano vigência 2026 (fls.2628, SEI 0539292);
- n. OFÍCIO Nº 22/2026/DAC/UF, datado de 03/02/2026, que responde a contratada a solicitação de repactuação, em especial informa o indeferimento do pedido de alteração do reajuste do FAP e inclusão da cota aprendizagem (fls.2629/2633, SEI 0539359);
- o. expediente da contratada, datado de 12/02/2026, que acolhe a decisão da Administração sobre seu pedido de repactuação (fls.2635/2637, SEI 0545743);

Processo nº 23854.001384/2026-80

- a. pedido de repactuação, datado de 11 de janeiro de 2026 (fls.1/2, SEI 0546908);
- b. convenção coletiva de trabalho 2026/2027 - GO00096/2025 (fls.3/34, SEI 0546909);
- c. resultado da consulta FAP - Ano vigência 2026 (fls.35, SEI 0546911);
- d. planilha de custos (fls.36/40, SEI 0546960);
- e. resultado da consulta FAP - Ano vigência 2026 (fls.40, SEI 0546962);
- f. manifestação da administração em que formula questionamento acerca do pedido de repactuação da contratada quanto à alíquota FAP e cota aprendizagem (fls.41/43, SEI 0546963); e
- g. consulta formulada à Procuradoria (fls.44/45, SEI 0547250).

3. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

4. É o relatório.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

6. Cumpre destacar que não se exige pronunciamento acerca do cumprimento de recomendações eventualmente formuladas em manifestação jurídica anterior, uma vez que a análise de legalidade da atuação administrativa é prévia (art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021). Caso a Administração deixe de observar alguma dessas recomendações, deverá, para seu próprio resguardo, registrar a correspondente justificativa (art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999). O exame jurídico limita-se ao objeto da consulta e a eventuais temas a ele correlatos, não abrangendo a apreciação integral dos procedimentos adotados pelo órgão ou entidade consulente.

7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

8. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

9. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

3. RESPOSTA À CONSULTA.

10. A consulta restou formulada nos seguintes termos (Processo nº 23854.001384/2026-80, SEI 0547250):

Diante do exposto, encaminham-se os autos para manifestação da Procuradoria Federal, especialmente quanto aos seguintes questionamentos:

- a) A majoração do FAP constitui causa apta a viabilizar revisão contratual em favor da empresa contratada?
- b) A diminuição do FAP constitui causa apta a ensejar revisão contratual em favor da Administração Pública?
- c) Mostra-se juridicamente adequado o entendimento da unidade técnica quanto à recusa da inclusão, na planilha de custos, de valores relativos à cota de aprendizagem?

11. Sobre a repercussão, nos custos contratuais, decorrente da alteração do ônus tributário relacionado ao Fator Acidentário de Prevenção (FAP), há entendimento consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União, consubstanciado no PARECER nº 00046/2016/DECOR/CGU/AGU (NUP 00733.000148/2015-64, seq. 7), no PARECER nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU (NUP 00443.000141/2010-01) e, mais recentemente, no PARECER nº 00037/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 00765.000201/2018-01, seq. 130), que tratam da matéria sob a perspectiva do reequilíbrio econômico-financeiro e da repactuação contratual.

12. O PARECER nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU restou assim ementado:

FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. MAJORAÇÃO DOS ENCARGOS CONTRATUAIS PARA A QUAL CONCORRE A CONTRATADA PRIVADA. POSSIBILIDADE DE PREVISÃO, AINDA QUE APROXIMADA, DO INCREMENTO DOS CUSTOS DO CONTRATO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E CONSEQUENTE TRANSFERÊNCIA DO ÔNUS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INTELIGÊNCIA DO ART. 65, I, "D", E § 5º, DA LEI 8.666/93.

I - Depende do comportamento do empregador a majoração da alíquota de sua contribuição para o financiamento do SAT, decorrente da aplicação do índice FAP, razão pela qual não há que se cogitar da revisão do contrato administrativo em razão de referida majoração.

II - O índice FAP encontra-se previsto em todos os seus aspectos desde a prolação da Lei 10.666/06, razão pela qual não há que se considerar sua posterior regulamentação por ato do CNPS fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis, capaz de ensejar a revisão do contrato administrativo.

13. Enfrentando especificamente a redução dos encargos tributários incidentes sobre contratos administrativos em decorrência da aplicação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), o PARECER nº 00046/2016/DECOR/CGU/AGU resultou a seguinte ementa:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS. FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP. DIMINUIÇÃO DOS ENCARGOS CONTRATUAIS PARA A QUAL CONCORRE A CONTRATADA. POSSIBILIDADE DE REPACTUAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DOS CUSTOS CONTRATUAIS PARA O QUAL CONCORRE A CONTRATADA. IMPOSSIBILIDADE DE REPACTUAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DA CONTRATADA.

1. A controvérsia cinge-se à análise das consequências da diminuição dos encargos tributários sobre os contratos administrativos em decorrência da aplicação do FAP (Fator Acidentário de Prevenção). Mais especificamente, acerca da (im)possibilidade de repactuação contratual em favor da Administração Pública, em que pese a sociedade empresária ter promovido maior prevenção no âmbito da segurança no trabalho.

2. O ponto guarda ligação, de forma semelhante, com as implicações provenientes de aumento dos ônus tributários - em decorrência do FAP, cujo entendimento do DECOR/CGU, no Parecer nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU, foi no sentido de não constituir causa apta a viabilizar a aplicação da revisão em favor do particular contratado. Embora não se tenha tratado de repactuação, a premissa de que a majoração da contribuição tributária, mediante a aplicação do FAP, depende predominantemente do comportamento voluntário do empregador, aplica-se ao presente caso.

3. Tanto nas hipóteses de diminuição, quanto de aumento, o comportamento e a atuação do contratado são decisivos para fins de determinação do FAP e do respectivo ônus tributário. Quando há aumento dos custos, a Administração Pública tem defendido a impossibilidade de acolher a pretensão do particular de repactuação (ou até mesmo de revisão), vez que além de depender de seu comportamento (que não pode ser contraditório), a razão de ser do FAP é justamente estimular a adoção de medidas que reduzam os acidentes de trabalho, entre outros fundamentos que podem ser aplicados. Para o Tribunal de Contas, constatada a diminuição dos custos na execução contratual, é imperiosa a repactuação do preço em favor da Administração.

4. A função extrafiscal tributária, aplicada pelo Estado-legislador ao considerar o FAP para fins de determinação da alíquota tributária, não pode ser elasticida pelo Estado-administrador para que se estipulem benefícios ou incentivos, ainda que de forma indireta, em favor do particular. A extrafiscalidade pode abarcar diversos

aspectos, cujas definições e avaliações acerca das consequências estão inseridas na política tributária extrafiscal, pertencente à liberdade de conformação do legislador. Assim, a interpretação dos institutos de direito administrativo não pode viabilizar a ampliação das funções extrafiscais, que se correlacionam com o regime jurídico administrativo.

5. A adoção de boas medidas, relacionadas à prevenção acidentária, de modo a reduzir o ônus tributário, continuam sendo estimuladas mesmo quando, vislumbrada a diminuição dos custos contratuais, ocasionem a repactuação em favor da Administração Pública. Isso é possível porque a diminuição dos respectivos ônus tributários - sobre o particular, à luz do regime jurídico tributário e da política tributária extrafiscal, não precisa ser sentida nos contratos em andamento, sendo suficiente a aplicação dos benefícios da extrafiscalidade (v.g. redução na estimativa dos custos) em contratações posteriores. Além disso, a piora ou a mera manutenção de desempenho negativo na esfera acidentária, ocasionam os efeitos negativos da majoração ou da persistência da carga tributária onerosa, sendo bastante para consubstanciar forma de pressão que impulse a adoção ou modificação voluntária de comportamento, mesmo quando há repactuação em proveito da Administração Pública.

7. Em se tratando de contratos administrativos onde a Administração Pública consta como parte, não há que se falar em isonomia perfeita, pois todos as avenças celebradas sofrem as derrogações próprias das normas publicistas, mesmo os pactos de Direito Privado. In casu, a diferença de tratamento em face do particular decorre do regime jurídico tributário (*jus imperii*) e do administrativo (indisponibilidade do interesse público), não podendo a função extrafiscal analisada funcionar como "via de mão dupla", à míngua de previsão legal, inobstante necessite de aperfeiçoamentos.

14. O PARECER n. 00002/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00011/2023/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU, ao sustentar que “a alteração da alíquota da contribuição social para o Seguro de Acidente do Trabalho, com o multiplicador determinado pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP), por possuir nítido caráter tributário, e, por consequência, impositivo, gera a necessidade de reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra, para mais ou para menos, forte na previsão do §5º do art. 65 da Lei 8.666, de 1993, ou, no caso da nova lei, forte no art. 134” motivou pedido de revisão dos entendimentos firmados no PARECER Nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU e PARECER N. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU.

15. Em razão disso, foi lançado o PARECER nº 00037/2024/DECOR/CGU/AGU que procedeu à análise do referido pedido de revisão, provocado pelo citado PARECER nº 00002/2023/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU, pacificando a matéria conforme o seguinte teor de sua ementa:

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO DO PARECER Nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU E DO PARECER N. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU.

I. Conforme assentado pelo PARECER nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU e pelo PARECER n. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU, depende apenas do comportamento do empregador a majoração da alíquota de sua contribuição para o financiamento do SAT, decorrente da aplicação do índice FAP, que está previsto em todos os seus aspectos desde a prolação da Lei 10.666/06, razão pela qual não há fato inesperado capaz de levar a cogitação da revisão do contrato administrativo em razão de referida majoração.

II. Conforme estabelecido pelo PARECER n. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU, a diminuição da onerosidade tributária, em virtude da aplicação do FAP, acarreta a revisão do contrato em favor da Administração Pública, em razão não apenas da simples *diminuição* de custos do particular, mas da função extrafiscal da tributação, fundamento jurídico autônomo que, em decorrência do *jus imperii* tributário, enseja a *repactuação*, mesmo que o particular não tenha o mesmo direito.

III. Ausência de fundamentos jurídicos para a pretendida revisão do Parecer nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU e do Parecer n. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU.

16. Portanto, o entendimento consolidado da Advocacia-Geral da União é no sentido de que a majoração da alíquota da contribuição destinada ao financiamento do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), decorrente da aplicação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), por depender exclusivamente do desempenho do próprio empregador, nos termos da disciplina estabelecida pela Lei nº 10.666, de 2003, não configura fato imprevisível ou extraordinário apto a ensejar a revisão do contrato administrativo em favor da contratada. Já a diminuição da carga tributária resultante da aplicação do FAP impõe a revisão contratual em favor da Administração Pública, não apenas em razão da redução dos custos do particular, mas também em virtude da função extrafiscal da tributação, fundamento jurídico autônomo que, em decorrência do exercício do *jus imperii* tributário, autoriza a repactuação, ainda que não se reconheça idêntico direito ao contratado na hipótese inversa.

17. Quanto aos custos relativos ao cumprimento da “Cota de Aprendizagem”, a CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2026/2027, NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: GO000996/2025, DATA DE REGISTRO NO MTE: 28/11/2025 possui a seguinte disposição:

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA - DO CUSTEIO COMPULSÓRIO PARA A APRENDIZAGEM

Com o escopo de garantir as empresas e a seus tomadores de serviços, segurança jurídica, frente aos desafios enfrentados pelo segmento de segurança privada, decorrente do não alcance ou extrema dificuldade na captação de mão de obra de aprendizes, atendendo, respeitando e garantindo os direitos constitucionais previstos para a aprendizagem, conforme determina a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional pertinente, notadamente o art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Além disso, esta cláusula observa o entendimento consagrado no Tema 1046 do Supremo Tribunal Federal (STF), que autoriza a flexibilização de normas trabalhistas mediante convenção coletiva, desde que não restrinja direitos assegurados constitucionalmente.

A presente cláusula tem o objetivo de financiar o cumprimento da cota de aprendizagem com a inclusão nos respectivos centros de custos e/ou planilha de custos e formação de preços nos contratos de prestação de serviços, quer privado ou público.

O disposto na lei 14.133/21 (Lei de Licitação) e o parágrafo segundo do artigo 5º do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, institui que somente serão aceitas na contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do edital, propostas que adotem, na planilha de custos e formação de preços, valor com base na convenção coletiva, no acordo coletivo de trabalho ou no dissídio coletivo adequado à categoria profissional que executará o serviço contratado.

Parágrafo Primeiro. Fica estabelecido, pelo presente instrumento normativo, que, em cumprimento à obrigação legal da Cota de Aprendizes, prevista no art. 429 da CLT as empresas obrigatoriamente farão incluir nos centros de custos e/ou na planilha de custos e formação de preços o valor de R\$ 77,04 mensal por cada empregado contratado disposto em edital e/ou contrato de prestação de serviço terceirizado privado.

I. Os contratos vigentes, serão objeto de revisão contratual, os quais deverão ser aditivados para inclusão do quanto disposto nesta cláusula e parágrafo;

II. As empresas que não incluírem nos centros de custos e/ou planilhas de custo o valor previsto no parágrafo primeiro desta cláusula ficam sujeitas à desclassificação da proposta de preço ofertada no certame ou contratação direta pelo tomador de serviços (contratante), em caso de descumprimento desta norma coletiva;

III. O não cumprimento da obrigação estabelecida nesta cláusula pela empresa, a sujeitará às penalidades previstas em lei e normas aplicáveis.

IV. A contratação e lotação do menor/jovem aprendiz do que trata essa cláusula obedecerá o disposto na lei.

Parágrafo Segundo. Cada empresa será responsável pela gestão e aplicação dos valores comprovadamente arrecadados dos seus clientes, de acordo com sua capacidade de contratação de menor/jovem aprendiz, devendo ter internamente ferramenta de controle do uso destes recursos, sendo tais controles disponibilizados sempre que solicitados.

Parágrafo Terceiro. Nos termos do art. 429, §1º-B da CLT as empresas poderão destinar o equivalente a até 10% (dez por cento) de sua cota de aprendizes à formação técnico-profissional metódica em áreas relacionadas a práticas de atividades desportivas, à prestação de serviços relacionados à infraestrutura, incluindo as atividades de construção, ampliação, recuperação e manutenção de instalações esportivas e à organização e promoção de eventos desportivos.

Parágrafo Quarto. A presente cláusula aplica-se tanto para a contratação de serviços no âmbito público quanto para a contratação no âmbito privado, garantindo, em ambos os casos, o cumprimento da legislação pertinente à aprendizagem, bem como das normas coletivas estabelecidas, assegurando que os custos e condições definidos neste instrumento sejam devidamente observados em qualquer modalidade de contratação.

Parágrafo Quinto. Em todas as propostas comerciais, orçamentos, Planilhas de Custos e Formação de Preços em Licitação Públicas e contratos de prestação de serviços que envolvam as atividades especificadas nesta Cláusula, a empresa deverá incluir explicitamente o valor do cumprimento da cota de aprendizagem como um componente do preço, de modo que o valor seja claramente discriminado nas planilhas de custos.

Parágrafo Sexto. Os contratos que iniciarão a partir de 01º de janeiro de 2025 deverão ser revisados obrigatoriamente para adequação da presente cláusula, as planilhas de custos e formação de preços/propostas.

Parágrafo Sétimo. Essa cláusula busca incentivar a efetiva contratação do menor/jovem aprendiz, como também incentivar à responsabilidade social das empresas com a promoção do desenvolvimento profissional de jovens, utilizando os recursos de maneira estratégica e transparente.

18. Como se nota, a cláusula acima trata do custeio da obrigação do cumprimento da cota de aprendizagem prevista no art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

19. O trabalho do aprendiz encontra fundamento no art. 7º, XXXIII, da Constituição da República de 1988 e na Consolidação das Leis do Trabalho — CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), especialmente nos arts. 428 a 433, sendo a matéria regulamentada pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

20. O contrato de aprendizagem é um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação - art. 428, CLT.

21. O art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho — CLT impõe, de forma obrigatória, que “os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional”. Consoante o art. 57, *caput* do Decreto nº 9.579/2018, a contratação do aprendiz deverá ser efetivada diretamente pelo estabelecimento a que se refere o art. 51 do referido Decreto^[1], que assumirá a condição de *empregador*.

22. A Lei nº 14.133, de 2021, por sua vez, trata do tema da seguinte forma:

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

[...]

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

Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá **cumprir a reserva de cargos** prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

Parágrafo único. **Sempre que solicitado** pela Administração, o contratado deverá **comprovar o cumprimento da reserva de cargos** a que se refere o caput deste artigo, com a **indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas**.

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

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

23. O Manual da Aprendizagem Profissional do Ministério do Trabalho e Emprego (páginas 21 e 22, pergunta 23) - disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/escola/e-biblioteca/manual-de-aprendizagem-profissional.pdf/view> - esclarece que, após definido o número de aprendizes que o estabelecimento deve contratar, a empresa possui liberdade para alocá-los nas funções que considerar adequadas, desde que compatíveis com o curso de aprendizagem escolhido. Embora a legislação determine que somente as funções que demandem formação profissional integrem a base de cálculo da cota, não exige que os aprendizes sejam contratados exatamente nessas funções ou de forma proporcional a elas. Assim, a contratação não precisa ocorrer na atividade finalística do estabelecimento nem nas mesmas atividades que serviram de base para calcular a cota de aprendizagem.

24. Frise-se que, **a disciplina da contratação de aprendizes não se aplica aos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional**, cuja observância depende de regulamento próprio previsto no parágrafo único do art. 58 do Decreto nº 9.579/2018 — regulamento esse que, até o momento, ainda não foi editado.

Art. 58. A contratação do aprendiz por empresas públicas e sociedades de economia mista ocorrerá:

(...)

Parágrafo único. **Não se aplica o disposto neste Capítulo à contratação do aprendiz por órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, que observará regulamento específico.**

(Redação dada pelo Decreto nº 11.479, de 2023) - grifos nossos

25. Ao enfrentar a obrigatoriedade de cumprimento da cota de aprendiz do artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, a Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos emitiu o Parecer n.º 00001/2018/CPLC/PGF/AGU que concluiu não existir *lei que obrigue as entidades da administração direta, autárquica e fundacional a incluírem em seus contratos administrativos percentuais mínimos de aprendizes*.

26. A despeito da recente previsão na norma coletiva de trabalho, o cumprimento da cota de aprendizagem já era obrigação legal dos estabelecimentos de qualquer natureza que empreguem trabalhadores cujas funções demandem formação profissional, bem como o respectivo custeio.

27. Trata-se, portanto, de despesa operacional administrativa preexistente à realização do procedimento licitatório, que deve ser considerada como custo indireto da contratação e refletida na Planilha de Custos e Formação de Preços, não se

caracterizando como valor fixo ou vantagem instituída por Convenção Coletiva de Trabalho apta, por si só, a justificar repactuação contratual.

28. Assim, as bases que originaram os valores contratados devem permanecer as mesmas, sob pena de alteração das condições efetivas da proposta, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

29. Portanto não cabe a repactuação para a inclusão do custo relativo ao cumprimento da 'cota de aprendizagem' previsto na Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2027, GO000996/2025, sob pena de *bis in idem*, pois tal despesa já existia à época da apresentação da proposta e cabe ser remunerada pelos custos indiretos.

30. Trata-se de custo operacional inerente ao exercício da atividade, decorrente do cumprimento de obrigação legal, independentemente do tomador dos serviços. A sua previsão em Convenção Coletiva de Trabalho não vincula a Administração Pública, nos termos do § 1º do art. 135 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 6º da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017:

Lei 14.133/21

Art. 135.

(...)

§ 1º A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

IN nº 5/2017

Art. 6º A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, **bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade**. - sem grifos no original

31. Demais disso, o custeio da 'Cota de Aprendizagem' tal como previsto na Cláusula Cláusula Vigésima Quarta da Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2027, GO000996/2025- DF000685/2025 acaba por distinguir os trabalhadores vinculados as empresas empregadoras e aqueles alocados em contratos de terceirização, pois a obrigação somente se direciona a estes últimos, excluindo, assim, os empregados das próprias empresas. Não há, portanto, previsão igualitária desse considerando todos os trabalhadores das categorias profissionais abrangidas pela convenção. O custeio considera somente o número de empregados terceirizados.

32. Essa diferença de tratamento configura discriminação indevida dentro da própria categoria profissional entre trabalhadores em atividade em empresas tomadoras de serviço e trabalhadores em atividade nas próprias empresas prestadoras dos serviços, e acaba por eximir as empresas empregadoras de quaisquer ônus relativos ao custeio da cota aprendizagem aos trabalhadores previsto pela CCT, transferindo tais ônus diretamente à Administração Pública, que não tomou parte das negociações coletivas de trabalho.

33. Assim, essa distinção torna a cláusula convencional ilegal e, por isso, inexigível de cumprimento, como já entendeu a Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos no Parecer n. 04/2017/CPLC/PGE/AGU em que, inclusive, reafirmava entendimento anterior:

(...) A ilegalidade da previsão do benefício em exame exsurge, ainda, do fato de que o plano de saúde, na forma estabelecida nas referidas convenções, é garantido apenas aos empregados terceirizados, não sendo resguardado

esse direito, nas mesmas condições, aos profissionais que trabalham, nas mesmas funções, diretamente para as empresas terceirizadoras, o que não representa um critério razoável de discriminação. Nesse sentido, consta nos itens 32 a 34 do citado Parecer n.º 15/2024/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU que:

32. A legalidade da cláusula também se revela comprometida, quando se toma em consideração a segunda particularidade acima relacionada: que o direito ao plano de saúde custeado pelo empregador foi previsto apenas para uma parte das categorias profissionais abrangidas pela convenção - para aqueles profissionais que fossem terceirizados a um tomador de serviços -, excluindo-se do mesmo direito os profissionais que trabalham diretamente para as empresas empregadoras, o que não representa um critério razoável de discriminação. 33. Com efeito, as atividades desempenhadas pelas categorias profissionais descritas na cláusula segunda da convenção coletiva serão essencialmente as mesmas, trabalhando os profissionais diretamente para a empresa empregadora ou para um tomador de serviços. Assim, um bombeiro hidráulico, por exemplo, desempenhará as atividades inerentes a essa categoria profissional, seja na sede da empresa empregadora, seja na sede da Administração pública onde for alocado para a prestação do serviço. Exercendo exatamente as mesmas funções, não há fundamento jurídico razoável que justifique a garantia, pela CCT, de um plano de saúde custeado pelo empregador apenas para o segundo profissional, excluindo-se o primeiro de usufruir do mesmo direito. 34. Essa diferença de tratamento só se explica pela intenção - juridicamente absurda - de eximir as empresas empregadoras de quaisquer ônus relativos ao benefício previsto aos trabalhadores pela CCT, transferindo tais ônus diretamente à Administração Pública que não tomou parte das negociações coletivas de trabalho. (grifo nosso)

34. Ainda, a previsão do valor fixo foi justificada “*em cumprimento à obrigação legal da Cota de Aprendiz, prevista no art. 429 da CLT*”. Note que, o valor fixado foi presumido e sem comprovação efetiva do fato gerador ou de contraprestação efetivamente mensurável. Não há demonstração de que exista aprendiz alocado na execução do contrato administrativo em questão, circunstância aqui mencionada apenas para fins argumentativos, sem qualquer juízo acerca da legalidade dessa eventual prática. Não obstante, busca-se repassar, de modo indiscriminado, à Administração, um custo fixo.

35. Não resta comprovada, portanto, a variação dos custos contratuais, condição indispensável para a repactuação dos preços - art. 53 da Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017.

36. Assim, não é devida a inclusão, na planilha de custos e formação de preços, do valor previsto na Cláusula Vigésima Quarta da Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2027, GO000996/2025- DF000685/2025, pois tal despesa, existente desde a época da apresentação da proposta, é custo indireto a ser suportado pela contratada; trata-se de custo operacional inerente ao exercício da atividade que não vincula a Administração (§ 1º do art. 135 da Lei n.º 14.133, de 2021 e art. 6º da IN n.º 5/2017); é ilegal por realizar discriminação indevida entre os trabalhadores vinculados às empresas empregadoras e aqueles alocados em contratos de terceirização; e o custo foi imposto de forma presumida sem comprovação efetiva do fato gerador ou de contraprestação mensurável, frustrando a necessária demonstração da variação dos custos contratuais para repactuação.

37. Registre-se que cabe ao setor competente decidir, com a possibilidade de acatar ou não as razões do presente parecer, nos termos do art. 50, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.784/99, a seguir:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

4. CONCLUSÃO

38. À vista do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria manifesta-se esta ELIC pela necessidade de se observar o disposto nos itens **11 a 37**, respondendo-se objetivamente aos quesitos de dúvida nos seguintes termos:

a. A majoração do FAP constitui causa apta a viabilizar revisão contratual em favor da empresa contratada?

R - Não. Nos termos do PARECER nº 00037/2024/DECOR/CGU/AGU que afastou o pedido de revisão do Parecer nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU e do Parecer n. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU, permanece inalterado o entendimento de que depende apenas do comportamento do empregador a majoração da alíquota de sua contribuição para o financiamento do SAT, decorrente da aplicação do índice FAP, que está previsto em todos os seus aspectos desde a prolação da Lei 10.666/06, razão pela qual não há fato inesperado capaz de levar a cogitação da revisão do contrato administrativo em razão de referida majoração.

b. A diminuição do FAP constitui causa apta a ensejar revisão contratual em favor da Administração Pública?

R - Sim. Nos termos do PARECER nº 00037/2024/DECOR/CGU/AGU que afastou o pedido de revisão do Parecer nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU e do Parecer n. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU, permanece inalterado o entendimento firmado no Parecer n. 00046/2016/DECOR/CGU/AGU de que a diminuição da onerosidade tributária, em virtude da aplicação do FAP, acarreta a revisão do contrato em favor da Administração Pública, em razão não apenas da simples *diminuição* de custos do particular, mas da função extrafiscal da tributação, fundamento jurídico autônomo que, em decorrência do *jus imperii* tributário, enseja a *repectuação*, mesmo que o particular não tenha o mesmo direito.

c. Mostra-se juridicamente adequado o entendimento da unidade técnica quanto à recusa da inclusão, na planilha de custos, de valores relativos à cota de aprendizagem?

R - Sim. Não é devida a inclusão, na planilha de custos e formação de preços, do valor previsto na Cláusula Vigésima Quarta da Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2027, GO000996/2025-DF000685/2025, pois tal despesa, existente desde a época da apresentação da proposta, é custo indireto a ser suportado pela contratada; trata-se de custo operacional inerente ao exercício da atividade que não vincula a Administração (§ 1º do art. 135 da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 6º da IN nº 5/2017); é ilegal por realizar discriminação indevida entre os trabalhadores vinculados às empresas empregadoras e aqueles alocados em contratos de terceirização; e o custo foi imposto de forma presumida sem comprovação efetiva do fato gerador ou de contraprestação mensurável, frustrando a necessária demonstração da variação dos custos contratuais para *repectuação*.

39. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 12 de março de 2026.

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854004591202424 e da chave de acesso 75005e89

Notas:

1. Art. 51. Estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos oferecidos pelos serviços nacionais de aprendizagem o número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções demandem formação profissional.

§ 1º Para o cálculo da porcentagem a que se refere o **caput**, as frações de unidade serão arredondadas para o número inteiro subsequente, hipótese que permite a admissão de aprendiz.

§ 2º Para fins do disposto neste Capítulo, considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado para o exercício de atividade econômica ou social do empregador, que se submeta ao regime da CLT, aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#).

§ 3º O Ministério do Trabalho e Emprego disponibilizará sistema eletrônico que permita aos estabelecimentos a emissão de certidão de cumprimento de cota de aprendiz para a comprovação do atendimento às exigências estabelecidas na [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#). ([Incluído pelo Decreto nº 11.479, de 2023](#)).



Documento assinado eletronicamente por DANILO EDUARDO VIEIRA 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 3118298917 e chave de acesso 75005e89 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANILO EDUARDO VIEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-03-2026 14:07. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.