



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
PRESIDÊNCIA
Procuradoria-Geral
Núcleo de Processo de Licitação e Contratos



PARECER-PG Nº 253/2025-NPLC

Brasília, 12 de junho de 2025.

IN 176/2024. NORMA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA. SUGESTÃO DE OBSERVÂNCIA. CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DA NORMA MAIS BENÉFICA AO TRABALHADOR. ARTIGO 620 DA CLT, ENTENDIMENTO DO TCU E IN 176/2024. ILEGALIDADE DO VALOR DO BENEFÍCIO SAÚDE APONTADO NA PLANILHA DE CUSTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de questionamento a respeito da Licitação promovida pela CLDF para a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço comum, de caráter continuado, com fornecimento de mão de obra para a produção e operacionalização de rádio e TV, em regime de dedicação exclusiva, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência (2077875). Em síntese, foram encaminhadas as seguintes perguntas:

1. Quanto ao Auxílio Saúde previsto no Submódulo 2.3 (Benefícios mensais e diários) da Planilha de Formação de Preços e Custos (2190478), deve-se seguir a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024?

No caso concreto, o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante, apresenta o valor de **R\$ 350,57** para o Auxílio Saúde (Plano Ambulatorial); a Convenção Coletiva de Trabalho paradigma usada no Termo de Referência (CCT Sinrad 2025/2026) estabelece o valor de **R\$ 270,00** para o mesmo benefício, enquanto a licitante apresentou o valor de **R\$ 198,35**. Diante das divergências, questiona-se:

2. Qual valor deve ser aplicado na análise?

É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

A Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 prevê que os custos apresentados pelas empresas que prestarão serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da administração pública federal direta:

Art. 4º A elaboração da planilha de custos e formação de preços para elaboração do orçamento estimado da contratação do serviço deverá estar fundamentada no Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo considerado paradigma.

Do Edital

Art. 5º O Edital deverá conter cláusulas que disponham sobre a apresentação dos seguintes documentos na fase de julgamento da proposta de preços do licitante:

I - declaração informando o enquadramento sindical do licitante, relacionando qual a atividade econômica preponderante e a justificativa para adoção do instrumento coletivo do trabalho em que se baseia sua proposta;

II - cópia da carta ou do registro sindical do sindicato ao qual o licitante declara ser enquadrado;

III - cópia do Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo utilizado pelo licitante para a elaboração da planilha de custos e formação de preços que embasam o valor global ofertado; e

IV - declaração de que é responsabilidade do licitante a veracidade das informações prestadas, assumindo a responsabilidade integral por eventuais erros no enquadramento sindical ou fraude pela utilização de instrumento coletivo incompatível com o enquadramento sindical declarado, e por qualquer ônus decorrente de reenquadramentos que ocorram durante a vigência contratual, sujeitando-se às sanções previstas no art. 156, incisos III e IV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 6º O Edital para contratação de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra deverá estabelecer os custos unitários mínimos relevantes.

Da análise de propostas

Art. 7º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, realizará a verificação da observância da proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar quanto aos custos unitários mínimos relevantes estabelecidos pela Administração, além dos demais aspectos ligados à conformidade da proposta ao objeto licitado e à compatibilidade do preço.

§1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando esta o substituir, concederá o prazo de no mínimo duas horas para readequação da proposta quando esta não observar os custos unitários mínimos relevantes, sob pena de desclassificação, na forma da Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022.

§2º O agente ou comissão de contratação, quando esta o substituir, devem verificar se as previsões do Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo indicado estão sendo contempladas na Planilha de Custos e Formação de Preços quando as informações previstas no art. 5º indicarem Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo diferente do utilizado como paradigma.

§3º Deverão prevalecer os valores que forem mais benéficos ao trabalhador, na hipótese do §2º, quando o Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo indicado estabelecerem valores de remuneração, incluindo salário base e adicionais, de auxílio-alimentação e de benefícios superiores aos do Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo utilizado como paradigma.

Inicialmente, é importante esclarecer que a citada Instrução Normativa, na realidade, regulamenta e explicita o já disposto no Decreto nº 12.174/2024 que, por sua vez, normatiza em detalhes o que já foi antevisto na Lei nº 14.133/2024:

Decreto nº 12.174/2024

Art. 5º Na contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, somente serão aceitas, nos termos do edital, propostas que adotem, na planilha de custos e formação de preços, valor igual ou superior ao orçado pela administração, que corresponderá à soma do salário e do auxílio-alimentação.

§ 1º A critério da administração, mediante justificativa, outros benefícios de natureza trabalhista ou social poderão compor a planilha de custos e formação de preços.

§ 2º Os valores de que trata este artigo deverão ser estimados com base na convenção coletiva, no acordo coletivo de trabalho ou no dissídio coletivo adequado à categoria profissional que executará o serviço contratado, considerada a base territorial de execução do objeto do contrato.

Lei nº 14.133/2024

Art. 6º LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;

Ou seja, a respeito da necessidade de se observar, nas propostas com dedicação exclusiva de mão de obra, o disposto no Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo, a própria Lei nº 14.133/2021 já estabeleceu tal regra.

Em razão do sistema federalista previsto na Constituição Federal, não há, pela CLDF, obrigação de observar estritamente o disposto na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024, que disciplina as práticas na Administração Federal.

No entanto, na ausência de normativo específico no âmbito do Distrito Federal, considera-se, no mínimo, aconselhável espelhar-se nas boas práticas e interpretações trazidas a respeito da Lei nº 14.133/2021. Especialmente quando se observa que a nova Lei de Licitações ainda está em processo de aprofundamento teórico e prático pelos doutrinadores, Tribunais de Contas e Poder Judiciário.

A própria Lei nº 14.133/2021 tratou do tema utilizando o verbo “poderão” (que indica uma faculdade e, ao mesmo tempo, um conselho):

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Isto é, embora não haja uma imposição jurídica de se observar o disposto na Instrução Normativa Federal, existe um aconselhamento de que essas disposições sejam atendidas por esta CLDF a fim de garantir maior segurança jurídica aos seus certames licitatórios.

Estabelecida essa premissa, passa-se a analisar o questionamento específico em que, no caso concreto, o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante, apresenta o valor de **R\$ 350,57** para o Auxílio Saúde (Plano Ambulatorial); a Convenção Coletiva de Trabalho paradigma usada no Termo de Referência (CCT Sinrad 2025/2026) estabelece o valor de **R\$ 270,00** para o mesmo benefício, enquanto a licitante apresentou o valor de **R\$ 198,35**.

No âmbito do Distrito Federal, importante esclarecer que a concessão do plano de saúde aos funcionários terceirizados que trabalham na Administração Pública do DF decorre de uma obrigação legal, especificamente da Lei nº 4.799/2012:

Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade do fornecimento de plano de saúde aos funcionários das empresas prestadoras de serviço contratadas pela Administração Pública direta e indireta no âmbito do Distrito Federal.

Parágrafo único. A exigência de fornecimento de plano de saúde aos funcionários deverá ser apresentada pelos órgãos da Administração Pública em edital, contrato, ou instrumento semelhante no ato da contratação.

Art. 2º As empresas deverão obedecer à regulamentação específica da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS para operacionalização do plano de saúde.

Art. 3º As contratações omissas quanto à exigência estabelecida disporão de um prazo de 30 (trinta) dias, contados da identificação da omissão, para adequação, sob

pena de anulação da contratação.

Trata-se de obrigação instituída pelo Legislador e, ao final, ônus imposto à Administração Pública que deve arcar com esse benefício, na medida em que a empresa contratada tão somente repassa esse custo para o Órgão Contratante **na formação da planilha de preços**.

Analisando, inclusive, a constitucionalidade da citada lei, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012002013668-8, compreendeu que não haveria qualquer vício na obrigação criada.

Nesse sentido, o questionamento que resta é qual o valor a ser utilizado como parâmetro.

De início, é ilegal a apresentação pela licitante do valor de **R\$ 198,35** quando o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante, apresenta o valor de **R\$ 350,57** para o Auxílio Saúde (Plano Ambulatorial); e a Convenção Coletiva de Trabalho paradigma usada no Termo de Referência (CCT Sinrad 2025/2026) estabelece o valor de **R\$ 270,00**.

Certamente o valor apresentado **não atende ao disposto na Lei nº 14.133/2021 que já dispôs que a repactuação, por exemplo, dar-se-ia nos termos da "convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado"**:

Lei nº 14.133/2024

Art. 6º LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;

A utilização de um valor menor é uma tentativa de redução artificial da planilha de preços e indica uma possível inexecutabilidade da proposta, na medida em que deverá a vencedora da licitação observar as normas coletivas para fins de sua regularidade trabalhista.

No entanto, a dúvida que subsiste é qual o índice a ser utilizado: a Convenção Coletiva mencionada no Edital (**R\$ 270,00**) ou o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante.

Sobre o tema, a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 prevê que deverão prevalecer os valores que forem mais benéficos ao trabalhador quando o Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo indicado estabelecerem benefícios superiores aos do Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo utilizado como paradigma:

Da análise de propostas

Art. 7º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, realizará a verificação da observância da proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar quanto aos custos unitários mínimos relevantes estabelecidos pela Administração, além dos demais aspectos ligados à conformidade da proposta ao objeto licitado e à compatibilidade do preço.

§1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando esta o substituir, concederá o prazo de no mínimo duas horas para readequação da proposta quando esta não observar os custos unitários mínimos relevantes, sob pena de desclassificação, na forma da Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022.

§2º O agente ou comissão de contratação, quando esta o substituir, devem verificar se as previsões do Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo indicado estão sendo contempladas na Planilha de Custos e Formação de Preços quando as informações previstas no art. 5º indicarem Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo diferente do utilizado como paradigma.

§3º Deverão prevalecer os valores que forem mais benéficos ao trabalhador, na hipótese do §2º, quando o Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo indicado estabelecerem valores de remuneração, incluindo salário base e adicionais, de auxílio-alimentação e de benefícios superiores aos do Acordo, Convenção Coletiva de Trabalho ou Dissídio Coletivo utilizado como paradigma.

Por esse prisma, sugere-se a observância do disposto na Instrução Normativa, isto é, a utilização da norma mais benéfica ao trabalhador.

No caso concreto, reforçando a necessidade de se observar o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante – que prevê o valor de R\$ 350,57 – o artigo 620 da Consolidação das Leis do Trabalho dispõe que:

Art. 620. As condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

Ou seja, o valor disposto na Convenção Coletiva mencionada no Edital (R\$ 270,00), por força da CLT, deve ser desconsiderado quando estiver em conflito com o Acordo Coletivo que, na hipótese analisada, prevê o valor de R\$ 350,57.

A empresa precisa garantir o cumprimento de suas obrigações trabalhistas e, no caso concreto, pela leitura da CLT, deverá ofertar aos seus empregados o benefício saúde na forma do Acordo Coletivo com o qual se comprometeu.

Por fim, também corroborando com a conclusão acima exposta, no Acórdão n. 1207/2024-TCU-Plenário, foi no sentido de que a Convenção Paradigma é um estabelecimento do mínimo a ser ofertado:

(...)

Esclarece-se que a medida proposta acima:

visa apenas a estabelecer um limite inferior à remuneração do empregado terceirizado no serviço público, tanto que se atém às parcelas de salário e auxílio-alimentação;

não impõe a adoção de uma determinada CCT para os licitantes, que continuam atrelados à respectiva CCT imposta pela legislação trabalhista;

não implica restrição à competitividade do certame, pois não veda a participação de qualquer licitante idôneo a prestar os serviços objeto do certame, ainda que localizado em outra base territorial onde o serviço será executado, havendo competição em relação aos demais itens de custo e margem de lucro;

não interfere nos critérios de enquadramento sindical previstos na CLT e tampouco viola o princípio da unicidade sindical estabelecido na Constituição Federal;

não se confunde com a fixação do valor do salário e do auxílio-alimentação, tendo em vista que cada licitante será livre para elaborar sua planilha de custos e formação de

preços (PCFP), observando o limite inferior ora proposto e os demais benefícios e condições estabelecidos na CCT à qual cada licitante está vinculado.

Não é demais enfatizar que a introdução de novo critério de aceitabilidade da proposta para a contratação de serviços contínuos com dedicação de mão de obra **não representa interferência do Tribunal de Contas** em matéria de organização sindical, tanto que não impõe a adoção de qualquer CCT ou alteração das regras de enquadramento sindical.

Igualmente deve ser ressaltado que a medida ora proposta se restringe ao agregado de salário e auxílio-alimentação com base na CCT mais adequada à categoria profissional afeita ao serviço, não sendo cabível ao órgão público consignar no edital a observância de outros benefícios ou condicionantes previstos na CCT paradigma, uma vez que cada licitante continua atrelado à CCT à qual se vincula pelas regras sindicais.

Nesse aspecto, a Administração Pública não se exime de cumprir integralmente o disposto no art. 135 da Lei 14.133/2021, especialmente quanto à vedação de se vincular às disposições prevista em CCT que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, bem como 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.

No que tange ao instituto da repactuação do contrato, definido no inc. LIX do art. 6º da Lei 14.133/2021, considera-se que o edital deve estabelecer a aderência à convenção coletiva do trabalho à qual a proposta da empresa esteja vinculada para fins de atendimento à eventual necessidade de repactuação dos valores decorrentes da mão de obra, inclusive salário e auxílio-alimentação, consignados na planilha de custos e formação de preços do contrato, em observância ao disposto no inc. II do art. 135 da Lei 14.133/2021.

Compreende-se assim que, ao estabelecer limite inferior para os componentes agregados de salário e auxílio-alimentação da remuneração do empregado terceirizado na Administração Pública Federal, além de atender aos objetivos do processo licitatório (art. 11, inc. III, Lei 14.133/2021), e evitar os riscos de a Administração Pública ser condenada subsidiariamente a arcar com o ônus financeiro trabalhista em razão de a empresa contratada ter adotado convenção coletiva inadequada, a medida ora proposta assegura o alinhamento das contratações, a fortiori, com a própria **Constituição Federal**, a qual assenta a valorização do trabalho humano como fundamento da ordem econômica (art. 170, caput, CF).

Trata-se, por esse aspecto, de medida paliativa, à guisa de rede de proteção para limitar a precarização da mão de obra terceirizada no serviço público e o risco de ônus financeiro trabalhista para a Administração Pública, válida enquanto o poder legislativo não editar uma lei específica para tratar a problemática do enquadramento sindical nas terceirizações, especialmente quando o tomador de serviços é a Administração Pública.

Lembra-se que a Declaração da Filadélfia, de 1944, adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como anexo à sua Constituição, ratificada pelo Brasil, estabelece o princípio de que o trabalho não é mercadoria.

Nessa linha de entendimento, merece destaque a colocação do Min. Marcos Vileça, na qualidade de relator do [Acórdão 256/2005-TCU-Plenário](#), ao rejeitar a suposição de que o princípio da vantajosidade deva prevalecer a qualquer custo, pelo contrário, asseverou que a terceirização de mão-de-obra no setor público, quando legalmente permitida, não pode ser motivo de aviltamento do trabalhador, com o pagamento de salários indignos.

Por último, deve ser observado que a referida proposta de fixação de limite inferior às parcelas de salário e auxílio-alimentação somente é cabível nos casos de terceirização de mão de obra com alocação exclusiva de postos de trabalho, sendo vedado tal procedimento quando os serviços prestados pelo contratado devam ser medidos e pagos por resultados, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal a respeito de fixação de remuneração mínima no edital.

Considerando que a resposta à consulta tem caráter normativo, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei 8.443/1992, propõe-se que a futura deliberação desta Corte sobre esta consulta seja encaminhada à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na qualidade de órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sigs, considerando que essa Secretaria detém competência para normatizar e propor atos normativos para aplicação da legislação de licitações e

contratações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Portanto, pelo exposto, opina-se: (i) é recomendado que a CLDF observe o disposto na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024, apesar de inexistir obrigação de assim fazer por se tratar de norma que regulamenta a Administração Pública Federal; (ii) independentemente do tópico i, no caso concreto, por força do artigo 620 da CLT, deve se adotar, na planilha de formação de preços, o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante, que apresenta o valor de **R\$ 350,57** para o Auxílio Saúde (Plano Ambulatorial), apesar da Convenção Coletiva de Trabalho paradigma usada no Termo de Referência (CCT Sinrad 2025/2026) estabelecer o valor de **R\$ 270,00** para o mesmo benefício.

Assim, não é possível adotar-se o valor de **R\$ 198,35** indicado pela empresa como correto para fins de verificação da exequibilidade da proposta.

CONCLUSÃO

Portanto, pelo exposto, opina-se: (i) é recomendado que a CLDF observe o disposto na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024, apesar de inexistir obrigação de assim fazer por se tratar de norma que regulamenta a Administração Pública Federal; (ii) independentemente do tópico i, no caso concreto, por força do artigo 620 da CLT, deve se adotar, na planilha de formação de preços, o Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2025 (2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante, que apresenta o valor de **R\$ 350,57** para o Auxílio Saúde (Plano Ambulatorial), apesar da Convenção Coletiva de Trabalho paradigma usada no Termo de Referência (CCT Sinrad 2025/2026) estabelecer o valor de **R\$ 270,00** para o mesmo benefício.

Assim, não é possível adotar-se o valor de **R\$ 198,35** indicado pela empresa como correto para fins de verificação da exequibilidade da proposta.

RAFAEL VACANTI
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 12/06/2025, às 19:58, conforme Art. 30, do Ato da Mesa Diretora nº 51, de 2025, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 62, de 27 de março de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **2196291** Código CRC: **355A5E54**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.28 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8584
www.cl.df.gov.br - pg@cl.df.gov.br