

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

PRESIDÊNCIA

Procuradoria-Geral

Núcleo de Processo de Licitação e Contratos

**PARECER-PG Nº 272/2025-NPLC**

Brasília, 23 de junho de 2025.

IN 176/2024. NORMA FEDERAL. APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA. 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, encaminhou-se os seguintes questionamentos:

Senhor Chefe,

Trata-se de processo referente à contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços comuns, de natureza continuada, com fornecimento de mão de obra especializada para a produção e operacionalização de rádio e TV, em regime de dedicação exclusiva, conforme as especificações e exigências contidas no Termo de Referência – Anexo I do Edital.

Inicialmente a empresa classificada, provisoriamente, em primeiro lugar no certame apresentou sua proposta de preços e as respectivas planilhas de formação de preços e custos com base no Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) 2024/2025. Contudo, os valores de salários e benefícios constantes nesse Acordo divergem daqueles previstos na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) do SINRAD/DF 2025/2026, utilizada como paradigma no Termo de Referência elaborado pela CLDF.

Diante dessa divergência, foi submetido à Procuradoria-Geral o seguinte questionamento:

"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 ACT 2024/2025 (documento 2190494), firmado entre o Sindicato dos Radialistas do DF e a licitante, estabelece o valor de R\$ 350,57 para o Auxílio Saúde (Plano Ambulatorial); já a CCT SINRAD/DF 2025/2026, adotada como parâmetro no Termo de Referência, fixa o valor de R\$ 270,00, ao passo que a licitante apresentou, em sua proposta, o valor de R\$ 198,35. Diante dessas discrepâncias, questiona-se:

Qual valor deve ser considerado na análise?...."

Em resposta a Procuradoria-Geral manifestou-se por meio do Parecer nº 253/2025 (doc. 2196291).

Após ser informada, via chat, acerca do teor do parecer e do disposto no item 10.26 do edital, a licitante optou por retificar sua proposta e as respectivas planilhas de formação de preços e custos, passando a adotar integralmente os parâmetros estabelecidos na CCT SINRAD/DF 2025/2026, em detrimento do ACT anteriormente utilizado como base.

Diante do exposto, questiona-se:

A adoção da CCT SINRAD/DF como paradigma afasta, no caso concreto, a aplicação do ACT vigente entre a licitante e o sindicato da categoria? Em outras palavras, é juridicamente admissível que a empresa mais bem classificada no certame desconsidere os termos do ACT firmado e fundamente sua proposta exclusivamente na CCT de referência adotada pela Administração?

É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

A matéria submetida a questionamento foi parcialmente analisada no Parecer nº 253/2025 (doc. 2196291), quando se concluiu que (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:

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.

(...)

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.

Como se nota do exposto no Parecer, informou-se que deveria ser observado o disposto na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 -- que 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.

No Parecer nº 253/2025 (doc. 2196291), deixou-se de mencionar importante questão para a solução da controvérsia: por meio do Ato da Mesa Diretora nº 21/2025, esta CLDF incorporou às suas normas o disposto na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024.

Dessa forma, não é só recomendado – como afirmado anteriormente por este Procurador --, mas sim obrigatório que sejam atendidas as diretrizes da citada Instrução Normativa.

No caso concreto, a licitante, intimada da necessidade de ajustar sua planilha para atender à melhor norma coletiva que versava sobre o Auxílio-Saúde, resolveu refazer sua proposta adotando os valores de referência do Edital.

No entanto, essa conduta não pode ser respaldada por esta CLDF. Trata-se de tentativa de burlar o disposto na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 ao se utilizar de parâmetros base do Edital, sem qualquer vinculação com a realidade da própria empresa.

Ora, anteriormente, a Licitante indicou ser signatária de ACT que previa pagamento de Auxílio-Saúde em patamar superior àquele disposto como referência no Edital. Nesse momento, ignorar tal fato é respaldar o descumprimento da legislação trabalhista.

Isso, porque, conforme destacado no Parecer 253/2025, a Licitante, ao assinar o ACT, passa a estar obrigada a cumpri-lo, de modo que uma planilha de preços que indique valor a menor do que aquele observado no Acordo Coletivo nada mais é do que um atestado de que haverá a inobservância da norma coletiva:

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.

Não fosse suficiente, como também consignado no Parecer 253/2025, no Acórdão nº 1207/2024-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União já consignou 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 Vilela, 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 - Sisg, 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.

Assim, conforme já opinado, reforça-se a conclusão de que é preciso 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 para o Auxílio-Saúde, por força inclusive do artigo 620 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Não só isso, para qualquer benefício listado na IN, havendo conflito entre as normas coletivas, deverá se observar aquela mais benéfica ao trabalhador para fins de formação da planilha de preços, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 (incorporada pela CLDF por meio do Ato da Mesa Diretora nº 21/2025).

CONCLUSÃO

Pelo exposto, respondendo aos questionamentos realizados:

Pergunta 1: A adoção da CCT SINRAD/DF como paradigma afasta, no caso concreto, a aplicação do ACT vigente entre a licitante e o sindicato da categoria?

Não afasta, nos termos do artigo 620 da CLT e da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 (incorporada pela CLDF por meio do Ato da Mesa Diretora nº 21/2025).

Pergunta 2: Em outras palavras, é juridicamente admissível que a empresa mais bem classificada no certame desconsidere os termos do ACT firmado e fundamente sua proposta exclusivamente na CCT de referência adotada pela Administração?

Não -- havendo conflito de normas coletivas, para fins de formação dos preços da planilha em licitação com dedicação de mão-de-obra exclusiva -- deverá ser observada a norma mais benéfica ao trabalhador, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25/11/2024 (incorporada pela CLDF por meio do Ato da Mesa Diretora nº 21/2025).

RAFAEL VACANTI
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 23/06/2025, às 19:04, 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: **2209104** Código CRC: **90EA1672**.

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