



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA  
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PARECER Nº 15 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO nº 00407.001636/2014-18

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

I - DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2014/2014. SINDISERVICOS/DF E SEAC/DF. PREVISÃO DE PLANO DE SAÚDE DE FORMA CONDICIONADA AO REPASSE DOS RESPECTIVOS VALORES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTRATANTE.

II - CLÁUSULA QUE IMPÕE OBRIGÇÃO DIRETA À ADMINISTRAÇÃO. ILEGALIDADE. PLANO DE SAÚDE PREVISTO COMO MERA LIBERALIDADE DO EMPREGADOR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE REPACTUAÇÃO E DE PREVISÃO DO BENEFÍCIO NAS PRÓXIMAS LICITAÇÕES.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria:

01. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria nº 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos, por meio da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo artigo 2º estabelece como objetivos:

*[Assinatura]*  
47

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter, à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

**02.** Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação dos Procuradores Federais, reduzindo a insegurança jurídica.

**03.** Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação, doutrina e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.


**04.** No presente Parecer, cuidar-se-á da dúvida levantada pela Procuradoria Federal junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (PF/DNPM), sobre as consequências jurídicas que a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2014/2014 e seu respectivo Termo Aditivo - celebrados entre o sindicato patronal "SEAC/DF"<sup>1</sup> e o sindicato laboral "SINDISERVIÇOS/DF"<sup>2</sup> - devem trazer para as repactuações dos contratos em vigor e para as novas licitações dos serviços que envolvam as categorias profissionais abrangidas pelos referidos instrumentos de negociação coletiva de trabalho.

**05.** É que os citados instrumentos previram o repasse, para o SINDISERVIÇOS, pelas empresas empregadoras e terceirizadoras de mão de obra, de um valor mensal de R\$ 150,00; por empregado terceirizado, para a futura contratação, administração e remuneração, pelo SINDISERVIÇOS, de um plano de saúde em benefício dos trabalhadores. Entretanto, tal benefício seria custeado, nos termos da CCT, "*exclusivamente com os valores repassados pelos órgãos da administração pública e privada, contratantes da prestação dos serviços*", sendo que, na hipótese de os referidos órgãos contratantes não repassarem às empresas contratadas os correspondentes valores, nada seria devido pelas empresas ao sindicato.

---

<sup>1</sup> Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal.

<sup>2</sup> Sindicato dos Empregados de Empresas, de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal.

  
2  
17

06. Devido ao grande número de categorias profissionais (oitenta)<sup>3</sup> abrangido pela citada CCT, que repercute em expressiva parte dos contratos de prestação de serviços celebrados pela Administração Pública Federal no Distrito Federal, considera-se ser o problema trazido pela PF/DNPM uma *questão jurídica relevante, comum a vários órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal*, nos moldes do citado art. 2º, inciso I, da Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013. Tal questão revela-se, portanto, apta a ser enfrentada por esta Câmara Permanente de Licitações e Contratos.

07. Além disso, há de se ter em mente o impacto jurídico da referida CCT sobre as próximas licitações, tendo em vista que, segundo os termos da convenção, os sindicatos convenientes se comprometeram a, em ação conjunta, impugnar todos os editais de licitação publicados, a partir do mês de janeiro de 2014, que não contemplassem aos trabalhadores o plano de saúde previsto na convenção, o que demandará, em resposta, por parte dos órgãos da Administração Pública Federal que receberão tais impugnações, uma atuação também conjunta e uniforme, sendo esta Câmara Permanente de Licitações e Contratos um meio eficaz para se alcançar esse objetivo.

08. É o que cumpria relatar. Passa-se ao detalhamento da questão apresentada e à sua apreciação.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

09. A Convenção Coletiva de Trabalho celebrada entre o SINDISERVIÇOS/DF, sindicato laboral, e o SEAC/DF, sindicato patronal, no ano de 2013, continha a seguinte previsão no que se referia à concessão de assistência médica aos empregados:

CCT 2013/2013:

---

<sup>3</sup> São elas: Adestrador, Agente de Portaria/Fiscal de Piso, Ajudante, Ajudante de Caminhão, Ajudante de Cozinha, Ajudante Geral de Manutenção e Reparos, Alinhador/Balanceador de Autos, Almojarife, Arquivista, Arrumadeira, Atendente, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Encarregado, Auxiliar de Jardinagem, Auxiliar de Serviços Gerais, Bombeiro Hidráulico, Borracheiro, Cabineiro, Camareiro, Carpinteiro, Carregador de Móveis, Carregador/Estiva, Chaveiro, Chefe de Cozinha, Copeira, Costureira de livros, Coumim, Cozinheiro, Eletricista, Eletricista de Auto, Eletrotécnico, Encarregado de Jardinagem, Encarregado de Limpeza, Encarregado de Turma de Manutenção e Reparos, Encarregado Geral, Enrolador de Motores, Estofador, Frentista, Funileiro, Garagista, Garçom, Jardineiro, Jauzeiro, Lanterneiro de Auto, Lavador de Auto, Lavanderia, Lustrador de Móveis, Maitre, Manobrista, Marceneiro, Mecânico de Auto, Mecânico de Veículo Pesado, Mestre de Obras, Montador de Divisórias, Office Boy/Contínuo, Operador de Balancim, Operador de Bilheteria, Operador de Fotocopiadora, Operador de Microtrator, Operador de Roçadeira Costal, Operador de Trator, Operador de Trator de Esteira, Pedreiro, Persianista, Pintor, Pintor de Auto, Piscinheiro, Recepcionista, Salgadeira, Serralheiro, Servente, Supervisor, Técnico de Máquina, Técnico de Refrigeração, Técnico Edificação / Fiscal Predial, Torneiro Mecânico, Tratador de Animais, Vaqueiro, Vidraceiro, Zelador.

  
3

47

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA

Fica convencionado que as empresas pagarão o valor de R\$ 4,00 (quatro reais), mensalmente para o Sindicato Laboral por cada empregado contratado, a ser pago até o 15º dia do mês subsequente, sem ônus para o empregado, para fins de custeio de auxílio odontológico aos seus empregados filiados ao Sindiserviços. **Os Sindicatos convenientes comprometem-se a unir esforços no sentido de buscar convênios para viabilizar assistência médica para a categoria.**

10. Assim, até o ano de 2013, as empresas empregadoras não tinham obrigação de pagar quaisquer custos com assistência médica para as categorias profissionais abrangidas pela citada convenção. Por isso, as licitações conduzidas pela Administração Pública para a contratação de prestação de serviços que envolviam as citadas categorias profissionais, até 2013, não continham, em suas Planilhas de Custos e Formação de Preços (PCFP), provisão para pagamento de plano de saúde aos trabalhadores terceirizados.

11. Ocorre que, na CCT 2014/2014, tal despesa passou a ser prevista para as empresas, que deveriam repassar ao sindicato laboral, conforme os termos da convenção, o valor mensal de R\$ 150,00, por empregado terceirizado, *desde que tal importância fosse-lhes antes repassada pelos tomadores de serviço ("órgãos da administração pública e privada")*, para que o referido plano de saúde fosse *futuramente* contratado, administrado e remunerado pelo sindicato laboral.

12. Nesse sentido é a cláusula sexta da CCT 2014/2014,<sup>4</sup> posteriormente substituída pela cláusula terceira de um subsequente Termo Aditivo, hoje em vigor, *in verbis*.

#### <sup>4</sup> CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - PLANO DE SAÚDE

As empresas repassarão ao sindicato profissional, mensalmente, R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), a título de plano de saúde, para todos os seus empregados efetivos, limitado ao quantitativo previsto nos contratos de prestação de serviços, cabendo ao SINDISERVIÇOS contratar e administrar o referido plano. O referido benefício será custeado exclusivamente com os valores repassados pelos órgãos da administração pública e privada, contratantes da prestação dos serviços.

Parágrafo primeiro - O valor será repassado ao sindicato até o dia 25 do mês subsequente ao recebimento do órgão contratante.


Parágrafo segundo - Juntamente com os valores repassados, a empresa entregará a relação dos empregados beneficiados, em arquivo eletrônico e em meio físico, devidamente assinada.

Parágrafo terceiro - O benefício, plano de saúde, pelo seu caráter assistencial não integra a remuneração do trabalhador em nenhuma hipótese, conforme previsão do artigo 458 da CLT.

Parágrafo quarto - Na hipótese de os tomadores dos serviços não repassarem às empresas o benefício previsto no caput desta cláusula, as empresas ficarão desobrigadas de repassar qualquer valor ao SINDISERVIÇOS/DF.

Parágrafo quinto - As empresas se comprometem a incluir o valor destinado ao plano de saúde em suas planilhas que instruem os pedidos de repactuação de seus atuais contratos, aplicando-se, contudo as disposições do parágrafo anterior.

17



4

### CLÁUSULA TERCEIRA - PLANO DE SAÚDE

VIGÊNCIA DA CLÁUSULA: 01/03/2014 a 31/12/2014

As empresas repassarão ao sindicato laboral, mensalmente, o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), a título de plano de saúde, unicamente por empregado efetivado e diretamente ativado na execução dos seus contratos de prestação de serviços, limitado ao quantitativo de trabalhadores contratados pelos tomadores dos serviços, cabendo ao SINDISERVIÇOS/DF contratar, administrar e remunerar o referido plano. O benefício em questão será custeado exclusivamente com os valores repassados pelos órgãos da administração pública e privada, contratantes da prestação dos serviços.

Parágrafo primeiro - As empresas que já oferecem plano de saúde aos seus empregados, desde que no valor igual ou superior ao indicado e estabelecido no *caput* da presente cláusula, ficam desobrigadas de fazerem o repasse do referido valor ao SINDISERVIÇOS/DF. Ficando, contudo, obrigadas a seguirem e praticarem esta norma coletiva de trabalho, em todos os seus termos, inclusive com relação ao plano de saúde ora instituído, nas licitações realizadas e contratos celebrados a partir do registro desta CCT/2014 no Sistema Mediador do Ministério do Trabalho e Emprego.

Parágrafo segundo - O valor será repassado ao sindicato laboral até o dia 25 do mês subsequente ao recebimento do órgão contratante.

Parágrafo terceiro - Juntamente com os valores repassados, a empresa entregará a relação dos empregados efetivos e beneficiados, na forma disposta no *caput*, em arquivo eletrônico e em meio físico devidamente assinada.

Parágrafo quarto - O benefício, plano de saúde, pelo seu caráter assistencial não integra a remuneração do trabalhador em nenhuma hipótese; conforme previsão do artigo 458 da CLT.

Parágrafo quinto - O plano de saúde ora instituído será devido apenas e tão somente em relação aos empregados efetivos alocados a serviço do contratante que concedeu referido benefício, limitado ao contingente contratado.

Parágrafo sexto - Caso a regulamentação da Lei nº 4.799, de 29 de março de 2012 estabeleça condições e regramentos distintos e diferenciados dos constantes da presente cláusula, os sindicatos convenientes ficam obrigados a proceder ao ajustamento e adequação redacional desta norma coletiva às disposições do normativo regulamentador, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação, em todos os seus termos e fundamentos.

Parágrafo sétimo - Na hipótese de os tomadores dos serviços não repassarem às empresas o benefício previsto no *caput* desta cláusula, ficarão as mesmas desobrigadas de repassar qualquer valor ao SINDISERVIÇOS/DF.

Parágrafo oitavo - As empresas se comprometem a incluir o valor destinado ao plano de saúde em suas planilhas que instruírem os pedidos de repactuação de seus atuais contratos, aplicando-se, contudo, as disposições do parágrafo anterior.

Parágrafo nono – A partir da assinatura e registro desta Convenção Coletiva de Trabalho no Sistema Mediador do Ministério do Trabalho e Emprego, as empresas representadas pelo SEAC/DF ficam obrigadas a incluir nas suas planilhas de custos e formação de preços, como também nas propostas, o valor destinado ao plano de saúde, nas próximas licitações e contratações públicas, desde que previsto em Edital, como também nas contratações privadas.

Parágrafo décimo – Os sindicatos convenientes, em ação conjunta, assumem entre si o compromisso de impugnarem todos os Editais publicados a partir do mês de janeiro de 2014, que não contemplem os trabalhadores com plano de saúde, nos termos desta Convenção Coletiva de Trabalho e/ou do Normativo Regulamentador da Lei nº 4.799, de 29 de março de 2012.

Parágrafo décimo primeiro – os empregados que atuam em funções administrativas nas empresas de prestação de serviços abrangidas por esta CCT e/ou outras empresas do mesmo grupo econômico, sediadas no Distrito Federal, poderão aderir ao plano de saúde contratado pelo SINDISERVIÇOS/DF, inclusive com a inclusão de seus dependentes, desde que arquem com o custo total do mesmo, na forma contratada, atendidas as normas estabelecidas pela ANS.

13. A cláusula acima foi dotada de algumas características normalmente não encontradas em convenções coletivas ou acordos coletivos de trabalho. Tais particularidades ou excentricidades serão examinadas a seguir.

14. Primeiramente, nota-se que a obrigação de as empresas custearem um plano de saúde às categorias profissionais abrangidas pela CCT está prevista de forma condicionada (conforme *caput* e parágrafo sétimo acima), pois só existirá se os órgãos públicos contratantes de seus serviços, ou os tomadores privados de seus serviços, repassarem os valores correspondentes às empresas contratadas.

15. Em segundo lugar, atenta-se para a excentricidade dessa cláusula que, ao invés de prever um direito ou benefício para as categorias profissionais protegidas pela CCT como um todo, o faz apenas para aqueles profissionais que forem terceirizados a um tomador de serviço (conforme *caput*, parágrafo quinto e parágrafo décimo primeiro acima), dividindo as categorias profissionais da convenção entre duas espécies inéditas de trabalhadores: aqueles que são terceirizados a um tomador de serviço, e que por isso gozarão do direito ao plano de saúde custeado pelo empregador (que repassará os respectivos custos ao tomador), e aqueles que infortunadamente trabalham diretamente para as empresas, e que conseqüentemente não terão direito ao plano de saúde custeado pelo empregador.

16. Em terceiro lugar, observa-se a particularidade de que a obrigação de pagamento é criada em momento anterior à efetiva contratação do plano de saúde

(conforme disposição do *caput*), o que faria com que a Administração, caso imediatamente repassasse os valores correspondentes às empresas contratadas, arcasse por algum tempo com os custos de um plano de saúde inexistente (por sinal, até hoje não se tem notícia de sua contratação), efetuando um pagamento à empresa contratada ao qual não corresponderia qualquer contraprestação.

17. Por fim, sendo a estipulação da obrigação de pagamento anterior à contratação do plano, deduz-se que o valor constante da cláusula convencional, de R\$ 150,00 por terceirizado, tenha sido fixado de forma aleatória (quarta particularidade), uma vez que não há contrato de plano de saúde, ou qualquer outro documento hábil, do qual se possam extrair os valores que serão cobrados, pela operadora do plano de saúde, respectivamente, das empresas empregadoras, dos empregados beneficiados e eventualmente do sindicato laboral contratante do plano.<sup>5</sup>

18. As particularidades ou excentricidades listadas acima colocam em xeque a regularidade do "direito" à assistência médica concedida às categorias profissionais abrangidas pela Convenção Coletiva de Trabalho em destaque, como se passará a seguir a expor.

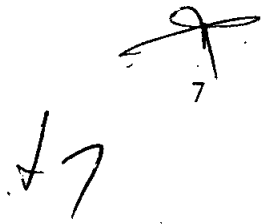
19. A **primeira particularidade acima** (direito ao plano de saúde condicionado ao repasse dos respectivos valores pela Administração tomadora do serviço), por si só, já impede que a Administração defira os pedidos de repactuação para a inclusão do novo custo relativo ao plano de saúde, nas Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos administrativos em vigor.

20. Isso porque, nos termos do § 1º do artigo 40 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 30 de abril de 2008 (IN 02/2008),<sup>6</sup> que regulamenta o instituto da repactuação, "*é vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal; sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva*".

21. Do jeito como foi previsto na CCT 2014/2014, o benefício de plano de saúde aos empregados não é obrigatório; pois as empresas prestadoras de serviço poderão deixar de arcar com os seus respectivos custos, e o Sindicato de contratar o plano, caso não consigam repassar tais custos à Administração Pública ou às entidades privadas tomadoras de serviços.

<sup>5</sup> Logicamente, só existe a possibilidade de repasse, para os contratos administrativos, dos custos que serão arcados pela empresa contratada.

<sup>6</sup> "*Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não*".



22. Em outras palavras, a assunção dos custos com planos de saúde para as categorias profissionais regidas pela convenção foi prevista como mera *liberalidade* do empregador, pois a CCT não lhe impôs tal ônus como pressuposto necessário para a contratação e utilização dos serviços dos profissionais protegidos pela convenção. Tratando-se de uma liberalidade, e não de um benefício obrigatório, não há margem para sua inclusão nos contratos em vigor por meio de repactuação, conforme o citado § 1º do art. 40 da IN 02/2008.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Observa-se que o benefício não foi instituído de forma obrigatória pela CCT, tampouco decorre de obrigação legal, pois a lei distrital nº 4.799/2012, citada pela convenção, direciona-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal, não se aplicando aos órgãos da Administração Pública Federal (ainda que sediados no Distrito Federal), segundo seus próprios termos:

*"LEI Nº 4.799, DE 29 DE MARÇO DE 2012*

*Institui 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.*

*O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

*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.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 3 de abril de 2012'*

Tal lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, proposta pelo Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores do Distrito Federal (SINDESP/DF), ao argumento de que o diploma legal impugnado interferia em matéria orçamentária, cuja iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo Distrital, nos termos do art. 71, § 1º, II e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ao julgar a ação, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal entendeu que o referido diploma não invadia a competência reservada ao Poder Executivo do DF por não criar, diretamente, obrigações às suas secretarias, órgãos e entidades públicas, e sim às empresas contratadas pela Administração Pública Distrital. Confira-se a ementa do acórdão:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.799, DE 29 DE MARÇO DE 2012. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DE PARLAMENTAR. DIPLOMA QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO E NÃO CRIA ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS, ÓRGÃOS E/OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.*

*Demonstrada que em relação aos contratos futuros faz-se presente pertinência temática direta entre a pretensão deduzida e objetivos institucionais do Sindicato, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade ativa ad causam.*

*Verificando-se que a Lei Distrital 4.799, de 29 de março de 2012, não ofende ao disposto no art. 71, § 1º, II e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, conquanto o Parlamento se houve no espaço que lhe é destinado, fomentando a proteção e a defesa da saúde, sem promover alteração no rol de atribuições de órgão da Administração Pública*



23. Não havendo margem para a repactuação dos contratos em vigor, resta verificar se o referido benefício deverá ser previsto, pela Administração Pública, nas Planilhas de Custos e Formação de Preços que instruirão as próximas licitações e regerão as futuras contratações dos serviços desempenhados pelos profissionais regidos pela citada convenção.

24. Adotando-se a mesma lógica, entende-se que não. Se o benefício *plano de saúde* não foi instituído de forma obrigatória pela convenção, não haveria motivos para a Administração o contemplar nas planilhas de preços que regerão suas próximas licitações, pois tais planilhas devem conter apenas os *custos mínimos* da contratação, que garantam a exequibilidade dos serviços a serem prestados.

25. O que sobrepuja a esses *custos mínimos* insere-se na "formação do preço privado" das empresas - pode, obviamente, compor o preço das propostas apresentadas pelos licitantes, que concorrerão entre si no certame público, mas não poderá ser exigido pela Administração Pública, no instrumento convocatório da licitação, de acordo com os artigos 20, III, e 29-A, § 3º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

(...)

III - os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva, como mínimo obrigatório, quando houver;

Art. 29-A (...)

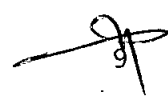
§ 3º É vedado ao órgão ou entidade contratante fazer ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais.

26. Sobre a impossibilidade jurídica de a Administração incluir, em seus instrumentos convocatórios, benefícios adicionais àqueles impostos em favor das categorias profissionais envolvidas na contratação, seja por instrumento legal seja por CCT (como se disse, no caso concreto não houve tal imposição), confira-se o seguinte julgado da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU):

---

*Distrital, julga-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.*" (4.799, 20120020136688ADI, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 09/07/2013, DJ 22/07/2013 p. 50).

17



ACÓRDÃO Nº 1248/2009:

"1.5.1. **abstenha-se de fixar, no instrumento convocatório, quando de licitação com vistas à contratação de mão-de-obra terceirizada, valores pertinentes a salários ou benefícios (tais como vale-alimentação), bem como de exigir a concessão aos empregados contratados de benefícios adicionais aos legalmente estabelecidos (tais como planos de saúde), por representar interferência indevida na política de pessoal de empresa privada e representar ônus adicional à Administração sem contrapartida de benefício direto (item 7.1.1.1 do Relatório de Avaliação de Gestão nº 175.828);"**

27. A questão do estabelecimento, pela CCT sob exame, do direito ao plano de saúde de forma condicionada ao respectivo custeamento pelos órgãos públicos contratantes ainda deve ser analisada sob um segundo prisma.

28. Ao instituir às empresas a obrigação de repasse ao sindicato laboral de valores destinados à futura contratação de um plano de saúde para os seus empregados, de forma condicionada ao pagamento desses valores pelos "*órgãos da administração pública e privada, contratantes da prestação dos serviços*", a CCT acabou por exonerar as empresas de quaisquer ônus, transferindo-os diretamente aos órgãos públicos e entidades privadas tomadoras de serviços - terceiros que não fizeram parte da negociação coletiva de trabalho.

29. Tal atitude afronta o artigo 611 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), segundo o qual:

Art. 611. Convenções coletivas de trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual **dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais do trabalho.**

30. Da lei se extrai que uma convenção coletiva de trabalho, como não poderia deixar de ser, **não** é um meio apto a criar obrigações diretas à Administração Pública ou a qualquer terceiro, devendo criá-las apenas para as empresas e empregados representados pelos sindicatos convenentes, no âmbito das respectivas representações, com relação às relações individuais de trabalho.

31. Posto isso, não poderia, de forma alguma, a presente CCT fixar obrigações diretas à Administração Pública contratante de serviços, como fizeram o *caput* e o parágrafo

sétimo da cláusula convencional, ao desonerar as empresas do pagamento do plano de saúde caso não recebessem os respectivos valores dos órgãos e entidades contratantes. Tal cláusula, pois, não surte o efeito de obrigar à Administração ao pagamento de benefício algum. E, ainda, afronta o artigo 611 da CLT, maculando a cláusula convencional de vício de ilegalidade.

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.

35. Nesse contexto, demonstrou-se que não houve, entre os sindicatos laboral e patronal, quaisquer interesses contrapostos, que tenham sido discutidos e mediados por um instrumento de negociação coletiva; pelo contrário, demonstrou-se que seus interesses são justapostos: ganha o sindicato laboral, ao inserir um benefício (de expressivo valor econômico) para as categorias profissionais que representam; ganham as empresas representadas pelo sindicato patronal, que aumentarão seus lucros nos contratos de terceirização de serviços, já que a porcentagem do lucro incide sobre os custos totais da contratação, que serão forçosamente aumentados; e quem paga a conta é a Administração.

36. Assim, tendo em vista as ilegalidades apontadas na referida cláusula convencional - (i) estabelecimento de obrigação diretamente à Administração, que não

tomou parte das negociações coletivas e (ii) estabelecimento de discriminação desarrazoada entre os profissionais abrangidos pela CCT, garantindo-se apenas aos trabalhadores terceirizados o direito ao plano de saúde custeado pelo empregador, o que demonstra o desvirtuamento da CCT (dada a deliberada intenção de o empresário não assumir, em hipótese nenhuma, esses custos, mas simplesmente repassá-los à Administração) -, conclui-se que será indevida a inclusão de custos para pagamento de plano de saúde, nas planilhas de preços das atuais e das futuras contratações que envolvam as categorias profissionais regidas pela CCT em debate.

37. Enquanto o plano de saúde estiver previsto nos termos acima expostos, e não como um real benefício assegurado às categorias profissionais e suportado pelas empresas empregadoras da mão de obra, entende-se que os seus correspondentes custos não devem ser arcados pela Administração Pública.

38. Passa-se, agora, à discussão sobre a **terceira particularidade ou excentricidade** acima listada: o fato de a obrigação de repasse, ao SINDISERVIÇOS, dos valores referentes ao plano de saúde ter sido criada antes de sua efetiva contratação pelo sindicato laboral, não se tendo notícia, na data de hoje, de que o plano tenha sido efetivamente contratado.

39. A concessão de repactuação nos contratos em curso ou a inclusão do referido benefício nas planilhas de preços das próximas licitações significariam, nesse contexto, a remuneração por um serviço que não será efetivamente prestado. Significaria pagamento sem contraprestação, o que daria ensejo ao enriquecimento sem causa da empresa contratada ou do sindicato laboral destinatário final dos valores despendidos pela Administração Pública contratante.

40. Assim, até que haja a efetiva contratação do plano de saúde, o direito à repactuação ou à inclusão do referido benefício, nas planilhas de preços que regerão as próximas licitações, pode sequer ser cogitado, por ausência do próprio fato gerador que dá origem à despesa.

41. Do mesmo modo, só se poderia falar nos *valores* a serem eventualmente despendidos pela Administração Pública com o repasse às empresas contratadas dos custos referentes a esse benefício, após a efetiva contratação do plano de saúde, a beneficiar os trabalhadores terceirizados alocados na prestação dos serviços. Antes disso, é impossível mensurar o valor que será efetivamente arcado pelas empresas contratadas com a disponibilização do plano de saúde aos seus empregados, revelando-se o valor fixado na CCT sob exame uma mera projeção, aparentemente aleatória, do que os sindicatos esperam que seja cobrado do empregador (**quarta e última particularidade** acima listada).

42. Por fim, merecem a atenção desta Câmara Permanente de Licitações e Contratos as disposições trazidas nos parágrafos oitavo, nono e décimo da cláusula convencional acima transcrita,<sup>8</sup> que em conjunto obrigam todas as empresas representadas pelo sindicato patronal a incluírem nos preços finais de seus serviços o custo de R\$ 150,00, por empregado terceirizado, nos contratos celebrados e a celebrar com a Administração Pública.

43. Assim, pela convenção, as empresas encontram-se obrigadas a onerar seus contratos celebrados com a Administração Pública, com a inclusão do referido valor, independentemente da existência do plano de saúde, o qual ainda será contratado (conforme disposição do *caput*), e independentemente até, mesmo após a existência do plano, de sua efetiva utilização pela empresa contratada: conforme parágrafo primeiro, as empresas que já ofereçam plano de saúde aos seus empregados não ficarão obrigadas a arcar com o plano de saúde previsto na CCT, mas continuarão obrigadas, ainda assim, a incluir o valor previsto na CCT em suas propostas de preços ofertadas nas licitações públicas.

44. Tais prescrições demonstram o desvirtuamento da Convenção Coletiva de Trabalho sob exame, que, com relação a esse benefício, serviu ao propósito de aumentar artificialmente os preços contratados com a Administração Pública, por meio do acerto entabulado entre as empresas, e não à proteção jurídica e econômica do trabalhador, que deveria ser o propósito da convenção. Isso porque os contratos administrativos, pela CCT, seriam onerados independentemente da existência do plano de saúde. Além disso, o direito ao plano de saúde, como visto, foi estabelecido de forma condicionada ao repasse dos respectivos ônus financeiros à Administração Pública e de forma não extensiva a todos os profissionais das categorias em questão, o que coloca em dúvida a sua própria existência enquanto direito.

45. Em face de tais elementos, é perceptível que, por meio da presente CCT, de forma concertada, as empresas procuraram aumentar artificialmente os preços dos seus serviços, ao combinarem entre si o repasse aos tomadores dos serviços de custos aos quais não corresponderia nenhum benefício aos seus empregados, ao menos imediatamente, condicionando, ainda, o futuro acesso ao plano de saúde, pelas categorias profissionais, ao repasse dos respectivos custos aos tomadores. Tal conduta pode ser caracterizada, salvo

---

<sup>8</sup> Tais parágrafos obrigam as empresas contratadas pelo Poder Público, respectivamente, a: incluírem o valor do benefício em seus pedidos de repactuação, com relação aos contratos em curso; incluírem o mesmo valor em suas propostas de preços, com relação aos novos procedimentos licitatórios; e impugnar os editais de licitação que não contemplarem tal benefício aos trabalhadores.

melhor juízo, como uma infração contra a ordem econômica. Confirmam-se as disposições pertinentes do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011 (lei antitruste brasileira):

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

(...)

III - aumentar arbitrariamente os lucros;

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no *caput* deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

(...)

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;

(...)

46. Diante do exposto, a fim de que seja apurada uma possível infração contra a ordem econômica, no caso em apreço, sugere-se que seja encaminhado ofício com anexo deste parecer à Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão competente para a instauração de inquérito, consoante art. 66 da Lei 12.529/11.<sup>9</sup>

### **III - CONCLUSÃO**

47. Por todo o exposto, conclui-se que é ilegal, por afrontar o art. 611 da CLT, a estipulação em Convenção Coletiva de Trabalho do custeio de plano de saúde com oneração exclusiva da Administração Pública tomadora do serviço, e beneficiando apenas a categoria de empregados terceirizados desta.

---

<sup>9</sup> Art. 66. O inquérito administrativo, procedimento investigatório de natureza inquisitorial, será instaurado pela Superintendência-Geral para apuração de infrações à ordem econômica.

48. Tendo em vista os indícios de prática de infração contra a ordem econômica, expostos no presente parecer, recomenda-se a expedição de ofício à Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com cópia desta manifestação e dos instrumentos de negociação coletiva analisados.

À consideração superior.

Brasília, 08 de dezembro de 2014.

**Daniela Silva Borges**  
**Procuradora Federal**

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

Alessandro Quintanilha Machado  
Procurador Federal

Bráulio Gomes Mendes Diniz  
Procurador Federal

Douglas Henrique Marins dos Santos  
Procurador Federal

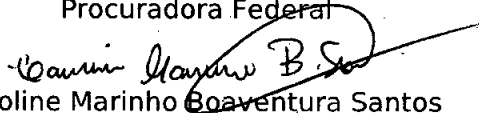
Fábia Moreira Lopes  
Procuradora Federal

Daniel de Andrade Oliveira Barral  
Procurador Federal

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de  
Gusmão  
Procurador Federal

Ricardo Silveira Ribeiro  
Procurador Federal

Ana Carolina de Sá Dantas  
Procuradora Federal

  
Caroline Marinho Boaventura Santos  
Procuradora Federal

  
Eduardo Loureiro Lemos  
Procurador Federal

Rômulo Gabriel M. Lunelli  
Procurador Federal

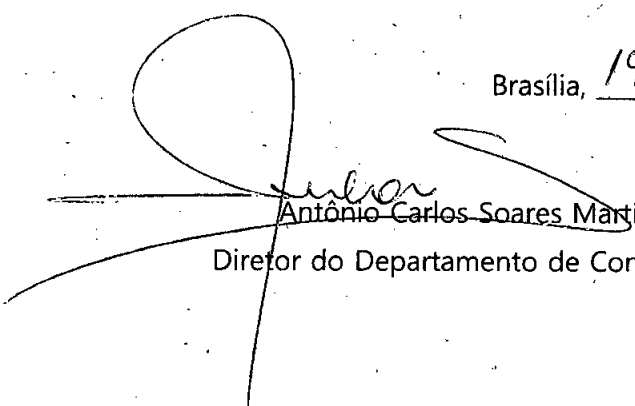
Heliomar Alencar de Oliveira  
Procurador Federal

Rafael Sérgio Lima de Oliveira  
Procurador Federal

Renata Resende Ramalho Costa Barros  
Procuradora Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 19 de dezembro de 2014.



Antônio Carlos Soares Martins

Diretor do Departamento de Consultoria

#### DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER Nº 15/2014/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, do qual se extrai a conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento, e ofício à Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, na forma sugerida pelo parecer.



MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS

Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 88/2014

É ILEGAL, POR AFRONTAR O ART. 611 DA CLT, A ESTIPULAÇÃO EM CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DO CUSTEIO DE PLANO DE SAÚDE COM ONERAÇÃO EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TOMADORA DO SERVIÇO, E BENEFICIANDO APENAS À CATEGORIA DE EMPREGADOS TERCEIRIZADOS DESTA.