



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
PARECER n. 00036/2024/DECOR/CGU/AGU

NUP: 18220.101646/2022-06

INTERESSADA: PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
ASSUNTO: SEGURO-GARANTIA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. SEGURO-GARANTIA.

I - Não se mostra compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, e a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017, a cláusula de seguro-garantia que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra.

II - A apólice de seguro-garantia que contenha essa previsão é passível de rejeição, cabendo à Administração a decisão a partir da avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade.

I - Relatório

1. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, por intermédio do Parecer SEI nº 2105/2023/MF (seq. 13), aprovado pela Senhora Procuradora-Geral Adjunta Administrativa, solicita a uniformização de entendimento acerca da aceitação pela Administração de seguro-garantia com cláusula que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra.
2. Ao pacificar internamente o assunto, sustentou a viabilidade da aceitação do seguro-garantia nessa condição.
3. Argumentou que a atual Circular SUSEP nº 622/2022 trouxe "maior flexibilidade para que sejam firmados acordos com cláusulas moldadas para cada caso", sendo silente quanto "aos aspectos relativos a obrigações trabalhistas e previdenciárias".
4. Anteriormente, a orientação adotada pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP era no sentido de que as seguradoras "não estariam obrigadas a comercializar a cobertura de seguro-garantia advinda da demanda instrumentalizada pela IN nº 05/2017, dado o regime político da livre iniciativa garantido na Constituição (arts. 1º, inc. IV, e 170, *caput*)".
5. A PGFN considera possível, em um primeiro momento, buscar junto as empresas terceirizadas, que estas tentem negociar com as seguradoras seguro-garantia "que atenda aos interesses relativos ao contrato, contemplando todos os eventos indicados na alínea "b" do subitem 3.1 do Anexo VII-F da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, e, eventualmente, não se exigindo a cláusula que condiciona o trânsito em julgado".
6. Não obtendo êxito nessa tratativa, não haveria impedimento da aceitação do seguro-garantia que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização.
7. Destaca que a garantia se destina a assegurar relação jurídica de terceirização. Excetuadas as hipóteses de medidas preventivas previstas na própria legislação, não há possibilidade de o "Poder Público realizar um pagamento direto aos empregados terceirizados, utilizando valores não previstos para tal fim, sofrendo, assim, alguma espécie de prejuízo".
8. Eventual dano decorrente do inadimplemento de obrigações trabalhistas somente ocorre ao final de uma ação de responsabilização transitada em julgado, conforme julgamento do Supremo Tribunal Federal na ADC nº 16 e RE 760.931, Súmula nº 331 do TST, art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e art. 121, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021. Antes disso, não haveria "dano jurídico/econômico ao Poder Público a ser indenizado".
9. A análise conjunta "da alínea "b" do subitem 3.1 do Anexo VII-F da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 com os artigos 64 e 65 da mesma Instrução Normativa conduzem ao entendimento de que "a execução da garantia ofertada somente ocorrerá para reembolso dos prejuízos sofridos pela Administração, nos termos da legislação que rege a matéria".
10. Não enseja prejuízo à Administração o pagamento direto aos empregados terceirizados e a adoção de outras medidas correlatas, que visem o afastamento da sua responsabilização e a garantia dos direitos dos trabalhadores, isso porque, na conformidade do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, "são feitos com base em rubricas já previstas contratualmente (ex.: utilização da conta vinculada ou mesmo o pagamento direto ao empregado com os valores oriundos da remuneração devida à empresa terceirizada)".
11. A interpretação defendida está em harmonia com a IN SEGES/MPDG nº 05/2017. A expressão "quando couber" no seu item 3.1, 'a', do Anexo VII-F denota a compreensão de que a garantia do pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada, somente ocorrerá após o trânsito em julgado de sentença condenatória neste sentido.
12. Informou que as seguradoras têm se recusado a emitir contratos de seguro-garantia "sem que haja a cláusula pertinente ao trânsito em julgado". Os demais instrumentos de garantia "como caução e fiança bancária, que poderiam ser utilizados

em substituição ao seguro-garantia, costumam, em regra, ser mais custosos para a empresa". O que pode onerar a contratação.

13. Ressaltou não haver "elementos fáticos a indicar um prejuízo à Administração na aceitação de seguros-garantia com cláusulas condicionando ao trânsito em julgado". Essa orientação alinha-se ao disposto nos art. 20 e 21 da LINDB, quanto à observância do consequentialismo jurídico na tomada de decisões, frente aos obstáculos e dificuldades reais enfrentados.

14. Em conclusão, assentou:

43. Ante o exposto, à luz das considerações feitas, de modo a uniformizar o posicionamento dos órgãos consultivos no âmbito na PGFN, acolhe-se o entendimento e conclusões expostas no Parecer SEI 10136/2022ME - 3ª Região, no sentido de que:

(a) diante da situação concreta, em especial à luz da Circular Susep nº 662/2022, cabe ao gestor, se for o caso, demandar a empresa contratada para que busque negociar junto às seguradoras a elaboração de cláusulas no seguro-garantia que melhor atendam ao interesse público no caso concreto.

(b) de qualquer maneira, a responsabilização da Administração Pública pelas verbas trabalhistas e previdenciárias só será configurada uma vez transitada em julgado sentença que reconheça sua culpa na fiscalização do contrato.

(c) os dispositivos do Anexo VII-F da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 devem ser interpretados em conjunto com os artigos 64 e 65 da mesma normativa, de modo que, quando determinam que a garantia deverá assegurar o pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada, quando couber, querem significar que tal pagamento somente será assegurado quando couber à Administração a quitação de tais despesas, o que apenas ocorrerá quando caracterizada a premissa anterior (item "b").

15. Em seguida, submeteu o assunto a apreciação deste departamento em razão da divergência com o entendimento adotado pela Procuradoria-Geral Federal - PGF no Parecer 00024/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 00955.000002/2015-12) e no Parecer 00020/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 33902.327066/2014-43).

16. Para avaliar a configuração do dissenso suscitado foi solicitada a manifestação da PGF. A Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC) e a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA) também foram instadas sobre o assunto, conforme COTA n. 00004/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00004/2024/DECOR/CGU/AGU (seqs. 17-18).

17. A Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU na NOTA n. 00003/2024/CNMLC/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00006/2024/CNMLC/CGU/AGU e DESPACHO n. 00098/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU (seqs. 23-25), informou que os modelos de edital, termo de referência e contrato administrativo relativos à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, elaborados por aquele colegiado à luz da Lei nº 14.133, de 2021, não possuem orientação sobre o assunto.

18. A Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA), por intermédio do DESPACHO n. 00005/2024/CNLCA/CGU/AGU (seqs. 30-31), informou não ter elaborado orientação sobre a matéria, mas debatida em reunião, os membros daquele colegiado discordaram do entendimento apresentado pela PGFN no Parecer SEI n. 2105/2023/MF, conforme se depreende do teor da Ata da 10ª sessão (seq. 31). Entendem que cabe à Administração estabelecer as cláusulas do contrato, além disso, o pagamento do seguro-garantia não pode ocorrer somente após o trânsito em julgado da sentença reconhecendo a culpa da Administração quanto à fiscalização do contrato, pois podem existir situações que exijam o seu acionamento no curso do contrato.

19. A Procuradoria-Geral Federal, por sua Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC, na NOTA n. 001/2024/CPLC/SUBCONSUS/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00047/2024/CFGEP/SUBCONSUS/PGF/AGU (seqs. 33-34), confirmou a vigência dos entendimentos adotados no Parecer 00020/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU e no Parecer 00024/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU, exceto aquele referente a "ordem de imputação do pagamento de multas quando com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021, precisamente em seu art. 156, § 8º".

20. Sustentou que o "seguro-garantia deverá garantir o pagamento de tais verbas, o que poderá ocorrer a qualquer momento no âmbito administrativo, independentemente de serem judicializadas".

21. Destacou que o Parecer 00020/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU tratou da antinomia "entre as então vigentes Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008 e Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013" a respeito da cobertura das obrigações trabalhistas e previdenciárias, e considerou indevido o condicionamento do pagamento do seguro-garantia após o trânsito em julgado da ação condenatória.

22. No Parecer 00024/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU foi mantido esse entendimento.

23. Examinando-o à luz da Lei nº 14.133, de 2021, destacou ter havido "certo recrudescimento quanto ao regramento das garantias com vistas à explícita cobertura de inadimplemento de verbas trabalhistas, previdenciárias e fundiárias". Eis o que destacou:

Esse é o teor do art. 121, § 3º, inc. I, bem como do art. 139, inc. III, alínea "b", da Lei nº 14.133, de 2021, os quais mencionam que, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, **para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado**, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas **exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas**. Assim também, a extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, a execução da garantia contratual para **pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível**.

17. Ressalva-se, contudo, que, a despeito de não fazer parte da solicitação do DECOR relativamente ao feito,

cumprir-se asseverar, nesta manifestação, que, em processos regidos pela Lei nº 14.133, de 2021, o legislador dispôs no art. 156, § 8º, do novel diploma que: *"Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente"*.

18. Verifica-se, portanto, inversão quanto à ordem de imputação do débito em comparação com o que dispunha a Lei nº 8.666, de 1993. Em processos regidos pela Lei nº 14.133, de 2021, deve-se, pois, primeiramente, descontar o valor das multas aplicadas e das indenizações cabíveis dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ao contratado, para só então descontar-se a diferença da garantia ofertada qualquer que seja a sua modalidade, sem diferenciação, portanto, entre seguro-garantia e demais modalidades de garantia referidas no art. 96, § 1º, do novel diploma. (destaques no original)

24. A comparação da IN SLTI/MP nº 2, de 2008, com a IN SEGES/MP nº 5, de 2017, demonstra que, apesar de muitos dos dispositivos daquela terem sido repetidos nesta última, no que se refere ao seguro-garantia, outros foram incluídos visando a "proteção da Administração e notadamente do trabalhador".

25. Informou que a Diretoria de Contratação de Serviços com Mão de Obra Exclusiva da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, citando manifestações da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, em compêndio de perguntas e respostas, esclareceu não ser adequada a aceitação de seguro-garantia que condicione o pagamento de cobertura ao trânsito em julgado de sentença condenatória.

26. Ao final, concluiu:

23. Assim, à guisa de conclusão, diante do exposto, entende-se plenamente válidos os entendimentos firmados no Parecer 00020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 33902.327066/2014-43) e no Parecer 00024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00955.000002/2015-12), mesmo à luz da legislação atual atinente ao tema seguro-garantia, à exceção tão somente da ordem de imputação do pagamento de multas quando com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021, precisamente em seu art. 156, § 8º.

24. Portanto, mesmo com a revogação expressa das Circulares SUSEP nº 477/2013 e nº 577/2018, a garantia, em quaisquer modalidades, inclusive e notadamente na modalidade seguro-garantia, deve contemplar todos os eventos indicados na alínea "b" do subitem 3.1 do Anexo VII-F da Instrução Normativa nº 5/2017, incluindo-se a possibilidade de sua utilização para pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada com fulcro, em especial, no art. 121, § 3º, inc. I, bem como do art. 139, inc. III, alínea "b", da Lei nº 14.133, de 2021.

25. É que as obrigações a serem assumidas pelos licitantes, no caso dos contratos contínuos com mão de obra exclusiva, estão contempladas na legislação, notadamente nas Leis nº 8.666, de 1993 (nos casos em que permanece aplicável), 14.133, de 2021, no Decreto nº 9.507, de 2018, na Instrução Normativa nº 5, de 2017, e no Edital que venha a reger o certame licitatório. Entre estas obrigações assumidas pelas empresas contratadas se encontra o adimplemento de suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

26. Assim, o seguro-garantia deverá garantir o pagamento de tais verbas, o que poderá ocorrer a qualquer momento no âmbito administrativo, independentemente de serem judicializadas, até porque na maioria das vezes não há controvérsia jurídica sobre os valores devidos pela contratada, mas simplesmente indisponibilidade de recursos para o seu pagamento. (destaquei)

27. A admissibilidade do pedido de uniformização, conforme disciplina a Portaria Normativa CGU/AGU n. 14, de 23/05/2023, foi realizada por intermédio da COTA n. 00080/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovada nos termos do DESPACHO n. 00245/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU (seqs. 35-36). Foi solicitada a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Procuradoria-Geral do Banco Central, concedida vista coletiva e realizada reunião de apresentação de caso, conforme se verifica dos documentos constantes dos seqs. 37-38 e 56.

28. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos manifestou-se na Nota Técnica SEI nº 17468/2024/MGI (seq. 45). Entende que o órgão contratante somente deve aceitar a modalidade seguro-garantia que contemple prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato na forma prevista nas alíneas b e c, do item 3, do Anexo VII-F, da Instrução Normativa nº 5, de 2017.

29. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI no PARECER n. 00436/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 15983/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seqs. 46-47), alinhada ao entendimento adotado pela PGF e pela área técnica do MGI, entende que " não deve ser aceito seguro-garantia com cláusula que condicione o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização".

30. Alega que essa cláusula não está em plena consonância com a Lei nº 14.133, de 2021. Além disso, destacou:

11. Não raras vezes, a fiscalização do contrato verifica o inadimplemento de obrigações trabalhistas, de modo que a regularização demanda retenção de créditos existentes em favor da contratada, para pagamento dos valores devidos diretamente aos empregados. Também não raras vezes, o valor retido se mostra insuficiente para a quitação integral das obrigações, sendo necessário acionar a garantia oferecida pela empresa contratada. Sem a garantia, a Administração teria de "cobrir", com recursos públicos, o valor descoberto, sob pena de poder ser acionada subsidiariamente, nos termos do Enunciado nº 331 do TST. Isso significa que, nessa hipótese, é possível que a Administração incorra em efetivo prejuízo, mesmo não havendo ainda decisão judicial transitada em julgado.

12. O fato é que as seguradoras detêm ampla *expertise* de oferecer seguros-garantia que não asseguram absolutamente nada, em evidente afronta ao espírito da Lei nº 14.133, de 2021, conforme exposto. Assim, o Estado é costumeiramente acionado para fazer valer sua responsabilização subsidiária, nos termos do Enunciado nº 331 do TST, enquanto as seguradoras se esbaldam em lucros obtidos mediante a emissão de apólices inefcazes.

31. A Procuradoria-Geral do Banco Central - PGBC manifestou-se no PARECER JURÍDICO 458/2024-BCB/PGBC, aprovado pela Senhora Procuradora-Geral Adjunta, Substituta (seq. 49), seguindo a linha de entendimento sustentado pela PGFN.
32. Entende que "não há impedimento jurídico de que a Administração Pública – na hipótese de prejuízos decorrentes do inadimplementos da empresa contratada (tomador) de obrigações trabalhistas e previdenciárias em contratos cujo objeto é prestação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra –, subscreva uma apólice que preconize que a execução da garantia só poderá ser efetivada após o aperfeiçoamento de uma decisão judicial transitada em julgado".
33. Destacou que a Circular SUSEP nº 662, de 2022, ampliou os limites da contratação do seguro-garantia visando a prevalência da vontade das partes. Em vista disso, o debate deixou de ser em relação a legalidade, "restando, apenas, para os gestores, examinar se a contratação do Seguro Garantia, sob a perspectiva da economicidade e da eficiência administrativas, atende aos interesses da Administração Pública". Em conclusão, firmou:

15. Ante o exposto, e em resposta ao Ofício n.00057/2024/APOIO/DECOR/CGU/AGU, para fins de prestação de subsídios à AGU, no âmbito da PGBC, a orientação que prevalece na PGBC é a seguinte:

- a) com o advento da Circular Susep nº 662, de 2022, não há óbice jurídico à aceitação, como instrumento garantidor de obrigações trabalhistas e previdenciárias em contratos de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, de seguro garantia com cláusula que condicione a cobertura do pagamento da indenização ao trânsito em julgado de sentença condenatória, feito o registro pertinente na Susep; e
- b) devem as unidades técnicas competentes, ao elaborar as minutas de edital e de contrato de prestação de serviços em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, avaliar a conveniência e a oportunidade na exigência de seguro garantia cuja cobertura seja passível de acionamento independentemente do trânsito em julgado de sentença, pela escassez de companhias seguradoras que aceitem tais termos e pela inexistência de riscos para a Administração contratante a partir da exigibilidade de sentença judicial transitada em julgado.

34. Coligidas essas informações, passa-se à análise.

II - Fundamentação

35. O objetivo da presente manifestação é propor solução para uniformização de entendimento à vista da competência prevista no inciso I do art. 39 do Decreto nº 11.328, de 2023 :

Art. 39. Ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos compete:

- I - analisar e propor soluções de controvérsias jurídicas para uniformização da jurisprudência administrativa;

36. Há divergência jurídica a respeito da aceitação pela Administração de seguro-garantia com cláusula que condicione o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra.

37. Delimitado o dissenso e apresentadas as teses contrapostas, afigura-se que deve prevalecer a interpretação sustentada pela PGF e pela CONJUR-MGI, em razão do que se segue.

38. Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração pode exigir do contratado o seguro-garantia ou outra garantia conforme previsão legal, com a finalidade de cobrir eventual inadimplemento contratual.

39. O contratado é o responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. A sua inadimplência não transfere à Administração a responsabilidade pelo adimplemento. Entretanto, se comprovada a falha na fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, ela poderá responder solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas.

40. Em vista disso, cabe à Administração adotar as medidas necessárias ao cumprimento dessas obrigações e acautelar-se quanto à eventual responsabilização. É o que estabelece o art. 121, § 3º da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

(...)

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, **para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:**

I - exigir caução, fiança bancária ou **contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;**

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - **em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;**

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

41. Referida norma elenca um rol exemplificativo de medidas que podem ser adotadas pela Administração para assegurar o "cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado". Destacam-se a exigência de caução, fiança bancária ou a

contratação de seguro-garantia e o pagamento direto das verbas trabalhistas, não afastada, contudo, a possibilidade de adoção de outras reputadas necessárias.

42. De acordo com o inciso LIV do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o seguro-garantia deve assegurar "o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado". É firmado entre o particular (contratado) e a seguradora, no qual esta se obriga a indenizar a Administração em caso de inadimplemento contratual daquele.

43. Por determinação legal, o seguro-garantia deve garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, as multas, prejuízos e indenizações decorrentes do inadimplemento contratual. Neste sentido, disciplina o art. 97 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 97. **O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração**, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.

Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.

44. Cabe à Administração fixar as condições de admissibilidade da garantia exigida, que devem constar do ato convocatório e do contrato, conforme determinam o já citado § 3º do art. 121 e o art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

45. A Instrução Normativa nº 5, de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estabelece os requisitos a serem observados em relação às garantias exigidas. Eis o que disciplina o seu ANEXO VII-F:

3. Garantia de execução do contrato

3.1. Exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação, observados ainda os seguintes requisitos:

(...)

b) A garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegurará o pagamento de:

b.1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato;

b.2. prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;

b.3. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e

b.4. obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada, quando couber.

c) A modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados no alínea "b" do subitem 3.1 acima, observada a legislação que rege a matéria;

(...)

46. Conforme ressaltou a área técnica do MGI, somente interessa à Administração "a modalidade seguro-garantia que contemplar todos os eventos indicados (alíneas b e c, do item 3, do Anexo VII-F, da Instrução Normativa nº 5, de 2017)". Confira-se:

9. Desta sorte, entende-se que as empresas licitantes, ao atenderem ao chamamento de um edital de licitação, com previsão de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, estejam cientes do regimento próprio conferido pela Instrução Normativa nº 5, de 2017, e por conseguinte, da necessidade de buscar no mercado um seguro garantia que atenda ao disciplinado, ou seja, que possua cobertura sobre obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada. Por seu turno, o órgão contratante, igualmente ciente das regras postas, **somente deve aceitar a modalidade seguro-garantia que contemplar todos os eventos indicados (alíneas b e c, do item 3, do Anexo VII-F, da Instrução Normativa nº 5, de 2017)**. Caso não se encontre disponibilidade no mercado de oferta de seguros garantia que atendam às exigências, a licitante deverá prestar outras formas de garantia, igualmente previstas em lei. Não se trata aqui de flexibilizar o tipo de apólice e cobertura seguro garantia caso não haja disponibilidade em oferta no mercado, mas de buscar o produto que atenda à regra estabelecida ou a prestação de outra forma de garantia, que possa conferir maior segurança aos direitos dos trabalhadores alocados na prestação dos serviços, e aos agentes públicos envolvidos na gestão e fiscalização contratual. (destaque no original)

47. Por outro lado, o mercado securitário comercializa seguro-garantia com cláusula condicionando o reembolso dos prejuízos decorrentes do descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária ao trânsito em julgado da ação condenatória.

48. Essa previsão estava expressa no Anexo da Circular SUSEP nº 477/2013 da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP:

COBERTURA ADICIONAL I: AÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS:

1. Objeto:

1.1. Esta cobertura adicional tem por objeto garantir exclusivamente ao segurado, até o limite máximo de indenização, o reembolso dos prejuízos comprovadamente sofridos em relação às obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal, nas quais haja condenação judicial do tomador ao pagamento e o segurado seja condenado subsidiariamente e que os valores tenham sido pagos por este, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado, bem como do trânsito em julgado dos cálculos homologados ou ainda nas hipóteses de acordo entre as partes com prévia anuência da seguradora e consequente homologação do Poder Judiciário.

49. Esse normativo foi alterado pela Circular SUSEP n. 577/2018, deixando de exigir o trânsito em julgado da ação trabalhista na configuração do sinistro. Confira-se:

3. Expectativa, Reclamação e Caracterização do Sinistro:

3.1. Expectativa: tão logo seja rescindido o contrato principal, o segurado deve comunicar a seguradora com o fito de registrar a Expectativa de Sinistro.

3.2. Reclamação: a Expectativa de Sinistro será convertida em Reclamação, mediante comunicação pelo segurado à seguradora, quando findo o segundo mês após a rescisão do contrato principal, sem que o tomador tenha realizado o pagamento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária inadimplidas.

(...)

3.3. Caracterização: quando a seguradora tiver recebido todos os documentos listados no item 3.2.1. e, após análise, ficar comprovada a inadimplência do tomador em relação às obrigações cobertas pela apólice, o sinistro ficará caracterizado, devendo a seguradora emitir o relatório final de regulação.

50. Recentemente, esses normativos foram revogados pela Circular SUSEP nº 662, de 2022, que também não condiciona o pagamento da indenização ao trânsito em julgado da ação condenatória e permite acordo entre segurado e seguradora em relação às cláusulas contratuais, nas hipóteses estabelecidas. Confira-se:

Art. 3º O Seguro Garantia destina-se a garantir o objeto principal contra o risco de inadimplemento, pelo tomador, das obrigações garantidas. Parágrafo único. Pelo contrato de Seguro Garantia, **a seguradora obriga-se ao pagamento da indenização, nos termos do art. 21**, caso o tomador não cumpra a obrigação garantida, conforme estabelecido no objeto principal ou em sua legislação específica, **respeitadas as condições e limites estabelecidos no contrato de seguro.**

Art. 18. **O sinistro estará caracterizado quando comprovada a inadimplência do tomador em relação à obrigação garantida.**

§ 1º A caracterização do sinistro, nos termos do caput, pode se dar de maneira imediata, pela ocorrência da inadimplência, ou pode requerer a realização de trâmites e/ou verificação de critérios para sua comprovação, de acordo com os termos do objeto principal ou de sua legislação específica.

Art. 21. A seguradora indenizará o segurado ou o beneficiário, até o valor da garantia, mediante:

I - pagamento em dinheiro dos prejuízos, multas e/ou demais valores devidos pelo tomador e garantidos pela apólice em decorrência da inadimplência da obrigação garantida; ou

II - execução da obrigação garantida, de forma a dar continuidade e concluí-la sob a sua integral responsabilidade, nos mesmos termos e condições estabelecidos no objeto principal ou conforme acordado entre segurado e seguradora

§ 1º **A forma de pagamento da indenização, tratada nos incisos I e II deste artigo, deverá ser definida de acordo com os termos do objeto principal ou sua legislação específica ou, em caso de ausência de dispositivo específico, mediante acordo entre segurado e seguradora.**

(...)

51. Não obstante isso, conforme relatado nos autos, as Seguradoras continuam comercializando seguro-garantia com a citada cláusula restritiva.

52. A lei é expressa no sentido de que o seguro-garantia deve atender fielmente o cumprimento das obrigações contratuais inadimplidas. Isso significa que em havendo o inadimplemento contratual, o seguro-garantia deve ser acionado. A intenção é proteger o serviço público e os trabalhadores dos transtornos que essa situação pode causar.

53. Como bem pontuou a PGF, "o prejuízo experimentado pela administração é contemporâneo ao descumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, seja pela costumeira paralisação dos serviços terceirizados como justa medida de pressão para a regularização do pagamento das obrigações vencidas e não pagas, medida que impacta o regular funcionamento da Administração Pública contratante, seja também e principalmente, pelo pagamento direto destas obrigações pela Administração Pública, o que muitas vezes, ultrapassa os valores retidos devidos à empresa".

54. De fato, não por outra razão, a lei determina que quando houver o descumprimento de cláusula contratual os

emitentes das garantias devem ser acionados. Evidentemente, com o propósito de buscar o pagamento do seguro-garantia. É o que determina o art. 137 da Lei nº 14.133, de 2021:

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:

(...)

§ 4º **Os emitentes das garantias previstas no art. 96 desta Lei deverão ser notificados pelo contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.**

55. Além disso, no caso da extinção unilateral do contrato pela Administração há previsão da execução da garantia contratual, sem condicionamentos. Neste sentido, estabelece o art. 139:

Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

(...)

III - execução da garantia contratual para:

- a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;
- b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;
- c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;
- d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;

56. Com efeito, a Administração não está obrigada a aceitar o seguro-garantia que condiciona o pagamento de indenização decorrente do descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária ao trânsito em julgado da ação condenatória, se entender que essa condição não atende aos interesses públicos envolvidos na contratação, porque a legislação fundamenta a possibilidade de exigência diversa.

57. Aguardar o trânsito em julgado da ação condenatória para obtenção do ressarcimento devido pelo seguro-garantia é condição que se afasta dos preceitos legais e do seu escopo. Além disso, pode comprometer a adoção das providências de que trata o § 3º do art. 121 da Lei nº 14.133, de 2021, e ultrapassar a própria vigência da apólice, conforme previsto no inciso I do art. 97 da Lei nº 14.133, de 2021, já que processos judiciais dessa natureza costumam ter longa duração.

58. A aceitação ou não do seguro-garantia que imponha a condição do pagamento somente após o trânsito em julgado, é decisão que cabe à Administração, pautada na sua avaliação discricionária e considerando as exigências por ela impostas no edital e no contrato administrativo.

59. Sobre isso, destaco a lição de Joel de Menezes Niebuhr^[1]:

É usual que a apólice de seguro apresentada pelo contratado contenha restrições em relação às obrigações da seguradora – esse tipo de restrição também pode aparecer em fiança bancária. A Administração deve atentar a esse aspecto. **É que, se o edital exige garantia ampla, sem restrições, a garantia prestada com restrições não lhe atende e deve ser rejeitada pela Administração.** É conveniente que a Administração, no momento de elaboração do edital e da minuta do contrato, avalie com parcimônia as condições de garantia, prevendo exigências compatíveis com o mercado, a fim de viabilizá-las".

60. Acrescente-se que em recentes julgados, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmou a legalidade da recusa da Administração em aceitar seguro-garantia que condicionava o pagamento da indenização ao trânsito em julgado da ação condenatória. Seguem as ementas:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREGÃO. APÓLICE DE SEGURO-GARANTIA. CLÁUSULA EM DESACORDO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E LEGITIMIDADE.

I. Da análise do teor da negativa administrativa, infere-se que o condicionamento da cobertura securitária à existência de condenação transitada em julgado impede que a Administração faça uso da garantia nas situações previstas no Termo de Referência, que orientam a Administração para pagamento direto, independentes de condenação subsidiária em processo trabalhista, o que fragiliza a tese de que o contrato estaria validamente garantido.

II. Não resta configurada irregularidade evidente, a justificar a suspensão do ato administrativo, nem o risco de perecimento de direito (até porque os prejuízos financeiros alegados são passíveis de reparação), a legitimar a imediata intervenção judicial. Ao contrário, a natureza célere do mandado de segurança mitiga a urgência alegada, devendo prevalecer, por ora, a presunção de legalidade e legitimidade que milita em favor do ato administrativo impugnado. (TRF4, AG 5043758-86.2023.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 18/04/2024)

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SEGURO GARANTIA. NATUREZA ACESSÓRIA. SUBMISSÃO AOS PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO. ENCARGOS TRABALHISTAS. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL PELO TOMADOR DO SEGURO. SINISTRO CARACTERIZADO.

1. A natureza acessória do contrato de seguro garantia, no caso, adjeto a um contrato administrativo, submete-o às cláusulas e preceitos de direito público, de modo que a ele é aplicável, apenas supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. 2. Existindo previsão, na apólice, de garantia das obrigações assumidas no contrato administrativo pela empresa contratada, e estabelecido no referido contrato o inadimplemento dos encargos trabalhistas como obrigação do tomador para com o segurado, o descumprimento de tais encargos, bem como das condições contratuais, configura sinistro, ensejando, assim, o pagamento do seguro

61. Com efeito, não padece de ilegalidade a recusa pela Administração de seguro-garantia que condiciona o seu pagamento ao trânsito em julgado da ação condenatória porque em conformidade com a legislação de regência e o interesse público.

III - Conclusão

62. Ante o exposto, na linha do entendimento manifestado pela Procuradoria-Geral Federal e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, opina-se:

a) não se mostra compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, e a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017, a cláusula de seguro-garantia que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra; e

b) a apólice de seguro-garantia que contenha essa previsão é passível de rejeição, cabendo à Administração a decisão a partir da avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade.

À consideração superior.

Brasília, 25 de junho de 2024.

MÁRCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 18220101646202206 e da chave de acesso e5a23015

Notas

1. [^] [NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública E Contrato Administrativo. 5.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250>.](#)



Documento assinado eletronicamente por MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, 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 1523317326 e chave de acesso e5a23015 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-06-2024 14:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00438/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU

Referência: 18220.101646/2022-06
Interessada: PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Assunto: Seguro-garantia para pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias

Sra. Diretora do DECOR-CGU/AGU,

1. Expediente em que ao dirimir controvérsia entre o Parecer SEI n. 10.136/2022/ME (29/06/2022)^{-[11]} e o Parecer SEI n. 10.432/2022/ME (11/07/2022)^{-[12]}, o **Parecer (PGFN) SEI n. 2.105/2023/MF** (14/09/2023)^{-[13]} contrapôs em seu parágrafo n. 044 compreensões do **Parecer n. 020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU** (03/08/2015 - 33902.327066/2014-43)^{-[14]} e do **Parecer n. 024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU** (14/09/2015 - 00955.000002/2015-12)^{-[15]}, que a partir de interpretação da Circular SUSEP n. 662, de 11/04/2022, e da IN SEGES/MPDG n. 05, de 26/05/2017, inadmitem em contratos de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, seguro-garantia com cláusula subordinante do pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização inerente.

2. Em atenção à **Cota n. 004/2024/DECOR/CGU/AGU** (11/01/2024 – sq. 17), advieram à instrução *i*) a **Nota n. 003/2024/CNMLC/CGU/AGU** (07/03/2024)^{-[16]}, informativa da ausência de orientação a respeito nos modelos de edital, termo de referência e contrato administrativo relativos à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, *ii*) a Ata da Reunião de 23/01/2024 da CNLCA-CGU/AGU, contraposta à compreensão da PGFN^{-[17]}, e *iii*) a **Nota n. 001/2024/CPLC/SUBCONSUS/PGF/AGU** (29/02/2024)^{-[18]}, iterativa dos opinativos controvertidos pela PGFN.

3. Por impulso da **Cota n. 080/2024/DECOR-CGU/AGU** (12/04/2024) realizou-se às 10h. de 30/04/2024 “*reunião de apresentação de caso*” e enriqueceram ainda mais a instrução o **Parecer n. 436/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU** (06/05/2024)^{-[19]}, convergente à compreensão da PGF, e o **Parecer Jurídico n 458/2024-BCB/PGBC** (13/05/2024)^{-[10]}, alinhado com a posição da PGFN.

4. E agora propõe-se no **Parecer n. 036/2024/DECOR-CGU/AGU** (25/06/2024) uniformização no sentido da incompatibilidade com a Lei n. 14.133, de 1º/04/2021, e com a Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5, de 26/05/2017, de cláusula de seguro-garantia que em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra condicione o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ações de responsabilização inerentes, sendo passível de rejeição apólice securitária que contenha tal previsão, cabendo à Administração decidi-lo mediante avaliação norteada por critérios de conveniência e oportunidade, consoante as exigências do edital e no contrato administrativo.

5. Tais o contexto e fundamentos, acolho a **Parecer n. 036/2024/DECOR-CGU/AGU** (25/06/2024) e proponho sua aprovação e da seguinte minuta de enunciado da Consultoria-Geral da União:

Diretriz Consultiva CGU/AGU n. ..., de de de 2024

Enunciado: “É suscetível de rejeição apólice de seguro-garantia que em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra contenha cláusula condicionando o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ações de responsabilização inerentes.”

Legislação: Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5, de 26/05/2017 (alíneas “b” e “c” do subitem 3.1 do Anexo VII-F) - Lei n. 14.133, de 1º/04/2021 (art. 6º, LIV – art. 18, III - art. 97 - art.121, § 3º, I e IV – art. 139, inc. III, “b”) - Circular SUSEP n. 662, de 11/04/2022 (art. 3º, parágrafo único – art. 18, *caput* – art. 21, § 1º).

Fonte: Parecer n. 036/2024/DECOR-CGU/AGU (25/06/2024)

Processo: 18220.101646/2022-06

6. Adicionalmente, proponho que após a deliberação final a que se chegue sejam científicas as Coordenações da CNLCA-CGU/AGU e da CNMLC-CGU/AGU, a PGBC, a PGF e a CONJUR/MGI, restituindo-se o trâmite à PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 25 de junho de 2024.

Joaquim Modesto Pinto Júnior

[1] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 02 - **Parecer SEI n. 10.136/2022/ME** (29/06/2022) – **EMENTA:** Contrato. Serviços com utilização de mão de obra. Consulta. Seguro-garantia. Nova interpretação da (IN) SEGES/MPDG nº 5/2017. (...) **118.** Assim, adotando-se a interpretação oportunizada pelo presente parecer, recomenda-se o uso de medidas que mitiguem o risco de inadimplemento das obrigações trabalhistas pela contratada, o risco de responsabilização subsidiária da Administração e o risco de, havendo sua condenação, ver frustrada sua tentativa de acionamento da garantia. **119.** Nessa linha, sugere-se a conta-dépósito vinculada ou do pagamento pelo fato gerador, como forma de controle interno; maior rigor na fiscalização contratual, referente ao pagamento dos valores trabalhistas; e, ainda, que o gestor, ao analisar a apólice da garantia oferecida, verifique a saúde financeira da seguradora e assegure-se que, nas condições gerais da apólice, permite-se seu acionamento para o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias oriundas de determinado acerto, na hipótese de condenação do ente público (independentemente da vigência da apólice). (...) [...]”

[2] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 03 - **Parecer SEI n. 10.432/2022/ME** (11/07/2022) – **EMENTA:** Consulta. Administra(t)ivo. Contratos. Seguro-Garantia. Impossibilidade de aceitação. Contrato de prestação de serviço continuados de limpeza e conservação predial com dedicação de mão de obra exclusiva. Apólice de Seguro que se apresenta: apesar da edição da novel Circular SUSEP nº 622/2022, reiteração de previsões que impossibilitam o acatamento da garantia, conforme temáticas já enfrentadas quando da vigência da Circular SUSEP nº 477/2013 (e desta alterada pela Circular SUSEP nº 577/2018). Inteligência do disposto no art. 8º, inciso VI, do Decreto-Lei nº 9.507, bem como no Anexo VII-F, 3.1, “c”, da IN SEGES MP 05/2017.

[3] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 13 - **Parecer (PGFN) SEI n. 2.105/2023/MF** (14/09/2023) – **EMENTA: I - UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO. DIVERGÊNCIA ENTRE PARECER SEI 10136/2022ME - 3ª REGIÃO E PARECER SEI 10432/2022ME - 5ª REGIÃO. II - CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTINUADO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA. SEGURO-GARANTIA. CIRCULAR SUSEP 622/2022. III - APLICAÇÃO DA TESE FIRMADA NO PARECER SEI 10136/2022ME - 3ª REGIÃO. POSSIBILIDADE DE ACEITAÇÃO DE SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA QUE CONDICIONA O PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS AO TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO. COMPATIBILIDADE COM O INSTITUTO DA TERCEIRIZAÇÃO E COM A IN SEGES/MPDG nº 05/2017.**

[4] 33902.327066/2014-43 - Sequencial n. 06 - **Parecer 020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU** (03/08/2015) - **EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ACIONAMENTO DO SEGURO GARANTIA QUANDO DA REALIZAÇÃO DO PAGAMENTO DIRETO DAS VERBAS TRABALHISTAS INADIMPLIDAS PELA CONTRATADA. ANTINOMIA ENTRE A CIRCULAR SUSEP Nº 477, DE 30 DE SETEMBRO DE 2013 E A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 30 DE ABRIL DE 2008. I - O Seguro garantia, pela sua natureza de contrato acessório, volta-se ao cumprimento regular de todas as obrigações assumidas no contrato principal. II - Os artigos 19, XVIII, 34, §4º e 34-A todos da IN SLTI/MPOG nº 02, de 2008, indicam que a execução completa do contrato pressupõe o regular pagamento de todas as obrigações trabalhistas referente à mão de obra. III - Tendo presente a importância atribuída à correta fiscalização do contrato de serviços terceirizados, após o julgamento da ADC/16-DF, o pagamento direto foi alçado à condição de mecanismo preferencial para o pagamento de verbas trabalhistas inadimplidas pelo contratado. IV - Considerando que a Circular SUSEP nº 477, de 2013, impõe, para o acionamento da apólice, a existência de sentença condenatória transitada em julgado, está demonstrada a incompatibilidade de suas disposições com as constantes na IN SLTI/MPOG nº 02, de 2008, sendo necessária sua adequação.**

[5] 00955.000002/2015-12 - Sequencial n. 08 - **Parecer 024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU** (14/09/2015) - **EMENTA: Licitações e contratos. Seguro-garantia. Restrições e limites de cobertura fixados pela Circular SUSEP nº 477, de 2013, sob a forma de 'condições padronizadas'. Constatação de afronta à Lei nº 8.666, de 1993. Injuridicidade em relação a disposições específicas da IN-SLTI/MP nº 02, de 2008. Relevância e repercussão nacional. Recomendação de adequação da Circular. 1. A restrição à cobertura pelo seguro-garantia dos riscos decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da contratada somente após decisão transitada em julgado não se coaduna com a finalidade buscada nos arts. 19, XIX, “k”, 19-A, IV, e 35, todos da IN-SLTI/MP nº 02/08. Aplicação do entendimento já consolidado no PARECER n. 00020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU. 2. De igual modo, a restrição ao desconto de multas dos pagamentos devidos à contratada preferencialmente ao desconto da garantia ofertada, importa em ofensa ao disposto no art. 87 da Lei nº 8.666/93 e ao art. 19, XIX, “b”, item 3 da IN-SLTI/MP nº 02/2008; o mesmo sucede quanto à fixação de limites ao uso do seguro-garantia para a cobertura do inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias que acabam por reduzi-la a percentual ínfimo da garantia prestada, tornando ineficazes as disposições indicadas no item antecedente, em sentido diametralmente oposto às determinações constantes do Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário. 3. Injuridicidades que induzem à recomendação, dirigida à PF/SUSEP, de propor à entidade assessorada a adequação dos termos da Circular Susep nº 477/13 à Lei nº 8.666/93 e à IN-SLTI/MP nº 02/2008, ante a relevância e possibilidade de repercussão nacional, com a maior brevidade possível.**

[6] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 23 - **Nota n. 003/2024/CNMLC/CGU/AGU** (07/03/2024): “[...] **8.** Feito esse breve relato, e já em resposta à solicitação feita pelo DECOR/CGU, informa-se que os modelos de edital, termo de referência e contrato administrativo relativos à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, elaborados por este colegiado à luz da Lei n.º 14.133, de 2021, e aprovados pela Secretaria de Gestão de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, **não** contém orientação acerca da aceitação (ou não) pelos órgãos públicos contratantes de apólices de seguro-garantia com cláusula que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização. **9.** Vale registrar que, nesse período inicial de vigência e prática efetiva da Lei nº 14.133, de 2021, esta Câmara se limitou a refletir nos instrumentos as previsões correlatas ao tema constantes da lei e da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 07, de 2017, cuja aplicação aos processos de contratação firmados com base na nova Lei de Licitações foi permitida pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022. [...]”

[7] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 23 - **Ata da Reunião CNLCA-CGU/AGU de 23/01/2024:** “[...] **Quando ao Parecer SEI n. 2105/2023/M F (seguro-garantia em contratos administrativos), (...) foram contra as disposições do parecer pontuaram que cabe à Administração Pública estabelecer as cláusulas do contrato e não deixar à cargo do gestor. Além disso, que não deve ser estabelecido que o pagamento do seguro será apenas com o trânsito em julgado da sentença que reconheça a culpa da Administração Pública na fiscalização do contrato, visto que podem existir situações no decorrer do contrato que resultem na**

necessidade de acionamento do seguro. [...]”

[8] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 23 - **Nota n. 001/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU** (29/02/2024): “[...] 23. **Assim, à guisa de conclusão, diante do exposto, entende-se plenamente válidos os entendimentos firmados no Parecer 00020/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 33902.327066/2014-43) e no Parecer 00024/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 00955.000002/2015-12), mesmo à luz da legislação atual atinente ao tema seguro-garantia, à exceção tão somente da ordem de imputação do pagamento de multas quando com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021, precisamente em seu art. 156, § 8º. 24.** Portanto, mesmo com a revogação expressa das Circulares SUSEP nº 477/2013 e nº 577/2018, a garantia, em quaisquer modalidades, inclusive e notadamente na modalidade seguro-garantia, deve contemplar todos os eventos indicados na alínea “b” do subitem 3.1 do Anexo VII-F da Instrução Normativa nº 5/2017, incluindo-se a possibilidade de sua utilização para pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada com fulcro, em especial, no art. 121, § 3º, inc. I, bem como do art. 139, inc. III, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021. 25. É que as obrigações a serem assumidas pelos licitantes, no caso dos contratos contínuos com mão de obra exclusiva, estão contempladas na legislação, notadamente nas Leis nº 8.666, de 1993 (nos casos em que permanece aplicável), 14.133, de 2021, no Decreto nº 9.507, de 2018, na Instrução Normativa nº 5, de 2017, e no Edital que venha a reger o certame licitatório. Entre estas obrigações assumidas pelas empresas contratadas se encontra o adimplemento de suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS. 26. Assim, o seguro-garantia deverá garantir o pagamento de tais verbas, o que poderá ocorrer a qualquer momento no âmbito administrativo, independentemente de serem judicializadas, até porque na maioria das vezes não há controvérsia jurídica sobre os valores devidos pela contratada, mas simplesmente indisponibilidade de recursos para o seu pagamento. [...]”

[9] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 46 - **Parecer n. 436/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU** (06/05/2024) - **EMENTA:** COTA n. 00080/2024/DECOR/CGU/AGU. Divergência acerca da aceitação, em contratos de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, de seguro-garantia com cláusula que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização. Concordância com a NOTA n. 001/2024/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e a Nota Técnica SEI nº 17468/2024/MGI. A Lei nº 14.133, de 2021, estipula que a garantia deve assegurar o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado. Proteção da Administração Pública à luz do Enunciado nº 331 do TST. Não-aceitação de seguro-garantia com cláusula que condicione o pagamento à existência de decisão judicial transitada em julgado.

[10] 18220.101646/2022-06 - Sequencial n. 49 - **Parecer Jurídico n 458/2024-BCB/PGBC** (13/05/2024) - **Ementa:** Consultoria administrativa. Apoio ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (APOIO/DECOR/CGU/AGU). Ofício n. 00057/2024/APOIO/DECOR/CGU/AGU, de 16 de abril de 2024. Processo NUP 18220.101646/2022-06. Solicitação de subsídios. Uniformização de jurisprudência administrativa. Informação sobre o posicionamento jurídico da Procuradoria-Geral do Banco Central. Aceitação, em contratos de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, de seguro-garantia com cláusula que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da ação de responsabilização, à vista do que disciplina a Circular Susep nº 662, de 11 de abril de 2022, e a Instrução Normativa Seges/MPDG nº 5, 25 de maio de 2017. Considerações. Manifestação jurídica ostensiva ou não sujeita a restrição de acesso. (...) **CONCLUSÃO - 15.** Ante o exposto, e em resposta ao Ofício n. 00057/2024/APOIO/DECOR/CGU/AGU, para fins de prestação de subsídios à AGU, no âmbito da PGBC, a orientação que prevalece na PGBC é a seguinte: **a)** com o advento da Circular Susep nº 662, de 2022, não há óbice jurídico à aceitação, como instrumento garantidor de obrigações trabalhistas e previdenciárias em contratos de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, de seguro garantia com cláusula que condicione a cobertura do pagamento da indenização ao trânsito em julgado de sentença condenatória, feito o registro pertinente na Susep; e **b)** devem as unidades técnicas competentes, ao elaborar as minutas de edital e de contrato de prestação de serviços em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, avaliar a conveniência e a oportunidade na exigência de seguro garantia cuja cobertura seja passível de acionamento independentemente do trânsito em julgado de sentença, pela escassez de companhias seguradoras que aceitem tais termos e pela inexistência de riscos para a Administração contratante a partir da exigibilidade de sentença judicial transitada em julgado.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 18220101646202206 e da chave de acesso e5a23015



Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, 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 1540336009 e chave de acesso e5a23015 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-06-2024 18:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
DESPACHO n. 00501/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU

NUP: 18220.101646/2022-06

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

ASSUNTOS: SEGURO-GARANTIA

1. Aprovo, em seus termos, o **PARECER n. 00036/2024/DECOR/CGU/AGU** e o **DESPACHO n. 00438/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU**, que entendeu incompatível com a Lei nº 14.133, de 2021, e a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017, a cláusula de seguro-garantia que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra.

2. À consideração superior.

Brasília, 25 de julho de 2024.

DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES
ADVOGADA DA UNIÃO
Diretora Substituta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 18220101646202206 e da chave de acesso e5a23015



Documento assinado eletronicamente por DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, 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 1570252343 e chave de acesso e5a23015 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-07-2024 11:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

DESPACHO n. 00487/2024/GAB/CGU/AGU

NUP: 18220.101646/2022-06

INTERESSADOS: DECOR/CGU

ASSUNTOS: CONSULTA

1. Estou de acordo com o DESPACHO n. 00501/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, de autoria da Diretora do DECOR Substituta, Dra. Daniela de Oliveira Rodrigues.
2. Submeto as manifestações ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, para deliberação conclusiva, haja vista que há divergência de entendimento com órgão não integrante da estrutura da Consultoria-Geral da União.
3. Em seguida, solicito devolução dos autos à Consultoria-Geral da União para os registros e encaminhamentos pertinentes.

Brasília, 31 de julho de 2024.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 18220101646202206 e da chave de acesso e5a23015



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, 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 1575863934 e chave de acesso e5a23015 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-08-2024 10:36. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 332

PROCESSO: 18220.101646/2022-06

INTERESSADOS: DECOR/CGU

ASSUNTOS: CONSULTA

ADOTO, nos termos do DESPACHO Nº 00487/2024/GAB/CGU/AGU, de autoria do Consultor-Geral da União Substituto, Dr. Bruno Moreira Fortes, o PARECER nº 00036/2024/DECOR/CGU/AGU.

Restituam-se os autos, à Consultoria-Geral da União, para os registros e encaminhamentos pertinentes

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

281ago-dp-COAD/faa

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 18220101646202206 e da chave de acesso e5a23015



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, 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 1589619571 e chave de acesso e5a23015 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-08-2024 17:10. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
APOIO AO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
OFÍCIO n. 00137/2024/APOIO/DECOR/CGU/AGU

Brasília, 23 de agosto de 2024.

Aos Excelentíssimos Senhores e Senhoras titulares dos Órgãos Consultivos,

ASSUNTO: SEGURO-GARANTIA

NUP: 18220.101646/2022-06

1. Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, o **PARECER n. 00036/2024/DECOR/CGU/AGU**, de 25 de junho de 2024 (Seq. 65), que versa sobre "A cláusula de seguro-garantia que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, é incompatível com a Lei nº 14.133, de 2021", acompanhado de sucessivos despachos de aprovação, até o Despacho do Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União Substituto nº 100, de 13 de agosto de 2024.

Atenciosamente,

ALESSANDRA OLIVEIRA SOUZA BATISTA
Administrativo DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 18220101646202206 e da chave de acesso e5a23015



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, 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 1600999907 e chave de acesso e5a23015 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 11:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
