



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E ANÁLISE LEGISLATIVA

**PARECER n. 00152/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.108377/2018-53**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO E OUTROS**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SEGURO-GARANTIA. CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.

1. A hipótese de acionamento do seguro-garantia não se restringe aos casos de rescisão (art. 77 e 78 da Lei de Licitações). O item 3.1 da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018, deve ser aplicado por analogia também a situações de extinção contratual (definição ampla), em que se finaliza o ajuste por execução regular do contrato, tais como situações de decurso do prazo máximo do contrato e desinteresse na prorrogação, por exemplo;

2. É possível a utilização do seguro-garantia durante a execução do Contrato. Incabível o entendimento de que o seguro-garantia somente pode ser acionado quando da finalização do ajuste contratual;

3. Nos contratos de serviços com mão de obra com dedicação exclusiva, recomenda-se, no caso inadimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias, em razão da existência de instrumento legal específico e preferencial, seja dada prioridade à utilização do mecanismo de pagamento direto a partir da retenção dos valores das faturas ou saldos devidos à contratada;

4. As condições padronizadas definidas na Circular SUSEP nº 477/2013 tinham como exigência o acionamento do seguro apenas nos casos de trânsito em julgado. Sendo assim, em tese, não havendo exigência clara nos instrumentos de contratação para acionamento administrativo e independentemente de condenação judicial definitiva, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da vinculação aos instrumentos do contrato, bem como à boa-fé, deve a garantia se submeter ao requisito da condenação definitiva transitada em julgado;

5. Quanto aos aditivos e contratações futuras ocorridas já sob a égide da Circular SUSEP nº 577/2018, os seguros-garantias nesses casos já devem observância ao disposto na alteração promovida pela mencionada norma da SUSEP, que deixou de exigir o trânsito em julgado para acionamento da garantia.

## **I - RELATÓRIO**

1. Cuida-se de consulta complementar acerca do uso de Seguro-Garantia nos contratos administrativos firmados por esta Controladoria-Geral da União (CGU), em especial nos relativos a contratação de mão de obra com dedicação exclusiva.

2. Em que pese a manifestação anterior desta Consultoria Jurídica (CONJUR-CGU) sobre o assunto (PARECER n. 00255/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU - SEI 0913859), a área técnica solicitou nova manifestação em complemento à anterior, para o enfrentamento de temas ainda relacionados à utilização do Seguro-Garantia e sua interpretação em consonância com as normas de Licitação e Contratos Administrativos e os normativos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

3. As dúvidas ainda existentes foram delineadas na NOTA TÉCNICA Nº 652/2019/CGLCD/DGI/SE (SEI 1068988), encaminhando-se em seguida os autos à manifestação desta CONJUR.

4. Em apertada síntese, é o que interesse relatar. Passa-se à fundamentação.

## **II - ANÁLISE JURÍDICA**

5. A consulta jurídica formulada diz respeito a dúvidas quanto à utilização do seguro-garantia nos contratos administrativos firmados pela Controladoria-Geral da União. Em momento anterior a Consultoria Jurídica já havia sido provocada a se manifestar sobre o assunto e se pronunciou através do PARECER n. 00255/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, cuja a ementa foi a seguinte:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. GARANTIA AO CONTRATO. SEGURO GARANTIA. EXIGÊNCIA DE CONDENAÇÃO À FAZENDA PÚBLICA TRANSITAR EM JULGADO. DESNECESSIDADE.

1. Cuida-se de consulta jurídica formulada pela área técnica do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União sobre as exigências legais mínimas para a utilização, pela Administração, do seguro-garantia que assegura o pagamento de verbas trabalhistas não adimplidas pelo contratado;

2. Suscitada dúvida quanto à legalidade de cláusulas contratuais que permitiriam o uso do

seguro-garantia pelo Poder Público ainda que não haja condenação judicial transitada em julgado;

3. É constitucional, legal e legítima a utilização do seguro-garantia ainda que não haja condenação definitiva (transitada em julgado). O seguro é contrato acessório que tem como fundamento a garantia contra eventos predeterminados. Ocorrido o sinistro contratualmente assegurado, é devido o pagamento do prêmio estipulado.

4. A Lei de Licitações e as normas infralegais não vedam o uso da garantia nos casos em que não haja trânsito em julgado de condenação do poder público. Possibilidade de uso do seguro-garantia em momento anterior.

5. Em atenção ao princípio constitucional da livre iniciativa, os agentes econômicos detêm liberdade para ofertar os serviços em consonância com as necessidades dos clientes e desde que observadas as normas públicas aplicáveis. O Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, ao exercerem a função de regulação e fiscalização da atividade de seguro, autorizam a oferta de seguros variados e de acordo com as necessidades do cliente, observadas algumas exigências.

6. De forma a evitar dúvidas aos envolvidos na relação contratual, recomenda-se que a CGU passe a prever expressamente nos contratos futuros a exigência de que os seguros-garantias devem ressarcir condenações judiciais independentemente de trânsito em julgado.

7. Em atenção ao princípio do equilíbrio contratual, caso a CGU já tenha admitido, no âmbito do presente contrato, seguros-garantias que resguardem apenas condenações transitadas em julgado, a mudança de entendimento para exigir garantias que assegurem condenações não definitivas deve estar condicionada à demonstração de que a equação econômico-financeira do contrato permaneceria inalterada.

6. Apesar da manifestação anterior, surgiram novas dúvidas acerca da utilização do seguro-garantia e que fizeram com que a área técnica formulasse nova consulta sobre o tema, que complementariam e esclareceriam pontos enfrentados na manifestação jurídica anterior.

7. Analisando o teor da NOTA TÉCNICA Nº 652/2019/CGLCD/DGI/SE (SEI 1068988) *foi possível identificar 3 (três) questionamentos que deveriam ser enfrentados nesta nova consulta: i) possibilidade de acionamento do seguro-garantia em caso de extinção (ampla) do contrato; ii) uso do seguro-garantia não restrito ao momento de finalização do contrato e existência de uma ordem preferencial dos mecanismos garantidores da Administração Pública; e iii) interpretação da Circular SUSEP 477/2013 para os contratos pretéritos, atuais e futuros.* De modo à melhor sistematização, os questionamentos serão enfrentados em tópicos específicos.

## **2.1. Aplicação por analogia da legislação que permite acionar o Seguro-garantia em casos de extinção contratual**

8. De início, identificou-se dúvida quanto a possível restrição do acionamento do seguro-garantia apenas nos casos de rescisão contratual.

9. O questionamento foi suscitado a partir do seguinte excerto da NOTA TÉCNICA Nº 652/2019/CGLCD/DGI/SE (SEI 1068988):

Oportuno deixar assentado que, apesar da referência à rescisão contratual, o acionamento, pela via administrativa, do Seguro-Garantia, poderá ser efetivado, **por analogia**, aos casos de **extinção contratual** por **decurso do prazo máximo de prorrogações** (48/60 meses ou inferior fixado no próprio Contrato) ou nas situações em que ficar demonstrado o **desinteresse pela prorrogação da vigência**, seja por parte da Administração, seja por parte da empresa Contratada. Tal interpretação se fundamenta no disposto no **item 14**, do "**Capítulo I - Condições Gerais**" da CIRCULAR SUSEP n. 477/2013, conjugado com o fato de o *modus operandi*, **em qualquer uma destas situações**, envolver a **comprovação, pela Contratada (tomador), do pagamento de todas as obrigações de natureza trabalhista e previdenciária**, sendo que, conforme previsto no **item 3.2 da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018**, a inobservância de tal regra, **transcorrido o prazo de 02 (dois) meses da rescisão**, por parte do tomador, habilita a Administração a enviar um comunicado à Seguradora, de forma que a "**Expectativa do Sinistro**" seja convertida em "**Reclamação**".

10. A dúvida tem como fundamento a CIRCULAR SUSEP n. 477/2013, alterada pela CIRCULAR SUSEP n. 577/2018. Esta última norma passou a prever no Anexo I da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, o Capítulo IV (Condições Particulares das Cláusulas Específicas - ramo 0775), com as seguintes disposições:

### **CIRCULAR SUSEP n. 477/2013**

### **(Alteração promovida pela CIRCULAR SUSEP n. 577/2018)**

#### **CAPÍTULO IV - CONDIÇÕES ESPECIAIS DAS COBERTURAS ADICIONAIS - RAMO 0775**

#### **CLÁUSULA ESPECÍFICA I: AÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS:**

##### **1. Objeto:**

1.1. Esta cláusula tem por objeto garantir exclusivamente ao segurado, até o valor da garantia fixado em apólice, o reembolso dos prejuízos sofridos pelo segurado em função de

descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal.

1.2. Esta cláusula é, obrigatoriamente, parte integrante das Condições Contratuais do seguro, quando o contrato principal for de prestação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

1.2.1. Outros tipos de contrato principal podem utilizar essa cláusula, desde que previsto em legislação específica.

2. Objetivo: Esta cláusula tem por objetivo incluir na garantia da modalidade contratada o risco de inadimplência das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal.

### **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.**

3.2.1. Para a Reclamação do Sinistro será necessária a apresentação dos seguintes documentos, sem prejuízo do disposto no item 7.2.1. das Condições Gerais:

a) Cópia do contrato principal ou do documento em que constam as obrigações assumidas pelo tomador, seus anexos e aditivos se houver, devidamente assinados pelo segurado e pelo tomador;

b) Cópias de atas, notificações, contra notificações, documentos, correspondências, inclusive e-mails, trocados entre o segurado e o tomador, relacionados à inadimplência do tomador; e

c) Cópias dos comprovante(s) de pagamento dos valores citados no item 4.2. desta Cláusula Específica.

3.2.2. A não formalização da Reclamação do Sinistro tornará sem efeito a Expectativa do Sinistro.

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.

11. Primeiramente, parece-nos acertada a interpretação adotada pela área técnica no sentido de que o item 3.1 da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018, ao utilizar o termo "rescindido", empregou termo que poderia indicar uma restrição ao uso do seguro-garantia. Contudo, tal interpretação se mostraria incompatível com uma análise sistemática da própria norma da SUSEP, bem como da legislação de Contratos Administrativos aplicável.

12. Com efeito, o item 3.1 do Capítulo IV (Condições Particulares das Cláusulas Específicas - ramo 0775), trata de possibilidade da possibilidade de comunicação de expectativa de sinistro na ocasião de proximidade de se findar o contrato. A Circular 577/2018 evoluiu ao excluir a obrigatoriedade de trânsito em julgado, ou seja, pacificando a possibilidade de acionamento administrativo, e, além disso, admitiu que caso a contratada, ao final do ajuste, não demonstre o total adimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias, isso já deverá ser comunicado à seguradora. Antes da conversão em reclamação (item 3.2), o que ensejará o efetivo acionamento do seguro-garantia, a contratada terá período para comprovar o adimplemento das verbas; em não se comprovando, antes de se findar o prazo da garantia esta será utilizada automaticamente para o pagamento das verbas devidas (conversão automática de expectativa em reclamação).

13. Percebe-se que o item 3.1, ao tratar da expectativa de sinistro, definiu mecanismo específico para os momentos anteriores à finalização do Contrato. Apesar disso, não se mostra adequada a interpretação de que o item 3.1, ao criar esse mecanismo, restringiu o uso apenas para os casos de rescisão.

14. Nota-se, da análise, que as circunstâncias protegidas pela garantia são comuns a qualquer situação de extinção (término, em sentido amplo) do contrato, não sendo restrita aos casos de rescisão por inexecução total ou parcial (art. 77 e 78 da Lei de Licitações).

15. Como se verá mais adiante, o seguro-garantia pode ser utilizado inclusive durante o Contrato (art. 87 da Lei de Licitações), revelando-se ilógica e contrária ao instituto da garantia a restrição do seu uso apenas em casos de rescisão. Esse entendimento não se coaduna com as previsões expressas da legislação aplicável aos Contratos Administrativos.

16. A Procuradoria-Geral Federal (PGF), já teve oportunidade de enfrentar o tema e seguiu no mesmo entendimento manifestado nesta análise. Vejamos:

I - Consulta acerca da possibilidade jurídica da cobrança de crédito relativo a seguro garantia prestado em decorrência de contrato administrativo.

II - Divergência de entendimentos entre PF/UFVJM e PF/MG.

**III - A ideia de imprescindibilidade da rescisão unilateral para a execução da garantia contratual não encontra amparo na Lei nº 8.666, de 1993, tampouco na**

**Circular SUSEP nº 477/2013, que dispõe sobre o seguro-garantia.**

IV - O pressuposto para a execução da garantia é o inadimplemento de obrigações, sem qualquer condicionante alusiva à necessidade específica de uma rescisão contratual. (PARECER n. 00007/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU)

17. Desse modo, **o item 3.1 da da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018, deve ser aplicado por analogia também a situações de extinção contratual (definição ampla), em que se finaliza o ajuste por execução regular do contrato, tais como situações de decurso do prazo máximo do contrato e desinteresse na prorrogação, por exemplo. Isto é, o acionamento do seguro-garantia não deve ser restrito aos casos de rescisão (art. 77 e 78 da Lei de Licitações).**

**2.2. Uso do seguro-garantia não restrito ao momento de finalização do contrato e ordem legal de preferência**

18. A segunda dúvida detectada diz respeito ao alcance do seguro-garantia como mecanismo para se evitar prejuízo à Administração não somente quando do término do Contrato.

19. A incerteza é extraída do seguinte trecho da manifestação contida na NOTA TÉCNICA Nº 652/2019/CGLCD/DGI/SE (SEI 1068988):

Resta claro, então, que as regras insculpidas na CIRCULAR SUSEP n. 577/2018, apesar das melhorias incorporadas, **ainda se encontram dissonantes da finalidade (têlos)** perseguida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos e pela IN SEGES n.º 05/2017, por **vincular o acionamento** do Seguro-Garantia à ocorrência da **extinção da relação jurídica** entre a Administração e o particular (**por rescisão contratual ou pelo decurso de prazo**). A manutenção de tal restrição, por si só, viabilizaria, certamente, tal qual já ocorre hoje, a formulação de questionamentos, por parte das empresas, quando estas se vissem diante de situações nas quais ocorresse a **notificação às Seguradoras, pela via administrativa, por atuação das áreas de Fiscalização** da Administração Pública, **ao longo do período de vigência dos Contratos**, inclusive na hipótese de existência de **decisão judicial não transitada em julgado**, tornando, por isso, letra morta a previsão constante do **item 3.1, do Anexo VII-F da IN SEGES n.º 05/2017**, que prevê a possibilidade de uso do Seguro-Garantia como forma de efetivar o **pagamento direto** das "**obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada, quando couber**" (grifos meus).

Como contraponto à normatização restritiva da SUSEP, cumpre destacar a **publicação do Decreto n.º 9.507**, de 21/09/2018 (com **entrada em vigor 120 dias** após a data de publicação - **21/01/2019**), que **ratificou**, em seu art. 8º (§§ 1º e 2º), a **autorização à Administração** para, **na hipótese de inadimplência**, promover a **retenção d o pagamento das faturas**, comunicando a Contratada, e, em caso de **não comprovação da quitação, após 15 dias**, efetivar o **pagamento direto aos empregados** dos valores afetos às **verbas trabalhistas, previdenciárias e ao FGTS**. Assim, o mencionado Decreto, **apesar de não prever a possibilidade do acionamento dos Seguros-Garantia**, tornou **viável a concreta aplicação da IN SEGES n.º 05/2017** (item 3.1, *in fine*), reforçando a necessidade de a **atuação das áreas de Fiscalização** dos Contratos se dar de forma efetiva e **permanente** ("**quando couber**"), e ainda que, a **qualquer momento**, havendo a **identificação do inadimplemento**, por parte da Contratada, **após cumpridos os demais requisitos legais**, inclusive o contraditório e a ampla defesa, estaria **caracterizado o prejuízo sofrido** pela Administração, **não existindo qualquer vinculação** de tal constatação **ao trânsito em julgado de uma ação (trabalhista ou não)**.

20. O entendimento de que o seguro-garantia deve ser utilizado apenas quando da finalização do contrato, em caso de inadimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias nesse momento do ajuste, é restritivo e indevido. A interpretação excessivamente limitadora, além de esvaziar o instituto, que visa a reguardar a Administração, afronta as disposições legais aplicáveis.

21. A Circular SUSEP nº 477/2013 define o seguro-garantia aplicável ao serviços público da seguinte forma:

Art. 4º - Define-se Seguro Garantia: Segurado - Setor Público **o seguro que objetiva garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado em razão de participação em licitação**, em contrato principal pertinente a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, concessões ou permissões no âmbito dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou ainda as obrigações assumidas em função de:

I - processos administrativos;

II - processos judiciais, inclusive execuções fiscais;

III - parcelamentos administrativos de créditos fiscais, inscritos ou não em dívida ativa;

IV - regulamentos administrativos.

**Parágrafo único - Encontram-se também garantidos por este seguro os valores devidos ao segurado, tais como multas e indenizações, oriundos do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador, previstos em legislação específica, para cada caso.**

(...)

## **CAPÍTULO I - CONDIÇÕES GERAIS - RAMO 0775**

### **1. Objeto:**

1.1. **Este contrato de seguro garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado, conforme os termos da apólice e até o valor da garantia fixado nesta, e de acordo com a(s) modalidade(s) e/ou cobertura(s) adicional(is) expressamente contratada(s), em razão de participação em licitação, em contrato principal pertinente a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, concessões e permissões no âmbito dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou, ainda as obrigações assumidas em função de:**

I - processos administrativos;

II - processos judiciais, inclusive execuções fiscais;

III - parcelamentos administrativos de créditos fiscais, inscritos ou não, em dívida ativa;

IV - regulamentos administrativos.

1.2. Encontra-se também garantidos por este seguro os valores devidos ao segurado, tais como multas e indenizações, oriundos do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador, previstos em legislação específica, para cada caso.

(...)

## **Modalidade II - SEGURO GARANTIA PARA CONSTRUÇÃO, FORNECIMENTO OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.**

### **1. Objeto:**

1.1. Este contrato de seguro garante a indenização, até o valor da garantia fixado na apólice, pelos prejuízos decorrentes do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador no contrato principal, para construção, fornecimento ou prestação de serviços.

1.2. Encontra-se também garantidos por este contrato de seguro os valores das multas e indenizações devidas à Administração Pública, tendo em vista o disposto na Lei nº 8.666/93.

1.3. Poderá ainda ser contratada, com verba específica independente, a Cobertura Adicional de Ações Trabalhistas e Previdenciárias, conforme descrito no Capítulo III deste Anexo.

### **2. Definições:**

Define-se, para efeito desta modalidade, além das definições constantes do Art. 6º da Lei nº 8.666/93 e do Art. 2º da Lei nº 8.987/95:

I - Prejuízo: perda pecuniária comprovada, excedente aos valores originários previstos para a execução do objeto do contrato principal, causada pelo inadimplemento do tomador, excluindo-se qualquer prejuízo decorrente de outro ramo de seguro, tais como responsabilidade civil, lucros cessantes.

(destacamos)

22. Não há na norma infralegal da SUSEP indicação de que o acionamento do seguro-garantia deve ser restrito a momento de finalização do contrato (rescisão ou extinção). E não poderia ser diferente, considerando as previsões contidas na própria Lei de Licitações e demais normas sobre o assunto.

23. A Lei nº 8.666/93 traz disposições que impõem expressamente o acionamento do seguro-garantia durante a execução do contrato. Veja-se o que prevê o art. 86 do mencionado diploma legal:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

**§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.**

**§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.**

**(sem destaque no original)**

24. A Lei não só trouxe disposição expressa admitindo o uso da garantia durante a execução do contrato, como estabeleceu uma ordem legal de preferência dos mecanismos assecuratórios que evitariam prejuízos à Administração. No caso de multa, primeiro se utiliza precisamente a garantia (seguro-garantia, aplicando-se à realidade da presente consulta) e apenas posteriormente, em caso de insuficiência da garantia, deve-se avançar sobre os pagamentos, realizando as correspondentes retenções nas faturas.

25. A observância dessa ordem legal de preferência, no caso de multa, já havia sido inclusive objeto de manifestação desta CONJUR no PARECER n. 00242/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00190.103418/2018-15), onde consta as seguintes observações:

Estabeleceu-se na minuta a possibilidade de glosa dos valores das multas aplicadas diretamente na fatura "a critério da Administração". A previsão em si não apresenta impedimento, mas deve ser interpretada com cautela.

(...)

A legislação aplicável não foi silente à situação consultada. Autorizou que os valores das multas sejam descontadas de pagamentos eventualmente devidos pela Administração, desde que o montante supere os valores da garantia. Ou seja, o legislador indicou expressamente uma ordem a ser seguida. O desconto relativo às multas deve atingir primeiramente a garantia e apenas posteriormente, caso esta se mostre insuficiente, poderão ser glosadas as faturas como deseja a área técnica. A medida não se mostra desarrazoada e tem razão de ser.

A parte contratada, quando formaliza o ajuste, espera receber a contraprestação devida (pagamento) pelos serviços prestados, por meio do qual suportará os custos contratuais. Essa legítima expectativa reflete sensivelmente no equilíbrio da relação contratual, que pode ser fragilizada com a recorrente percepção de valores inferiores ao ajustado. A autorização para previsão de garantia ao contrato permite que, a um só tempo, evite-se prejuízos à Administração e que a relação se mantenha inalterada para o prosseguimento normal do contrato. Autorizar a glosa ordinariamente implicaria, além de uma afronta a ordem expressamente prevista, possíveis desequilíbrios na relação Administração-contratada com potencial de dificultar o adequado cumprimento dos termos do ajuste.

Dessa forma, recomenda-se que a área responsável observe a ordem legalmente prevista (arts. 86 e 87 da Lei 8.666/93) e desconte os valores de eventuais multas primeiramente sobre a garantia; em caso de insuficiência desta, será possível a glosa de valores das faturas.

26. Portanto, **sobre a possibilidade de se utilizar o seguro-garantia durante a execução do Contrato, conclui-se pela admissibilidade de sua utilização.**

27. Contudo, no caso específico do inadimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias nos contratos de serviços com mão de obra, parece-nos que a ordem preferencial foi distinta.

28. Há diversos precedentes do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da União - AGU indicando a utilização do instituto do pagamento direto como alternativa nos casos de inadimplemento de verbas trabalhistas e previdenciárias:

#### **Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**

##### **Informativo 271/2015 TCU.**

É lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, incluindo salários, demais verbas trabalhistas e FGTS, relativas aos empregados dedicados à execução do contrato. Representação formulada por licitantes noticiara supostas irregularidades cometidas pela Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), no âmbito do Pregão Presencial 14/2013, destinado à contratação de empresa responsável pela coleta seletiva, transporte e destinação final de resíduos. Entre as falhas consideradas não elididas, a unidade técnica do TCU apontou a ocorrência de "retenção de valores devidos à contratada, em decorrência de propositura de ações trabalhistas" e propôs que essa previsão fosse excluída do edital, por considerá-la incabível. Embora também tenha se posicionado pela irregularidade especificamente dessa previsão, ponderou o relator que "não procede o argumento de que a retenção de pagamentos devidos à contratada é ilegal, por não constar do rol do art. 87 da Lei 8.666/1993. A retenção de pagamentos não integra as hipóteses contidas no referido preceito legal exatamente por não se caracterizar uma sanção administrativa. A natureza da retenção é preventiva e acautelatória. Destina-se a evitar que a inadimplência da contratada com suas obrigações trabalhistas cause prejuízo ao erário. Tanto não é sanção que, comprovados os pagamentos das obrigações trabalhistas, os valores retidos são imediatamente liberados. Os valores retidos têm somente duas destinações possíveis: pagamento à contratada, assim que comprovar que cumpriu suas obrigações, ou pagamento aos seus empregados, caso as circunstâncias assim recomendem". Argumentou ainda o relator que "a retenção integral dos pagamentos à contratada só é admissível nas hipóteses de inadimplemento de obrigações trabalhistas com valores superiores aos devidos pela Administração e de desconhecimento do montante inadimplido" e salientou que "a retenção integral não pode dar-se por prazo indeterminado, à exceção da hipótese de inadimplemento em valores superiores aos devidos à Administração, justamente para não caracterizar enriquecimento ilícito da Administração. Como regra, a medida deve ser mantida por prazo suficiente para quantificação das obrigações não adimplidas, após o que deverá ser convertida em retenção parcial". Nesse passo, entendeu o relator que convém "prever, no instrumento convocatório e na minuta

de contrato, retenção e pagamento direto aos empregados, para que as prestadoras de serviços continuados não possam alegar que desconheciam essas faculdades ao elaborar suas propostas". No entanto, no caso específico dos autos, a cláusula questionada previa retenção dos valores reclamados judicialmente pelos empregados, os quais, segundo o relator, não apresentam necessariamente correspondência com os efetivamente devidos pela empresa, costumando ser bem mais elevados dos que os devidos, de sorte que a retenção se mostraria desproporcional e onerosa. Diante dessas observações, acolheu o Plenário a proposta do relator de determinar à Ceagesp que republicasse o edital apenas após a adoção de algumas medidas saneadoras, dentre as quais a exclusão da cláusula em apreço. Na mesma assentada, o Tribunal recomendou à Ceagesp que adotasse os seguintes procedimentos, para se resguardar contra dívidas trabalhistas da prestadora de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (subitem 9.3 do decisum): a) prever nos contratos, de forma expressa: autorização para retenção de pagamentos devidos em valores correspondentes às obrigações trabalhistas inadimplidas pela contratada, incluindo salários e demais verbas trabalhistas, previdência social e FGTS, concernentes aos empregados dedicados à execução do contrato; autorização para realização de pagamentos de salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos empregados da contratada, bem assim das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos; provisionamento, em conta vinculada, de valores relativos a férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, na forma prevista no art. 19-A, inciso I, da IN/SLTI/MP 2/08, com redação dada pela IN/SLTI/MP 6/13; b) depositar os valores retidos cautelarmente junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento dos salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS, quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria Administração, dentre outras razões, por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento; c) fazer constar dos contratos cláusula de garantia que assegure pagamento de: prejuízos advindos do não cumprimento do contrato; multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada; prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; e obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada; d) caso sobrevenham, durante a vigência contratual, ações trabalhistas promovidas por empregados dedicados ao ajuste, considerando o teor dos pleitos, investigar se há irregularidades no pagamento de verbas trabalhistas, solicitando os documentos correspondentes (vide art. 34, § 5º, inciso I, "c", da IN/SLTI/MP 2, com redação dada pela IN/SLTI/MP 6); comprovada a inadimplência, reter pagamentos devidos em valores correspondentes às obrigações trabalhistas inadimplidas. Acórdão 3301/2015-Plenário, TC 033.728/2013-5, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 09.12.2015.

#### **PARECER Nº 073/2013/DECOR/CGU/AGU**

DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO DO TRABALHO. LICITAÇÕES E CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO PODER PÚBLICO PELO INADIMPLEMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS A CARGO DA EMPRESA INTERPOSTA. JULGAMENTO DA ADC Nº 16/DF E NOVA REDAÇÃO DO ENUNCIADO Nº 331, DA SÚMULA DO EG. TST. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE CULPA IN ELIGENDO OU IN VIGILANDO. LICITUDE DOS INSTITUTOS DA CONTA VINCULADA E DO PAGAMENTO DIRETO, PRECONIZADOS NO ART. 19-A, DA IN SLTI/MP Nº 2/2008. MECANISMOS QUE CONTRIBUEM PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES. DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO Nº 1214/2013 - TCU - PLENÁRIO. PREVISÃO OBRIGATÓRIA NOS EDITAIS E CONTRATOS. MEDIDAS A SEREM ADOTADAS PELAS UNIDADES CONSULTIVAS DA AGU JUNTO A SEUS ASSESSORADOS PARA EVITAR A RESPONSABILIZAÇÃO FULCRADA NO REFERIDO ENTENDIMENTO SUMULADO.

I - Em face do decidido no julgamento da ADC nº 16/DF e da nova redação conferida ao Enunciado nº 331, da Súmula do eg. TST, é atualmente necessário que se comprove a culpa in eligendo ou in vigilando do Poder Público para que se possa responsabilizá-lo subsidiariamente pelo inadimplemento de verbas trabalhistas a cargo de empresa de terceirização de mão-de-obra por ele contratada;

II - Constituem mecanismos lícitos e aptos a contribuir sobremaneira para o afastamento da sobredita responsabilidade subsidiária no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional os institutos da conta vinculada e do pagamento direto, hospedados no art. 19-A, I e IV, da IN SLTI/MP nº 2/2008, considerando-se, por isso mesmo, imprescindível sua expressa previsão nos editais e contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada;

III - Visando a evitar que a União e seus entes sejam condenados com fulcro no Enunciado nº 331, da Súmula do eg. TST, as unidades consultivas da AGU deverão orientar seus assessorados a observar rigorosamente os ames da IN SLTI/MP nº 2/2008 e as determinações expedidas no Acórdão nº 1214/2013 - TCU - Plenário, não só realizando efetiva fiscalização da execução dos contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada, mas também documentando todos os atos praticados no exercício desse dever-poder, e, em conjunto com as unidades contenciosas, realizar encontros em que seja esclarecida a necessidade de elidir a responsabilização trabalhista subsidiária do ente público e apresentados os meios adequados para alcançar esse propósito.

Art. 65. Até que a contratada comprove o disposto no artigo anterior, o órgão ou entidade contratante deverá reter:

I - a garantia contratual, conforme art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, prestada com cobertura para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária pela contratada, que será executada para reembolso dos prejuízos sofridos pela Administração, nos termos da legislação que rege a matéria; e

**II - os valores das Notas fiscais ou Faturas correspondentes em valor proporcional ao inadimplimento, até que a situação seja regularizada.**

**Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II do caput, não havendo quitação das obrigações por parte da contratada no prazo de quinze dias, a contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato.**

30. Mais recentemente, o Decreto nº 9.507/2018 também estabeleceu como mecanismo específico, nos casos de inadimplemento de verbas trabalhistas e previdenciárias nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, o pagamento direto:

Art. 8º Os contratos de que trata este decreto conterão cláusulas que:

I - exijam da contratada declaração de responsabilidade exclusiva sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato;

II - exijam a indicação de preposto da contratada para representá-la na execução do contrato;

III - estabeleçam que o pagamento mensal pela contratante ocorrerá após a comprovação do pagamento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS pela contratada relativas aos empregados que tenham participado da execução dos serviços contratados;

**IV - estabeleçam a possibilidade de rescisão do contrato por ato unilateral e escrito do contratante e a aplicação das penalidades cabíveis, na hipótese de não pagamento dos salários e das verbas trabalhistas, e pelo não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias e para com o FGTS;**

V - prevejam, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra:

a) que os valores destinados ao pagamento de férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias dos empregados da contratada que participarem da execução dos serviços contratados serão efetuados pela contratante à contratada somente na ocorrência do fato gerador; ou

b) que os valores destinados ao pagamento das férias, décimo terceiro salário e verbas rescisórias dos empregados da contratada que participarem da execução dos serviços contratados serão depositados pela contratante em conta vinculada específica, aberta em nome da contratada, e com movimentação autorizada pela contratante;

**VI - exijam a prestação de garantia, inclusive para pagamento de obrigações de natureza trabalhista, previdenciária e para com o FGTS, em valor correspondente a cinco por cento do valor do contrato, limitada ao equivalente a dois meses do custo da folha de pagamento dos empregados da contratada que venham a participar da execução dos serviços contratados, com prazo de validade de até noventa dias, contado da data de encerramento do contrato; e**

VII - prevejam a verificação pela contratante, do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, em relação aos empregados da contratada que participarem da execução dos serviços contratados, em especial, quanto:

a) ao pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;

b) à concessão de férias remuneradas e ao pagamento do respectivo adicional;

c) à concessão do auxílio-transporte, auxílio-alimentação e auxílio-saúde, quando for devido;

d) aos depósitos do FGTS; e

e) ao pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato.

**§ 1º Na hipótese de não ser apresentada a documentação comprobatória do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS de que trata o inciso VII do caput deste artigo, a contratante comunicará o fato à contratada e reterá o pagamento da fatura mensal, em valor proporcional ao inadimplimento, até que a situação esteja regularizada.**

**§ 2º Na hipótese prevista no § 1º e em não havendo quitação das obrigações por parte da contratada, no prazo de até quinze dias, a contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços contratados.**

31. Da interpretação sistemática das normas e dos precedentes sobre o assunto, conclui-se não haver impedimento à utilização da garantia durante a execução contratual. Ou seja, a utilização das garantias ao contrato não são restritas ao período que antecede o término do contrato.

32. Apesar disso, **recomenda-se, no caso de inadimplemento das verbas trabalhistas e**



**previdenciárias nos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva, em razão da existência de instrumento legal específico e preferencial, seja dada preferência à utilização do mecanismo de pagamento direto a partir da retenção dos valores das faturas ou saldos devidos à contratada.** A medida, por ser mais célere, atende de forma mais adequada os direitos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores. Ademais, nesse caso específico, a garantia "preservada" poderia ser utilizada em eventual processo de sancionamento da contratada sem afetar o fluxo de pagamento mensal, fator importante e que deve ser buscado durante a execução do contrato (ver item 25 deste Parecer e recomendação constante no PARECER n. 00242/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU).

### **2.3. Interpretação da Circular SUSEP 477/2013 e uso do seguro-garantia antes do trânsito em julgado de decisão condenatória. Conflito de normas no tempo.**

33. Impende ainda esclarecer eventuais dúvidas quanto à utilização (ou não) das disposições da Circular SUSEP 477/2013, antes das alterações promovidas pela Circular SUSEP 577/2018.

34. As incertezas quanto a aplicação das normas pode ser extraída das seguintes considerações da NOTA TÉCNICA Nº 652/2019/CGLCD/DGI/SE (SEI 1068988):

Considerando-se o que foi abordado até o presente momento, é possível se chegar a conclusões distintas, no que tange a possíveis medidas a serem adotadas pela CGCON/CGLCD, levando-se em conta as 03 (três) hipóteses mais usuais:

- a) Contratos antigos, para os quais foram aceitos Seguros-Garantia que cubram apenas os casos de condenação transitada em julgado, cuja última prorrogação de vigência tenha sido realizada antes da entrada em vigor da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018;
- b) Contratos citados na letra "a", cuja última prorrogação de vigência tenha sido (venha a ser) realizada após a entrada em vigor da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018; e
- c) Contratos a serem celebrados futuramente.

Com relação à situação prevista na letra "a", cabe lembrar que a CONJUR se posicionou no sentido da viabilidade jurídica de exigência, junto às Contratadas, da adequação dos Seguros-Garantia, contudo **condicionou** tal procedimento à **comprovação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** do Contrato. A Consultoria Jurídica também afirmou que, em caso de inviabilidade de tal demonstração, a CGU "**pode (e deve) se utilizar dos mecanismos previstos na Instrução Normativa nº 05/2017 e na Circular 577/2018 para evitar qualquer prejuízo ao Poder Público**". Entendo que, com base nas orientações da CONJUR, a CGCON/CGLCD possa avaliar a conveniência e a oportunidade de se adotar providências visando à **comprovação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro**, já que muitos dos Contratos prorrogados se encontram dentro do **último período de vigência permitido por Lei**. Parece-me, nestes casos, que a **relação custo-benefício de apuração seria desfavorável à Administração** sendo mais razoável dar continuidade ao **acompanhamento/fiscalização** efetiva da execução das prestações de serviços e, a qualquer momento, **inclusive em face de decisão não transitada em julgado**, caso seja **identificado algum inadimplemento** pela Contratada, **aplicar as disposições da IN SEGES n.º 05/2017, ratificada/complementada pelo Decreto n.º 9.507/2018**, procedendo-se à **retenção do pagamento da fatura** e, se for o caso (após 15 dias sem comprovação da quitação), executar o **pagamento direto aos empregados da Contratada**. Quanto à aplicabilidade da Circular SUSEP n.º 577/2018, acredito ainda **persistir certa dúvida jurídica** sobre sua efetiva utilização nesta hipótese, já que os **Seguros-Garantias já aceitos** teriam sido emitidos sob a **égide da Circular SUSEP n.º 477/2013, em sua versão original**, que **não abarcava o acionamento pela via administrativa**, fato este que pode fundamentar futura alegação de desrespeito ao princípio da segurança jurídica.

No que tange aos Contratos previsto na letra "b", é importante trazer à baila o disposto nos itens 1.1 e 1.2 da própria Circular SUSEP n.º 577/2018: a) "**1.1. Esta cláusula tem por objeto garantir exclusivamente ao segurado, até o valor da garantia fixado em apólice, o reembolso dos prejuízos sofridos pelo segurado em função d e descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal.**"; e b) "**1.2. Esta cláusula é, obrigatoriamente, parte integrante das Condições Contratuais do seguro, quando o contrato principal for de prestação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**" (todos grifos meus). Com fundamento no normativo da SUSEP, não se pode concluir outra coisa que não seja a possibilidade de a CGU **exigir das Contratadas**, quando das **prorrogações de vigência**, a apresentação de **novos Seguros-Garantia já aderentes às novas regras da Circular SUSEP n.º 477/2013 (atualizada pela Circular SUSEP n.º 577/2018)**. Aliás, lembremos que a alteração na Circular SUSEP **vincula as Seguradoras**, as quais estariam obrigadas a emitir os Seguros-Garantia nos moldes exigidos pelas novas disposições normativas. Ainda assim, a fim de evitar surpresas futuras, em caso de necessidade de acionamento das Seguradoras, considero **prudente solicitar às Contratadas** que nos **Seguros-Garantia apresentados conste a informação expressa sobre tal instrumento estar regido pela Circular SUSEP n.º 477/2013, alterada pela Circular SUSEP n.º 577/2018**. Por fim, cabe o registro no sentido de **não haver qualquer prejuízo** ao uso dos mecanismos previstos na **IN SEGES n.º 05/2017** e no **Decreto n.º 9.507/2018 (retenção do pagamento da fatura** e, se for o caso, **pagamento direto aos empregados da Contratada)**, já que tais normativos abarcam outras situações não

encampadas pela norma da SUSEP, inclusive as **inadimplências** identificadas em razão de **decisões judiciais não transitadas em julgado**.

No que diz respeito aos Contratos futuros, aplica-se o mesmo entendimento exposto no parágrafo acima, já que a CGU, amparada pelo normativo da SUSEP, estaria habilitada a **exigir das Contratadas**, já nos **Termos de Referência (TR)/Editais de licitação (incluída a Minuta de Contrato)** a apresentação de **Seguros-Garantia** emitidos com base nas **novas regras da Circular SUSEP n.º 477/2013 (atualizada pela Circular SUSEP n.º 577/2018)**. Contudo, acredito ser aconselhável que as **disposições do TR/Edital/Minuta de Contrato** deixem **assente** que a hipótese de **acionamento do Seguro-Garantia**, pela via administrativa, não se esgota na rescisão contratual mas alcança os casos de **extinção da relação jurídica** entre a Administração e o particular (**por rescisão contratual ou pelo decurso de prazo**), Além disso, os documentos que compõem o Instrumento Convocatório deverão **prever, expressamente**, a possibilidade de aplicação da **IN SEGES n.º 05/2017 e do Decreto n.º 9.507/2018 (retenção do pagamento da fatura e, se for o caso, pagamento direto aos empregados da Contratada)**, na hipótese de **inadimplências de verbas trabalhistas e previdenciárias** identificadas pela Fiscalização da Contratante, mesmo por determinação inserta em **decisão judicial não transitada em julgado**, ao longo de **toda a vigência contratual**.

35. *A primeira dúvida suscitada diz respeito à possibilidade de acionamento do seguro-garantia sem a necessidade de trânsito em julgado de decisão condenatória nos contratos ou termos aditivos firmados ainda sob a égide da redação original da Circular SUSEP n.º 477/2013.*

36. Como já manifestado no anterior Parecer desta CONJUR (PARECER n. 00242/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU), mesmo a redação anterior da Circular SUSEP n.º 477/2013 admitiria seguros que pudessem ser acionados sem a necessidade de condenação transitada em julgado. Na oportunidade, discorreu-se o seguinte:

Em se tratando especificamente de seguro-garantia, a regulamentação do assunto foi realizada por meio da Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013. Em seu anexo I, a norma mencionada exigiria a condenação transitada em julgado por inadimplemento de verbas trabalhistas e previdenciárias, para fins de acionamento da garantia. Sob essa justificativa, os envolvidos (empresas contratadas e seguradoras) nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra por vezes argumentam que a norma da SUSEP não permitiria a inclusão de cláusula de responsabilização sem que houvesse condenação com trânsito em julgado. Tal entendimento se mostra equivocado quando se analisa a situação a luz das normas aplicáveis.

Com efeito, conforme já ressaltado, às relações econômicas prevalece a atuação livre da iniciativa privada, devendo o Poder Público interferir no estritamente necessário à segurança do sistema (securitário e financeiro, nesse caso). O Anexo I da Circular SUSEP nº 477 prevê condições *padronizadas* de seguro-garantia, que limitariam a garantia às condenações transitadas em julgado. Contudo, tal previsão não impede a inclusão de garantia que abranja condenações não transitadas em julgado. É o que se extrai da seguinte previsão da mesma Circular:

*Art. 18 As sociedades seguradoras que desejarem operar com os ramos do Seguro Garantia por meio de plano padronizado, nos termos dos anexos desta Circular, deverão apresentar à Susep, previamente, o seu critério tarifário, por meio de Nota Técnica Atuarial de produto, observando a estruturação mínima prevista em regulamentação específica.*

**Art. 19 Observadas as normas em vigor e as demais disposições deste normativo, as sociedades seguradoras poderão, em relação às condições padronizadas disponibilizadas por esta Circular:**

**I - submeter alterações pontuais;**

**II - propor a inclusão de novas modalidades e/ou novas coberturas adicionais.**

*Parágrafo único. Após analisar as alterações propostas pelas sociedades seguradoras a Susep poderá aceitá-las, recusá-las ou, ainda, aceitá-las parcialmente.*

**Art. 20 As sociedades seguradoras poderão submeter produtos próprios por meio de planos não-padronizados, para a comercialização de Seguro Garantia, respeitadas as normas vigentes e as disposições previstas nesta Circular.**

*§1º Os planos não-padronizados submetidos que contiverem quaisquer modalidades e/ou a cobertura adicional previstas nos anexos desta Circular deverão seguir na íntegra a redação contida nestes anexos.*

*§2º No caso do parágrafo anterior, as sociedades seguradoras poderão submeter alterações pontuais, as quais serão analisadas pela Susep, nos termos do parágrafo único do art. 19.*

Ou seja, as condições ali previstas podem ser seguidas como padrão, mas também podem ser ajustadas à realidade mercadológica (condições não-padronizadas) desde que atendidas algumas formalidades previstas na norma. A confirmação de que tais cláusulas não são rígidas e, portanto, podem ser flexibilizadas pela contratada de acordo com a necessidade do segurado (Poder Público) foram objeto de manifestação da área técnica da SUSEP (SEI 0797912), que afirmou:

9. Ressalta-se que os produtos de seguro, representados por processos Susep, podem ser de dois tipos, segundo a Circular Susep nº 265/2004: padronizados e não-padronizados. Nos planos não-padronizado, as condições contratuais são elaboradas pela própria sociedade seguradora. Já nos planos padronizados, as condições contratuais são idênticas àquelas a) constantes das normas publicadas pela SUSEP ou CNSP; ou b) aprovadas pelo Conselho Diretor da SUSEP.

[...]

11. Por alteração pontual entenda-se aquela que não descaracteriza a cobertura. Por exemplo, se uma cobertura destina-se a cobrir obrigações trabalhistas e previdenciárias do tomador inadimplente, não pode ser alterada para cobrir risco distinto (responsabilidade civil, incêndio etc.).

12. Assim, **tecnicamente, nada impede uma seguradora de registrar produto de seguro garantia junto à Susep, para o segurado setor público, contendo cobertura adicional de obrigações trabalhistas e previdenciárias prevendo que indenizações serão pagas por via administrativa, independentemente de decisão judicial transitada em julgado que condene a Administração como subsidiária**, caso a PF-Susep assim entenda como possível juridicamente.

Nessa linha, não se vislumbra óbice jurídico para que a área técnica do Ministério exija das contratadas que o seguro-garantia abranja cobertura de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias sem a necessidade de condenação judicial transitada em julgado. Tal medida vem a ser, inclusive, mais adequada para evitar prejuízos à Administração Pública e se coaduna com o previsto nas normas de Licitações e Contratos Administrativos.

37. Assim, mesmo sob o fundamento da Circular SUSEP nº 477/2013 seria possível dispensar a exigência de trânsito em julgado. O trânsito em julgado é requisito estabelecido nas condições padronizadas do seguro, mas também seria possíveis às seguradoras oferecerem seguros em condições não-padronizadas, caso a possibilidade de acionamento administrativo da garantia fosse uma exigência estipulada expressa e claramente no edital da contratação. Nesse caso, em tese, caso a contratada trouxesse seguro-garantia fora das exigências do edital, haveria descumprimento das regras da contratação.

38. Entretanto, não se pode fechar os olhos ao regramento original Circular SUSEP nº 477/2013. As condições padronizadas, isto é, usuais dos contratos de seguro-garantia nas contratações públicas, tinham como exigência o acionamento do seguro apenas nos casos de trânsito em julgado. Sendo assim, em tese, **não havendo exigência clara nos instrumentos de contratação para acionamento administrativo e independentemente de condenação judicial definitiva, como mencionado no item anterior, a contratada e as seguradoras observariam as regras padronizadas. Por essa razão, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da vinculação aos instrumentos do contrato, bem como à boa-fé, deve a garantia se submeter ao requisito da condenação definitiva transitada em julgado. Ainda assim, a fim de evitar prejuízos à Administração Pública, esta pode (e deve) com mais razão usar os mecanismos de pagamento direto e retenção das faturas e saldos do contrato, de modo a evitar o inadimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias e uma eventual responsabilização subsidiária da União.**

39. No caso da dúvida manifestada na letra "b" e "c", quanto aos aditivos e contratações futuras ocorridas já sob a égide da Circular SUSEP nº 577/2018, os seguros-garantias nesses casos já devem observância ao disposto na alteração promovida pela mencionada norma, que deixou de exigir o trânsito em julgado para acionamento da garantia.

### III - CONCLUSÃO

40. Por todo o exposto, em atenção à nova consulta formulada, opina-se o seguinte:

1. o item 3.1 da da CIRCULAR SUSEP n. 577/2018, deve ser aplicado por analogia também a situações de extinção contratual (definição ampla), em que se finaliza o ajuste por execução regular do contrato, tais como situações de decurso do prazo máximo do contrato e desinteresse na prorrogação, por exemplo. Isto é, o acionamento do seguro-garantia não deve ser restrito aos casos de rescisão (art. 77 e 78 da Lei de Licitações);
2. é possível a utilização do seguro-garantia durante a execução do Contrato;
3. nos contratos de serviços com mão de obra, recomenda-se, no caso inadimplemento das verbas trabalhistas e previdenciárias, em razão da existência de instrumento legal específico e preferencial, seja dada prioridade à utilização do mecanismo de pagamento direto a partir da retenção dos valores das faturas ou saldos devidos à contratada;
4. as condições padronizadas definidas na Circular SUSEP nº 477/2013 tinham como exigência o acionamento do seguro apenas nos casos de trânsito em julgado. Sendo assim, em tese, não havendo exigência clara nos instrumentos de contratação para acionamento administrativo e independentemente de condenação judicial definitiva, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da vinculação aos instrumentos do contrato, bem como à boa-fé, deve a garantia se submeter ao requisito da condenação definitiva transitada em julgado;
5. quanto aos aditivos e contratações futuras ocorridas já sob a égide da Circular SUSEP nº 577/2018, os seguros-garantias nesses casos já devem observância ao disposto na

alteração promovida pela mencionada norma da SUSEP, que deixou de exigir o trânsito em julgado para acionamento da garantia.

41. Por fim, em razão relevância da tese firmada na presente manifestação, que poderá ser replicada em outras contratações, após a aprovação, **recomenda-se ao apoio administrativo da CONJUR a inclusão deste Parecer na base de conhecimento do Ministério.**

À consideração superior.

Brasília, 21 de junho de 2019.

BRUNO FROTA DA ROCHA  
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190108377201853 e da chave de acesso 9a6d49f3

---

Documento assinado eletronicamente por BRUNO FROTA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 276058671 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO FROTA DA ROCHA. Data e Hora: 21-06-2019 12:25. Número de Série: 13834258. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**DESPACHO n. 00321/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.108377/2018-53**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO E OUTROS**

1. Trata-se de consulta complementar acerca do uso de Seguro-Garantia nos contratos administrativos firmados por esta Controladoria-Geral da União (CGU), em especial nos relativos a contratação de mão de obra com dedicação exclusiva.

2. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00152/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de autoria do Advogado da União BRUNO FROTA DA ROCHA, que responde os questionamentos sobre o seguro-garantia.

3. A modificação de entendimento foi levada a cabo por meio de manifestação do Procurador-Geral Federal (**PARECER n. 00020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU**):

Assim, ao contrário da lógica subjacente à Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013, não é correto entender que os prejuízos sofridos pela Administração somente se materializem após a condenação transitada em julgado.

Bem ao revés, o prejuízo experimentando 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.

Nesta última situação, estará plenamente configurado o dano passível de acionamento da garantia associada ao contrato administrativo, do que se conclui que a Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013 encontra-se em dissonância com a regulamentação da Lei nº 8.666, de 1993 constante na IN SLTI/MPOG nº 02, de 2008, e com o poder cautelar da administração pública constante no art. 45, da Lei nº 9.784, de 1999, merecendo alteração para amoldar-se às suas disposições, de modo a estabelecer sistemática de acionamento do seguro-garantia quando da realização de pagamento direto das verbas trabalhistas inadimplidas pela contratada.

Assim, em recebendo esta manifestação aprovação superior, sugiro, além da costumeira ciência ao órgão consultante, o encaminhamento deste Parecer à PF-SUSEP para que esta oriente a Autarquia por ela assessorada a proceder a revisão da multicitada Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013, com esteio nas razões acima aduzidas.

4. Ressalto que, em seguida, o **PARECER n. 00024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU**, do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal – DEPCONSU/PGF recomendou mais uma vez a adequação da Circular Susep nº 477/2013, conforme contido na sua ementa:

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 INSLTI/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", 19A, IV, e 35, todos da INSLTI/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 INSLTI/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 INSLTI/MP nº 02/2008, ante a relevância e possibilidade de repercussão nacional, com a maior brevidade possível.

5. Registre-se, por fim, que a posição firmada na **Circular Susep n. 577/2018** está consolidada, conforme assentado no **PARECER n. 00048/2019/SCONSULT/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU** (NUP: 15414.636178/2018-36):

EMENTA: Manifestação da FENSEG. Pleito consubstanciado na alteração da Circular Susep n. 577/2018, que alterou a Circular Susep n. 477/2013. Orientação da Procuradoria-Geral Federal, exarada pelo senhor Procurador-Geral Federal, que confere orientação interpretativa em sentido contrário ao pleito. Impossibilidade de atendimento. Interpretação vinculativa às demais procuradorias do "sistema" PGF.

6. Ficam, então, mantidas as conclusões do **PARECER n. 00255/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU** quanto ao Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013:

1. É juridicamente possível que a Administração Pública exija seguro-garantia que assegure o ressarcimento por condenações judiciais não transitadas em julgado;
2. Recomenda-se que as novas contratações passem a exigir expressamente seguro-garantia com cobertura independentemente de condenação transitada em julgado;
3. A exigência de seguro-garantia na forma do item 1 dessas conclusões pode ser aplicada imediatamente. Porém, caso a área técnica do Ministério já tenha aceitado, no âmbito do presente contrato, garantia com cobertura apenas em casos de condenação transitada em julgado, a mudança de entendimento deve estar condicionada à demonstração de que isso não afetará o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

7. Não existe conflito, portanto, entre essas conclusões e as lançadas no **PARECER n. 00152/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

8. Registro, ainda, que estou de acordo com a sugestão de incluir este Parecer na base de conhecimento do Ministério, ante a relevância da tese firmada.

À consideração superior.

Brasília, 22 de junho de 2019.

*(Documento assinado eletronicamente)*

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral da Processos Administrativos e Análise Legislativa

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190108377201853 e da chave de acesso 9a6d49f3

---

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 279297195 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 25-06-2019 17:40. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

**DESPACHO n. 00330/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.108377/2018-53**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO E OUTROS**

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 321/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o PARECER n. 152/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU.
2. Ao Protocolo, para trâmite ao Consulente e inclusão deste despacho e dos documentos acima aprovados na **BASE DE CONHECIMENTO DA CGU**.

Brasília, 26 de junho de 2019.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190108377201853 e da chave de acesso 9a6d49f3