

IMPUGNAÇÃO

IMPUGNAÇÃO: 11/12/2025 – 17:28

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES – FUNARTE

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2024 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 01531.002768/2024-68

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX,

empresa individual de responsabilidade limitada, com sede XXXXXXXXXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXXXXXX, CEP XXXXXXXX, inscrita no CNPJ (MF) sob nº XXXXXXXXXXXXXXXX, vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de Licitação do PREGÃO ELETRÔNICO supra, a ser realizado pela FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES – FUNARTE, fundação pública vinculada ao Ministério da Cultura, com sede à Rua da Imprensa, nº 16, Centro – Rio de Janeiro/RJ, CEP 20030-120, inscrita no CNPJ (MF) sob nº 26.963.660/0002-42, pelos seguintes motivos.

1. DOS FATOS

A FUNARTE tornou público o Edital de PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2024, que tem como objeto a:

“contratação de serviços contínuos de Vigilância Patrimonial Armada, com arma não letal e com fornecimento de todos os insumos e materiais e o emprego dos equipamentos necessários à execução dos serviços, para atuação nas unidades da Fundação Nacional de Artes - Funarte localizadas em São Paulo/SP, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra” (Subitem 1.1 do Edital)

A participação no referido certame está designada para ocorrer no dia 16.12.2025, às 11h00, por intermédio do Portal de Compras do Governo Federal, sob endereço eletrônico www.gov.br/compras/pt-br, momento em que terá início a sessão pública para abertura das propostas e a consequente disputa de lances. Trata-se de licitação na modalidade Pregão Eletrônico do tipo “Menor Preço”.

No entanto, a ora IMPUGNANTE considera que o presente instrumento convocatório foi formulado contendo disposição excessiva para garantia da contratação, consubstanciada em condição inviável de ser atendida na apresentação de seguro-garantia, prevista no Subitem 4.3.13 do Termo de Referência.

Assim, não restou alternativa à IMPUGNANTE, senão manejar IMPUGNAÇÃO ao Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2024, para que seja reformulada a disposição acima pontuada que inegavelmente extrapola os limites assentados na apresentação de seguro-garantia com infringência ao disposto no art. 121, §3º, I, da Lei nº 14.133/21, em conformidade com as razões a seguir aduzidas.

2. DA APRESENTAÇÃO DE SEGURO-GARANTIA COM CONDIÇÕES EXCESSIVAS E IMPRATICÁVEIS

Como é sabido, a garantia de contratação está prevista na legislação para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a

Administração Pública. Trata-se de um mecanismo que oferece maior segurança ao ente público, mitigando riscos de inadimplemento e garantindo a execução do objeto contratual.

O art. 96 da Lei nº 14.133/21 elenca quatro modalidades de garantias de contratação, sendo elas a “caução em dinheiro ou títulos da dívida pública”, “seguro-garantia”, “fiança bancária” e “título de capitalização”, as quais visam, precipuamente, garantir que a parte contratada cumpra integralmente suas obrigações contratuais, inclusive indenizando a Administração em caso de descumprimento.

Paramentado nesse preceito legal, o Edital preconiza que a futura licitante contratada poderá optar por uma dessas modalidades e que corresponda a 5% (cinco por cento) do valor anual da contratação, nos termos de seu Subitem 4.3 do Termo de Referência:

“4.3. Será exigida a garantia da contratação de que tratam os arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após o término da vigência contratual, podendo o Contratado optar pela caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização, em valor correspondente 5% (cinco por cento) do valor anual da contratação.”

Ocorre, no entanto, que para a hipótese do seguro-garantia, o Subitem 4.3.13 do Termo de Referência está condicionando sua apresentação à previsão de que a respectiva apólice contenha cobertura para obrigações trabalhistas e previdenciárias eventualmente inadimplidas, cujo pagamento deverá ser realizado diretamente ao empregado e sem que ocorra o efetivo trânsito em julgado de decisão judicial, nos termos do que se infere:

“4.3.13. Em caso de seguro-garantia, a apólice deverá ter cobertura para pagamento direto ao empregado após decisão definitiva em processo administrativo que apure montante líquido e certo a ele devido em razão de inadimplência do Contratado, independentemente de trânsito em julgado de decisão judicial.” (grifos nossos)

Note-se, data venia, a teratologia de indigitada disposição editalícia, pois as seguradoras não firmam seguro-garantia que imponha cobertura de cunho trabalhista e previdenciário que não esteja devidamente atrelada ao trânsito em julgado de ação judicial, já que decisões em processos administrativos, ainda que definitivas, não podem se sobrepor ou elidir a apreciação do Poder Judiciário.

Referida condicionante foi reconhecida após o julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, em dezembro de 2010, pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que eventual obrigação do segurado ao pagamento de verbas trabalhistas e/ou previdenciárias em favor dos funcionários do tomador de serviços somente será constituída judicialmente.

Tal leitura se coaduna com o disposto na Súmula 331, inciso IV, do TST, uma vez que a responsabilidade subsidiária do segurado será configurada com o advento de título

executivo judicial, o que inevitavelmente pressupõe a ocorrência de trânsito em julgado, conforme se depreende:

“SÚMULA 331 DO TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

(...)

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos

serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.” (grifos nossos)

Nesse sentido, considerando que o inadimplemento na via administrativa por parte da contratada implica ao contratante uma responsabilidade subjetiva que deverá ser comprovada na via judicial, na hipótese de haver pagamento pelo segurado de verbas devidas aos trabalhadores terceirizados como se obrigação fosse, sem a respectiva condenação judicial, tal ato será interpretado como mera liberalidade.

Por conseguinte, as seguradoras, em nenhuma hipótese, firmam seguro-garantia contendo cobertura para que eventuais indenizações de caráter trabalhista e ou previdenciário sejam efetuadas diretamente ao empregado sem que haja o necessário trânsito em julgado de ação judicial, razão pela qual o Subitem 4.3.13 do Termo de Referência não poderá ser atendido pelas licitantes na forma de sua redação.

3. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, impõe-se a SUSPENSÃO do certame sob PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2024 e a consequente REFORMULAÇÃO do presente Edital em conformidade com as razões acima articuladas, para que seja retificado o Subitem 4.3.13 do Termo de Referência, de modo que as apólices de seguro-garantia possam ser emitidas sem que haja a previsão de cobertura para que os pagamentos de eventuais indenizações de

natureza trabalhista e/ou previdenciárias sejam pagas diretamente ao empregado sem que haja o efetivo trânsito em julgado de ação judicial, por haver óbice direto na legislação para essa providência.

Outrossim, requer-se seja REPUBLICADO um novo instrumento convocatório com as devidas adequações, como forma de prestigiar a lisura do procedimento licitatório promovido pela FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES – FUNARTE.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 2025

RESPOSTA: **15/12/2025 – 16:37**

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2025.

Processo: 01531.002768/2024-68

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2025

Objeto: Contratação de serviços contínuos de Vigilância Patrimonial Armada, com arma não letal e com fornecimento de todos os insumos e materiais e o emprego dos equipamentos necessários à execução dos serviços, para atuação nas unidades da Fundação Nacional de Artes - Funarte localizadas em São Paulo/SP, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

I - PRELIMINARMENTE:

Trata-se de Impugnação interposta pela empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, em 11 de dezembro de 2025, encaminhada através do e-mail dlic@funarte.gov.br, por licitante, doravante denominada “Impugnante”.

II - ADMISSIBILIDADE:

A empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, empresa de pequeno porte, conforme consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, inconformada com os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 07/2025, apresentou impugnação ao instrumento convocatório.

A Lei nº 14.133/2021 delimita as regras para esse instrumento em seu art. 164 onde dispõe que “Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

Assim, o recebimento do pedido de impugnação, em 11/12/2025, é tempestivo, considerando a data de 16/12/2025 para a realização da sessão pública.

III - RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO:

Insurge-se a Impugnante, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 sobre o item 4, subitem 4.3.13 do Termo de Referência, Anexo I do Edital e descrito abaixo, argumentando que “(...) o presente instrumento convocatório foi formulado contendo disposição excessiva para garantia da contratação, consubstanciada em condição inviável de ser atendida na apresentação de seguro-garantia.”

Termo de Referência, Anexo I do Edital

“4.3.13. Em caso de seguro-garantia, a apólice deverá ter cobertura para pagamento direto ao empregado após decisão definitiva em processo administrativo que apure montante líquido e certo a ele devido em razão de inadimplência do Contratado, independentemente de trânsito em julgado de decisão judicial.”

Vejamos:

A afirmação do licitante não procede tendo em vista que a cláusula é válida, está alinhada a Lei nº 14.133/2021 e segue exatamente o entendimento da Advocacia-Geral da União - AGU no Parecer nº 0036/2024/DECOR/CGU/AGU, que concluiu que é incompatível com a lei exigir trânsito em julgado judicial para pagamento de verbas cobertas por seguro-garantia.

A Administração Pública pode constituir crédito líquido e certo em favor de empregados terceirizados mediante processo administrativo, sem exigir ação judicial. Isso decorre do princípio da autotutela e da competência sancionatória-administrativa.

O parecer da AGU expressamente reconhece que:

- Exigir trânsito em julgado judicial inviabiliza o uso eficiente do seguro-garantia.
- A apuração administrativa é suficiente para ação judicial.
- A cobrança condicionada ao Judiciário é cláusula ilegal.

Outrossim, sobre a informação de que “(...) as seguradoras, em nenhuma hipótese, firmam seguro-garantia contendo cobertura para que eventuais indenizações de caráter trabalhista e ou previdenciário sejam efetuadas diretamente ao empregado sem que haja o necessário trânsito em julgado de ação judicial.”, tal argumento, também, não procede já que as seguradoras podem e efetivamente oferecem seguro-garantia que cobre riscos trabalhistas, desde que a cobertura esteja prevista no Edital/Contrato e incluída na apólice.

Dessa forma, não existe impedimento legal para que o seguro-garantia inclua coberturas relacionadas a verbas trabalhistas devidas por inadimplência da contratada em contratos de prestação de serviços continuados.

Corroborando os argumentos apresentados por esta Pregoeira manifestou-se a Área Técnica no sentido de:

“(...) Primeiramente, há que se considerar que é passível de cobertura por seguro-garantia de execução contratual todo e qualquer risco indicado previamente pelo segurado, cumprindo ao mercado de seguros especificá-lo e adotar a devida política de mitigação e subscrição do risco, levando em consideração, no mínimo, a avaliação do tomador, assim como do objeto principal e sua legislação específica. (Na forma indicada na Circular Susep nº 662/2022).

O Seguro Garantia “Segurado - Setor Público” é uma modalidade de seguro (Ramo 0775 da SUSEP) que garante ao Poder Público (União, Estados, Municípios) o cumprimento de obrigações por empresas em licitações, contratos (obras, serviços, compras),

concessões, ou em processos administrativos/judiciais, cobrindo perdas por inadimplemento de obrigações trabalhistas, multas e/ou indenizações, protegendo o erário público.

O Parecer 0036/2024/DECOR/CGU/AGU debruçou-se sobre a temática da aceitação pela Administração, do seguro-garantia com cláusula que condicione o pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado da respectiva ação judicial. Segundo a ementa do referido Parecer, 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.

A Advocacia-Geral da União (AGU) e a jurisprudência defendem que o seguro-garantia oferecido em contratos de terceirização pode ser executado sem a necessidade de trânsito em julgado de uma ação de responsabilização subsidiária específica, desde que comprovada a culpa da Administração Pública (*in vigilando*).

Culpa *in vigilando* (latim para "culpa em vigiar") é um conceito jurídico que se refere à responsabilidade civil por negligência na fiscalização de alguém ou algo que se tem o dever de supervisionar, resultando em danos a terceiros, como empregadores que não fiscalizam seus empregados, ou a Administração Pública que falha em monitorar contratos, gerando um dever de indenizar pela omissão ou má fiscalização.

Portanto, a ausência de cobertura adicional quanto a débitos trabalhistas e previdenciários pode expor irrefletidamente a Administração Pública, sendo necessário o estabelecimento de garantias para mitigar os riscos de reconhecimento em juízo da responsabilidade subsidiária e solidária da Administração Pública que não lograr êxito em comprovar criterioso acompanhamento do cumprimento das responsabilidades trabalhistas e previdenciárias pela contratada.

A aplicação/execução do seguro-garantia (ou cláusula similar) em favor da Administração Pública, mesmo antes do trânsito em julgado da ação principal contra a empresa contratada, baseia-se em:

a) Natureza Alimentar dos Créditos Trabalhistas: A prioridade do direito do trabalho é a satisfação rápida dos créditos de natureza alimentar dos trabalhadores. A espera pelo trânsito em julgado em todas as instâncias poderia inviabilizar o recebimento desses valores a tempo, o que contraria os princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

b) Eficiência e Celeridade Processual: A utilização do seguro-garantia como forma de caução ou depósito recursal visa garantir a execução e, ao mesmo tempo, permitir que o processo principal (entre o trabalhador e a empresa contratada) ou o processo de responsabilização tramite sem a necessidade de bloqueio de verbas públicas, que possuem destinação específica. Isso otimiza o uso dos recursos públicos e a eficiência do Judiciário.

c) Culpa In Vigilando Comprovada: A responsabilidade subsidiária da Administração Pública não é automática, mas decorre de sua falha inequívoca na fiscalização do contrato de terceirização (culpa in vigilando), conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 246 da repercussão geral (ADC 16/DF) e Tema 1118. Uma vez provada essa falha (o ônus da prova é do autor da ação, ou seja, do trabalhador), a exigibilidade da garantia pode ser antecipada.

d) Garantia de Adimplemento Contratual: O seguro-garantia, no contexto de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021), tem a função de resguardar a Administração contra prejuízos decorrentes do inadimplemento do contratado, incluindo obrigações trabalhistas não pagas.

Em síntese, a argumentação jurídica permite a liberação antecipada dos valores da apólice quando a responsabilidade da contratada já foi reconhecida em processo administrativo, como forma de garantir os direitos dos trabalhadores e evitar a espera por recursos protelatórios. Assim, diferentemente do contexto judicial que exige o trânsito em julgado, no âmbito do contrato administrativo regido pela NLLC, a administração pública pode, após o devido processo administrativo e a constatação do inadimplemento, acionar a garantia.

Diante do exposto, entende-se que a impugnação deve ser julgada improcedente, utilizando-se como argumentação os fundamentos elencados na análise. “

IV - CONCLUSÃO E JULGAMENTO:

Dianete do exposto, apoiada nas razões trazidas pela Área Requisitante/Técnica desta Fundação, tendo em vista que o Edital corrobora com a legislação vigente e com os princípios que norteiam a Administração Pública, conheço da Impugnação, por tempestiva, para, no mérito, REJEITAR os argumentos expedidos pela Impugnante, ratificando-se a redação original do Edital de licitação e informando que será mantida a data de abertura do Pregão, na forma eletrônica, nº 07/2025, da Fundação Nacional de Artes - Funarte, qual seja 16/12/2025 às 11h.

Valquiria Pimentel da Cunha Correia

Agente de Contratação/Pregoeira

Fundação Nacional de Artes - FUNARTE