



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

OFÍCIO-CIRCULAR n. 00003/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

Brasília, 30 de maio de 2019.

Aos Chefes das Procuradorias Regionais da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Chefes das Procuradorias Seccionais da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Diretor de Gestão de Pessoas e Administração do INSS, Superintendentes-Regionais do INSS, Gerentes-Executivos do INSS.

NUP: 00961.000144/2015-92

INTERESSADOS: GERENCIA EXECUTIVA DO INSS EM CASCAVEL PR

ASSUNTOS: Orientação no sentido da impossibilidade de aceitação de garantia de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, apresentada por empresa contratada pelo INSS, que contenha exceção de cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários.

Considerando-se a aprovação do PARECER n. 00031/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, que uniformizou a questão acerca da necessidade de as garantias de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, somente poderem ser aceitas pela Administração se atenderem as determinações da IN/SEGES/MP nº 05/2017, ou seja, não há possibilidade de aceitação de garantia de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, apresentada por empresa contratada pelo INSS, que contenha exceção de cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários, ainda que prestada nos moldes padronizados então fixados pela SUSEP.

Considerando o teor do art. 17 da Instrução Normativa Conjunta INSS/PGF nº 1, de 19 de março de 2010, combinado com o art. 46 do Anexo I da Portaria MDS Nº 414 de 29 de setembro de 2017;

1. Divulga-se o anexo **PARECER n. 00031/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, que concluiu não ser possível a aceitação de garantia de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, apresentada por empresa contratada pelo INSS, que contenha exceção de cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários, diante da edição da IN/SEGES/MP nº 05/2017.
2. Esclarece ainda que, nos contratos que, eventualmente, tenham sido aceitas garantias sem as coberturas para indenização por riscos trabalhistas e previdenciários, deve ser providenciada a sua substituição, para se adequarem à nova redação da Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013, determinada pela Circular SUSEP nº 577/2018, e às exigências da IN/SEGES/MP nº 05/2017.
3. Informa-se, ademais, que a íntegra dos autos no bojo dos quais foi prolatado o referido parecer encontra-se disponível no Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, que pode ser consultado a partir do Número Único de Protocolo (NUP) 00961.000144/2015-92.

Atenciosamente,

LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00961000144201592 e da chave de acesso 6ff17f9b



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

PARECER n. 00031/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00961.000144/2015-92

INTERESSADOS: GERENCIA EXECUTIVA DO INSS EM CASCAVEL PR

ASSUNTOS: VIGILÂNCIA - ST

EMENTA:Uniformização de entendimento. Questão de alta indagação. Consulta. Seguro-Garantia. Restrições constantes da Apólice. A questão foi dirimida com a edição da Circular SUSEP nº 577, de 26/09/2018, que alterou a Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013, para incluir em seu Anexo I o Capítulo IV, que trata, especificamente, de questões trabalhistas e previdenciárias, para incluir na garantia na modalidade contratada "o risco de inadimplência das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal."

1. Vieram os autos a esta Procuradoria Federal Especializada, conforme disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, com consulta formulada pela Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS, nos termos do art. 13, §2º, da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 1/2010, para uniformização de entendimento, em de questão de alta indagação, no âmbito do seguro garantia, apresentado por empresa contratada como garantia de execução, na forma do art. 56 da Lei 8.666/93.

I - RELATÓRIO

2. Trata-se de consulta formulada a esta Procuradoria Federal Especializada - PFE/INSS-SEDE pela Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS, por meio do Parecer nº 00009/2019/PRFE/INSS/POA/PGF/AGU, de 19/03/2019, que conheceu a consulta encaminhada através do Parecer nº 00003/2019/PFE-INSS/PSFE/INSS/CAC/PGF/AGU, da Procuradoria Seccional da PFE do INSS em Cascavel, acerca de controvérsia no âmbito de seguro para garantia de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, na forma do art. 56 da Lei 8.666/93.

3. A matéria colocada sob análise diz respeito à possibilidade de aceitação de seguro para garantia de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, apresentado por empresa contratada por esta Autarquia, que contenha exceção de cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários.

4. A Procuradoria Seccional da PFE do INSS em Cascavel se pronunciou, primeiramente no Parecer nº 00073/2018/PFE-INSS/PSFE/INSS/CAC/PGF/AGU, entendendo que **"A empresa Master Vigilância Ltda deve, portanto, seguir o constante na IN nº 02/2008 (atual IN 05/2017), cuja observância consta inclusive do preâmbulo do contrato nº 22/2014 de modo que haja "exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei no 8.666, de 1993, contemplando a indenização nos casos de dolo e/ou culpa da contratada perante a Administração e terceiros, bem como a cobertura mais ampla possível aos riscos trabalhistas e previdenciários" (vide anexo VII-F, item 3.1, letra 'c' da IN nº 05/2017)".** E opinando, ao final, **"pela rejeição da garantia ofertada, nos moldes apresentados, devendo ser exigido da empresa que apresente uma nova modalidade, desta vez respeitando as exigências do edital e do contrato."** (evento 20, no SAPIENS).

5. Instada, mais uma vez, a manifestar-se nos autos para análise quanto à aceitabilidade de seguro de responsabilidade civil, em complementação ao Seguro-Garantia anteriormente oferecido pela empresa contratada, a Procuradoria Seccional da PFE do INSS em Cascavel emitiu o Parecer nº 00003/2019/PFE-INSS/PSFE/INSS/CAC/PGF/AGU, que entendeu pela *"rejeição da garantia ofertada, nos moldes apresentados, devendo ser exigido da empresa que apresente uma nova modalidade, desta vez respeitando as exigências do edital e do contrato."* E acrescenta que *"Considerando ainda a relevância e repercussão da matéria, encaminhamos o presente à Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/PR."*(evento 22, no SAPIENS).

II. ANÁLISE JURÍDICA

7. A presente análise é realizada com fulcro no art. 11 c/c art. 18 da Lei Complementar nº 73/93, bem assim, na forma do art. 13, §2º, da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 19 de março de 2010, que disciplina o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao INSS pelos órgãos de execução da PGF.

'Art. 13 O encaminhamento de consulta diretamente à Direção Central da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Brasília/DF somente será feito pelos órgãos da Administração Central do INSS e pelas Procuradorias Regionais Federais ou Procuradorias Regionais da PFE/INSS.

(...)

§ 2º A Procuradoria Regional, quando verificar que a consulta formulada trata de questão de alta indagação ou conflito de entendimento entre órgãos de execução da PGF a que se refere o art. 3º e que necessite de uniformização, tratando-se de matéria com repercussão de âmbito nacional, produzirá manifestação sobre o caso concreto e encaminhará os autos à Direção Central da PFE/INSS, a qual emitirá manifestação jurídica dirimindo a controvérsia existente."

8. O encaminhamento de processo a esta Procuradoria Federal Especializada da Administração Central do INSS é devido à necessidade de uniformização de entendimento acerca de matéria de alta indagação, com repercussão nacional, levantada pela Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS, no que concerne à possibilidade legal de aceitação de seguro para garantia de execução de contrato, na modalidade seguro-garantia, na forma do art. 56 da Lei 8.666/93, que exclua de sua cobertura indenização por riscos trabalhistas e previdenciários.

9. A matéria foi suscitada no âmbito de Contrato para prestação de serviço de vigilância desarmada, na Gerência Executiva de Cascavel. O entendimento firmado pela Procuradoria Seccional da PFE do INSS em Cascavel foi no sentido da não aceitação da garantia em razão de não atender aos preceitos da Lei nº 8.666/93 e da IN/SLTI/MP nº 02/08 (atualmente IN/SG nº 05/2017)

10. O Parecer nº 00073/2018/PFE-INSS/PSFE/INSS/CAC/PGF/AGU ao tratar da matéria assim estabeleceu:

"II.2 - DA GARANTIA

1.Finalidade e Abrangência da garantia contratual

Outro ponto submetido à análise desta Consultoria Jurídica diz respeito à apólice de seguro-garantia apresentada pela contratada por ocasião da celebração do 6º Termo Aditivo. O questionamento jurídico cinge-se à possibilidade de aceitação do referido documento com cláusulas restritivas, excluindo, em diversas hipóteses, a cobertura, ou seja, a necessidade da seguradora indenizar o segurado (INSS) por danos causados pelo tomador (empresa contratada para prestação de serviços), especialmente no que se refere aos riscos trabalhistas e previdenciários.

*O impasse surgido no tocante à garantia prestada e que fora recusada pela Administração gira em torno da exclusão de cobertura contratual em determinadas situações que, no entendimento da Administração, devem ser contempladas pelo Seguro ou ainda, refere-se à imposição de condições desproporcionais para a incidência da cobertura. Nesse sentido entendeu a Logística que os requisitos para implementação da garantia, dispostos no **item "18"** do Edital e do parágrafo primeiro da cláusula sexta do contrato, não estariam devidamente atendidos.*

Ao dispor sobre a garantia contratual referida cláusula dispôs da seguinte forma:

A CONTRATADA apresentou comprovante de prestação de garantia correspondente ao percentual de 5% (cinco por cento) do valor global atualizado do Contrato, na modalidade de

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Tratando-se de garantia prestada por meio de Fiança Bancária ou Seguro-Garantia, a mesma será renovada anualmente no mesmo percentual estabelecido nesta Cláusula, devidamente atualizada, sendo vedada qualquer cláusula de exceção, principalmente em relação à garantia das verbas trabalhistas e previdenciárias.

Mais especificadamente, o Edital do Pregão contemplou, de forma bastante minuciosa, os seguintes requisitos com relação à garantia:

18.1. *O licitante vencedor prestará, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura do contrato, prorrogável por igual período mediante solicitação avaliada pela Administração, garantia no percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor global do Contrato, podendo optar por qualquer das seguintes modalidades (§ 1º do art. 56 da Lei nº*

I - Caução em Dinheiro (...)

II - Caução em Títulos da Dívida Pública (...)

III - Fiança Bancária - será realizada mediante entrega de carta de fiança fornecida por estabelecimento bancário, devidamente registrada em cartório de registro de títulos e documentos, conforme determinado pela Lei nº 6.015/73, art. 129 e deverá vir acompanhada de: (...)

IV - Seguro Garantia - será realizado mediante a entrega da apólice, inclusive digital, emitida por empresa em funcionamento no Brasil, legalmente autorizada, sendo o INSS o único beneficiário do seguro.

(...)

18.3. A garantia prestada por meio de fiança bancária ou seguro-garantia deverá ser renovada anualmente, no mesmo percentual estipulado no subitem 18.1, devidamente atualizada.

18.3.1 A garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegurará o pagamento de

a) Prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;

b) Prejuízos causados à Administração ou a terceiro, decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;

c) Multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e

d) Obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada.

18.3.2. É vedada qualquer cláusula de exceção, principalmente em relação à garantia das verbas trabalhistas e previdenciárias, nas garantias apresentadas na forma de fiança bancária ou seguro-garantia.

18.4. A garantia somente será liberada após o perfeito e integral cumprimento do Contrato, que somente será assim considerado quando a CONTRATADA comprovar o pagamento de todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias referentes à mão de obra utilizada.

Em evidente confronto a este regramento, a contratada apresentou apólice de seguro garantia contemplando várias restrições à possibilidade de cobertura, especialmente no que tange à responsabilidade por danos causados a terceiros, bem como, em virtude de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Diante disto a empresa foi instada a regularizar essa inconsistência, adequando a apólice à cláusula sexta do contrato.

A contratada, por sua vez, afirmou que o seguro garantia não indeniza casos de culpa ou dolo a terceiros, razão pela qual não houve a inclusão desta garantia na apólice de seguro. Afirmou ainda que o condicionamento de reembolso dos prejuízos causados por pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias à condenação judicial transitada em julgado não contemplava impedimento uma vez que a responsabilidade subsidiária da Administração em virtude do não pagamento dessas verbas pela tomadora somente incidiria após o trânsito em julgado.

Neste ponto, inclusive, a empresa argumenta seguir em sua apólice a redação padronizada pela SUSEP (órgão regulamentador de seguros no Brasil) na Circular nº 477/2013, afirmando "não ser possível sua alteração, restando de igual teor para todas as cias seguradoras do Brasil".

Não obstante, compulsando os autos, verificamos que, além destes itens, existem outros que também estão em conflito em relação à várias cláusulas do contrato administrativo firmado e, consequentemente com a Lei 8.666/93. Assim, dentre outras condições que inviabilizariam a eventual execução de garantia nos moldes almejados pela Administração, localizamos dispositivos contratuais excluindo a cobertura pela apólice de seguro com relação às penalidades decorrentes da rescisão do contrato (v. fl. 5327- v).

Pois bem. Segundo prescreve o artigo 56 da Lei 8.666/93, a empresa que firma contrato administrativo com a Administração pode ofertar, à sua livre escolha, uma das seguintes modalidades de garantias:

1. caução em dinheiro;

2. títulos da dívida pública;

3. seguro-garantia; ou

4. fiança bancária.

No caso em destaque, a empresa optou por apresentar garantia na modalidade Seguro Garantia (fls. 6011 a 6026).

Tal garantia, porém, não pode ser aceita pela Administração, devendo a empresa, pois, ser instada a substituí-la.

*Como dito acima, a cláusula sexta do contrato prescreve que **a garantia prestada,***

causados à Administração, decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato. Ainda no parágrafo primeiro prescrever ser “ vedada qualquer cláusula de exceção, principalmente em relação à garantia das verbas trabalhistas e previdenciárias”.

Esta previsão exige a cobertura mais ampla possível, vedando a existência de cláusulas de exceção relativas, principalmente, à garantia das verbas trabalhistas/previdenciárias e das penalidades impostas nas garantias apresentadas. Isto porque, a inclusão destas cláusulas acaba por alterar o escopo do contrato de seguro, alterando a cobertura do risco contemplado na apólice.

Assim, para que a garantia prestada cubra todos os riscos ou prejuízos eventualmente decorrentes da inexecução do contrato, inaceitável a imposição de restrições pela Instituição Bancária, emissora da Fiança-Bancária, ou pela Seguradora, emissora da Apólice de Seguros, quanto à execução da garantia na ocorrência de quaisquer sanções administrativas discriminadas na Cláusula das Infrações e Sanções Administrativas do Contrato original.

Contrariamente a isso o Seguro Garantia em questão contemplou diversas restrições e condicionamentos, a exemplo da cobertura trabalhista depender de a Administração ser condenada subsidiariamente na Justiça do Trabalho, bem como instituíram-se exigências descabidas em face do favorecido/INSS, tal como o de apresentar documentação em prazos determinados, o que também é incompatível com o sistema do artigo 56 da lei de regência, já que a Administração somente decide após o devido processo legal e isso, como sabemos, demanda um tempo maior.

Neste mesmo sentido, o item 5 das Condições particulares do Contrato consignou que:

"Fica estabelecido que, especificamente para fins indenitários, não estarão cobertos pela presente apólice de seguro garantia, quaisquer prejuízos e/ou demais penalidades decorrentes de rescisão de contrato garantido pela presente apólice, não relacionados diretamente ao inadimplemento quanto à execução do objeto do contrato, causados exclusivamente pelo Tomador, bem como aqueles relacionados a atos, fatos ou indícios de violação às normas de anticorrupção, estejam ou não vinculados ao contrato garantido pela apólice, perpetrados pelo segurado, tomador ou controladas, controladoras e coligadas, seus respectivos sócios e acionistas, titulares ou funcionários" (item 5 da fl. 5.327- verso).

*Enfim, há uma série de inadequações na oferta da garantia, posto que não observou o edital e a cláusula sexta do contrato. **Em verdade, percebe-se que garantia dada dificulta o máximo uma eventual execução, situação que coloca em risco o interesse público.***

Recentemente, o uso de "condições padronizadas" que limitam o uso do seguro garantia foi objeto de questionamento junto ao Departamento de Consultoria da Procuradoria Federal, o qual manifestou o seguinte entendimento:

PARECER n. 00024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU NUP: 00955.000002/201512 INTERESSADOS: GERENCIA EXECUTIVA DO INSS EM JOÃO PESSOA/PB

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", 19A, 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 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.

União, que presta assessoramento jurídico aos órgãos internos da AGU, tratou do tema da incompatibilidade entre a IN SLTI/MPOG n° 02/2008 e a Circular da SUSEP n° 477/2013. Nesta oportunidade, o DAJI entendeu, por meio PARECER/DAJI/SGCD/AGU n° 0458/2014 – ASV, de 19 de setembro de 2014, que as cláusulas constantes do seguro contratado pela empresa não têm o condão de excluir as garantias conferidas à Administração pela legislação pátria e pelo próprio contrato já celebrado.

Assim, para o Departamento de Assuntos Jurídicos Internos - DAJI, **não pode a Apólice apresentada pela contratada conter objeto que limite a cobertura da garantia oferecida, já que existe norma que impõe a necessidade de que a garantia oferecida pela contratada, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegure o pagamento de prejuízos advindos, inclusive, dos prejuízos causados à Administração ou a terceiros.**

Pela sua importância, necessária a transcrição da conclusão do PARECER/DAJI/SGCD/AGU n° 0458/2014 – ASV, de 19 de setembro de 2014:

(...)

38. Diante de todo o exposto, levando-se em consideração o entendimento constante do Enunciado de Boa Prática Consultiva da AGU n° 7, segundo o qual não cabe a esse órgão consultivo emitir manifestações conclusivas sobre temas técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, sugere-se o retorno dos autos à Superintendência de Administração no Distrito Federal, para as providências cabíveis ao caso, ressaltando que:

a) As cláusulas constantes do seguro contratado pela Empresa não têm o condão de excluir as garantias conferidas à Administração pela legislação pátria, nos termos do Contrato assinado e das disposições da Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 02/2008, pelo que não pode a Apólice apresentada pela contratada conter objeto que limite a cobertura da garantia oferecida, já que existe norma que impõe a necessidade de que a garantia oferecida pela contratada, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegure o pagamento de prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas; **dos prejuízos causados à Administração ou a terceiro**, decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; das multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e, principalmente, das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada;

b) O disposto no item 3.1 (Condições especiais), da Apólice, com relação a sua vigência, coincidente com o prazo de vigência do Contrato Administrativo, parece conflitar com o artigo 19, inciso XIX, da IN SLTI/MPOG n° 02/2008, segundo o qual a exigência de garantia de execução do contrato deve ter validade durante a execução do contrato e 3 (três) meses após o término da vigência contratual. Outrossim, a disposição inserida no item 14 (Condições Gerais), subitem 14.1, alínea IV, concernente à hipótese de extinção da garantia com a extinção do contrato principal, deve ser adequada ao regramento legal quanto à hipótese de ocorrência de sinistro (artigo 19, inciso XIX, alínea h, item) e quanto à liberação da garantia (alínea K, do inciso XIX, do referido artigo 19, da IN SLTI/MPOG n° 02/2008), tendo em vista que não parece correto atrelar a extinção da garantia expressa na Apólice à extinção do Contrato Administrativo n° 023/2012 sem as ressalvas apontadas, posto, da forma como expressa na Apólice, caso ocorra a extinção do Ajuste por descumprimento das cláusulas pactuadas por parte da Contratada, o Seguro-Garantia restará também extinto, não se prestando ao fim para o qual foi constituído – garantir o cumprimento das obrigações assumidas pela Empresa;

c) A modificação das condições acima relatadas, bem como aquelas constantes da Apólice para Cobertura Adicional de Ações Trabalhistas e Previdenciárias, **pode ser realizada através do disposto no artigo 19, da Circular SUSEP n° 477/2013, segundo o qual as sociedades seguradoras podem, em relação às condições padronizadas disponibilizadas pela Circular, submeter alterações pontuais à SUSEP ou propor a inclusão de novas modalidades e/ou novas coberturas adicionais, observadas as normas em vigor e as demais disposições do referido normativo. Caso restem impossibilitadas as alterações propostas, cabe à Contratante apresentar nova modalidade de seguro, nos termos do artigo 56, da Lei n° 8.666/93**, observado o prazo de 10 (dez) dias, disposto no artigo 19, inciso XIX, alínea a, da IN SLTI/MPOG n° 02/2008 contados da ciência, pela Contratada, da decisão administrativa quanto às controvérsias apresentadas para análise neste Opinativo.

d) Tendo em vista a aparente incongruência das normas constantes da Circular SUSEP n° 477/2013 com o ordenamento pátrio (em especial a IN SLTI/MPOG n° 02/2008), a exemplo do disposto no item 1 (Condições Gerais, quanto à limitação do objeto); 3.1 (Condições Especiais); item 14 (Condições Gerais, subitem 14.1, alínea IV) e na Apólice para Cobertura Adicional de Ações Trabalhistas e Previdenciárias, **sugiro que seja dada ciência, pela SAD/DF, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, quanto à incompatibilidade dos dispositivos acima apontados, insertos na Circular SUSEP n° 477/2013, com a referida IN SLTI/MPOG n° 02/2008 e a legislação pátria.** (grifo nosso)

Neste ponto, cabe ressaltar que, em que pese a INSLTI/MP n° 02/08 tenha sido revogada, suas disposições foram replicadas na Instrução Normativa n° 05 de 2017 da Secretaria de

matéria. Assim, no que pertine à matéria a letra 'c' do item 3.1. do Anexo VII-F da referida norma prescreve que:

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:

a) A contratada deverá apresentar, no prazo máximo de 10(dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do órgão contratante, contado da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária, sendo que, nos casos de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o valor da garantia deverá corresponder a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato, limitada ao equivalente a 2 (dois) meses do custo da folha de pagamento dos empregados da contratada que venham a participar da execução dos serviços contratados;

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;

Assim para chegarmos a uma compreensão do tema, devemos ter como ponto de partida o fato de que a garantia exigida pela Administração Pública tem como base o fundamento de que as obrigações assumidas pela empresa contratada devem ser passíveis de cobrança pelo ente público. Essa cobrança, por sua vez, encontra lastro não apenas na IN 02/2008-SLTI, na IN 05/2017-SEGES, mas na própria Lei nº 8.666/92 em seu artigo 6º, inciso VI. Vejamos:

Art. 6º. Para fins desta Lei, considera-se:

VI - seguro-garantia: o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos.

A cláusula sexta do contrato nº 22/2014 (fls. 871/896) dispõe que **a garantia deve assegurar, independente da modalidade de seguro escolhida, os prejuízos causados ao contratante ou a terceiro, decorrentes de culpa ou dolo da contratada durante a execução contratual.**

Verifica-se, portanto, que a letra "b" do § 10º da Cláusula sexta do contrato, ou seja, a previsão de cobertura de danos causados à Administração ou terceiros por culpa ou dolo, bem como a vedação às cláusulas de exceção relacionadas às garantias das verbas trabalhistas e previdenciárias durante a execução do contrato, foi inserida em razão da IN 02/2008 (atual IN SEGES 05/2017) e da própria Lei de Licitações, que preveem expressamente esta disposição.

A legislação trouxe, pois, a evidente preocupação da Administração em garantir o cumprimento de suas obrigações, tendo em vista que os contratos firmados visam a consecução do interesse público. Neste aspecto, torna-se necessário que a partir do momento que haja o inadimplemento pela empresa, seja possível a Administração executar a sua garantia, ainda que após o término do contrato.

A empresa Master Vigilância Ltda deve, portanto, seguir o constante na IN nº 02/2008 (atual IN 05/2017), cuja observância consta inclusive do preâmbulo do contrato nº 22/2014 de modo que haja "exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei no 8.666, de 1993, contemplando a indenização nos casos de dolo e/ou culpa da contratada perante a Administração e terceiros, bem como a cobertura mais ampla possível aos riscos trabalhistas e previdenciários" (vide anexo VII-F, item 3.1, letra 'c' da IN nº 05/2017).

Por fim, **quanto à alegação de que a Administração já teria aceito, em outra oportunidade, a garantia prestada nestes termos, cabe destacar que o órgão não pode se vincular a atos ilegais, sendo que mesmo que eventualmente se confirme essa hipótese, tal fato não implica em renúncia às garantias legais/contratuais por parte da Contratante.**

Neste ponto, ademais, o **próprio Superior Tribunal de Justiça tem firme entendimento de que a interpretação das cláusulas securitárias deve ser**

RECURSO ESPECIAL (ART. 105, III, "A", DA CRFB) - DEMANDA RESSARCITÓRIA DE SEGURO - SEGURADO VÍTIMA DE CRIME DE EXTORSÃO (CP, ART. 158) - ARESTO ESTADUAL RECONHECENDO A COBERTURA SECURITÁRIA. IRRESIGNAÇÃO DA SEGURADORA.

1. Violação do art. 535 do CPC inócurre. Acórdão local devidamente fundamentado, tendo enfrentado todos os aspectos fático-jurídicos essenciais à resolução da controvérsia. Desnecessidade de a autoridade judiciária enfrentar todas as alegações veiculadas pelas partes, quando invocada motivação suficiente ao bom desate da lide. Não há vício que possa nulificar o acórdão recorrido ou ensejar negativa de prestação jurisdicional, mormente na espécie em que a recorrente sequer especificou quais temas deixaram de ser apreciados pela Corte de origem.

2. A redefinição do enquadramento jurídico dos fatos expressamente mencionados no acórdão hostilizado constitui mera reavaliação da prova. A excepcional superação das súmulas 5 e 7 desta Corte justifica-se em casos particulares, sobretudo quando, num juízo sumário, for possível vislumbrar primo icto oculi que a tese articulada no apelo nobre não retrata rediscussão de fato e nem interpretação de cláusulas contratuais, senão somente da qualificação jurídica dos fatos já apurados e dos efeitos decorrentes de avença securitária, à luz de institutos jurídicos próprios a que se reportou a cláusula que regula os riscos acobertados pela avença.

3. Mérito. Violação ao art. 757 do CC. Cobertura securitária. Predeterminação de riscos. Cláusula contratual remissiva a conceitos de direito penal (furto e roubo). Segurado vítima de extorsão. Ténue distinção entre o delito do art. 157 do CP e o tipo do art. 158 do mesmo Codex. Critério do entendimento do homem médio. Relação contratual submetida às normas do Código de Defesa do Consumidor. Dever de cobertura caracterizado. 4. Firmada pela Corte a quo a natureza consumerista da relação jurídica estabelecida entre as partes, forçosa sua submissão aos preceitos de ordem pública da Lei n. 8.078/90, a qual elegeru como premissas hermenêuticas a interpretação mais favorável ao consumidor (art. 47), a nulidade de cláusulas que atenuem a responsabilidade do fornecedor, ou redundem em renúncia ou disposição de direitos pelo consumidor (art. 51, I), ou desvirtuem direitos fundamentais inerentes à natureza do contrato (art. 51, §1º, II).

5. Embora a aleatoriedade constitua característica elementar do contrato de seguro, é mister a previsão de quais os interesses sujeitos a eventos confiados ao acaso estão protegidos, cujo implemento, uma vez verificado, impõe o dever de cobertura pela seguradora. Daí a imprescindibilidade de se ter muito bem definidas as balizas contratuais, cuja formação, segundo o art. 765 do Código Civil, deve observar o princípio da "estrita boa-fé" e da "veracidade", seja na conclusão ou na execução do contrato, bem assim quanto ao "objeto" e as "circunstâncias e declarações a ele concernentes".

6. As cláusulas contratuais, uma vez delimitadas, não escapam da interpretação daquele que ocupa a outra extremidade da relação jurídica, a saber, o consumidor, especialmente em face de manifestações volitivas materializadas em disposições dúbias, lacunosas, omissas ou que comportem vários sentidos.

7. A mera remissão a conceitos e artigos do Código Penal contida em cláusula de contrato de seguro não se compatibiliza com a exigência do art. 54, § 4º, do CDC, uma vez que materializa informação insuficiente, que escapa à compreensão do homem médio, incapaz de distinguir entre o crime de roubo e o delito de extorsão, dada sua aproximação topográfica, conceitual e da forma probatória. Dever de cobertura caracterizado.

8. Recurso especial conhecido e desprovido.

Diante do exposto é possível concluir que as cláusulas da apólice de seguro que instrumentalizam as restrições mencionadas neste parecer representam ofensa à regulamentação realizada pela Lei 8.666/93, na medida em que são incompatíveis com a necessidade de evitar a responsabilização subsidiária da Administração Pública pelo não cumprimento das obrigações da contratada, bem como com a efetiva extensão da cobertura que tal garantia oferecer.

2. Adoção das condições padronizadas SUSEP

Por fim, apenas a título de argumentação, cabe tecermos algumas considerações no que tange à conformidade da apólice de seguro-garantia ao contido na Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013, - argumento lançado pela contratada com vistas a obter a aceitação da garantia apresentada.

Pois bem. Sabe-se que os termos da Instrução Normativa nº 02/2008 SLTI/MP, revogada pela IN.º 05/17, a qual passou a disciplinar a matéria, são significativamente mais abrangentes que os constantes na Circular 477/2013 da SUSEP.

Especificamente com relação às dúvidas suscitadas acerca da garantia, o art. 19 da Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 02/2008, assim dispunha:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem o conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

[...]

XIX - exigência de garantia de execução do contrato, nas moldes do art. 56 da Lei nº 8.666

vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação, observados ainda os seguintes requisitos: (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

[...]

b) a garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegurará o pagamento de: (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

2. prejuízos causados à Administração ou a terceiro, decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

3. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

4. obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

c) a modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados nos itens da alínea "b"; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

i) o contratante não executará a garantia nas seguintes hipóteses: (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

1. caso fortuito ou força maior; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

2. alteração, sem prévia anuência da seguradora ou do fiador, das obrigações contratuais; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

3. descumprimento das obrigações pela contratada decorrente de atos ou fatos da Administração; ou (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

4. prática de atos ilícitos dolosos por servidores da Administração; (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

j) não serão admitidas outras hipóteses de não execução da garantia, que não as previstas na alínea "i"; e (NR. Instrução Normativa No 6, de 23 de dezembro de 2013.)

Posteriormente, a referida Instrução Normativa foi modificada:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

[...]

XIX - 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 3 (três) meses após o término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação, observados ainda os seguintes requisitos: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

[...]

b) a garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegurará o pagamento de: (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 19 de março de 2015)

2. prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 19 de março de 2015)

3. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

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

(Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 19 de março de 2015)

c) a modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados nos itens da alínea "b", observada a legislação que rege a matéria; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 19 de março de 2015)

[...]

i) o contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 19 de março de 2015)

j) Revogado; (Revogado pela Instrução Normativa nº 4, de 19 de março de 2015)

Concomitantemente, o Edital de Pregão que, posteriormente deu origem ao contrato firmado entre a GEXCAS e a empresa Master Vigilância Especializada (em 29/08/2014), já contemplava expressamente essas exigências em suas cláusulas, conforme disposto acima.

Ademais, a informação da seguradora no sentido de que, em relação às condições especiais de garantia, é utilizado padrão da SUSEP, não significa que ele possa ser aceito pela Administração. Assim, não merece prosperar tal argumento.

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 constantes das normas publicadas pela SUSEP ou CNSP ou aprovadas pelo Conselho Diretor da SUSEP.

Para o deslinde do caso, é necessário acostar as demais normas regulamentares aplicáveis ao caso em tela, iniciando-se pela Circular nº 265/2004 da SUSEP, que assim determina:

Art. 7º Na comercialização de seguros obrigatórios que tenham condições padronizadas, as sociedades seguradoras deverão adotar integralmente as Condições Contratuais mínimas e obrigatórias estabelecidas em normas do CNSP e/ou da SUSEP, observado o disposto no artigo 8º desta Circular.

Já a Circular nº 477/2013 da SUSEP dispõe o seguinte:

Art. 1º Dispor sobre o Seguro Garantia, divulgar Condições Padronizadas nos termos dos Anexos I e II desta Circular e dar outras providências.

(...)

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:**

(...)

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

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**. (grifos nossos)

§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." (grifo nosso)

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, como, por exemplo, incêndio, etc.

Assim, tecnicamente, nada impede uma seguradora de registrar produto de seguro garantia junto à SUSEP, para o segurado setor público, contendo alterações pontuais. **Nesse aspecto, pode se dizer, inclusive, que a seguradora não estaria impedida de registrar um 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.**

III - CONCLUSÃO

Posto isso, **OPINO pela rejeição da garantia ofertada, nos moldes apresentados**, devendo ser exigido da empresa que apresente uma nova modalidade, desta vez respeitando as exigências do edital e do contrato.

Esta Consultoria **OPINA também pela suspensão a cobrança da importância de R\$ 1.736,81 (um mil setecentos e trinta e seis reais e oitenta e um centavos)**, relativamente à diferença de valores decorrentes da reforma trabalhista implementada.

Ressalva-se o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, alheios à análise jurídica desta Procuradoria.

É o parecer. Encaminhe-se à Gerência Executiva do INSS Cascavel-PR."

11. Na mesma linha, o Parecer nº 00003/2019/PFE-INSS/PSFE/INSS/CAC/PGF/AGU, também da Procuradoria Seccional da PFE do INSS em Cascavel:

"Todas essas contradições foram levantadas pela Seção de Logística da GEXCAS-PR (v. fl. 6.027) e ratificadas pelo Parecer nº 073/2018/PFE/INSS/PSFE/INSS/CAC/PGF/AGU (v. fls.

aceitação da caução apresentada (fls. 6.175/6.176).

A empresa interessada, por sua vez, apresentou, - em complementação à Apólice nº 0141420170007750062853 da Berkley Brasil Seguros (Proposta Principal - fls. 5.322/5.328) e seu respectivo Endosso 0002 (fls. 6.014/6.026), - um seguro de responsabilidade civil, conforme documento de fls. 6198/6.271, o qual a Administração submete à análise e questionamento quanto à possibilidade de aceite.

Pois bem. Em consulta ao SAPIENS constatou-se que esta divergência entre as disposições padronizadas da SUSEP nos contratos de seguro garantia e as normas do Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG) já foi submetida à apreciação do DEPCONSU/PGF/AGU. Entretanto, compulsando o respectivo processo também se verificou que ainda não houve deslinde da questão, sendo que os autos estão sem movimentação desde 04/10/2016 (v. NUP 000955.000002/201512).

Desta forma, e ainda, considerando que a própria Procuradoria Federal da SUSEP já se manifestou pela necessidade de adaptação das normas setoriais diante do conteúdo da Instrução Normativa nº 02 (v. Nota 00059/2016/SCONSULT/PF-SUSEP-SEDE/PGF/AGU - anexa), bem como;

Considerando ainda a relevância e repercussão da matéria, encaminhamos o presente à Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/PR.

Preliminarmente, contudo, considerando o grande volume dos autos, restitua-se previamente à Seção de Logística, Licitações e Contratos para que seja providenciado um dossiê, possibilitando o encaminhamento digital do processo.

III - CONCLUSÃO

Posto isso, OPINO pela rejeição da garantia ofertada, nos moldes apresentados, devendo ser exigido da empresa que apresente uma nova modalidade, desta vez respeitando as exigências do edital e do contrato.

Contudo, considerando importância e repercussão da matéria, após cumprimento do item 20, encaminhe-se à apreciação superior.

É o parecer. À Seção de Logística da Gerência Executiva do INSS Cascavel-PR."

12. Ao conhecer consulta da Procuradoria Seccional de Cascavel, a Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS, por meio do Parecer nº 00009/2019/PRFE/INSS/POA/PGF/AGU, de 19/03/2019, entende que este é um caso de matéria relevante que necessita ter seu entendimento uniformizado "uma vez que principal debate dos autos fala sobre a garantia prestada pela empresa em desacordo com as cláusulas contratuais e com as exigências da IN 02/2008, ainda que prestada nos moldes padronizados fixados pela SUSEP. A necessidade de uniformização ganha ainda mais relevância em razão do PARECER n. 00024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, que recomenda à SUSEP a adequação da Circular Susep nº 477/2013, que regula a questão do seguro garantia."

13. Então, temos delineada a questão que suscitou a presente consulta, se pode ser aceita garantia de execução de contrato (art. 55, VI da Lei Nº 8.666/93), na modalidade seguro garantia (art. 56, II da lei nº 8.666/93), mesmo que dentro do modelo padrão estipulado pela Circular SUSEP nº 477, de 2013, que não tenha cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários, em frontal desobediência aos estipulado na Instrução Normativa nº 05/2017 (item 3.1 do Anexo VIII-F) e em sua antecessora a Instrução Normativa nº 02/2008 (aer. 19, inciso XIX), que determinam que os seguros na modalidade seguro-garantia somente serão aceitos se contemplarem os seguintes eventos: a) prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato; b) prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; c) multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e d) obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada, quando couber.

14. A matéria foi submetida à Procuradoria Geral Federal, que se manifestou, em duas oportunidades, por meio de seu Departamento de Consultoria - DEPCONSU, com os Pareceres nº 00020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 03/08/2015 (NUP: 33902.327066/2014-43) e 00024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 14/09/2015 (NUP: 00955.000002/201512), o primeiro provocado pela Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar - PFANS e o segundo pela a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - PFE/INSS. Ambos foram aprovados pelo Procurador-Geral Federal.

15. O Parecer nº 00020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, reconhece a incompatibilidade entre as Circular SUSEP nº 477, de 2013 e a IN/SLTI/MPOG nº 02, de 2008, vigente à época, entendendo pela necessidade de sua adequação. Traz a seguinte ementa:

"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 34A 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/16DF, 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."

16. O Parecer nº 00024/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, no mesmo sentido, conclui com as seguintes colocações:

"43. Ora, conforme já sustentado e, na esteira PARECER n. 00020/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (vide item 27), se nos contratos de terceirização de mão-deobra, o cumprimento das obrigações trabalhistas [e previdenciárias] é elemento essencial da correta execução contratual e, desse modo, compõe o núcleo da obrigação principal assegurada pelo segurogarantia, constitui imperativo de segurança jurídica a contratação de segurogarantia para assegurar o ressarcimento de prejuízos porventura decorrentes de inadimplementos de débitos de ordem trabalhista e previdenciária comprovadamente sofridos pela Administração.

44. A par das considerações acima, é inegável que num contexto com o ora sob exame, a garantia prestada em relação ao inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias fará jus a grau de proteção tão relevante quanto o dispensado ao objeto contratual. Desse modo, força é convir que a fixação de limites de indenização, nos termos dispostos pela Circular Susep nº 477/13, não se coaduna com a finalidade securitizadora da referida garantia, por torná-la inexequível quanto a um dos elementos essenciais do contrato.

45. Resta, pois, evidenciado que a limitação trazida pela multicitada Circular diminui, sem que seja possível inferir sob que justificativa, a importância da cobertura quanto ao inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, restringindo sobremaneira a sua utilização em relação a esse tipo de evento. Com isso acaba por tornar ineficazes os já transcritos arts. 19, XIX, "k", 19A, IV, e 35, todos da INSLTI/MP nº 02/08, em sentido diametralmente oposto às determinações constantes do Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário, que, como dito, buscam assegurar à Administração o ressarcimento efetivo desse tipo de prejuízo.

46. Destarte, nos termos das considerações acima, também em relação aos limites de indenização acima descritos, é cabível sugerir, mediante comunicação à PF/SUSEP, a necessidade de adequação da Circular Susep nº 477/13, nos termos acima propugnados.

47. Diante do todo o exposto, com base nos fundamentos constantes dos itens 21 a 46, restando bem delineada a dissonância de regulamentações entre a Circular Susep nº 477/13 e a INSLTI/MP nº 02/08 quanto aos pontos acima tratados, considerando estarmos diante de 'condições padronizadas', cuja observância se exige das seguradoras como um todo, e que limitam [aparentemente, sem justificativa] a cobertura do segurogarantia nos termos antes analisados, cumpre propugnar pela adequação da primeira em relação à segunda e também à Lei nº 8.666/93, relativamente aos objetos da consulta ora formulada pela PFE/INSS, conforme abaixo sintetizado:

1. quanto à restrição à cobertura dos riscos decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada: impõe-se ser revista, por contrariedade ao disposto nos arts. 19, XIX, "k", 19A, IV, e 35, todos da INSLTI/MP nº 02/08;

2. quanto à restrição ao desconto de multas dos pagamentos devidos à contratada: impõe-se ser revista, por contrariedade ao disposto no art. 87 da Lei nº 8.666/93 e ao contido no art. 19, XIX, "b", item 3 da INSLTI/MP nº 02/08; e

3. quanto ao estabelecimento de limites indevidos ao uso da garantia, todos em decorrência de normatização da Circular Susep nº 477/2013: impõe-se ser revista, por contrariedade ao disposto nos arts. 19, XIX, "k", 19A, IV, e 35, todos da INSLTI/MP nº 02/08.

48. Em decorrência da conclusão acima, propõe-se sejam encaminhados os autos para a

assessorada a adequação da Circular Susep nº 477/2013, dando-se ciência também à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP, mediando envio à respectiva Consultoria Jurídica.

49. Por derradeiro, ante à relevância do tema e a possibilidade de repercussão nacional, urge conferir, se possível, máxima brevidade na análise e encaminhamento do assunto."

17. Por determinação do Procurador-Geral federal, a matéria foi encaminhada, conforme sugerido em ambos pareceres, à Procuradoria Federal junto à Superintendência de Seguros Privados – PF/SUSEP, com a recomendação de propor à entidade assessorada a adequação da Circular Susep nº 477/2013.

18. No âmbito da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, a questão foi tratada nos autos do processo nº 15414.610564/2018-06, que trata da proposta de minuta de Circular que altera a Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, conforme orientação contida no Parecer nº 020/2015/DEPCONS/PFG/AGU.

19. A Procuradoria Federal Especializada junto à Superintendência de Seguros Privados - SEDE se manifestou nos autos, com a emissão do Parecer nº 00059/2018/SAADM/PFE-SUSEP-SEDE/PFG/AGU, de 09/07/2018 e, posteriormente da Nota nº 00117/2018/SCONSULT/PFE-SUSEP-SEDE/PFG/AGU, que analisaram os termos da minuta, tendo concluído que *"desde que atendidas as orientações contidas no presente Parecer, estando a minuta de alteração da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, em conformidade com a legislação em vigor, em especial, com a IN SD/MPDG nº 05/2017, não vemos óbices jurídicos à sua aprovação, e o consequente prosseguimento do feito, pelos setores internos competentes."*

20. Foi então publicada, pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, a Circular SUSEP nº 577, de 26/09/2018, que altera a Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013, fazendo incluir no Anexo I da Circular SUSEP nº 477/2013 o Capítulo IV (Condições Particulares das Cláusulas Específicas - ramo 0775), contendo a Cláusula Específica I: Ações Trabalhistas e Previdenciárias, nos seguintes termos:

*"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

4. Extinção da Garantia:

4.1. Além dos termos previstos no item 14 das Condições Gerais, ficam acrescidos os seguintes dispositivos:

4.2. A garantia expressa por esse seguro somente será liberada ou restituída após a comprovação de que o tomador pagou todas as obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de sua responsabilidade, oriundas do contrato principal.

4.3. O segurado poderá, a qualquer momento, reter a garantia.

4.3.1. No caso de retenção da garantia, esta apólice não poderá ser liberada ou restituída.

5. Indenização:

Caracterizado o sinistro na forma descrita no item 3.3., a seguradora indenizará o segurado, por meio de reembolso, até o valor da garantia fixado apólice.

6. Ratificação:

Ratificam-se integralmente as disposições das Condições Gerais e das Condições Especiais que não tenham sido alteradas pela presente Cláusula Específica.

Art. 2º Alterar o item 7.3 do Capítulo I, Anexo I, da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"7.3. A Reclamação de Sinistros amparados pela presente apólice poderá ser realizada durante o prazo prescricional, nos termos da Cláusula 17 destas Condições Gerais;" (NR)

Art. 3º Alterar o item 14.2 do Capítulo I, Anexo I, da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"14.2. Quando a garantia da apólice recair sobre um objeto previsto em contrato, esta garantia somente será liberada ou restituída após a execução do contrato, em consonância com o disposto no parágrafo 4º do artigo 56 da Lei Nº 8.666/1993, e sua extinção se comprovará, além das hipóteses previstas no item 14.1, pelo recebimento do objeto do contrato nos termos do art. 73 da Lei nº 8.666/93." (NR)

Art. 4º Alterar o item 7.4 do Capítulo I, Anexo II, da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"7.4. A Reclamação de Sinistros amparados pela presente apólice poderá ser realizada durante o prazo prescricional, nos termos da Cláusula 17 destas Condições Gerais;" (NR)

Art. 5º Esta Circular entra em vigor na data de sua publicação."

21. Com a edição da citada Circular SUSEP nº 577/2018, acima transcrita, entendo ter sido a matéria colocada sob análise devidamente dirimida, restando claro que os seguros de execução do contrato, na modalidade seguro garantia, somente podem ser aceitos pela Administração se atenderem as determinações da IN/SG/MP nº 05/2017.

III. CONCLUSÃO

22. Em conclusão, sugiro seja conhecida a consulta encaminhada pelo Parecer nº 00009/2019/PRFE/INSS/POA/PGF/AGU, da Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS, para no mérito entender que a matéria foi devidamente dirimida pela edição da Circular SUSEP nº 577, de 26/09/2018, que alterou a Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013, para incluir em seu Anexo I o Capítulo IV, que trata, especificamente, de questões trabalhistas e previdenciárias, para incluir na garantia na modalidade contratada "o risco de inadimplência das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal."

23. Em razão da relevância da matéria e de sua repercussão de âmbito nacional, sugiro seja dado conhecimento do teor do presente parecer às Procuradorias Regionais e Seccionais desta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para a devida orientação dos órgãos assessorados, bem assim, que nos contratos que, eventualmente, tenham sido aceitas garantias sem as coberturas para indenização por riscos trabalhistas e previdenciários, devem ser substituídas para se adequarem à nova redação da Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013 e às exigências da IN/SG/MP nº 05/2017.

24. Sugiro seja o processo encaminhado à Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS para conhecimento e prosseguimento do feito.

À consideração superior.

Brasília, 29 de abril de 2019.

KARLA KRISTINE CORREIA AMENO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00961000144201592 e da chave de acesso 6ff17f9b

Documento assinado eletronicamente por KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 255798660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA KRISTINE CORREIA AMENO. Data e Hora: 13-05-2019 15:03. Número de Série: 1793960. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00405/2019/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00961.000144/2015-92

INTERESSADOS: GERENCIA EXECUTIVA DO INSS EM CASCAVEL PR

ASSUNTOS: VIGILÂNCIA - ST

1. Ciente.
2. De acordo com a manifestação contida no **PARECER n. 00031/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Dra. KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
3. Considerando-se a alta relevância jurídica administrativa da matéria, remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria P G F nº 526, de 26 de agosto de 2013, com sugestão de posterior encaminhamento à Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS para conhecimento e prosseguimento do feito, bem como de expedição de ofício-circular para as Procuradorias Regionais e Seccionais e demais Chefias junto às Gerências Executivas e Superintendências Regionais, para ciência e eventuais providências quanto à regularização de garantias ofertadas em desacordo com as exigências da IN/SG/MP nº 05/2017 e da lei 8.666/1993, diante da antiga redação da Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013.

Brasília, 13 de maio de 2019.

LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00961000144201592 e da chave de acesso 6ff17f9b

Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 261631533 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO. Data e Hora: 13-05-2019 17:46. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00193/2019/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00961.000144/2015-92

INTERESSADOS: GERENCIA EXECUTIVA DO INSS EM CASCAVEL PR

ASSUNTOS: VIGILÂNCIA - ST

1. Aprovo, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, a manifestação jurídica contida no **PARECER n. 00031/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Dra. KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Diante da relevância jurídica e administrativa da matéria, bem ressaltada nas manifestações anteriores, determino a expedição de ofício-circular para as Procuradorias Regionais e Seccionais da PFE/INSS com vista a cientificá-las do presente pronunciamento, cabendo-lhes, por sua vez, orientar Gerências Executivas e Superintendências Regionais do INSS quanto a adoção eventuais providências relacionadas à regularização de garantias ofertadas em desacordo com as exigências da IN/SG/MP nº 05/2017 e da lei 8.666/1993, diante da antiga redação da Circular SUSEP nº 477, de 30/09/2013.
3. Após as medidas acima, encaminhe-se os autos à Procuradoria Regional da PFE/INSS em Porto Alegre/RS para conhecimento e prosseguimento do feito.

Brasília, 28 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)

ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES

Procurador-Geral da PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00961000144201592 e da chave de acesso 6ff17f9b

Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 268432534 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES. Data e Hora: 28-05-2019 17:47. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
