



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA PFE/INSS EM FLORIANÓPOLIS/SC  
EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA

---

**NOTA n. 00031/2023/ERC-ADM/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU**

**NUP: 35014.419363/2022-64**

**INTERESSADOS: CONGEN TERCERIZACOES E EMPREENDIMENTOS EIRELI - EPP E OUTROS**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Senhora Coordenadora da Equipe Regional de Consultoria em Matéria Administrativa,

1. Cuida-se de consulta encaminhada pela Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Sul, na qual indaga o seguinte:

1. Trata-se de Contrato ° 47/2022 dos serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção, com fornecimento de materiais, insumos, equipamentos, EPI's e uniformes, de forma continuada ou sob demanda, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, e de carregadores, sem dedicação exclusiva e sob demanda, nos imóveis da Superintendência Regional Sul, Gerências Executivas nos Estados do Rio Grande do Sul e unidades vinculadas.
2. A equipe de centralizada de limpeza desta Superintendência Regional Sul tem enfrentando dificuldades de forma habitual na questão relativa ao recebimento de garantia na modalidade de seguro, já que as seguradoras impõem condições em suas apólices para o recebimento .
3. A dificuldade aumenta diante do fato de que a Procuradoria já se manifestou em diversas oportunidades sobre esse tema, sempre opinando pela não aceitação do seguro garantia que contenham cláusulas restritivas.
4. Dessa forma, a Superintendência Regional Sul não aceita modalidade de garantia que contenham exceção de cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários, situação que impõe às empresas uma real dificuldade de opção pela modalidade de seguro garantia.
5. O processo foi enviado à Direção Central para uniformização do entendimento quanto a análise e aceitabilidade da modalidade de garantia apresentada pelas contratadas nos serviços com mão de obra com dedicação exclusiva.
6. O processo foi recebido pela CGRLOG no despacho 9779367, sem manifestação por ora.
7. Ante o exposto, solicita-se pronunciamento desta Procuradoria quanto à aceitabilidade do seguro garantia nos moldes da Apólice Seguro Garantia (9417897).

2. Os autos foram remetidos a esta Equipe Regional de Consultoria por meio da CERTIDÃO n. 01220/2023/PROT/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU.

**É o breve relato.**

3. Primeiramente, consigna-se que a presente nota se restringe, unicamente, ao presente caso, não servindo de manifestação referencial.

4. Importante frisar, também, que a presente apreciação se restringe ao questionamento especificamente

formulado, não importando em análise, pela Procuradoria, acerca das fases já superadas do processo, ficando sob a responsabilidade da Administração a adoção das recomendações jurídicas outrora apontadas (BCP nº 05 -Manual 2016). Assim, se o Gestor deixou de observar recomendações anteriores, pertinente a justificativa por escrito para seu próprio resguardo, conforme orienta o art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999.

5. A consulta formulada pela Administração tem em mira a seguinte condição prevista na Apólice acostada no documento SEI 9417897, que tem como segurado o Instituto Nacional do Seguro Social e tomador a empresa Congen Terceirizações e Empreendimentos EIRELI EPP:

**COBERTURA ADICIONAL AÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS:**

Em complemento à garantia descrita acima, esta apólice contempla também cobertura adicional de Ações TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS, garantindo o pagamento dos prejuízos comprovadamente sofridos em relação às obrigações de natureza Trabalhista e Previdenciária de responsabilidade do TOMADOR oriundas do Contrato Principal nas quais haja condenação judicial do TOMADOR ao pagamento e o SEGURADO seja condenado subsidiariamente por sentença condenatória transitada em julgado, com o trânsito em julgado dos cálculos homologados ou ainda nas hipóteses de acordo entre as partes com prévia anuência da SEGURADORA e consequente homologação do Poder Judiciário.

(...)

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) certidão(ões) de trânsito em julgado das sentenças proferidas e com os valores homologados;
- b) acordo devidamente homologado pelo Poder Judiciário, se houver.
- c) guias de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- d) guias de recolhimento do INSS dos empregados que trabalharam nos serviços contratados;
- e) documentos comprobatórios de que o autor/reclamante trabalhou para o réu/tomador no contrato principal dentro do período de vigência da apólice;
- f) documento emitido pelo Juízo trabalhista atestando a data da distribuição do feito.

6. A apólice a ser apresentada pela empresa contratada deve estar em conformidade com a obrigação contratual assumida e com a legislação regente da matéria.

7. O contrato nº 47/2022, entabulado entre as partes, refere na cláusula sétima que *"será exigida a prestação de garantia na presente contratação, conforme regras constantes do Termo de Referência, anexo do Edital"* (SEI 9175650).

8. O Termo de Referência, documento SEI 9428989, preconiza que *"a modalidade seguro-garantia **somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados no item anterior**, observada a legislação que rege a matéria"*.

9. Os eventos indicados, aos quais se refere o Termo de Referência, são os seguintes:

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

22.2.1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;

22.2.2. prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; 22.2.3. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e

**22.2.4. obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza e para com o FGTS, não adimplidas pela contratada, quando couber.**

10. Ainda, no contrato, foram estabelecidas as seguintes condições:

## 11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – RESCISÃO

11.1. O presente Termo de Contrato poderá ser rescindido:

11.1.1. por ato unilateral e escrito da Administração, nas situações previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, e com as consequências indicadas no art. 80 da mesma Lei, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Termo de Referência, anexo ao Edital;

(...)

11.2. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados e precedidos de autorização da autoridade competente, assegurando-se à CONTRATADA o direito ao contraditório, bem como à prévia e ampla defesa.

(...)

11.5. O não pagamento dos salários e das verbas trabalhistas, e o não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias e para com o FGTS poderá dar ensejo à rescisão do contrato por ato unilateral e escrito do CONTRATANTE e à aplicação das penalidades cabíveis (art. 8º, inciso IV, do Decreto nº 9.507, de 2018).

11.6. Quando da rescisão, o fiscal administrativo deverá verificar o pagamento pela CONTRATADA das verbas rescisórias ou os documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho (art. 64 a 66 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

**11.7. Até que a CONTRATADA comprove o disposto no item anterior, a CONTRATANTE reterá:**

**11.7.1. a garantia contratual, 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**

11.7.2. os valores das Notas fiscais ou Faturas correspondentes em valor proporcional ao inadimplemento, até que a situação seja regularizada.

**11.8. Na hipótese do subitem anterior, 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.**

11.9. O CONTRATANTE poderá ainda:

11.9.1. nos casos de obrigação de pagamento de multa pela CONTRATADA, reter a garantia prestada a ser executada, conforme legislação que rege a matéria; e

11.9.2. nos casos em que houver necessidade de ressarcimento de prejuízos causados à Administração, nos termos do inciso IV do art. 80 da Lei nº 8.666, de 1993, reter os eventuais créditos existentes em favor da CONTRATADA decorrentes do contrato.

11.10. O contrato poderá ser rescindido no caso de se constatar a ocorrência da vedação estabelecida no art. 5º do Decreto nº 9.507, de 2018.

11. Assim, ao apresentar apólice que garante somente valores judicializados (com sentença transitada em julgado e acordos homologados judicialmente), o Contratante descumpra as regras contratuais com as quais expressamente anuiu.

12. Pertinente consignar que a Circular SUSEP nº 662, de 11 de abril de 2022, que "dispõe sobre o Seguro Garantia", e que revogou as Circulares 477/2013 e 577/2018, determina que a seguradora, ao emitir a apólice, observe os termos do contrato que será objeto de garantia. Vejamos:

Art. 4º O Seguro Garantia é um contrato vinculado ao objeto principal, devendo respeitar as suas características, dispositivos e legislação específica.

Parágrafo único. O vínculo definido no *caput* deve ser observado pela seguradora ao elaborar as condições contratuais do seguro, bem como ao emitir a apólice.

13. Cabe assinalar que a referida Circular, em momento algum, estabelece a exigência de trânsito em julgado ou homologação judicial. Aliás, ilustrativamente, o § 2º do art. 18 estabelece que "os trâmites e critérios para comprovação da inadimplência, nos termos do *caput* do art. 17 e do §1º deste artigo, **fazem parte das regras do objeto principal** e são de responsabilidade do segurado, não tendo a seguradora ingerência sobre esse processo, salvo disposição em contrário no objeto principal ou em sua legislação específica". E no contrato, por sua vez, também não há qualquer previsão nesse sentido.

14. Pertinente, ainda, consignar que já está encerrado o prazo de adaptação ao referido ato normativo, pois, conforme enuncia o seu art. 35, *"a partir de 1º de janeiro de 2023, as seguradoras não poderão comercializar novos contratos de Seguro Garantia em desacordo com as disposições desta Circular"*.

15. Desse modo, o seguro garantia, *in casu*, não cumpre o seu objetivo, que é o de *"garantir o objeto principal contra o risco de inadimplemento, pelo tomador, das obrigações garantidas"* (art. 3º da Circular SUSEP nº 662/2022). Portanto, por contrariar o que entabulado pelas partes no contrato, e conter exigências não previstas na Circular, a apólice, da forma como apresentada, não pode ser aceita pela Autarquia.

16. **Diante do exposto**, conclui-se que a previsão contida na minuta de apólice restringe a obrigação firmada no contrato, razão por que não pode ser aceita pela Administração.

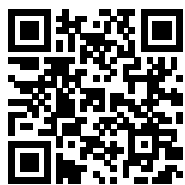
À consideração superior.

Novo Hamburgo/RS, 04 de abril de 2023.

ALESSANDRA DA SILVA MOREIRA  
PROCURADORA FEDERAL  
EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014419363202264 e da chave de acesso 78e0d8ba



Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA DA SILVA MOREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1137847523 e chave de acesso 78e0d8ba no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA DA SILVA MOREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-04-2023 10:54. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA PFE/INSS EM FLORIANÓPOLIS/SC  
EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00069/2023/ERC-ADM/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU**

**NUP: 35014.419363/2022-64**

**INTERESSADOS: CONGEN TERCERIZACOES E EMPREENDIMENTOS EIRELI - EPP E OUTROS**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Com fundamento no inciso VIII do art. 11 e no art. 12 da OS nº 02/2019/GAB/PFE/INSS/FLN/PGF/AGU, aprovo a manifestação jurídica contida na NOTA n. 00031/2023/ERC-ADM/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU (seq. 22 do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS), com a complementação a seguir destacada.

**1. SEGURO-GARANTIA E O SEU REGRAMENTO LEGAL**

2. O seguro-garantia está previsto na Lei nº 8.666, 21 de setembro de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), art. 6º, inciso VI, e art. 56, inc. II:

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

(...)

VI - Seguro-Garantia - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;

**Art. 56.** A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, **poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações** de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

**II - seguro-garantia;** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.

**(g.n.)**

3. Em se tratando de contratação de serviço com dedicação exclusiva de mão-de-obra, aplica-se aqui a Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 05/2017 que estabelece a necessidade de se exigir a garantia no Projeto Básico ou Termo de Referência e na minuta de Contrato:

#### ANEXO V

##### DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO(PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

k) Definir as garantias de execução contratual, quando necessário.

k.1. No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, avaliar a inclusão de exigências de que a garantia possua previsão de cobertura para o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada.

#### ANEXO VII-F

##### MODELO DE MINUTA DE CONTRATO

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,assegurar 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 3.1acima, observada a legislação que rege a matéria;

(...)

i) **O contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria;**

(...)

**(g.n)**

4. Cumpre destacar que as normas da SUSPEP são de observância obrigatória para a emissão de apólices de garantia, como destacado no PARECER n. 00001/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (NUP: 71000.002498/2017-40):

ASSUNTOS: LICITAÇÕES DIREITO ADMINISTRATIVO - DIREITO BANCÁRIO - APÓLICE DE SEGURO - ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DA SUSEP - LEGALIDADE.I - As Circulares da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP são obrigatórias para a empresas de seguro e, portanto, devem ser exigidas pela a Administração Pública.II - A Circular nº 577/2018 da SUSEP visa garantir o risco de inadimplência das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal de prestação de serviços com dedicação de mão-de-obra exclusiva.III - Inocorrência de hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

5. Diversas normas da SUSEP vem regulamentando o seguro-garantia, cabendo aqui destacar aquelas

referentes a cobertura de riscos trabalhistas.

6. A CIRCULAR SUSEP Nº 477, DE 30.09.2013, que dispõe sobre o Seguro Garantia e divulga Condições Padronizadas, a qual determina que "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**" (art. 20, § 1º).

7. Importa na presente análise a hipótese de "cobertura adicional" para ações trabalhistas e previdenciárias, conforme Capítulo III do Anexo da referida Circular. É justamente esse modelo de observância obrigatória pelas seguradoras que exige "*sentença condenatória transitada em julgado*" ou "*ainda nas hipóteses de acordo entre as partes com prévia anuência da seguradora e consequente homologação do Poder Judiciário*" (Circular, Anexo, Capítulo III, item 1).

8. A Circular ainda orienta: "*quando o segurado receber citação(ões) judicial(ais) para apresentar defesa trabalhista e/ou previdenciária, cujo autor/reclamante reivindique crédito de natureza remuneratória ou direito de responsabilidade do tomador, deverá comunicar à seguradora, tão logo seja citado, enviando cópia(s) da(s) referida(s) citação(ões) e de todo(s) documento(s) juntado(s) aos autos tanto pelo autor/ reclamante como pelo réu/tomador*" (item 3.1 do Capítulo III do Anexo da Circular).

9. Por fim, a Circular assegura que "*a Expectativa de Sinistro será convertida em Reclamação, mediante comunicação do segurado à seguradora, quando transitada em julgado a ação, com o pagamento dos valores constantes na condenação do segurado*" (item 3.2).

10. Porém, com o advento da **Circular SUSEP nº 577/2018**, há um acréscimo às disposições da Circular SUSEP nº 477/2013, impondo uma cobertura adicional concernente ao risco de inadimplência das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal:

#### CIRCULAR Nº 577, DE 26 DE SETEMBRO DE 2018

Altera a Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013.

O SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 36, alínea "b", do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, considerando o disposto no artigo 34, inciso II, do Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967, e o que consta do Processo Susep nº 15414.610564/2018-06, resolve,

Art. 1º Incluir, no Anexo I da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, o Capítulo IV (Condições Particulares das Cláusulas Específicas - ramo 0775), contendo a Cláusula Específica I: Ações Trabalhistas e Previdenciárias, conforme segue:

#### 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.

### 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)

11. A Circular de 2018, veio justamente para incluir o risco de inadimplência das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária de responsabilidade do tomador oriundas do contrato principal.

12. **Essa nova possibilidade de acionamento da cobertura adicional para obrigações trabalhistas e previdenciárias independentemente de ação judicial ajuizada por empregados do contratado, a qual anteriormente era condição para a caracterização de sinistro passível de cobertura securitária, agora, consigna que o sinistro restará caracterizado quando findo o segundo mês após a rescisão do contrato principal e desde que nesta data o tomador não tenha realizado o pagamento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária devidas, em consonância com os artigos 64 e 65 da IN nº 5/2017.**

13. Desse modo, é legítima a recusa do da Apólice em desacordo com a Circular SUSEP nº 577/2018 e com as regras estabelecidas no termo de referência da licitação.

14. Por derradeiro, enfatize-se que a cláusula sexta da avença contempla que 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, 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, podendo optar por quaisquer das seguintes modalidades: I - Caução em Dinheiro; II – Caução em Títulos da Dívida Pública, III – Fiança Bancária, além da opção da modalidade de Seguro-Garantia.

## 2. ANÁLISE DO CASO CONCRETO

15. A apólice de seguro garantia 01-0775-0381661, proposta: 3613783, apresentada no documento SEI 9424264 foi emitida com as condições da Circular da Susep n.º 477/13 e prevê no item 1.3 das Condições Especiais:

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.

16. A apólice de seguro garantia 01-0775-0382757, proposta: 3629659 apresentada no documento SEI 9417897, com as condições da Circular da Susep n.º 477/13, traz previsão expressa de cobertura adicional de ações trabalhistas e previdenciárias em complemento a apólice do documento SEI 94244264, mas somente na hipótese de condenação trabalhista transitada em julgado:

Em complemento à garantia descrita acima, esta apólice contempla também cobertura adicional de Ações TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS, garantindo o pagamento dos prejuízos comprovadamente sofridos em relação às obrigações de natureza Trabalhista e Previdenciária de responsabilidade do TOMADOR oriundas do Contrato Principal nas quais haja condenação judicial do TOMADOR ao pagamento e o SEGURADO seja condenado subsidiariamente por sentença condenatória transitada em julgado, com o trânsito em julgado dos cálculos homologados ou ainda nas hipóteses de acordo entre as partes com prévia anuência da SEGURADORA e consequente homologação do Poder Judiciário

17. O condicionamento da garantia ao trânsito em julgado em matéria trabalhista foi objeto de análise pela Coordenação Geral de Matéria Administrativa da PFEINSS que emitiu o PARECER n. 00031/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGUNUP: 00961.000144/2015-92 (em anexo):

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 incluírem 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."

(...)

### 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.

18. Este entendimento foi divulgado pelo OFÍCIO-CIRCULAR n. 00003/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 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;

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.

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.

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.

19. Cabe destacar que agora está vigente a Circular SUSEP nº 662/2022 e também trata da cobertura para indenização por riscos trabalhistas e previdenciários, mas ainda podiam ser emitidas apólices relativamente as normas anteriores até janeiro de 2023.

20. No caso concreto o seguro garantia foi emitido com fundamento na Circular Susep nº 477/2013. Porém ela foi alterada pela Circular Susep nº 577/2018 que acrescentou um capítulo inteiro (IV) no anexo I, acerca da cobertura adicional do seguro garantia no tocante à cláusula específica e obrigatória de ações trabalhistas e previdenciárias. A apólice apresentada está em desacordo com o referido capítulo.

21. Resta analisar se esta garantia é suficiente para atender todas as exigências do Termo de Referência em especial as do seu item 22.2 (Doc SEI 9428989):

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

22.2.1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;

22.2.2. prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; 22.2.3. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e

**22.2.4. obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza e para com o FGTS, não adimplidas pela contratada, quando couber.**

22.3. A modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados no item anterior, observada a legislação que rege a matéria.

(...)

22.9. A Contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria.

(...)

22.12. A contratada autoriza a contratante a reter, a qualquer tempo, a garantia, na forma prevista no Edital e seus anexos.

**22.13. A garantia da contratação somente será liberada ante a comprovação de que a empresa pagou todas as verbas rescisórias decorrentes da contratação, e que, caso esse pagamento não ocorra até o fim do segundo mês após o encerramento da vigência contratual, a garantia será utilizada para o pagamento dessas verbas trabalhistas, incluindo suas repercussões previdenciárias e relativas ao FGTS, conforme estabelecido no art. 8º, VI do Decreto nº 9.507, de 2018, observada a legislação que rege a matéria.**

22.13.1. Também poderá haver liberação da garantia se a empresa comprovar que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho

**22.14. Por ocasião do encerramento da prestação dos serviços contratados, a Administração Contratante poderá utilizar o valor da garantia prestada para o pagamento direto aos trabalhadores vinculados ao contrato no caso da não comprovação: (1) do pagamento das respectivas verbas rescisórias ou (2) da realocação dos trabalhadores em outra atividade de prestação de serviços, nos termos da alínea "j" do item 3.1 do Anexo VII-F da IN SEGES/MP n. 5/2017.**

22. A previsão do item 11.7 do termo de referência, prevê a retenção da garantia que será executada para reembolso dos prejuízos sofridos pela Administração se refere ao reembolso dos prejuízos efetivamente sofridos pelo

INSS.

23. **O Item 22.14 do Termo de Referência, prevê que, por ocasião do encerramento da prestação dos serviços contratados, a Administração Contratante poderá utilizar o valor da garantia prestada para o pagamento direto aos trabalhadores vinculados ao contrato no caso da não comprovação: (1) do pagamento das respectivas verbas rescisórias ou (2) da realocação dos trabalhadores em outra atividade de prestação de serviços, nos termos da alínea "j" do item 3.1 do Anexo VII-F da IN SEGES/MP n. 5/2017.**

24. O item 22.13. do Termo de referência, prevê que "a garantia da contratação somente será liberada ante a comprovação de que a empresa pagou todas as verbas rescisórias decorrentes da contratação, e que, caso esse pagamento não ocorra até o fim do segundo mês após o encerramento da vigência contratual, a garantia será utilizada para o pagamento dessas verbas trabalhistas, incluindo suas repercussões previdenciárias e relativas ao FGTS, conforme estabelecido no art. 8º, VI do Decreto nº 9.507, de 2018, observada a legislação que rege a matéria."

25. A empresa contratada não pode alegar que não sabia as regras para a apresentação da garantia, visto que decorre da aplicação da Lei, da IN 05/2017 SEGES/MPDG e estava expressamente prevista e regulada no Termo de referência da licitação a qual ela aderiu sem qualquer impugnação. Assim, conclui-se que a apólice apresentada não pode ser aceita, pois em desacordo com o termo de referência, Circular Susep 477/2018 com as alterações da Circular SUSEP nº 577/2018 e IN 05/2017 SEGES/MPDG.

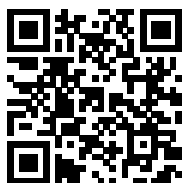
26. Ante o exposto, conclui-se que é legítima a recusa do INSS à Apólice apresentada pela empresa Contratada em desacordo com a Circular SUSEP nº 577/2018, , este entendimento está em consonância com OFÍCIO-CIRCULAR n. 00003/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 30 de maio de 2019, expedido pelo Coordenador-Geral de Matéria Administrativa da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - Sede Nacional, acima citado (NUP N. 00961.000144/2015-9) divulgando o entendimento do 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 05/2007."

27. Encaminhe-se ao Protocolo da Procuradoria Regional da PFE/INSS para devolução à consulente.

Florianópolis, 05 de abril de 2023.

LUCIANE MARIA GERVASIO  
PROCURADORA FEDERAL  
PROCURADORA SECCIONAL DA PFEINSS EM CURITIBA  
(41) 3616-9425 - MATRICULA 1358132

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014419363202264 e da chave de acesso 78e0d8ba



Documento assinado eletronicamente por LUCIANE MARIA GERVASIO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1139290102 e chave de acesso 78e0d8ba no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANE MARIA GERVASIO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-04-2023 06:41. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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).

6. É o breve relatório.

## **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 quaisquer das seguintes modalidades (§ 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93):*

*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, independente da modalidade escolhida, deverá assegurar o pagamento de todos os prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e prejuízos 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 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.

Da mesma forma o Departamento de Assuntos Jurídicos Internos da Advocacia-Geral da União, que presta assessoramento jurídico aos órgãos internos da AGU, tratou do tema da incompatibilidade entre a INSLTI/MPOG nº 02/2008 e a Circular da SUSEP nº 477/2013. Nesta oportunidade, o DAJI entendeu, por meio PARECER/DAJI/SGCD/AGU nº 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 dado 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 nº 02/08 tenha sido revogada, suas disposições foram replicadas na Instrução Normativa nº 05 de 2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que atualmente rege a 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 ampliativa dos direitos dos consumidores, como se vê do julgamento do REsp 1106827, tendo como Relator o Ministro MARCO BUZZI, na QUARTA TURMA, publicado no DJe 23/10/2012 RIOBDCPC vol. 80 p. 138 RSTJ vol. 229 p. 499:

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 incorrente. 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. Tênuê 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 elegeu 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, 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: (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.

Ademais, 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 às aquelas 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.

6116/6122), tendo a Gerência Executiva do INSS de Cascavel-Pr se manifestado pela não 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: 33902.327066/201443) 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 de obra, 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 seguro garantia, constitui imperativo de segurança jurídica a contratação de seguro garantia 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 a 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 IN-SLTI/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 seguro-garantia 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 Procuradoria Federal junto à Superintendência de Seguros Privados – PF/SUSEP, para conhecimento e providências a seu cargo, com a recomendação de propor à entidade 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/PGF/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/PGF/AGU, de 09/07/2018 e, posteriormente da Nota nº 00117/2018/SCONSULT/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/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 emitir o relatório final de regulação.*

### *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  
Procuradora Federal

---

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.

---



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística

**DESPACHO**

**Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, em 12/04/2023**

**Ref.:** Processo nº 35014.419363/2022-64.

**Int.:** Superintendência Regional Sul - SRSUL.

**A s s . :** Consulta: Apresentação Garantia Contratual.

1. Trata-se de consulta formulada pela Superintendência Regional Sul - SRSUL, por meio de sua Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística (SEI nº 11165980), acerca da aceitação de garantia contratual na modalidade seguro-garantia, contendo a condicionante do trânsito em julgado da condenação na justiça especializada para consumação do sinistro.
2. A Divisão de Uniformização de Procedimentos de Licitações e Contratos - DUPLC, por meio do despacho SEI nº 11235889, corroborado pela Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos - CNPLC e pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRLOG, manifestou-se, em apertada síntese, quanto à impossibilidade de aceitação da apólice de seguro-garantia que contenha a condicionante de trânsito de julgado de reclamatória trabalhista ou homologação judicial de acordo.
3. Importante frisar que a manifestação da Procuradoria Regional da PFE/INSS em Florianópolis/SC, por meio da Nota nº 00031/2023/ERC-ADM/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU, aprovada pelo Despacho de Aprovação nº 00069/2023/ERC-ADM/PFE-INSS-FLN-PGF-AGU (SEI nº 11262273) vai ao encontro do entendimento firmado pela DUPLC, ao concluir como legítima a recurso do INSS à apólice de seguro com restrições às obrigações firmadas no contrato.
4. Estando ciente e de acordo com o exposto no despacho DUPLC (SEI nº 11235889), encaminhe-se à Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Sul - COFL-SRSUL para ciência e providências decorrentes.

**ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO**

Diretor de Orçamento, Finanças e Logística



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO**, **Diretor(a) de Orçamento, Finanças e Logística**, em 12/04/2023, às 19:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.inss.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **11307307** e o código CRC **0A641800**.

---

**Referência:** Caso responda este Despacho, indicar expressamente o Processo nº 35014.419363/2022-64

SEI nº 11307307



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA PFE/INSS EM FLORIANÓPOLIS/SC  
EQUIPE REGIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA

**NOTA n. 00048/2023/ERC-ADM/PFE-INSS-FLN/PGF/AGU**

**NUP: 35014.170233/2023-07**

**INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - SUPERINTENDENCIA REGIONAL SUL**

**ASSUNTOS: EXECUÇÃO DE OFÍCIO**

Senhora Coordenadora da Equipe Regional de Consultoria em Matéria Administrativa,

1. Trata-se o presente de consulta formulada pela Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da SR-SUL da SR-Sul (SEI nº 11616201), em que formula questionamento com base no Ofício SEI Circular Conjunto nº 13/2023/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 03 de maio de 2023, que trata da apresentação de garantias para contratos administrativos não permitidas pela lei.

2. Em apertada síntese, o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Ofício nº 1540/2023-TCU/Seproc, trouxe ao conhecimento do INSS o conteúdo do Acórdão nº 597/2023-TCU - Plenário, que trata das garantias para contratos administrativos não permitidas por lei.

3. No caso, foram objeto de análise as Cartas de Fiança Fidejussória emitidas por empresas não autorizadas a funcionar como bancos, ante o possível cometimento de fraude..

4. De acordo com o Ofício SEI Circular Conjunto nº 13/2023/CGRLOG/DIROFL/INSS as empresas *fintechs*, constituídas como Sociedades de Crédito Direto, e regulamentadas pela Resolução CMN nº 5.050, de 25 de novembro de 2002, embora sejam consideradas instituições financeiras, não podem ser confundidas com um bancos comerciais, que estão autorizados a conceder operações de crédito, avais, fianças e garantias (Resolução CMN nº 5.060, de 16/02/2023), essas *fintechs* somente estão autorizadas a realizar operações de empréstimo, financiamento e aquisição de direitos creditórios exclusivamente por meio de plataforma eletrônica, com utilização de recursos financeiros que tenham como origem capital próprio ou pela obtenção de recursos para concessão de créditos, em conformidade com seu objeto social.

5. **Portanto, as Sociedades de Crédito Direto, mesmo que regularmente autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, não possuem expressa autorização para conceder avais, fianças e garantias nos termos da Resolução CMN nº 5.050, de 25 de novembro de 2002.**

6. Assim, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do INSS determinou que o referido Acórdão do TCU fosse levado ao conhecimento dos setores e dos servidores encarregados da gestão de contratos que contenham a exigência de apresentação de garantia, bem como que também fosse observada a orientação do Secretaria de Gestão, no sentido de que fosse estabelecido "*nos instrumentos convocatórios critérios para a aceitação da carta fiança nos termos da legislação vigente, com o intuito de garantir a segurança jurídica na execução contratual nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 (...).*" (<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/34-orientacao-sobre-fianca-bancaria-nos-contratos-regidos-pela-lei-no-8-666-de-1993>)

7. Tendo em vista a orientação do referido Ofício Circular Conjunto, para que os instrumentos convocatórios adotem critérios para aceitação de carta fiança de acordo com a legislação vigente, a gestão contratual

informou que, quando do recebimento das garantias das contratadas, tem ciência de que deve pesquisar junto ao Banco Central se a empresa possui autorização.

8. Todavia, há dúvida quanto à adoção de critérios para aceitação de carta fiança nos editais de licitação, uma vez que não se sabe qual regra deve ser prevista nos editais, tampouco se é necessária a previsão, haja vista que a gestão já promove o controle junto às contratadas.

9. Levando-se em consideração o contido no Ofício SEI Circular Conjunto nº 13/2023/CGRLOG/DIROFL/INSS, **resta clara a necessidade de adoção pela Administração de critérios para a aceitação da carta fiança** nos termos da legislação vigente, com o intuito de garantir a segurança jurídica na execução contratual.

10. Quanto à regra que deverá ser prevista no instrumento convocatório, verifica-se que as minutas de edital das licitações conduzidas pela SERLIC - SRSUL tem por padrão constar no item "**DA GARANTIA DE EXECUÇÃO**" que: *Será exigida a prestação de garantia na presente contratação, conforme regras constantes do Termo de Referência.*

11. Dessa forma, para que seja atendida a recomendação contida no referido Ofício Circular conjunto, sugere-se que passe a **constar do Termo de Referência**, no capítulo relativo à **GARANTIA DA EXECUÇÃO** o seguinte item que:

- *Tendo em vista o contido no Acórdão nº 597/2023-TCU - Plenário, não serão aceitas garantias sob a modalidade de carta fiança fidejussória concedida por empresas não admitidas a funcionar como bancos comerciais pelo Banco Central do Brasil e/ou que não possuam expressa autorização para conceder avais, fianças e garantias, nos termos da Resolução CMN nº 5.060, de 16/02/2023.*

12. Dessa forma, salvo melhor juízo, sugere-se a alteração das regras/critérios do capítulo "**DA GARANTIA DA EXECUÇÃO**" nos **Termos de Referência** a serem publicados como parte dos instrumentos convocatórios elaborados pelo Serviço de Licitações da SRSUL, mediante a introdução do item com redação sugerida no parágrafo anterior.

13. Ressalva-se, por fim, que o exame desta Procuradoria Federal Especializada se dá nos termos do art. 11 c/c art. 18 da Lei Complementar nº 73/93 – Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, e do art. 10, §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão.

14. Salvo melhor juízo, é o que tinha a opinar.

15. É a Nota, elaborada por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, que submeto à consideração superior e, uma vez aprovado, cabe sugerir a restituição dos autos à Consulente.

À consideração superior.

Florianópolis, 18 de maio de 2023.

FRANCISCO ANDERSON RIBEIRO DE ALMEIDA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014170233202307 e da chave de acesso 4076cf34



---

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANDERSON RIBEIRO DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1173740536 e chave de acesso 4076cf34 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANDERSON RIBEIRO DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-05-2023 16:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---