



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Informação SLC nº 09/2026

Curitiba, 8 de julho de 2026.

Assunto: Análise da impugnação apresentada pela empresa **SERVITE EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.** (CNPJ 03.159.145/0001-28), ao item '4.10.3' do Termo de Referência' do Edital do Pregão Eletrônico nº 90008/2026 (Processo PROAD n.º 2090/2026).

Cuida-se, nesta oportunidade, da análise e manifestação desta Secretaria de Licitações e Contratos a respeito da impugnação, apresentada pela empresa **SERVITE EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.** (CNPJ 03.159.145/0001-28), ao item '4.10.3.1.1 do Termo de Referência' do Edital do Pregão Eletrônico nº 90008/2026 (Processo PROAD n.º 2090/2026).

Em síntese, a impugnante sustenta que o item '4.10.3.1.1 do Termo de Referência' (*"O pagamento direto não pode estar condicionado ao trânsito em julgado de decisão judicial, sendo suficiente decisão definitiva em processo administrativo, que apure o montante devido"*) do Edital do Pregão Eletrônico nº 90008/2026 é ilegal, pois admite *"o pagamento da importância*



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

prevista no seguro-garantia a partir da simples decisão administrativa definitiva, excluindo a necessidade de decisão judicial transitada em julgado”.

Prossegue, aduzindo que:

“(...) essa permissão atenta contra a segurança jurídica e o princípio da inafastabilidade da jurisdição, cobrando providência que as próprias apólices das garantias contratadas – seguro-garantia ou fiança bancária – não contemplam nem admitem, ao imporem um pagamento que pode ainda estar judicialmente controvertido.

Isto posto, a Impugnante não questiona a possibilidade de exigência de garantia contratual nem a cobertura de verbas trabalhistas, previdenciárias ou fundiárias.

A insurgência limita-se exclusivamente à previsão que impõe à seguradora ou instituição garantidora o pagamento com base em mera decisão administrativa da Administração, independentemente de pronunciamento judicial definitivo ou da regular constituição do crédito perante a jurisdição competente. Trata-se de exigência que extrapola os limites da Lei nº 14.133/2021, viola a Constituição Federal, contraria o regime jurídico do contrato de seguro garantia disciplinado pela SUSEP e restringe indevidamente a competitividade do certame.

Para que assim se conclua, lembre-se que o fundamento legal que ampara a exigência de prestação de garantia na licitação encontra-se no art. 121, §3º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021:

“§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração poderá exigir:

I – que os custos relativos a encargos trabalhistas e previdenciários e verbas rescisórias sejam pagos mediante uso de conta vinculada ou pelo acionamento da garantia prestada.”



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Com efeito, a norma legal autoriza o acionamento da garantia, a cobertura de encargos trabalhistas, a cobertura de encargos previdenciários e a cobertura de verbas rescisórias.

Contudo, em nenhum momento a Lei nº 14.133/2021 autoriza a imposição do pagamento da importância segurada por mera decisão administrativa, isto é, sem decisão judicial definitiva o exigindo.

Não à toa, tratando de garantia de mesma categoria – a prestada para crédito tributário -, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que não é possível, antes do trânsito em julgado da sentença, intimar a companhia seguradora para que deposite o valor do seguro oferecido como garantia (AREsp 2.310.912):

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. SEGURO GARANTIA. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO. ILEGALIDADE. 1. A exegese do art. 32, § 2º, da LEF revela carecer de finalidade o ato judicial que intima a seguradora a realizar o pagamento da indenização do seguro garantia judicial antes da ocorrência do trânsito em julgado da sentença desfavorável ao devedor. 2. "As garantias apresentadas na forma do II do caput deste artigo somente serão liquidadas, no todo ou parcialmente, após o trânsito em julgado da decisão de mérito em desfavor do contribuinte, vedada a sua liquidação antecipada" (art. 9º, § 7º, da L EF, introduzido pela Lei n. 14.689/2023). 3. Cuidando-se de regra processual, o último dispositivo indicado tem imediata aplicação aos processos em tramitação. 4. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial. (AgInt no AREsp n. 2.310.912/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 20/2/2024, DJe de 12/4/2024.)

No mesmo sentido, a Circular SUSEP nº 662/2022 estabelece a disciplina atualmente aplicável ao Seguro Garantia e pressupõe a observância de procedimentos próprios para caracterização e regulação do sinistro. Por sua própria natureza, o contrato de seguro exige a



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

comunicação do sinistro, a análise da cobertura, a verificação dos riscos efetivamente garantidos, a avaliação da documentação pertinente e a apuração do prejuízo indenizável, o que depende de processo próprio.

A seguradora possui direito à regulação do sinistro. Tal prerrogativa constitui elemento essencial da operação securitária, daí porque a seguradora não admite o pagamento da indenização sem a imposição da obrigação em processo judicial transitado em julgado.

O item 4.10.3 do termo de referência, entretanto, pretende transformar decisão administrativa da própria Administração contratante em elemento suficiente para impor obrigação de pagamento à seguradora, o que equivaleria a impedir a prestação de garantia via seguro-garantia ou fiança bancária, já que nenhuma seguradora ou banco admite o pagamento antecipado da garantia por mera decisão judicial.

Na prática, a cláusula elimina a atividade de regulação do sinistro e converte a seguradora em mera executora automática da conclusão administrativa do próprio segurado.

Tal exigência desnatura o instituto do seguro-garantia ou da fiança bancária e extrapola os limites regulatórios estabelecidos pela SUSEP.

E a observância da Circular SUSEP nº 662/2022 decorre do próprio termo de referência, já que o item 4.19.2 prevê que:

4.19.2. Caso se trate da modalidade seguro-garantia, ocorrido o sinistro durante a vigência da apólice, sua caracterização e comunicação poderão ocorrer fora desta vigência, não caracterizando fato que justifique a negativa do sinistro, desde que respeitados os prazos prescricionais aplicados ao contrato de seguro, nos termos do art. 20 da Circular Susep nº 662, de 11 de abril de 2022.



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Não pode o edital e o termo de referência, porém, escolher que normas da Circular SUSEP nº 662/2022, devendo a Administração obediência à norma regulatória das garantias, mormente quando disciplina o procedimento para apuração do sinistro e pagamento da indenização, algo que o item 4.10.3 termina subvertendo.

Ainda, ao tratar das garantias em licitações, a Lei 14.133/2021 também não permite à Administração Pública constituir unilateralmente créditos trabalhistas mediante processo administrativo, sendo certo que qualquer disposição que permita realidade diferente – como a que impõe pagamento antes de decisão judicial definitiva – viola o art. 114, I, da Constituição, segundo o qual “compete à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Por isso, a Administração Pública não possui competência constitucional para substituir a atividade jurisdicional e declarar definitivamente a existência de créditos trabalhistas, nem muito menos impor o seu pagamento por quem quer que seja.

No mais, a norma editalícia, ainda que fundada no Parecer nº 00036/2024/DECOR/CGU/AGU, não pode alterar a Lei nº 14.133/2021, nem cobrar exigência nela não contida, em restrição das modalidades de garantia admitidas legalmente.

Tampouco se pode admitir que a norma editalícia atente contra a regulação dos seguros-garantias na Circular SUSEP nº 662/2022, porque isso equivaleria a adentrar em matéria de competência administrativa da SUSEP.

Por tudo isso é que a norma do item 4.10.3 do termo de referência exsurge ilegal, devendo ser revista para extirpar obrigação de pagamento da importância segura por mera decisão



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

administrativa e passar a exigir decisão judicial transitada em julgado para tanto.

Do jeito em que se encontra, o item 4.10.3 do termo de referência ainda restringe a competitividade e, portanto, confronta o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Isso porque o mercado segurador opera mediante critérios atuariais e avaliação objetiva dos riscos assumidos.

A imposição de obrigação de pagamento baseada exclusivamente em decisão administrativa unilateral amplia significativamente o risco securitário; reduz previsibilidade atuarial; afasta seguradoras do mercado público; dificulta a obtenção de apólices pelos licitantes; eleva o custo das garantias. O resultado é a redução da competitividade do certame.

Tal consequência afronta diretamente os princípios da competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, seleção da proposta mais vantajosa, todos consagrados pela Lei nº 14.133/2021.

A Administração precisa exigir garantias adequadas, sob pena de limitar drasticamente a possibilidade de participação no certame.

E foi justamente isso que ocorreu quando se criou exigência incompatível com a realidade do mercado regulado pela SUSEP no item 4.10.3 do termo de referência, o qual precisa, então, ser revisto.

III – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a impugnante o conhecimento e acolhimento da presente impugnação para excluir ou ajustar o item 4.10.3 do Termo de Referência, extirpando a previsão de imposição do pagamento da garantia por mera decisão administrativa e passando a prever a necessidade de decisão judicial transitada em julgado para realização do pagamento do valor objeto



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

da garantia

Subsidiariamente, caso não seja acatada a exclusão integral do item, o acolhimento da impugnação ao menos para compatibilizá-la com a Lei nº 14.133/2021, a Constituição Federal e a Circular SUSEP nº 662/2022, sem atribuir eficácia vinculante automática a decisões administrativas relativas a créditos trabalhistas.

Requer, por fim, a suspensão do certame até a apreciação da presente impugnação e, ao fim, em sendo acolhida a impugnação, a republicação do edital com reabertura dos prazos legais, nos termos da Lei nº 14.133/2021.”

Passo à análise.

Do Termo de Referência (Anexo I do PO 90008/2026) consta o seguinte teor:

“Garantia da contratação

4.10 *A Contratada apresentará, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do Contratante, contado da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor anual do contrato, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, por fiança bancária, ou, ainda, por título de capitalização.*

(...)

4.10.3 *No caso de garantia na modalidade de fiança bancária, deverá ser emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil, e deverá constar expressa renúncia do fiador aos benefícios do artigo 827 do Código Civil.*



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

4.10.3.1 A fiança bancária deverá ter cobertura para o pagamento direto ao empregado das verbas devidas em razão da inadimplência da Contratada.

4.10.3.1.1 O pagamento direto não pode estar condicionado ao trânsito em julgado de decisão judicial, sendo suficiente decisão definitiva em processo administrativo, que apure o montante devido.” (Sem destaque e grifos no original)

Do exame do item 4.10.3.1.1, infere-se que os termos adotados no referido Edital se encontram em perfeita consonância com o Modelo padronizado de termo de referência de serviços e obras, elaborado pela Advocacia Geral da União, a ser adotado obrigatoriamente por órgãos da Administração Pública Federal em contratações públicas para garantir a conformidade com a Nova Lei de Licitações, que preceituam:

“(…)

4.21 A garantia assegurará, qualquer que seja a modalidade escolhida, sob pena de não aceitação o pagamento de:

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

4.21.2 multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e

4.21.3 obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza e para com o FGTS, não adimplidas pelo Contratado, quando se tratar de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

4.22 Nos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

apólice do seguro-garantia ou a fiança bancária deverá ter cobertura para o pagamento direto ao empregado das verbas devidas em razão da inadimplência do Contratado.

4.22.1 Nos casos referidos no item anterior, o pagamento direto não pode estar condicionado ao trânsito em julgado de decisão judicial, sendo suficiente decisão definitiva em processo administrativo que apure devido.” (Sem destaque e grifos no original)

A respeito da matéria, juntamente com o Modelo, consta ainda nota explicativa atinente ao tema, que preconiza:

“Essa disposição tem como base o disposto no art. 121, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como o entendimento firmado no PARECER n. 00036/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 18220.101646/2022-06), aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 332, de 13 de agosto de 2024, segundo o qual: “a) não se mostra compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, e a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017, a cláusula de seguro-garantia que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias ao trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra; e b) a apólice de seguro-garantia que contenha essa previsão é passível de rejeição, cabendo à Administração a decisão a partir da avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade”.

Na sequência, consta da referida nota:

*“Tendo em vista que os fundamentos da tese firmada no Parecer nº 36/2024/DECOR/CGU/AGU são adequados à **fiança bancária**, e considerando o subitem 3.1, “b”, do Anexo VII-F da IN SEGES/MPDG nº 05/2017, **entende-se ser viável aplicar, por analogia, à referida modalidade de garantia contratual, o entendimento firmado no Parecer, quando houver, na carta fiança, cláusula que condiciona o pagamento de verbas trabalhistas ao***



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

trânsito em julgado de ação de responsabilização, em contrato de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra. (sem destaque no original)

Pois bem.

Embora a impugnante insista que a redação aposta no Termo de Referência importa em violação ao art. 114, inciso I, da Constituição Federal (*“Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*), não se vislumbra qualquer afronta nesse sentido, pois o pagamento da importância do seguro-garantia, como já assinalado pelo entendimento transcrito, não exige que haja decisão judicial com trânsito em julgado, bastando a existência de decisão administrativa que reconheça o não cumprimento de direitos trabalhistas básicos dos prestadores de serviço da empresa contratada.

Cumprе observar que a Lei 14.133/2021 prevê:

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

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

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas; (...)”



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

A previsão acima, notadamente, não condiciona o pagamento dos haveres trabalhistas/previdenciários, devidos aos empregados que prestam serviços em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, à prolação de decisão judicial com trânsito em julgado. No caso, tão-somente, assevera que deve ser assegurado 'o cumprimento de obrigações trabalhistas', inclusive, mediante exigência de 'fiança bancária ou contratação de seguro-garantia', donde se conclui que uma vez constatado o descumprimento - por meio de decisão administrativa – devem ser acionados os meios de pagamento garantidores.

Ainda, consoante prevê o art. 74 da Constituição Federal, os Poderes (dentre os quais, o Judiciário) devem manter um sistema de controle interno com a finalidade: "(...) // – *comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*".

Logo, a exigência de pagamento direto, mediante decisão administrativa, encontra respaldo no entendimento e textos legais supracitados.

Assinale-se que, contrariamente ao sustentado, o entendimento adotado não atenta contra a "*segurança jurídica e o princípio da inafastabilidade da jurisdição*", vez que tem por intuito salvaguardar direito maior atribuído àqueles que executam os serviços, decorrentes de contratos administrativos, firmados com entes públicos, pela empresa empregadora, nos estritos termos da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021).

Tendo em vista o entendimento contido no Parecer n. 00036/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 18220.101646/2022-06), já mencionado, conclui-se



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

que o teor da Circular SUSEP nº 662/2022 há que ser interpretado, nos casos de contratações públicas que envolvam a prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, com base nos princípios e regras que norteiam os direitos básicos assegurados pelas leis trabalhistas e previdenciárias.

Portanto, a previsão contida no item 4.10.3.1.1 (Termo de Referência do PO 9008/2026) não tangencia afronta aos limites de competência fixados pelo art. 114 da Constituição Federal, mas sim tem por escopo garantir o efetivo cumprimento dos haveres trabalhistas dos prestadores de serviços, em trabalho contínuo com dedicação exclusiva, nos contratos públicos.

Por consequência, não merecem ser acolhidos os argumentos, trazidos em impugnação, de que houve afronta aos *“princípios da competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, seleção da proposta mais vantajosa”*.

Assim, entende-se que deve ser dada continuidade ao certame pelo critério apostado no Edital do PO 90008/26, visto que a previsão contida no item 4.10.3 não implica em ofensa a qualquer regramento legal, bem como a princípios constantes da Lei 14.133/2021.

Ante a fundamentação exposta, não há o que ser acolhido.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, **NEGO PROVIMENTO** à impugnação apresentada pela licitante **SERVITE EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.**, no Pregão Eletrônico 90008/2026.



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Alexandro Furquim
Pregoeiro

De acordo:

Paulo Celso Gerva
Diretor da Secretaria de Licitações e Contratos