



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 869/2019**

Referência : Correio Eletrônico, de 18/11/2019. PGEA nº 0.02.000.000162/2019-91.

Assunto : Administrativo. Procedimentos para execução de apólice de seguro-garantia.

Interessado : Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região – PB.

O Senhor representante da Divisão de Orçamento e Finanças da PRT 13ª Região, por meio de correio eletrônico encaminhado a esta Auditoria Interna do Ministério Público da União em 18/11/2019, solicita esclarecimentos acerca dos procedimentos a serem realizados para utilização dos recursos auferidos pela Apólice de Seguro-Garantia para contratação remanescente de obra, em razão do descumprimento do contrato firmado para construção da 2ª (segunda) etapa da Procuradoria de Trabalho no Município de Campina Grande – PB.

2. Segundo relata, a PRT 13ª Região tem um saldo pendente em Restos a Pagar não Processados com a empresa contratada para execução dos serviços da 2ª etapa da obra de construção da PTM de Campina Grande – PB, que, de acordo com Mensagem Circular desta Audin-MPU, se não for zerado no presente exercício, haverá o cancelamento da respectiva inscrição.

3. Porém, apesar de a obra ter sido inaugurada e estar em pleno funcionamento, a contratada inadimpliu diversas obrigações, o que demanda alguma atitude corretiva por parte da Administração. Por isso, visualizou-se a possibilidade de executar o seguro-garantia contratado para sanar as eventuais pendências. Entretanto, por tratar-se de procedimento inédito naquela Procuradoria, apresenta os seguintes questionamentos:

1 - Qual procedimento deverá ser adotado para a percepção dos recursos do Seguro? Os recursos podem cair diretamente na conta da Procuradoria?

2 - Quais procedimentos devem ser adotados para a operacionalização destes recursos no SIAFI?

3 - No que se refere aos pagamentos, por ventura, realizados, qual procedimento deve ser adotado?

4. Em exame, releva lembrar que o seguro-garantia representa uma das modalidades previstas no §1º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, que objetiva minimizar os riscos futuros decorrentes do descumprimento das obrigações contratuais, vejamos:

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 São modalidades de garantia:

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

II - **seguro-garantia.**

5. Releva também consignar que, caso se opte pela modalidade do inc. II acima, as relações consequentes serão disciplinadas pela Circular SUSEP nº 477/2013, que prevê, especificamente nos arts. 12, 13 e 22, assim como nos itens 1 e 4 da modalidade II do Capítulo II de seu Anexo I, que trata das Condições Especiais do Seguro-Garantia para Construção, Fornecimento ou Prestação de Serviços, as condições padronizadas para a contratação no âmbito do setor público, e determina o procedimento padrão a ser cumprido pelas partes associadas para a efetiva cobertura dos danos decorrentes de inexecução contratual, respectivamente reproduzidos a seguir:

Art. 12 **A seguradora deverá deixar claro nas Condições Contratuais**, para cada modalidade, **os procedimentos** a serem adotados com a finalidade de **comunicar e registrar a Expectativa de Sinistro e oficializar a Reclamação de Sinistro, além dos critérios a serem satisfeitos para a Caracterização do Sinistro.**

§1º **A Expectativa de Sinistro deverá descrever o fato que possa gerar prejuízo ao segurado**, sendo que o sinistro restará caracterizado quando **comprovada a inadimplência do tomador em relação às obrigações cobertas pela apólice.**

§2º **Deverão ser especificados e definidos os procedimentos a serem adotados pelo segurado, assim como os documentos que deverão ser apresentados.**

§3º Tendo em vista a particularidade de cada modalidade, a seguradora poderá ficar dispensada de apresentar definição de Expectativa e Reclamação do Sinistro.

§4º A Reclamação de Sinistros poderá ser realizada durante o prazo prescricional.

Art. 13 A seguradora indenizará o segurado, mediante acordo entre as partes, segundo uma das formas abaixo:

I – realizando, por meio de terceiros, o objeto do contrato principal, de forma a lhe dar continuidade, sob a sua integral responsabilidade; e/ou

II – indenizando, mediante pagamento em dinheiro, os prejuízos e/ou multas causados pela inadimplência do tomador, cobertos pela apólice.

§1º No caso de rescisão do contrato principal, todos os saldos de créditos do tomador no contrato principal serão utilizados na amortização do prejuízo e/ou da multa objeto da reclamação do sinistro, sem prejuízo do pagamento da indenização no prazo devido.

§2º Caso a indenização já tenha sido paga quando da conclusão da apuração dos saldos de créditos do tomador no contrato principal, o segurado obriga-se a devolver à seguradora qualquer excesso que lhe tenha sido pago.

Art. 22 A apólice do Seguro Garantia deverá indicar os riscos assumidos e o nome ou a razão social do segurado e do tomador, além dos demais requisitos estabelecidos nos normativos vigentes.

## CAPÍTULO II - CAPÍTULO II - CONDIÇÕES ESPECIAIS DAS MODALIDADES - RAMO 0775

(...)

### Modalidade II – SEGURO GARANTIA PARA CONSTRUÇÃO, FORNECIMENTO OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

#### 1. Objeto:

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

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

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

#### 4. Expectativa, Reclamação e Caracterização do Sinistro:

**4.1. Expectativa: tão logo realizada a abertura do processo administrativo para apurar possível inadimplência do tomador, este deverá ser imediatamente notificado pelo segurado, indicando claramente os itens não cumpridos e concedendo-lhe prazo para regularização da inadimplência apontada, remetendo cópia da notificação para a seguradora, com o fito de comunicar e registrar a Expectativa de Sinistro.**

4.2. Reclamação: a Expectativa de Sinistro será convertida em Reclamação, mediante comunicação pelo segurado à seguradora, da finalização dos procedimentos administrativos que comprovem o inadimplemento do tomador, data em que restará oficializada a Reclamação do Sinistro.

4.2.1. 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) **Cópia do processo administrativo que documentou a inadimplência do tomador;**

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

d) **Planilha, relatório e/ou correspondências informando da existência de valores retidos;**

4.2.2. **A não formalização da Reclamação do Sinistro tornará sem efeito a Expectativa do Sinistro;**

4.3. Caracterização: quando a seguradora tiver recebido todos os documentos listados no item 4.2.1. 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; .(Grifos acrescidos).

6. Observe-se que, de acordo com a citada Circular, os contratos de seguro-garantia terão seus termos ratificados pela emissão de respectiva apólice, que constitui o documento de representação formal do contrato firmado entre as partes. Por isso, precisa conter todas as informações específicas e claras, referentes à cobertura contratada, incluindo procedimento e documentação relativos à expectativa, reclamação e indenização de sinistros.

7. Nesse sentido, constata-se que a Apólice 0201007500004535 – Endosso 00000005 (cópia anexa) elenca os requisitos exigidos na Circular supra a serem cumpridos pelo segurado (contratante). Assim, para exercício do direito de recebimento do valor financeiro correspondente, o segurado necessita abrir processo administrativo para apurar a possível inadimplência do contratado, que deve ser composto por registros autênticos, colecionados ao longo do contrato vigente. Por outro lado, concomitante à abertura do processo administrativo em questão, é preciso formalizar a comunicação e o registro da denominada expectativa de sinistro junto à seguradora.

8. A respeito, o §1º do art. 12 da Circular SUSEP nº 477 determina que a expectativa de sinistro “deverá descrever o fato gerador do prejuízo ao segurado, sendo que o sinistro restará caracterizado quando comprovada a inadimplência do tomador em relação às obrigações cobertas pela apólice”. Feito isso, aguarda-se a emissão do relatório final de regulação por parte da seguradora, para então iniciar a contabilização da execução orçamentária e financeira do processo pelo setor competente.

9. Quanto à contabilização do respectivo processo de execução, presume-se que, à época do recebimento, a citada Apólice tenha sido registrada no Siafi, por meio do código 02.11.26 – Depósito em Garantia, item 3.2.1 – Evento 54.0.971, em Nota de Lançamento (NL), nos termos do entendimento registrado na Orientação Contábil nº 8/2014 da SEORI/AUDIN/MPU, trecho abaixo transcrito:

2. Para deslinde da questão apresentada, o Manual Siafi, código 02.11.26 – Depósito em Garantia, item 3.2, apresenta a seguinte consideração:

(...)

3.2.1 – 54.0.971 no recebimento da garantia (exceto para aquelas recebidas em espécie), preenchendo os campos “Inscrição 1” com o CNPJ do concedente e “Classificação 1”;

(...)

3. Portanto, ante ao exposto, a Unidade Gestora deverá contabilizar o seguro garantia (apólice de seguro) no SIAFI, por meio de Nota de Lançamento, com uso dos eventos 54.0.971 (recebimento) e quando do término do prazo 54.0.972 (devolução).

Outrossim, a informação a ser vinculada ao campo “CLASSIFICAÇÃO 1” de ambos os eventos será a conta 19951.04.01 – SEGUROS E GARANTIAS NO PAÍS.

10. Segundo Manual SIAFI, no momento da execução do seguro a favor da Administração, é importante verificar se a UG possui o Código 98811 - 1: Cauções e Garantias Diversas parametrizado (cadastrado), indispensável para recolhimento de valores financeiros, por meio de Guia de Recolhimento-GRU, cujos recursos serão depositados à conta do Tesouro Nacional.

11. Para saber quais os códigos de GRU parametrizados existem para determinada UG, acessar a Transação CONCODGR, preencher os campos “Unidade Gestora”

e “Gestão” e teclar “PF5 – Códigos Seleccionados”<sup>1</sup>. Caso seja necessário criar um código de recolhimento, o usuário deverá usar a transação TABARREC-CODRECOL- ATUCODGR (ATUALIZA CÓDIGO DE RECOLHIMENTO GR)<sup>2</sup>. O código parametrizado estará disponível para recolhimento de valores no primeiro dia útil após a parametrização efetivada no SIAFI, o qual deve ser informado ao Banco ou à seguradora que procederá ao recolhimento.

12. Prosseguindo na análise, em atenção a como proceder em relação “aos pagamentos, por ventura, realizados”, vale registrar que, caso se refira a despesas contratuais não honradas pela contratada em determinado período, vale informar que esses desembolsos podem ser compensados dos créditos existentes, destinados à próxima retribuição devida à contratada pela Administração.

13. De outro modo, tratando-se de possibilidade de utilização, por parte dessa Unidade, dos recursos financeiros provenientes da multa contratual, para fins de execução de remanescente de obra, a ser realizada por meio de nova contratação, convém enfatizar que esses recursos representam receita pública, que, via de regra, devem ser recolhidos à conta Única do Tesouro Nacional (Fonte 150).

14. Contudo, segundo orientações contidas no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 508/2018, abaixo reproduzidas, é possível, ouvido o setor responsável pelo planejamento e programação orçamentária e financeira nessa Unidade, transferir o valor arrecadado na Fonte 150 para Fonte 100 (Recursos Próprios Não-Financeiros), de modo a possibilitar a utilização do montante auferido para o suposto propósito. Vejamos:

3. Desse modo, tem-se que, em regra, o recurso financeiro proveniente de multa contratual caracteriza-se como receita pública, cuja destinação legal é a unidade gestora, sendo o respectivo montante registrado na conta 11112.20.01 (Limite de Saque com Vinculação de Pagamento - OFSS).

4. Nesse ponto, vale lembrar que, nos termos do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 6º da Lei nº 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018), abaixo transcritos, a **Administração não pode realizar despesas ou assumir obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais**. Portanto, in casu, **mesmo havendo**

<sup>1</sup> Disponível em <[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1566:020331-guia-de-recolhimento-da-uniao-gru&catid=749&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1566:020331-guia-de-recolhimento-da-uniao-gru&catid=749&Itemid=376)>. Acesso em 23 dez. 2019.

<sup>2</sup> Disponível em [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2395:230301-transacao-atucodgr-atualiza-cod-recolhimento-gr&catid=935&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=2395:230301-transacao-atucodgr-atualiza-cod-recolhimento-gr&catid=935&Itemid=376). Acesso em 23 dez. 2019.

**valor financeiro arrecadado, apenas será possível a utilização caso exista dotação consignada na Lei Orçamentária Anual – LOA –**, detalhada na fonte de recursos 150 (Recursos Próprios Não Financeiros diretamente arrecadados). Note-se que, ainda que a dotação possa existir, a destinação do recurso orçamentário à PR/ES encontra-se na seara da discricionariedade da Administração central do MPF, levando em conta todas as circunstâncias e prioridades em relação a programação orçamentária do órgão.

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

(...)

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

#### LEI Nº 13.473/2017 (LDO para 2018)

(...)

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, com as suas dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos. (Grifou-se)

(...)

5. Registre-se que uma eventual insuficiência de dotação orçamentária para custear despesa, consignada no Orçamento Público em determinada fonte de recursos, poderá haver a suplementação por meio de portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), desde que mantido o valor total do subtítulo, conforme prescrito no § 1º, inc. III, do art. 43 da Lei nº 13.473/2017. Vejamos:

#### LEI Nº 13.473/2017 (LDO PARA 2018)

#### CAPÍTULO IV

#### DAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO

(...)

#### Seção VII

#### Das alterações da Lei Orçamentária

Art. 43. As classificações das dotações previstas no art. 6º, **as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e as codificações orçamentárias e as suas denominações poderão ser alteradas de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo**, em conformidade com o disposto neste artigo.

§ 1º **As alterações de que trata o caput poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de:**

I - ato próprio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, para abertura de créditos autorizados na lei orçamentária, no que se refere a:

a) GND “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, no âmbito do mesmo subtítulo; e

b) GND “2 - Juros e Encargos da Dívida” e “6 - Amortização da Dívida”, no âmbito do mesmo subtítulo;

(...)

### **III - portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:**

a) para as fontes de recursos, inclusive as de que trata o art. 115, observadas as vinculações previstas na legislação, para os identificadores de uso e de resultado primário e para as esferas orçamentárias, exceto para as alterações dos identificadores de resultado primário 6 (RP 6) e 7 (RP 7);

b) para as denominações das classificações orçamentárias, desde que constatado erro de ordem técnica ou legal; e

**c) para ajustes na codificação orçamentária, decorrentes da necessidade de adequação à classificação vigente, desde que não impliquem em mudança de valores e de finalidade da programação.**

§ 2º As modificações a que se refere este artigo também poderão ocorrer na abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2018, observado o disposto no art. 54, bem como na reabertura de créditos especiais e extraordinários.

§ 3º As alterações das modalidades de aplicação serão realizadas diretamente no Siafi ou no Siop pela unidade orçamentária.

**§ 4º Consideram-se como excesso de arrecadação, para fins do § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, os recursos disponibilizados em razão das modificações efetivadas nas fontes de financiamento e nas fontes de recursos, nos termos da alínea “a” do inciso II e da alínea “a” do inciso III, ambos do § 1º, sendo consideradas receitas financeiras as modificações que envolverem fontes de recursos dessa espécie.**

6. Nada obstante, **vale consignar que esse remanejamento consistiria apenas em reduzir o valor da fonte de recursos 0100 (Recursos Ordinários) – cujos recursos financeiros já são, em tese, garantidos pelo Tesouro - e acrescentar na 0150 (Recursos Próprios Não-Financeiros), ou seja, o valor arrecadado com a multa não teria o condão de ampliar a dotação orçamentária autorizada para 2018**, em observância, aliás, ao disposto nos dispositivos supracitados e, principalmente, no § 5º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, in litteris:

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

(...)

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, **limites individualizados para as despesas primárias:**

I – (...)

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à **despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário**, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

(...)

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º **É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.**

7. Nesse contexto, tem-se que para permitir o uso, pelo MPF, do recurso financeiro na fonte 150, neste exercício, seria necessário reduzir o comprometimento orçamentário com outras despesas do Ministério Público Federal na fonte 100, visto que, em tese, aquele recurso não está previsto no orçamento do exercício. Em princípio, não parece que haja qualquer vantagem nesse procedimento.

8. Dessa forma, tendo em vista, especialmente as disposições condicionantes do novo regime fiscal implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, **a Administração poderá transferir o valor arrecadado ao Tesouro Nacional.**

9. Na hipótese de transferência, esta deverá ocorrer pela retificação do código utilizado na Guia de Recolhimento da União para o código 18831-0 (STN Multas e Juros previstos em contrato), por meio do Sistema de Gestão de Recolhimento da União (SISGRU), da Secretaria do Tesouro Nacional, observando as orientações contidas no manual SISGRU, item 3 – Retificar GRU, cujo procedimento transferirá o correspondente saldo da conta contábil 111122001.

10. Em face do exposto, somos de parecer que a Administração do MPF, ouvido o setor responsável pelo planejamento e programação orçamentária, deverá avaliar o caso concreto e adotar a solução que melhor atenda ao interesse público.(Grifos acrescidos).

15. Diante do exposto, somos de opinião que, adotando-se os procedimentos administrativos e contábeis sugeridos no corpo deste Parecer, é possível executar a prestação de garantia. Além disso, na hipótese de se querer utilizar os recursos financeiros auferidos para fins de nova contratação, faz-se necessário, ouvido o setor responsável pelo planejamento e programação orçamentária e financeira nessa Unidade, realizar a transferência do montante arrecadado na fonte 150 ao Tesouro Nacional para a fonte 100 (Recursos Próprios Não-Financeiros), conforme orientações contidas no citado Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 508/2018 .

À consideração superior.

Brasília, 23 de dezembro de 2019.

ROSIMAR MARIA DOS S. FONSECA  
Técnica do MPU/Administração

JOSE GERALDO DO E. SANTO SILVA  
Coordenador de Orientação de Atos  
de Gestão

De acordo.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.  
Encaminhe-se à PRT 13ª Região e à SEAUD.  
Em 23/12/2019.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ  
Secretária de Orientação e Avaliação

RONALDO DA SILVA PEREIRA  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002654/2019 PARECER nº 869-2019**

---

Signatário(a): **ROSIMAR MARIA DOS SANTOS FONSECA**

Data e Hora: **07/01/2020 13:25:52**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **07/01/2020 13:28:43**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **26/12/2019 16:09:10**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **07/01/2020 16:32:09**

Assinado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave F23FD4C3.FF3B240E.926863FB.6FA3A44B