

O seguro garantia para cobertura de débitos trabalhistas e o condicionamento ao trânsito em julgado da respectiva ação judicial

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES¹

A exigência de trânsito em julgado para o acionamento da cobertura trabalhista do seguro-garantia suscita questão central relacionada aos objetivos da Administração ao exigir seguro garantia em suas contratações: assegurar o pagamento dos trabalhadores ou proteger seu patrimônio contra os efeitos de uma responsabilização subsidiária? A resposta interfere na definição do risco segurado, na caracterização do sinistro e, sobretudo, na competitividade e no custo da contratação.

Em artigo sobre o tema², Carlota Vargas Buranello contribui para essa compreensão, ao relacionar o seguro ao prejuízo suportado pela Administração e ao defender uma interpretação sistemática das normas de terceirização. Sua análise evidencia a necessidade de distinguir a inadimplência do empregador da repercussão patrimonial que ela pode produzir sobre o ente contratante.

¹ Advogado e Consultor, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Doutor em Direito do Estado (UFPE). Mestre em Direito Econômico (UFPB). Pós graduado em Direito Tributário (IDP). Pós graduado em Ciências Jurídicas (UNP). Advogado da União licenciado, desde 2024. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Exerceu os cargos de Consultor Jurídico-substituto do Ministério do Trabalho. Coordenador Geral de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência. Assessor especial com atuação da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes. Membro fundador do Instituto Nacional de Contratações Públicas (INCP). É autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de Licitações Públicas comentadas* (16ª ed.); *Direito Administrativo* (coautor. 15ª ed.); *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* (coautor. 3ª ed.), *Improbidade Administrativa* (coautor. 4ª ed.), e *E-marketplace e contratações públicas* (1ª edição), todos pela editora JusPodivm, além de *Análise Econômica das licitações e contratos* (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² BURANELLO, Carlota Vargas. A questão do seguro-garantia nos contratos públicos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. In: ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra (org.). *Questões atuais sobre contratações públicas: inovação, interesse público e segurança jurídica*. Leme: Mizuno, 2025.

Essa perspectiva converge com a argumentação que desenvolvemos em escrito produzido em coautoria com Lindineide Oliveira Cardoso³. Nele, ponderamos que a recusa indiscriminada de coberturas condicionadas ao trânsito em julgado pode desconsiderar a lógica indenitária do seguro e produzir efeitos contrários à economicidade.

A discussão concentra-se na cobertura adicional em seguro garantia, vinculada à garantia de execução de contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, com objetivo de resguardar possíveis danos por condenações trabalhistas. Para que ela seja feita com a devida compreensão, é necessário entender a lógica indenitária deste seguro.

O seguro-garantia integra o sistema de proteção do cumprimento contratual. A Lei nº 14.133/2021 o define pela garantia das obrigações assumidas pelo contratado e, no art. 97, abrange multas, prejuízos e indenizações decorrentes de inadimplemento. Seu objeto legal é, portanto, mais amplo que a responsabilidade subsidiária trabalhista.

No plano securitário, a relação envolve a empresa contratada, como tomadora, a Administração, como segurada, e a seguradora, que assume os riscos predeterminados. A Lei nº 15.040/2024 preserva essa delimitação e estabelece limites relacionados ao interesse garantido e à indenização, mantendo a lógica indenitária que orienta os seguros de dano.

Quando a cobertura adicional visa ao reembolso de valores suportados em razão de condenação trabalhista subsidiária, o trânsito em julgado permite estabilizar a existência da obrigação e a posição jurídica da Administração. O mero ajuizamento da reclamação não demonstra que exista débito, que todas as parcelas pedidas sejam devidas ou que o ente público deva responder por elas.

Como destacamos, com Lidineide Cardoso, o dano do trabalhador e o dano da Administração não são necessariamente coincidentes.⁴ Imagine-se que o empregado postule horas extras e diferenças salariais, mas a ação seja julgada improcedente; ou que a empresa seja condenada, sem reconhecimento da responsabilidade do ente público. Em uma cobertura restrita ao reembolso da condenação subsidiária, essas situações não autorizam indenizar a

³ CARDOSO, Lindineide Oliveira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A apólice de seguro-garantia e a correta interpretação da cobertura adicional quanto às ações trabalhistas e previdenciárias. 26 dez. 2024, item 6, p. 16–21 do PDF consultado. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/politica-de-seguro-garantia-e-a-correta-interpretacao-da-cobertura-adicional-quanto-as-acoes-trabalhistas-e-previdenciarias/>

⁴ CARDOSO, Lindineide Oliveira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A apólice de seguro-garantia e a correta interpretação da cobertura adicional quanto às ações trabalhistas e previdenciárias. Item 6, p. 18–21 do PDF consultado. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/politica-de-seguro-garantia-e-a-correta-interpretacao-da-cobertura-adicional-quanto-as-acoes-trabalhistas-e-previdenciarias/>

Administração como se tivesse arcado com a dívida. Por isso, a definição do evento coberto, pelo trânsito em julgado, evita que a regulação se baseie apenas na estimativa unilateral de um passivo ainda controvertido.

A responsabilidade pelos encargos da execução contratual incumbe, como regra, ao contratado. Nos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, o art. 121, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 disciplina a responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas quando comprovada falha na fiscalização. A inadimplência da empresa não transfere automaticamente seu passivo ao Poder Público. Esse dado sustenta a utilidade de uma cobertura voltada à eventual responsabilização, sem dispensar os deveres de acompanhamento contratual.

A jurisprudência constitucional reforça essa separação. Além da vedação à transferência automática afirmada no Tema 246, o julgamento do Tema 1.118 do STF, em 2025, afastou a responsabilização fundada exclusivamente na inversão do ônus da prova. Segundo o Tribunal, a obrigação de provar eventual falha da administração pública na fiscalização das obrigações trabalhistas de empresa prestadora de serviços é da parte autora da ação na Justiça do Trabalho.

O trânsito em julgado interessa ao presente debate como critério de estabilização da condenação abrangida pela cobertura adicional. Em relação a isso, o Parecer nº 00036/2024/DECOR/CGU/AGU afirma que a apólice é passível de rejeição, se condicionar o pagamento da indenização ao trânsito em julgado da ação trabalhista, atribuindo à Administração a avaliação de conveniência e oportunidade.

A Circular Susep nº 662/2022 contribui para o debate ao admitir a adaptação das condições do seguro às obrigações garantidas. Essa flexibilidade favorece modelagens compatíveis com diferentes necessidades administrativas.; contudo, antecipar a exigibilidade ou ampliar os eventos cobertos (afastando a necessidade de trânsito em julgado) pode elevar o prêmio e o custo das contragarantias, reduzir a oferta de produtos ou dificultar a participação de empresas com menor capacidade financeira.

A análise desenvolvida permite concluir que o condicionamento da indenização securitária ao trânsito em julgado da ação trabalhista não deve ser considerado, por si só, incompatível com a finalidade da garantia contratual. Quando a cobertura adicional se destina a proteger a Administração contra os efeitos patrimoniais de sua responsabilização subsidiária, a estabilização judicial da obrigação constitui critério juridicamente defensável para delimitar o evento coberto. Nessa hipótese, o inadimplemento alegado pelo trabalhador e o prejuízo

indenizável da Administração pertencem a planos distintos, cuja aproximação exige a demonstração dos pressupostos que justificam a responsabilidade do ente contratante.

O trânsito em julgado não cria, necessariamente, o dano, mas confere estabilidade à definição da obrigação abrangida pela cobertura, reduzindo controvérsias sobre a existência do débito e sua imputação à Administração, ainda que a quantificação possa depender de liquidação. Sua exigência encontra justificativa, portanto, na correspondência entre o risco contratado e o dever de indenizar.

Se a cobertura tem por objeto o reembolso de desembolsos decorrentes de condenação subsidiária, a simples existência de pretensão trabalhista, ou mesmo de decisão ainda passível de reforma, não equivale à demonstração definitiva desse dever. Isso não significa que toda cobertura anterior ao trânsito em julgado seja inadequada, mas que sua instituição pressupõe a definição de um risco distinto ou mais amplo, com condições próprias de caracterização e pagamento.

Sob a perspectiva econômica, essa ampliação não é neutra. A antecipação do pagamento, quando ainda controvertidas a obrigação ou a responsabilidade administrativa, pode incorporar à operação securitária riscos adicionais de reversão da decisão, de recuperação dos valores desembolsados e de divergência na apuração do sinistro. Esses fatores podem repercutir no prêmio, nas contragarantias exigidas e na disponibilidade de produtos, com reflexos sobre os preços ofertados à Administração e sobre a participação de empresas nas licitações.

Embora a intensidade desses efeitos dependa das condições concretas do mercado e da contratação, sua possibilidade impede presunção que trate a cobertura mais abrangente, necessariamente, como a solução mais vantajosa para o interesse público. Pelo contrário, diante do reflexo no aumento dos custos da contratação e potencial redução da competitividade, ela precisa ser justificada.

É necessário reconhecer que a própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 121, § 3º, I, admite a exigência de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas. Por isso, a defesa da cláusula de trânsito em julgado não deve apoiar-se na afirmação absoluta de que a proteção das obrigações trabalhistas seria estranha à escolha legislativa. A distinção relevante está entre assegurar o cumprimento dessas obrigações (em benefício do trabalhador) e cobrir os efeitos patrimoniais de eventual responsabilização subsidiária da Administração (em benefício do poder público contratante). São funções que podem coexistir, mas não se confundem, nem

autorizam concluir que qualquer cobertura adicional de responsabilidade deva assegurar o pagamento de todos os créditos trabalhistas reclamados.

A preocupação legítima com o trabalhador terceirizado, assim, não dispensa a identificação precisa da finalidade da cobertura exigida e dos custos de sua implementação.

Quando a Administração pretende garantir o pagamento de obrigações trabalhistas, independentemente de sua própria condenação, deve explicitar essa escolha no planejamento e nos instrumentos da contratação, delimitando os eventos cobertos e avaliando sua adequação em conjunto com os demais mecanismos de proteção disponíveis. O que merece crítica é a transformação dessa opção em exigência generalizada, fundada na presunção de que toda cláusula vinculada ao trânsito em julgado esvazia a garantia. Proteger o trabalhador e resguardar o patrimônio público são objetivos legítimos, mas sua realização exige instrumentos coerentes com os riscos que efetivamente se pretende assegurar e com os custos que se admite pagar.

A boa governança contratual reclama correspondência entre finalidade, risco e custo, pois ampliar a garantia pode ser justificável, mas impor essa ampliação sem avaliar seus benefícios e seus efeitos econômicos pode elevar o custo da contratação e restringir a competição, sem ganho proporcional de proteção.