

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015
(Do Sr. Júlio Lopes)

Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre modalidades de garantias e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Art. 2º O inciso VI do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º

VI – Seguro-Garantia – modalidade de seguro que visa garantir a plena realização de objeto contratado, caso o devedor principal deixe de honrar com seu compromisso contratual, cabendo ao garantidor da obrigação contratar um terceiro para concluir o objeto, concluir o objeto por conta própria ou indenizar o credor da obrigação de acordo com os prejuízos sofridos;

.....” (NR)

Art. 3º O artigo 31 da Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31.
.....

III – garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no *caput* e no § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 2% (dois por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

.....” (NR)

Art. 4º O artigo 56 da Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56.

§ 1º Caberá ao contratado, sempre que o edital permitir, optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I -
.....

§ 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 § 5º deste artigo.

§ 3º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 4º 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.

§ 5º O edital poderá obrigar a contratação de seguro-garantia, nos termos do inciso VI do art. 6º desta Lei, nos contratos administrativos cujo valor global ultrapasse R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais).

§ 6º A garantia a que se refere o § 5º deverá ser de, pelo menos, 30% (trinta por cento) do valor do contrato, a depender dos riscos e da complexidade do projeto, e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele.

§ 7º O seguro-garantia de que trata o § 5º também contempla os valores devidos ao segurado, tais como multas e indenizações, oriundos do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador, previstos em legislação específica, para cada caso.

§ 8º O seguro-garantia continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas.

§ 9º As garantias previstas neste artigo serão extintas após a emissão do Termo de Recebimento Definitivo por parte da Administração ou no término de sua vigência após a execução do contrato, o que ocorrer primeiro, assistindo à Administração o direito de pedir sua prorrogação, nas condições previstas na apólice.

§ 10. Não se aplica às licitações garantidas por seguro-garantia, o disposto no inciso II, do art. 48 desta Lei, no que tange aos preços inexequíveis.” (NR)

Art. 5º O artigo 78 da Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 78.
I -
.....

§ 1º Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 2º Os emitentes das garantias previstas no art. 56, §1º, desta Lei, deverão, necessariamente, ser notificados, pelo contratante, do início do processo administrativo de que trata o § 1º.” (NR)

Art. 6º O artigo 80 da Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 80.
.....

§ 5º Na hipótese do inciso III do *caput* deste artigo, o edital estabelecerá os requisitos e condições em que a Administração autorizará a transferência e sub-rogação do contrato para a seguradora garantidora com o objetivo de assegurar a continuidade regular do contrato, não se aplicando o disposto no art. 50 e no art. 64, § 2º, desta Lei, ficando a critério da seguradora a escolha da(s) empresa(s) que executará(ão) e concluirá(ão) o objeto contratual.

§ 6º Ocorrendo a transferência e sub-rogação previstas no § 5º, a Administração fica autorizada a realizar a emissão de empenho em nome da seguradora garantidora ou a quem esta indicar, em relação às obrigações pecuniárias decorrentes do contrato original.” (NR)

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Seguro-Garantia do tipo *Performance Bond* é uma das modalidades de seguro que, tipicamente, visa garantir a realização de uma obra, caso o devedor principal deixe de honrar com o seu compromisso contratual junto ao contratante do projeto. Assim, na eventualidade de ocorrer um inadimplemento contratual, o emissor do *Performance Bond* – garantidor da obrigação – ficaria obrigado a contratar um terceiro para terminar a obra por sua conta e risco, concluir a execução do projeto por conta própria, sem a intervenção de terceiros ou, ainda, indenizar o credor da obrigação, de acordo com os prejuízos sofridos por ele.

Além de o governo precisar de um grande esforço de melhoria do planejamento e execução orçamentária para tornar seus atos menos instáveis e menos sujeitos a contingenciamentos, cancelamentos ou injunções políticas, é possível melhorar a administração do risco do contratante.

A Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94, prevê a possibilidade de exigência – a critério da autoridade competente e desde que prevista no instrumento convocatório – de uma prestação de garantia em obras e aquisição de bens e serviços (artigo 56, §§ 1º a 3º). Esta garantia pode ser feita de três maneiras alternativas, a critério do contratado: seguro-garantia, fiança bancária ou caução em dinheiro ou títulos. O valor pode ser de 5% ou 10% do valor da obra, dependendo da “complexidade técnica e riscos financeiros”.

A caução em dinheiro compromete recursos da firma contratada, assim reduzindo seu capital disponível e elevando o risco de falência ou dificuldades financeiras. Quanto à carta de fiança bancária (opção aparentemente mais adotada pelo contratado que o seguro-garantia), emití-la é uma atividade sem risco para o banco, pois ele apenas tem de ser depositário

de um montante dos ativos da firma e, caso a carta seja executada, situação quase inexistente nos contratos públicos brasileiros, deverá verificar se a execução é procedente. O banco não se envolve com os direitos e obrigações da firma contratada, e não tem de ser comprovada a quebra de contrato.

Já em relação ao seguro-garantia, poderia se perquirir se esta exigência seria equivalente ao seguro de performance, mas, da forma como está previsto na Lei nº 8.666/93, há dois problemas. O primeiro é que a garantia em valores é muito baixa, compensando à seguradora, invariavelmente, indenizar o contratado, o que geraria valores insuficientes para o custeio das despesas com a retomada da construção, retrabalho e multas por inadimplemento. O segundo está relacionado à associação da porcentagem apenas à complexidade técnica e aos riscos financeiros. Ora, o risco de um projeto não se resume ao risco financeiro; há riscos técnicos que elevam os custos, mas não são riscos relacionados ao mercado financeiro ou mesmo à administração financeira da empresa contratada. O projeto pode envolver riscos de engenharia, e que podem ser completamente independentes da complexidade técnica do projeto.

Nesse cenário, o projeto de lei em tela tem por objetivo transformar o seguro-garantia em um seguro performance, em que a seguradora passa a assumir a responsabilidade pelo término dos empreendimentos, executando-os diretamente ou por meio de terceiros, ou, em último caso, indenizando o segurado dos efetivos prejuízos causados pelo inadimplemento do contrato.

Ao emitir um seguro-garantia na forma prevista neste projeto, a seguradora empenha seus próprios ativos e, portanto, tem mais incentivo a investigar o histórico de seu cliente e as taxas que ela cobrará dele serão menores se o risco for menor. Para pagar a execução de um seguro, a seguradora requererá uma verificação por terceiros. Pode exercer um papel mais ativo em prevenir riscos.

Ora, se os fornecedores contratados forem livres para escolherem eles mesmos as garantias oferecidas, dificilmente escolherão a

mais eficiente para a Administração, já que não têm incentivos a internalizar as externalidades infligidas à Administração por sua escolha.

Por outro lado, as seguradoras são obrigadas a manter capital suficiente para atender às suas obrigações e têm fortes incentivos a peneirar os fornecedores, e isso é feito por meio de subscrição, que exige a apresentação de balanços e demonstrativos para atestar seu capital, fluxo de caixa e rendimentos, bem como documentos sobre organogramas, planos de negócios, catálogo de obras já realizadas, cartas de recomendação, etc. Além disso, as seguradoras tipicamente são boas em avaliar essa informação, devido à sua especialização e experiência.

Além disso, em caso de insolvência do contratado, a seguradora pode escolher entre reembolsar o comprador e ela mesma assumir a tarefa de completar o projeto (eventualmente subcontratando-o). Assim, se o governo tiver uma boa fiscalização nas seguradoras, não precisará duplicar o trabalho delas em investigar o risco de suas contratadas.

Cabe ainda notar que o valor do seguro-garantia deve ser proporcional ao risco do projeto, e não aos custos estimados, como fazem os Estados Unidos, onde o seguro-garantia (o chamado seguro de performance) é no valor total do projeto.

Na certeza de que este projeto contribui para a melhoria dos índices de sucesso nos empreendimentos públicos, algo tão reclamado pela sociedade brasileira, conto com o apoio dos meus ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado JÚLIO LOPES