

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO.

PROJETO DE LEI Nº 1.242, DE 2015.

(Apensados os PL'S 2.391, de 2015, 2.544, de 2015 e 2.938, de 2015.)

Altera a redação do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Autor: Deputado Deley

Relator: Deputado Fábio Mitidieri

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.242, de 2015, proposição principal, pretende alterar a redação do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Na justificação, o autor argumenta que “para se acabar com a corrupção precisa-se quebrar a interlocução direta entre fornecedor e

governo. Isso pode ser feito através do seguro-garantia, conhecido em outros países como “performance bond”.

Ao PL 1.242/2015 foram apensados três projetos. O primeiro deles, PL 2.391/2015, do Deputado Júlio Lopes, amplia o escopo da modalidade de seguro garantia de modo a permitir que, na eventualidade de um inadimplemento contratual, o garantidor possa contratar terceiro para finalizar a obra ou ele mesmo concluí-la.

O segundo projeto, PL 2.544/2015, do Deputado Toninho Pinheiro, também visa aumentar as garantias fornecidas ao poder público no momento da realização dos contratos administrativos. Para as grandes obras, a solução proposta seria ampliar a exigência de fiança bancária no valor integral do contrato. Nesse caso, a fiança bancária cobriria hipóteses de comprovado superfaturamento, defeitos ocultos e condenação por dano ao poder público. Para obras de pequeno vulto, a solução seria exigir a garantia em montante superior a cinco por cento do valor do contrato.

O terceiro, PL 2.938, de 2015, do Deputado Miguel Lombardi, pretende obrigar a apresentação de caução de garantia à obra até cinco dias após a homologação da licitação.

A proposição foi distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e à Comissão de Finanças Tributação (CFT) para parecer de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para se manifestar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da matéria.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De início, há que se destacar a nobre intenção do Deputado do Sr. Deley de tentar assegurar, por meio da obrigatoriedade de

utilização do seguro-garantia na contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, a boa aplicação dos recursos públicos nos contratos administrativos.

A nova redação proposta para o § 3º do art. 56 da Lei 8.666/93 pelo projeto em análise, entretanto, ao invés de elevar a exigência de prestação de garantia por parte dos licitantes, seja ela sob a forma de caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, fiança bancária ou seguro-garantia, finda por reduzir, de 10% para 5% do valor do contrato, o limite de exigência de garantia previsto para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis.

Além disso, como o seguro-garantia tem o mesmo limite de exigência das demais formas de prestação de garantia (5% do valor do contrato), seja no texto vigente da Lei de Licitações ou na presente proposta de alteração, ele em nada as supera, ou seja, não há qualquer segurança adicional para a Administração Pública pelo simples fato de o contratado optar pelo seguro-garantia. A caução e a fiança bancária previstas na lei são garantias tão efetivas quanto o seguro-garantia, que tem sido mais comumente utilizado pelos contratados pelo simples fato de seu custo ser, em geral, menor que o da fiança bancária, além de não haver a necessidade de liquidez imediata do valor total da garantia (no caso da caução), mas apenas do valor do prêmio do seguro (no caso do seguro-garantia).

Diante disso, entendemos necessário efetuar uma modificação no texto proposto para o § 3º do art. 56 da Lei 8.666/93, nos termos da Emenda do Relator encaminhada em anexo. Ressalte-se que, atualmente, a exigência de garantia em obras e aquisição de bens e serviços fica a critério da autoridade competente. A Lei de Licitações prevê três modalidades, todas ao 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”. No entanto, consideramos essas soluções insuficientes, pois estão ancoradas em valores de garantias muito baixos e em critérios de exigibilidade abertos.

No que concerne às proposições apensadas, consideramos que os projetos em análise (PL 2.544/2015 e PL 2.931/2015) adensam o tratamento dado à exigência de garantias à Administração Pública, de modo a instituir soluções robustas contra eventuais inadimplementos de contratos.

Diante disso, passamos à análise dos apensados. O PL 2.391, de 2015, tem por objetivo transformar o seguro-garantia em um seguro *performance*. Nesse caso, em situações de inadimplemento, 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.

Os estudiosos relatam uma preocupação a ser incorporada nesses projetos: a extensão das obrigações assumidas. Por haver autonomia entre as partes, o contrato de seguro garantia pode se desvirtuar na forma de um seguro comum, já que seu conteúdo depende de condições pactuadas pelo entre o tomador de seguro e a seguradora. O seguro-garantia, na forma prevista no PL 2.931, de 2015, contempla essa problemática ao modificar a redação do artigo 6º. Assim, o PL prevê a redefinição do conceito de seguro-garantia:

“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;”

Uma mudança de relevo refere-se à possibilidade do edital obrigar a contratação do seguro-garantia nos contratos administrativos

cujo valor global ultrapasse R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais). Nesses casos, o PL 2.931/2015 prevê que a garantia deverá ser de, pelo menos, 30% do valor do contrato, a depender dos riscos e da complexidade do projeto, e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele. Ressalta-se, ainda, a possibilidade do seguro-garantia continuar em vigor mesmo quando o tomador não houver pago prêmio nas datas convencionadas.

São inovações louváveis, mas que devem ser adequadas para a melhor efetividade das propostas no caso concreto. Quanto ao limite de referencia para obrigar a exigência do seguro garantia, consideramos mais adequado tomar como parâmetro o limite de R\$20.000.000,00, disposto no art. 2º, IV, da Lei 11.079, de 2004. Do mesmo modo, consideramos baixo o limite da garantia e, assim, propomos uma solução alinhada com o exposto no projeto do Deputado Toninho Pinheiro, ao qual passo a comentar.

O PL 2.544, de 2015, do Deputado Toninho Pinheiro, também explicita a preocupação em estabelecer garantias de que os contratos da administração pública sejam cumpridos de acordo com o contratado. O autor parte de uma proposição contida no projeto original da Lei 8.666, de 1993. Trata-se de garantia no valor integral do contrato a ser exigida do adjudicatário nas contratações de grande vulto. O argumento central é que a exigência de garantia de cem por cento do valor do contrato tem o condão de resguardar o interesse público. Nesse caso, busca-se instituir a garantia integral obrigatória para os contratos da Lei 8.666, de 1993, e para a Lei 12.462, de 2011, nos quais a exigência de garantia limita-se, na prática, a 30% do contrato.

Ainda no que concerne às garantias nas contratações públicas, o PL 2.544, de 2015, prevê exigências distintas para as contratações de médio e pequeno vulto. Para essas situações, a exigência da garantia ficaria a critério da autoridade responsável pela licitação e contratação. Além disso, seria mantida a exigência já prevista na lei de cinco por cento do valor do contrato, caso não haja motivo para a majoração. Por fim, em situações devidamente fundamentadas no processo licitatório, ainda haveria a

possibilidade de exigir garantia superior a cinco por cento, contanto não implicasse inviabilidade de licitação.

Diante do exposto, o projeto em questão tem destacáveis méritos e preocupação com o interesse público. No entanto, consideramos a proposta de garantir os contratos mediante fiança menos exigente do que o uso do seguro garantia nos termos propostos pelo PL 2.391, de 2015. De qualquer forma, a exigência de garantia no valor de 100% do contrato nos parece mais do que acertada, pois visa impedir prejuízos à Administração Pública.

De modo análogo, consideramos importante a obrigatoriedade de seguros nas contratações feitas por meio do Regime Diferenciado de Contratação, mas nos termos do art. 4º, IV, da lei 12.462, de 2011, que prevê condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado. Desse modo, a lei já prevê bons instrumentos para a garantia, cabendo apenas impor a obrigatoriedade do instrumento, bem como a exigência de que este seja de 100% do valor do contrato.

Ainda, nos termos dos projetos apresentados, cumpre incorporar o instrumento do BID BOND no sistema licitatório nacional, de modo a evitar a atuação de oportunistas nas licitações. Assim, sugerimos a adoção de tal instrumento limitado a 2% (dois por cento) do valor do contrato.

Por fim, o projeto 2.938, de 2015, do Deputado Miguel Lombardi, prevê solução distinta das já analisadas. Propõe a obrigatoriedade de o licitante apresentar caução de garantia cinco dias após a homologação do contrato. Apesar do mérito e relevante interesse público da proposta, as soluções já analisadas promovem alterações suficientes para garantir a execução dos contratos na Lei de Licitações. Dessa forma, torna-se desnecessária a exigência de mais uma garantia, conforme pretendido nesse último projeto.

Concluimos, portanto, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.242, de 2015, e dos projetos 2.391 e 2.544, ambos de 2015,

de acordo com o texto do substitutivo, e pela rejeição na íntegra do projeto 2.938/2015 APROVAÇÃO,

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado FÁBIO MITIDIERI

Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO.

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEIS Nos 1.242, de 2015,
2.391, de 2015, e PL 2.544, de 2015.**

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;

IX – BID BOND, aquela cuja carta de garantia é emitida a pedido do cliente da instituição financeira com a finalidade de habilitá-lo a participar em uma concorrência pública para o fornecimento de bens ou serviços, garantindo as condições de venda do produto, relativas ao cumprimento de preços, prazos e demais exigências previstas no contrato;

.....” (NR)

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

“Art. 31.

.....

III – BID BOND, nos termos do art. 6º, IX, 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:

.....

.....

§ 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 deverá obrigar a contratação de seguro-garantia, nos termos do inciso VI do art. 6º desta Lei, nos contratos administrativos cujo valor global ultrapasse R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

§ 6º A garantia a que se refere o § 5º deverá ser de 100% (cem por cento) do valor do contrato 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.
.....
.....

§ 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 O art. 4º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação.

“Art. 4º.

.....

§ 3º O edital deverá obrigar a contratação de garantia a que se refere o inciso IV nos contratos cujo valor global ultrapasse R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

§4º A garantia a que se refere o inciso IV deverá ser de 100% (cem por cento) do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado Fábio Mitidieri

Relator