

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; 2.938, de 2015; 5.549, de 2016; 4.590, de 2016; 4.534, de 2016; 5.536, de 2016; 5.830, 2016; 5.854, de 2016; 5.956, de 2016)

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 justificativa, 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 dez 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 concluir ele mesmo.

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. Apensados a este projeto, estão PL 5.549/2016 e o PL 4.590/2016. Aquele tem por objetivo elevar para até dez por cento o valor da garantia no caso de serviços e fornecimentos de grande vulto. Este prevê que o seguro garantia não excederá cinquenta por cento do valor do contrato, exceto no caso de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, em que os valores podem ser elevados para cem por cento do valor do contrato.

Já o 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.

O quarto projeto, PL. 4534/2016, do Deputado Kaio Maniçoba, também dispõe sobre o seguro garantia nos contratos administrativos. Também busca estender o seguro garantia ao Regime Diferenciado de Contratações.

O PL 5.536/2016, do Deputado Rubens Bueno, estabelece a obrigatoriedade do seguro-garantia para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer técnico. Nesses

casos, o seguro deveria ser de, no mínimo, cem por cento do valor da obra, projeto ou serviço contratado ou licitado.

O PL 5.830, de 2016, do Deputado Giuseppe Vecci, obriga o oferecimento de seguro garantia com ressarcimento do valor integral nas obras e serviços de engenharia cujo objeto seja superior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais). Nesses casos, também prevê a possibilidade de execução do objeto pelas seguradoras

Ainda, o PL 5.854, de 2016, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, prevê a obrigatoriedade do seguro-garantia nas obras com valor global superior a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) que cubra 120% (cento e vinte por cento) do valor do contrato.

Por fim, o PL 5.956, de 2016, do Deputado João Arruda, promove a alteração do percentual de garantias concedidas no âmbito dos processos licitatórios e contratos administrativos cujo valor global ultrapasse os R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), dos 5% previstos na norma para 30%. Define, ainda, a obrigação das seguradoras em caso de retomada do projeto, quando da sua inexecução por parte da contratada.

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 dos parlamentares em 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. Essa é, sem dúvida, uma demanda urgente da sociedade, expressa nos inúmeros projetos ora apresentados.

O projeto e seus apensados buscam melhorar a forma de execução do seguro-garantia nos contratos, que, com a redação atual, não atende o seu propósito de garantir o adimplemento dos contratos firmados pela Administração Pública. As propostas têm diversos pontos de intercessão e algumas divergências marginais a serem resolvidos.

Deve-se iniciar a análise pela proposta original, do Deputado Deley, que traz nova redação para o § 3º do art. 56 da Lei 8.666/93. O espírito da proposição principal é o mesmo da maioria dos apensados, dedicados a alterar pontualmente o artigo mencionado. Apesar do nobre intuito do parlamentar, o texto acaba 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 definidas na Lei 8.666/1993 (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.

Conforme exposto, a preocupação em alterar a fórmula do seguro garantia prevista no art. 56, §3º, está presente em parte dos apensados. Enquanto os projetos 2.544/2015, 5.549/2016 e 5.536/2016,

estabelecem um seguro-garantia no caso de serviços e fornecimentos de grande vulto e alta complexidade, os outros projetos são mais específicos em relação aos valores mínimos para a exigência do seguro. O PL 5.830/2016, do Deputado Giuseppe Vecci, obriga o oferecimento de seguro garantia com ressarcimento do valor integral nas obras e serviços de engenharia cujo objeto seja superior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais).

Por seu turno, o PL. 4.534/2016, do Deputado Kaio Maniçoba, estipula para obras com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Ainda, o PL 5.854, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, prevê sua obrigatoriedade nas obras com valor global superior a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais). Nesse caso, o seguro garantia deve cobrir 120% (cento e vinte por cento) do valor do contrato – posição que tem como ônus a elevação dos custos das obras.

No mesmo sentido, o PL 2.931/2015 refere-se à possibilidade de o 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) e 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 de o seguro-garantia continuar em vigor mesmo quando o tomador não houver pago prêmio nas datas convencionadas. Ainda, o PL 5.956/2016 estabelece seguro garantia de 30% em contratos que ultrapassem R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Essa preocupação também está presente no PL 2.544, de 2015, do Deputado Toninho Pinheiro. 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. No entanto, essa solução desconsidera que, na prática, a maior parte dos contratos de grande vulto é feita por meio de empenho global, no qual o pagamento é realizado de acordo com a execução da obra. A garantia integral, pois, traria um ônus excessivo à administração sem os benefícios previstos.

Nesses termos, observa-se entre os projetos concordância na exigência obrigatória do seguro, mas discordância dos valores de base para a exigência. Diante disso, entendemos necessário endereçar essa questão no texto proposto para o § 3º do art. 56 da Lei 8.666/93, nos termos da Emenda do Relator encaminhada em anexo. Atualmente, a exigência de garantia em obras e aquisição de bens e serviços (seja seguro-garantia, fiança bancária ou caução em dinheiro ou títulos) fica a critério da autoridade competente, situação que necessita ser alterada com urgência e ser estendida a todos os contratos de modo a preservar o interesse da sociedade: a conclusão das obras públicas.

Por essa razão, quanto ao limite de referência para obrigar a exigência do seguro garantia, consideramos adequado analisar a experiência internacional sobre o tema. Embora no sistema norte americano seja comum utilizar seguro-garantia de 100% do valor contrato, esse valor parece não se adequar ao mercado de seguros brasileiros. Mais próximo à realidade brasileira, o caso italiano merece reflexão. Inicialmente, os italianos adotaram um seguro garantia de 100% do valor do contrato, porém essa medida gerou muito mais problema do que soluções. A partir de então, houve consenso em reduzir o seguro para 30%. Para o caso brasileiro, essa solução parece ser adequada e encontra apoio da SUSEP e do mercado, conforme se observa no noticiário nacional¹. Por isso, propomos o seguro garantia de 30% do valor do contrato para todas as obras públicas.

Além da obrigatoriedade do seguro-garantia, as proposições adensam o tratamento dado à exigência de garantias à

¹ <http://www.valor.com.br/financas/4607895/susep-prepara-mudancas-no-seguro-garantia>

Administração Pública, de modo a instituir soluções robustas contra eventuais inadimplimentos de contratos. Há clara preocupação com a implementação da garantia bem como com a atualização dos conceitos dos institutos na legislação.

O PL 2.391/2015 tem por objetivo transformar o seguro-garantia em um seguro *performance*. Nesse caso, em situações de inadimplimento, a seguradora passaria 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 inadimplimento do contrato. Esse também é o espírito de outros apensados (PL 5.536/2016, PL 5.830/2016, PL 4.534/2016 e PL 5.956/2016). Para tanto, torna-se necessário estabelecer na Lei de Licitações as hipóteses de transferência e sub-rogação dos contratos para a seguradora garantidora, em linha com os Projetos do Deputado Júlio Lopes e do Deputado João Arruda.

Outro ponto a se observar é a opinião dos estudiosos, que relatam uma preocupação sobre 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 entre o tomador de seguro e a seguradora. Por isso, é importante estabelecer uma definição clara para o seguro-garantia, na forma prevista no PL 2.391, de 2015, modificando a redação do artigo 6º. Assim, o PL prevê uma boa 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; ”

Cumpramos ressaltar que embora consideremos importante a obrigatoriedade de seguros nas contratações feitas por meio do Regime Diferenciado de Contratação, não vemos necessidade para tanto. Afinal, a Lei 12.462, de 2011, já prevê em seu art. 4º, IV, condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado. Desse modo, consideramos que a Lei em vigor já prevê bons instrumentos para a garantia.

Ainda, nos termos dos projetos apresentados, cumpra ampliar o instrumento de garantia do licitante, instrumento também conhecido como BID BOND, no sistema licitatório nacional, de modo a evitar a atuação de oportunistas nas licitações. No nosso substitutivo chamamos esse instituto de Garantia do Licitante. Essa solução é endereçada pelos Projetos de Lei 2.391/2015 e 5.956/2016, que elevam as garantias prévias dos contratos para dois e cinco por cento, respectivamente. Entre essas soluções, preferimos a adoção da segunda, conforme explicitado no PL do Deputado João Arruda, que estabelece como requisito da habilitação a 5% (cinco por cento) do valor estimado do contrato. Essa medida desencorajaria a participação no processo licitatório de interessados que não disponham de capacidade efetiva para a realização do objeto ou que participariam do processo licitatório sem um prévio e adequado estudo dos serviços para os quais ofertará proposta.

Em relação ao Projeto de Lei 2.938, de 2015, do Deputado Miguel Lombardi, observa-se solução distinta das já analisadas. O texto 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 seus apensados, PL 2.391/2015, PL 2.544/2015, PL 5.549/2016, PL 4.534/2016, PL 4.590/2016, PL 5.536/2016, PL

5.830/2016, PL 5.854/2016 e PL 5.956/2016, de acordo com o texto do substitutivo, e pela REJEIÇÃO, na íntegra, do projeto 2.938/2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado FÁBIO MITIDIERI

Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO.

SUBSTITUTIVO AO PROJETOS DE LEI Nº 1.242, de 2015

(Apensados os PL'S 2.391, de 2015; 2.544, de 2015; 2.938, de 2015; 5.549, de 2016; 4.590, de 2016; 4.534, de 2016; 5.536, de 2016; 5.830, 2016; 5.854, de 2016; 5.956, de 2016)

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.

XXI – Garantia do Licitante – tem por objetivo o pagamento da multa aplicada aos licitantes no processo licitatório ou o pagamento de indenização pelos prejuízos decorrentes do descumprimento da obrigação do licitante adjudicatário em assinar o contrato principal nas condições propostas no edital de licitações, dentro do prazo estabelecido.

.....” (NR)

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

“Art. 31.

.....

III - garantia do Licitante, nos termos do art. 6º, XXI, nas mesmas modalidades e critérios previstos no caput e no §1º do art. 56 desta Lei, no valor percentual de 5% (cinco por cento) do valor estimado no 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 A autoridade competente deverá, necessariamente, exigir prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

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

I -

.....

II – seguro garantia, emitido por seguradora devidamente autorizada a operar no país pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP;

III – fiança bancária, emitida por banco devidamente autorizado a operar no país pelo Banco Central do Brasil – BACEN.

§ 2º A garantia a que se refere o *caput* deste artigo será definida em 30% do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições nele previstas.

§ 3º Na contratação de obras e projetos, a autoridade competente exigirá obrigatoriamente do vencedor do procedimento licitatório a apresentação de seguro garantia de retomada e conclusão de obra e projeto pelo garantidor, equivalente a 30% do valor do contrato.

§ 4º A garantia prestada pelo Contratado será extinta após a emissão do Certificado de Aceitação Final por parte da Administração ou no término de sua vigência, o que acontecer primeiro, assistindo à Administração o direito de pedir sua prorrogação, nas condições previstas na apólice e, quando a garantia for apresentada em dinheiro, o valor devolvido deverá ser atualizado monetariamente.

§ 5º 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.

§ 6º O seguro-garantia continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas;

§ 7º O seguro garantia de que trata o § 3º 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 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 acontecer primeiro, assistindo à Administração o direito de pedir sua prorrogação, nas condições previstas na apólice.

§ 9º 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 desta Lei, deverão, necessariamente, ser notificados, pelo contratante, do início do processo administrativo de que trata o parágrafo anterior.” (NR)

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

“Art. 80.

.....

§ 5º Quando a garantia oferecida corresponder à modalidade prevista no §3º do art. 56 desta Lei e ocorrer a execução de que trata o inciso III deste artigo, a Seguradora deverá retomar o objeto do contrato, mediante a contratação de um construtor/fornecedor ou prestador de serviços substituto, sob a responsabilidade da seguradora, para conclusão definitiva da obra ou, alternativamente, efetuar o pagamento da indenização do prejuízo direto do Segurado, até o limite da garantia no prazo estabelecido em lei ou regulamento próprio.

§ 6º Na hipótese do §5º, 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. Sendo a obra, fornecimento ou prestação de serviços retomada por intermédio da seguradora, não se aplicará para este efeito o previsto no art. 50 e no §2º do art. 64 desta Lei.

§ 7º Ocorrendo a transferência e sub-rogação previstas no parágrafo 6º deste artigo, 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.

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

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Fábio Mitidieri

Relator