



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.242, 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 justificativa, o autor argumenta que *“para se acabar com a corrupção precisa-se quebrar a interlocução direta entre fornecedor e governo”*. Com base nisso, a utilização do seguro-garantia, conhecido em outros países como *“performance bond”*, é uma medida que pode ser muito eficaz no combate ao desvio de recursos públicos, se melhor aplicado nos contratos.

Ao PL nº 1.242/2015 foram apensados treze projetos, conforme se relaciona a seguir:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

➤ **PL nº 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.

➤ **PL nº 2.544/2015**, do Deputado Toninho Pinheiro, também visa aumentar as garantias fornecidas ao poder público no momento da realização dos contratos administrativos.

➤ **PL nº 2.938/2015**, do Deputado Miguel Lombardi, pretende obrigar a apresentação de caução de garantia à obra até cinco dias após a homologação da licitação.

➤ **PL nº 4.534/2016**, do Deputado Kaio Maniçoba, também dispõe sobre o seguro-garantia nos contratos administrativos. Também busca estender o seguro-garantia ao Regime Diferenciado de Contratações.

➤ **PL nº 4.590/2016**, do Deputado Fábio Sousa, que prevê que o seguro-garantia não excederá 50 % (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.

➤ **PL nº 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, 100 % (cem por cento) do valor da obra, projeto ou serviço contratado ou licitado.

➤ **PL nº 5.549/2016**, do Deputado César Halum, que tem por objetivo elevar para até 10% (dez por cento) o valor da garantia no caso de serviços e fornecimentos de grande vulto.

➤ **PL nº 5.830/2016**, do Deputado Giuseppe Vecchi, 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.

➤ **PL nº 5.854/2016**, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, prevê a obrigatoriedade do seguro-garantia nas obras com valor global superior



CÂMARA DOS DEPUTADOS

a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) que cubra 120% (cento e vinte por cento) do valor do contrato.

➤ **PL nº 5.956/2016**, 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% (cinco por cento) previstos na norma para 30% (trinta por cento). Define, ainda, a obrigação das seguradoras em caso de retomada do projeto, quando da sua inexecução por parte da contratada.

➤ **PL nº 6.649/2016**, do Deputado Pedro Cunha Lima, torna obrigatória a exigência de seguro-garantia na contratação de obras, serviços e fornecimentos com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), visando assegurar o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração.

➤ **PL nº 6.988/2017**, do Deputado Professor Victório Galli, propõe que o seguro-garantia seja obrigatório na contratação de obras, fornecimento e serviços de pequeno, médio e grande vulto.

➤ **PL nº 7.229/2017**, do Deputado Lúcio Vale e outros, 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.

A proposição foi distribuída para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP e para a Comissão de Finanças Tributação – CFT no que tange ao mérito e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC para se manifestar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da matéria, bem como de seus apensados.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 interseção 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 nº 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 nº 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, 5.536/2016 e 5.549/2016, 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O **PL nº 2.391, de 2015**, do Deputado Julio Lopes, tem por objetivo transformar o seguro-garantia em um seguro *performance*. Nesse caso, em situações de inadimplemento, 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 inadimplemento do contrato. Esse também é o espírito de outros apensados (PL nº 4.534/2016, PL nº 5.536/2016, PL nº 5.830/2016 e PL nº 5.956/2016).

A mesma preocupação também está presente no **PL nº 2.544, de 2015**, do Deputado Toninho Pinheiro. O autor parte de uma proposição contida no projeto original da Lei nº 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 nº 8.666, de 1993, e para a Lei nº 12.462, de 2011, nos quais a exigência de garantia limita-se, na prática, a 30% (trinta por cento) 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.

Em relação ao **PL nº 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 da proposta ser de relevante interesse público, 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 projeto.

Por seu turno, o **PL nº 4.534, de 2016**, do Deputado Kaio Maniçoba, estipula a exigência de seguro-garantia para obras com valor global igual ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), além de buscar a extensão do seguro-garantia ao Regime Diferenciado de Contratações.

O **PL nº 4.590, de 2016**, do Deputado Fábio Sousa, prevê que o seguro-garantia não excederá 50 % (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. Por sua vez, o **PL nº 5.549/2016**, do Deputado César Halum, tem por objetivo elevar para até 10% (dez por cento) o valor da garantia no caso de serviços e fornecimentos de grande vulto.

O Deputado Rubens Bueno, por meio do **PL nº 5.536, de 2016**, 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. Prevê ainda, a possibilidade de execução do objeto pelas seguradoras em casos de desistência, negligência ou abandono da obra, do projeto ou outros serviços.

Quanto à proposta do **PL nº 5.830, de 2016**, do Deputado Giuseppe Vecci, esta 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).

Há ainda, o **PL nº 5.854, de 2016**, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, que 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.

Destaca-se também o **PL nº 5.956, de 2016**, do Deputado João Arruda, que estabelece a obrigatoriedade do seguro-garantia no valor de 30% (trinta por cento) em contratos que ultrapassem R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais). Define, ainda, a obrigação das seguradoras em caso de retomada do projeto, quando da sua inexecução por parte da contratada.

O **PL nº 6.649, de 2016**, do Deputado Pedro Cunha Lima, torna obrigatória a exigência de seguro-garantia na contratação de obras, serviços e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

fornecimentos com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), visando assegurar o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração. Semelhantemente, o **PL nº 6.988, de 2017**, do Deputado Professor Victório Galli, propõe única e exclusivamente que o seguro-garantia seja obrigatório na contratação de obras, fornecimento e serviços de pequeno, médio e grande vulto.

Por fim, o **PL nº 7.229, de 2017**, do Deputado Lúcio Vale e outros, possui objetivos muito similares aos do PL nº 2.391, de 2015, no qual deseja 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.

Nesses termos, observa-se que entre os projetos há concordância na exigência obrigatória do seguro, mas discordância no que tange aos valores de base para a exigência. Diante disso, entendemos necessário sanar essa questão no texto proposto para o § 3º, do art. 56, da Lei nº 8.666/1993, nos termos do Substitutivo apresentado 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% (cem por cento) do valor contratado, 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 problemas do que soluções. A partir de então, houve consenso em reduzir o seguro para 30%. Para o caso brasileiro, essa solução



CÂMARA DOS DEPUTADOS

parece ser adequada e encontra apoio da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e do mercado, conforme se observa no noticiário nacional¹. A fim de contemplar as propostas apensadas, gerando equilíbrio no texto substitutivo oferecido, propomos o seguro-garantia no valor de 50% (cinquenta por cento) 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 Administração Pública, de modo a instituir soluções robustas contra eventuais inadimplementos de contratos. Há clara preocupação com a implementação da garantia, bem como com a atualização dos conceitos dos institutos na legislação.

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, assim como previsto no PL nº 2.391/2015 e no PL nº 7.229, de 2017, nas modificações oferecidas ao artigo 6º, da Lei de Licitações.

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 nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, já prevê em seu art. 4º, inciso IV, condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamentos 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, cumpre ampliar o instrumento de garantia do licitante no sistema licitatório nacional, de modo a evitar a atuação de oportunistas nas licitações de obras públicas brasileiras. Essa medida visa desencorajar a participação no processo licitatório de interessados que não disponham de capacidade efetiva para a realização do

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

objeto ou que participariam do processo licitatório sem um prévio e adequado estudo dos serviços para os quais ofertará proposta.

Concluímos, portanto, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.242, de 2015, e dos seus apensados PL nº 2.391/2015, PL nº 2.544/2015, PL nº 4.534/2016, PL nº 4.590/2016, PL nº 5.536/2016, PL nº 5.549/2016, PL nº 5.830/2016, PL nº 5.854/2016, PL nº 5.956/2016, PL nº 6.649/2016, PL nº 6.988/2017 e PL nº 7.229/2017, conforme Substitutivo anexo, e pela **REJEIÇÃO** do PL nº 2.938/2015.

Sala das Comissões, em de de 2017.

Deputado FÁBIO MITIDIERI
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.242, DE 2015.

Altera a 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.

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 A Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“

Art. 6º

.....

VI – Seguro-Garantia - modalidade de seguro que garante a plena realização do 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

assinar o contrato principal nas condições propostas no edital de licitações, dentro do prazo estabelecido.

.....
Art. 31.

.....
III - garantia do Licitante, nos termos do art. 6º, XXI, bem como nas mesmas modalidades e critérios previstos no *caput* e no §1º do art. 56 desta Lei, limitada a 5% (cinco por cento) do valor estimado no objeto da contratação.

.....
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:

.....
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 50% (cinquenta por cento) 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 do vencedor do processo licitatório, obrigatoriamente, a apresentação de seguro-garantia de retomada e conclusão de obra e projeto pelo garantidor, conforme percentual previsto no parágrafo anterior.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 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 solicitar sua prorrogação, nas condições previstas na apólice e, quando a garantia for apresentada em dinheiro, o valor devolvido deverá ser atualizado monetariamente.

.....

§ 6º O seguro-garantia continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver realizado o pagamento do 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.

.....

Art. 78.

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 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.

.....
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.

§ 7º 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.

§ 8º Ocorrendo a transferência e sub-rogação previstas no §6º deste artigo, a Administração fica autorizada a realizar a emissão de empenho em nome da seguradora garantidora ou a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

quem esta indicar, em relação às obrigações pecuniárias decorrentes do contrato original.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em de de 2017.

Deputado FÁBIO MITIDIERI
Relator