

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Sr. AUGUSTO COUTINHO)

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o contrato de permuta de imóvel público por edificação a construir com liberação antecipada do bem, mediante garantia de conclusão.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescida do art. 102-A:

"Art. 102-A. Nas contratações de obras e serviços de engenharia que envolvam a permuta de bem imóvel da Administração Pública por edificações a construir, nos termos da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, o edital poderá prever a transferência da posse ou da propriedade do imóvel ao contratado antes da conclusão do objeto, desde que observadas as seguintes condições cumulativas:

I – a transferência do imóvel somente ocorrerá após a adjudicação pelo vencedor do contrato;

II – o contratado deverá apresentar, como condição para a transferência do imóvel e para o início da execução contratual, garantia na modalidade seguro-garantia, que preveja a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, nos termos do art. 102 desta Lei;

§1º O valor da garantia prevista no inciso II deste artigo não será inferior a 100% (cem por cento) do valor de avaliação do imóvel público a ser permutado ou a 100% (cem por cento) do valor do contrato para a execução da obra, aplicando-se o que for maior.

§ 2º Alternativamente ao seguro-garantia de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, será admitida fiança bancária que contenha cláusula de performance equivalente, obrigando a instituição



financeira, em caso de inadimplemento do afiançado, a assegurar a conclusão da obra, seja pela contratação de terceiros ou por outros meios eficazes, sob as mesmas condições de valor e prazo de garantia.

§3º O edital de licitação, a ser realizada preferencialmente na modalidade concorrência ou leilão, deverá prever as condições e os requisitos mínimos e obrigatórios da apólice de seguro-garantia ou da carta de fiança bancária, incluindo, necessariamente, cláusulas que definam o rito e os prazos para a caracterização do inadimplemento e para o acionamento da cláusula de retomada da execução pela seguradora ou instituição financeira, visando à continuidade e à conclusão da obra.

§4º O custo estimado da garantia exigida neste artigo deverá constar da composição da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) do orçamento de referência da Administração, devendo o valor final ser refletido na proposta de preço do licitante vencedor.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nossa proposição legislativa visa a modernizar os instrumentos de contratação da Administração Pública, criando um mecanismo seguro e eficiente para viabilizar empreendimentos de infraestrutura, especialmente aqueles que podem ser realizados por meio da permuta de imóveis públicos ociosos por obras de interesse coletivo.

O modelo atual, regido pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), embora tenha avançado, ainda se mostra restritivo para operações complexas como a permuta de um imóvel por obra com pagamento antecipado *in natura*. A Lei nº 14.133/2021 trata a antecipação de pagamento como uma exceção (art. 145) e estabelece limites de garantia (art. 96) insuficientes para mitigar o risco inerente à transferência de um ativo público antes do recebimento da contraprestação.



Essa situação gera insegurança jurídica para o gestor público, que hesita em adotar soluções inovadoras por receio de questionamentos (justificáveis) dos órgãos de controle.

Nosso projeto de lei vem para preencher essa lacuna, ao criar uma nova modalidade contratual, o *contrato de permuta com liberação antecipada e garantia de conclusão*, estabelecendo regras e salvaguardas robustas.

A proposta está assentada na premissa fundamental da garantia integral e de *performance*, por meio da exigência de um seguro-garantia com cláusula de retomada (*step-in*) ou fiança bancária equivalente, no valor de 100% do risco.

Essa garantia não se limita a uma indenização financeira, mas busca assegurar a conclusão da obra, que é a real materialização do interesse público. Ao transformar a seguradora ou o banco em um gestor de crise com interesse direto no sucesso do projeto, cria-se uma poderosa camada de fiscalização e gestão de risco, alinhando os interesses privados ao público.

A exigência de garantias, especialmente uma de *performance* que pode chegar a 100% do valor do imóvel ou do contrato, representa um custo financeiro significativo para o licitante. Esse custo, materializado no prêmio do seguro ou na comissão da fiança bancária, é um componente direto do preço final da obra e, por conseguinte, onera o valor das propostas apresentadas na licitação. Se a Administração não incluir uma estimativa para essa despesa em sua planilha orçamentária, o valor de referência do certame se tornará artificialmente baixo e, portanto, irrealista. Tomamos o cuidado especial de dispor sobre essa questão no nosso PL.

Afinal, eventual omissão de nossa parte geraria um risco sistêmico para a contratação. Propostas de licitantes diligentes, que corretamente precificarem o alto custo da garantia, seriam provavelmente desclassificadas por excederem um orçamento de referência falho. Isso poderia levar a licitações fracassadas (sem propostas válidas) ou desertas (sem interessados). O cenário mais perigoso, contudo, é o que favorece a seleção adversa: a contratação de uma empresa que, para vencer o certame, apresenta uma proposta inexecutável por ter subestimado ou ignorado o custo



da garantia. Tal empresa teria maior probabilidade de enfrentar dificuldades financeiras durante a execução do contrato, aumentando o risco de inadimplimento – o exato evento que a garantia de alta performance visa mitigar.

A legislação e a jurisprudência dos órgãos de controle são claras quanto à necessidade de orçar tais custos. O Decreto nº 7.983/2013, que estabelece regras para a elaboração de orçamentos de obras e serviços de engenharia, determina (no art. 9º) que o preço global de referência deve ser acrescido do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), o qual deve evidenciar em sua composição, no mínimo, a "taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento". Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (TCU) reforça essa diretriz de forma consistente. O Acórdão nº 2.622/2013-Plenário, por exemplo, não apenas reitera que seguros e garantias compõem o BDI, como também apresenta faixas de percentuais de referência para o item "Seguro + Garantia", demonstrando que a estimativa desse custo é uma prática consolidada e tecnicamente viável.

A correta alocação do custo da garantia no BDI do orçamento de referência transcende o formalismo contábil. É um vetor de transparência, governança e planejamento. Ao ser obrigada a estimar esse custo, a Administração é compelida a realizar uma análise custo-benefício explícita sobre a exigência da garantia, avaliando se o nível de segurança pretendido justifica o ônus financeiro transferido ao custo final do projeto. Isso torna o "preço da segurança" uma variável transparente para a sociedade e para os órgãos de controle, permitindo uma avaliação mais precisa da vantajosidade da operação de permuta em relação a outros modelos contratuais.

Os benefícios esperados são o fomento a investimentos em infraestrutura, aumento da competitividade nas licitações, potencial redução de custos para o Estado e maior celeridade na entrega de benfeitorias e equipamentos públicos à sociedade (hospitais, rodovias, escolas etc.).

Ao regulamentar esse tipo de operação, inspirada em estruturas financeiras modernas como o *Project Finance*, o Brasil dará um passo importante para destravar investimentos e modernizar sua



Administração, tudo isso dentro de um ambiente de máxima segurança jurídica e proteção ao erário.

Por essas razões, contamos com o apoio dos nobres Pares, no sentido do debate, aprimoramento e aprovação desta relevante proposição.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado AUGUSTO COUTINHO

2025-13658

