

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016, do Senador Cássio Cunha Lima, que *dispõe sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade segurado setor público, determinando sua obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), alterando a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer o limite de cobertura do seguro garantia em 100% (cem por cento) do valor do contrato, além de prever outras providências.*

Relator: Senador **WILDER MORAIS**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 274, de 2016, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, que determina a obrigação de seguro garantia, com cobertura integral, em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou superior a dez milhões de reais.

A proposição está dividida em oito Capítulos.

O Capítulo I elenca as disposições gerais (arts. 1º a 11). Além de definições que são utilizadas ao longo do projeto, o primeiro capítulo inclui o comando central de exigência do seguro garantia em contratações públicas a partir de dez milhões de reais, imponível a todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, de todos os entes federativos (art. 1º). Também estipula a possibilidade de a seguradora exigir contragarantia do tomador equivalente até ao valor segurado na respectiva apólice (art. 4º).

O Capítulo II dispõe sobre o anteprojeto e os projetos básico e executivo (arts. 12 a 18), sujeitando a emissão da apólice de seguro garantia à apresentação do projeto executivo (art. 12), e a celebração e execução do contrato principal à apólice de seguro garantia (art. 13). Também estipula prazo de trinta dias para a seguradora analisar o projeto executivo, podendo apresentar sugestões de alteração ao responsável pelo projeto ou contestá-lo, caso em que deverá apresentar parecer ou laudo técnico apto a justificar os defeitos do projeto executivo apresentado. Sendo o projeto executivo elaborado pelo tomador, a Administração Pública disporá também de trinta dias para sugerir alterações ou contestar tecnicamente o projeto (art. 14). A readequação ou manutenção justificada do projeto executivo será feita no prazo de quinze dias (art. 15). Caso

SF/18426.23442-51

julgue incipiente ou inadequado o anteprojeto e/ou os projetos básico e executivo apresentados, a seguradora poderá negar-se a emitir a apólice de seguro garantia (art. 16).

O Capítulo III exige a anuênci da seguradora no caso de alteração essencial do contrato principal, facultado ao tomador constituir novo contrato de seguro garantia com outra seguradora em caso de negativa de anuênci (art. 19). Eventual diferença no valor do contrato principal ensejará o respectivo ajuste do valor de garantia, com emissão de endosso de cobrança ou restituição de prêmio equivalente à alteração do valor da apólice e, se for o caso, de sua vigênci (art. 20).

O Capítulo IV trata do poder de fiscalização da seguradora, autorizando-a a fiscalizar livremente a execução do contrato principal e a atestar a conformidade dos serviços e dos materiais empregados, bem como o cumprimento dos prazos pactuados (art. 21), sem afetar a obrigaçao do tomador em acompanhar a execução contratual com corpo técnico próprio (art. 25).

O Capítulo V especifica procedimentos formais relativos à caracterização do sinistro (arts. 26 a 30) e à execução da apólice (art. 31). A seguradora indenizará o segurado até o limite da garantia da apólice, por meio de: (i) contratação de outra pessoa jurídica para realizar o contrato principal; (ii) assunção própria da execução da parcela restante do projeto com mão de obra própria ou por intermédio de terceiros contratados, nos limites das obrigações assumidas pelo tomador no contrato rescindido; ou (iii) financiamento do próprio tomador inadimplente para complementar a obra, desde que dentro dos prazos contratados. Caso o segurado não aprove as alterações propostas pela seguradora quanto a prazo, condições e preço para a conclusão da obra ou do fornecimento de bem ou de serviço, a seguradora procederá com indenização em espécie seguindo o relatório final de regulação do sinistro.

Na hipótese de execução parcial do contrato, o valor de indenização equivalerá ao montante proporcional ao percentual do contrato ainda não executado, em relação ao valor global deste contrato, somado ao valor do custo adicional para a conclusão do projeto (art. 31, § 5º).

Na hipótese de a seguradora optar por executar diretamente o contrato principal, o segurado obriga-se, ainda, a pagar à seguradora o restante do valor do contrato parcialmente inadimplido (§ 7º). Na hipótese de outorga do restante da execução do contrato inadimplido a terceiro, a seguradora pode utilizar o meio de seleção que julgar adequado ao regular adimplemento do contrato (§ 8º).

O Capítulo VI altera o texto das Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para exigir a cobertura de cem por cento do valor do contrato na contratação de obras, serviços e fornecimentos no âmbito



SF/18426/23442-51

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com valor igual ou superior a dez milhões de reais.

O Capítulo VII estabelece o prazo de vigência da apólice, em regra igual ao prazo estabelecido no contrato principal a que esteja vinculada a apólice de seguro garantia; determina a adaptação da vigência da apólice às modificações no prazo de execução do contrato principal ou do documento que serviu de base para a aceitação do risco pela seguradora, mediante a anuência da seguradora (art. 34); e elenca os eventos para a extinção do seguro (art. 36).

O Capítulo VIII traz a cláusula de vigência, tornando facultativa a utilização do seguro garantia nas novas contratações já a partir da data de sua publicação e passando a ser obrigatória após 120 dias dessa data (art. 39).

Na justificação, o autor enfatiza que os constantes problemas de alterações de projetos, superfaturamentos, atrasos e abandonos de obras públicas deixam o Poder Público desprotegido ao celebrar contratos com empresas privadas para a realização de obras ou fornecimento de bens ou serviços, favorecendo a ocorrência de atos de corrupção. Além disso, a experiência internacional, principalmente norte-americana e europeia, demonstra que a contratação pública somente tem eficiência, previsibilidade e segurança de amortização do investimento público com a adoção de um sistema abrangente de seguro garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas privadas ao contratar com o Estado.

Ainda segundo o autor, atualmente o artigo 56 da Lei nº 8.666, de 1993, que prevê o seguro garantia como modalidade opcional de garantia na contratação pública, não realiza a sua finalidade de incentivo à regular execução dos contratos, pois os atuais patamares de importância segurada são muito baixos, tornando incipientes os incentivos à elaboração de criteriosa avaliação de subscrição da apólice por parte das seguradoras. A contratação compulsória do seguro garantia sinaliza o objetivo de superação do atual paradigma de gestão e execução dos contratos públicos, criando mecanismos que garantam ao Estado a amortização do investimento público, mediante a execução do contrato no prazo, condições e preço contratados.

O Projeto de Lei n. 274, de 2016, teve a honra de contar, ainda em sua fase embrionária, com as inestimáveis contribuições do Jurista Modesto Carvalhosa, que liderou um trabalho irretocável, republicano, de elevada qualidade técnica, consolidado no anteprojeto de Lei de performance bond, integralmente apresentado ao Senado Federal pelo então Vice-Presidente, o Sen. Cassio Cunha Lima (PSDB/PB).

A proposição foi encaminhada somente a esta Comissão, em decisão terminativa. No prazo regimental, não recebeu emendas.



SF/18426.23442-51



SF/18426/23442-51

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade, além de se pronunciar quanto ao mérito, acerca das matérias que lhe forem submetidas. O art. 91, § 1º, V, do Regimento autoriza que esta CCJ deliberar terminativamente sobre o tema objeto da proposição.

Iniciemos, pois, pela análise de constitucionalidade. Nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre seguros e, a teor do inciso XXVII, editar normas gerais sobre licitações e contratos.

O PLS nº 274, de 2016, trata de matéria de competência da União, sobre as quais o Congresso Nacional e quaisquer de seus membros têm competência para a iniciativa de proposição, com base no art. 48 da Lei Maior. Ademais, a proposição não se insere no rol de iniciativa privativa do Presidente da República, fixado pelo art. 61 da Carta Magna, nem está entre as matérias sobre as quais o Chefe do Executivo pode dispor por meio de decreto (art. 84 da CF).

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende aos pressupostos de novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento legal vigente.

Entretanto, há uma questão pontual de juridicidade a ser superada. O § 5º do art. 31 do PLS prevê que, na hipótese de execução parcial do contrato, o valor devido pela seguradora a título de indenização equivalerá ao montante proporcional ao percentual do contrato ainda não executado, em relação ao valor global deste contrato, “somado ao valor do custo adicional para a conclusão do projeto”. Na verdade, há óbice legal à estipulação de garantia em valor acima ao do interesse segurado (art. 778 do Código Civil), como seria o caso, já que tal custo adicional que é mencionado pelo autor não está incluído no valor da apólice de seguro garantia – motivo pelo qual estamos propondo emenda de ajuste a este parágrafo. De fato, o valor segurado é o expresso na apólice, como já determina o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que regula os seguros, estabelecendo que as apólices “mencionarão a responsabilidade máxima da Sociedade Seguradora, expressa em moeda nacional, para cobertura dos riscos neles descritos e caracterizados” (art. 83).

Também se observa que o projeto, a despeito de recentemente apresentado, está desatualizado em seu art. 7º em face da nova Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que *dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, e que traz disposições conflitantes

com o novo PLS em relação à constituição de garantias em contratos de empresas públicas e sociedades de economia mista – o que nos leva a apresentar emendas para adequar aquela Lei aos termos propostos no PLS.

Em relação à técnica legislativa, em geral o projeto atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com exceção de alguns pequenos ajustes na ementa e na inserção do enunciado do objeto após o preâmbulo, bem como ajustes de redação nos arts. 3º, 6º e 9º, para tornar mais clara a redação. No que tange a esses itens, estamos propondo emendas com adaptações para melhoria do texto original e aderência à boa técnica legislativa.

Cabe observar, ainda, que o projeto em análise não tem implicação direta sobre as finanças públicas. Ainda que mencione contratações do setor público, a contratação da apólice de seguro garantia é feita diretamente pelo contratado do setor privado, ao benefício do setor público segurado.

Não se vislumbra, portanto, vício de constitucionalidade, antijuridicidade ou de natureza regimental no PLS, considerando os ajustes que estamos propondo ao texto original em nosso voto.

Quando ao mérito, não há reparo a ser feito. Como bem menciona o autor, o PLS cria um sistema que limita o diálogo entre os administradores públicos e as empresas privadas durante a execução do contrato, interpondo entre eles a figura da seguradora, na condição de principal interessada no correto adimplemento do contrato público.

Em assim fazendo, lida diretamente com os problemas reiterados de alterações de projetos, superfaturamentos, atrasos e abandonos de obras públicas, superando esse quadro de ineficiência que se torna sujeito à ocorrência de atos de corrupção. Dessa forma, constitui ferramenta essencial que complementa, aprimora e moderniza o regime de licitação pública de obras e fornecimentos, baseados nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 12.462, de 2011.

Como já mencionado, consideramos oportuno oferecer as seguintes emendas para fins de aprimoramento da redação final: uma para ajustar a ementa; uma segunda para incluir o artigo introdutório com o enunciado do objeto da proposição, à luz da Lei Complementar nº 95, de 1998; outras duas para ajustar a Lei nº 13.303, de 2016, às disposições da proposição; uma quinta para deixar o comando do art. 6º mais claro, em relação ao limite de cobertura das apólices; uma sexta para deixar a redação do art. 9º mais clara; e, por fim, uma sétima no § 5º do art. 31 para garantir o limite do valor segurado à cobertura de cem por cento do valor da obra estipulado no contrato principal, como seguem.



SF/18426/23442-51

III – VOTO

Em vista de todo o exposto, opinamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016, e, no mérito, votamos pela sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

EMENDA N° - CCJ (ao PLS nº 274, de 2016)

Dê-se à Ementa do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016, a seguinte redação:

“Dispõe sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade segurado setor público, determinando sua obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); e altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*, e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que *institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC*, para estabelecer o limite de cobertura do seguro garantia em 100% (cem por cento) do valor do contrato.”

EMENDA N° - CCJ (ao PLS nº 274, de 2016)

Inclua-se o seguinte art. 1º, renumerando os demais:

“**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade segurado setor público.”

EMENDA N° - CCJ (ao PLS nº 274, de 2016)

O art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** Aplica-se esta Lei, além dos artigos expressamente mencionados, no que couber, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.”



SF/18426.234442-51

EMENDA N° - CCJ
 (ao PLS nº 274, de 2016)

O art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º** É vedada a utilização de mais de um seguro garantia de mesma modalidade para cobrir o mesmo objeto, salvo no caso de apólices complementares que prevejam exatamente os mesmos direitos e obrigações para as partes, observado o valor total da obra ou do fornecimento de bem ou serviço, conforme estabelecido no contrato principal.”

EMENDA N° - CCJ
 (ao PLS nº 274, de 2016)

O art. 9º do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** Caso existam dois ou mais contratos parciais de seguro garantia que cubram o mesmo objeto do seguro, em benefício do mesmo segurado ou beneficiário, a seguradora responderá com os demais garantidores pelo prejuízo comum, de forma proporcional ao risco assumido.”

EMENDA N° - CCJ
 (ao PLS nº 274, de 2016)

Suprime-se o trecho “somado ao valor do custo adicional para a conclusão do projeto” do § 5º do art. 31 do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016.

EMENDA N° - CCJ
 (ao PLS nº 274, de 2016)

Inclua-se o seguinte artigo no final do Capítulo IV, renumerando os posteriores:

“**Art.** O art. 70 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

SF/18426.23442-51

“Art. 70.

.....
§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos com o valor global igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), é obrigatória a constituição de garantia na modalidade de seguro garantia de execução do contrato, que cubra 100% (cem por cento) do valor do contrato.

.....” (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18426.23442-51