



Marcia Cicarelli Barbosa de Oliveira



Thais Scavasin de Moraes Polla

Introdução

Recentemente, foram propostos projetos de lei visando alterar as regras para o seguro garantia em contratos públicos. O foco da alteração é a Lei nº 8.666/93, que cuida das normas para licitações e contratos firmados pela Administração Pública.

O texto atual do art. 56 da Lei nº 8.666/93 prevê o seguro garantia como uma das alternativas de garantia que podem ser exigidas pela Administração para o contrato firmado, deixando a escolha a cargo do contratado. Dispõe, ainda, que o valor da garantia, independentemente da modalidade escolhida, não excederá a 5% do valor do contrato principal, podendo chegar a 10% em contratos de grande vulto e complexidade técnica.

Projetos de Lei no Senado Federal

Três Projetos de Lei tramitam no Senado Federal: PL 268/16, PL 274/16 e PL 559/13. O PL 559/13 encontra-se na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional e os demais ainda aguardam aprovação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sob o argumento de que a garantia atual é muito baixa, sendo insuficiente para concluir obras em caso de descumprimento contratual, as quais acabam paralisadas, o PL 268/16 propõe a alteração do art. 56 para tornar o seguro garantia obrigatório para contratos públicos (deixando de ser mera discricionariedade da Administração e opção do contratado), bem como aumentar o valor da garantia para o mínimo de 25% até 100% do contrato. O Projeto também estabelece que a seguradora poderia efetuar o pagamento da indenização em dinheiro ou realizar o objeto do contrato principal por meio de terceiros, mas sob sua integral responsabilidade, conforme for acordado com o órgão contratante.

Já o PL 559/13, por meio da Emenda nº 66 - CI, tem a pretensão de substituir e revogar a Lei nº 8.666/93. O seguro garantia continuaria sendo uma das opções de garantia do contratado, contudo,

as principais modificações propostas ao sistema atual de garantias seriam o aumento do valor da garantia (para qualquer modalidade), que seria de até 100% para contratos de grande vulto e de 10% a 50% para os demais contratos, bem como, no caso de opção pelo seguro garantia, a possibilidade de exigir da seguradora a assunção das obrigações contratuais do contratado.

Dentre as justificativas do PL 559/13 estão argumentos como o de que o risco das contratações públicas estaria atualmente nas mãos da Administração, já que a Lei nº 8.666/93 afasta a possibilidade de participação efetiva do mercado privado na cobertura desses riscos. A inspiração do Projeto foi o modelo norte-americano (Heard Act, substituído pelo Miller Act, ainda vigente), pelo qual há a obrigação de apresentação de seguro garantia em contratos públicos e a possibilidade da seguradora, em caso de descumprimento do tomador, pagar a indenização, financiar a empresa inadimplente para conclusão da obra dentro do prazo, ou assumir a execução das obras, por si mesma ou contratando outras empresas.

Há, ainda, o PL 274/16, de autoria do Senador Cassio Cunha Lima e que contou com a participação do jurista Modesto Carvalhosa, que pretende regulamentar o seguro garantia para contratos públicos de valor igual ou superior a R\$ 10 milhões, tornando-o obrigatório e determinando que a importância segurada seja de 100% do valor do contrato. Este Projeto pretende tornar a seguradora uma terceira interessada na execução regular do contrato, dando-lhe o poder/dever de fiscalizar a execução do contrato, atestar a conformidade de serviços e prazos, realizar auditoria técnica e contábil, e podendo, até mesmo, iniciar de ofício a regulação de um sinistro. O Projeto define sinistro tanto como o inadimplemento do contrato, seja em caso de inexecução parcial ou total, como a rejeição da obra/serviço pelo poder público, por considerar que o que foi realizado estaria em desacordo com o contrato.

Concluindo a seguradora pela existência de cobertura do sinistro, ela poderá contratar outra empresa para concluir o contrato, assumir a execução da parcela restante com mão de obra própria ou terceiros contratados, ou financiar o tomador inadimplente para concluir a obra no prazo. As conclusões da seguradora e as medidas que pretender adotar precisam ser ratificadas pelo segurado, o que, caso não ocorra, ensejará a obrigação de pagar a indenização em dinheiro.

Além disso, este Projeto traz, como requisito à emissão da apólice, a apresentação do projeto executivo; prevê às seguradoras a possibilidade de exigir do tomador contra-garantias até o limite da importância segurada; estabelece que alterações do contrato dependerão de anuênciam da seguradora e veda a prestação de seguro garantia por seguradora que tenha vínculo societário com o tomador.

Este Projeto também se inspira no modelo norte-americano (Miller Act) e em legislações europeias, visando adotar um sistema de seguro garantia abrangente, que efetivamente assegure o fiel cumprimento das obrigações assumidas com o Estado.

Acreditam seus autores que o sistema de garantia proposto evitaria problemas com alterações de projetos, superfaturamento, atrasos e abandonos de obras públicas, que tornam a gestão pública ineficaz e favorecem a corrupção, bem como ocasionam a falta de amortização dos investimentos públicos. O objetivo final das alterações propostas, segundo eles, seria reduzir a corrupção, pois seriam estabelecidos critérios objetivos para a atuação dos administradores públicos, além de limitar o diálogo entre estes e as empresas privadas contratadas, uma vez que haveria a intermediação da seguradora, no papel de principal interessada no correto adimplemento do contrato (sob pena de ser obrigada a indenizar ou assumir a execução do contrato).

Projetos de Lei na Câmara dos Deputados

Além dos Projetos do Senado, existem outros Projetos de Lei em trâmite na Câmara dos Deputados com o mesmo escopo de alterar o art. 56 da Lei nº 8.666/93. São eles: PL 1242/2015, PL 2391/2015, PL 5536/2015, PL 5549/2016 e PL 5830/2016.

Embora mais sucintos que os do Senado, as propostas são bastante similares, como: a obrigatoriedade do seguro garantia; o aumento da importância segurada (para 30%, 100% e até 120% do valor do contrato); a exigência de fiscalização por parte da seguradora e a possibilidade de a seguradora substituir o pagamento da indenização pela conclusão da obra, sob sua integral responsabilidade.

Conclusão

O valor da importância segurada atualmente vigente realmente tem se mostrado incompatível com o objetivo da garantia exigida pelo Poder Público, que é o cumprimento dos contratos públicos, em especial, a conclusão de obras.

Contudo, deve-se ponderar que o aumento da importância segurada acarretará em aumento de prêmios, o que pode influenciar no valor dos contratos públicos e até, em casos extremos, vir a representar um impedimento à participação de determinadas empresas nos certames, em razão de falta de capital para contratação do bid bond.

Outro ponto que demanda atenção e traz preocupação ao mercado refere-se à obrigatoriedade de efetiva atuação das seguradoras nas obras, já que estas não dispõem de corpo técnico ou expertise para tanto e a contratação da mão de obra necessária certamente impactaria na lucratividade das empresas (bem como, indiretamente, também contribuiria para o aumento de prêmio).

Tendo em vista o trâmite de tais projetos, a SUSEP e outros órgãos do mercado securitário estudam aumentar a importância segurada para 30% do valor dos contratos, além de dialogar com o Poder Legislativo, com o intuito de demonstrar os possíveis reflexos negativos que as alterações propostas, se aprovadas da forma como estão, provocariam.

Fonte: Artigo publicado originalmente na revista [Opinião.Seg nº 12 - Agosto de 2016](#).