

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER Nº 02/2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 22, de 2019, que "Regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, o disposto no § 3º do art. 56, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências."

Autor: Deputado IOLANDO ALMEIDA

Relator: Deputado DANIEL DONIZET

I – RELATÓRIO

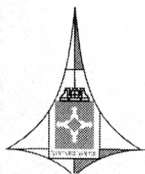
Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) o projeto em epígrafe, de autoria do Deputado Iolando Almeida, que tem por objetivo, ao regulamentar o disposto do § 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tornar obrigatória a contratação de seguro garantia de execução de contrato pelo tomador em favor do Poder Público, em todos os contratos públicos cujo valor seja igual ou superior a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), no âmbito do Distrito Federal, conforme determina o art. 1º da proposição.

O art. 2º, por sua vez, apresenta as definições de termos técnicos utilizados ao longo do projeto de lei, tais como: seguro garantia; tomador; segurado; apólice; contrato principal; endosso; prêmio; sinistro; indenização; e valor da garantia.

O art. 3º reforça a aplicabilidade no âmbito distrital, no que couber, da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Os arts. 4º e 5º dispõem sobre a possibilidade de exigência de contragarantia, bem como sobre as condições de sua utilização.

PL Nº 22, 19
FOLHA Nº 22 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Conforme o art. 6º, fica vedada a utilização de mais de um seguro garantia da mesma modalidade para o mesmo objeto, ressalvado o caso de apólices complementares que prevejam exatamente os mesmos direitos e obrigações para as partes.

O art. 7º sujeita à lei, caso seja aprovada, os regulamentos próprios publicados pelas sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas, e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Distrito Federal.

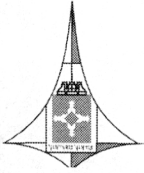
O art. 8º veda a prestação de seguro garantia no caso de haver vínculo societário direto ou indireto entre tomador e seguradora. Os arts. 9º, 10 e 11 tratam respectivamente da responsabilidade solidária da seguradora com os demais garantidores; dos casos de subcontratação; e da forma de solução dos litígios decorrentes do seguro garantia.

No Capítulo II do projeto de lei, os arts. 12 a 15 dispõem sobre o momento da apresentação de anteprojetos, projeto básico e executivo e o momento da emissão da apólice do seguro garantia, bem como sobre os prazos para a seguradora analisar esses projetos antes da emissão da apólice. Além disso, os arts. 16 a 18 versam sobre as hipóteses de recusa de emissão da apólice e sobre a execução do projeto executivo a partir da emissão da apólice.

O Capítulo III do projeto de lei, nos arts. 19 a 20, discorre sobre as hipóteses de alteração do contrato principal e as consequências no contrato de seguro.

No Capítulo IV, os arts. 21 e 22 autorizam a seguradora a fiscalizar, por meio de representante, a execução do contrato e a atestar a conformidade dos serviços prestados e dos materiais empregados. O art. 23 determina que o tomador deve colaborar com a seguradora no fornecimento das informações requeridas. O art. 24 prevê as competências da seguradora relacionadas à fiscalização. E o art. 25 determina que, a despeito da fiscalização da seguradora, o segurado permanece obrigado ao acompanhamento da execução contratual.

No Capítulo V, o art. 26 define que a hipótese de reclamação do sinistro resulta do inadimplemento do tomador da obrigação. O art. 27 dispõe sobre a obrigação do segurado de comunicar a expectativa de sinistro, concomitante à



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



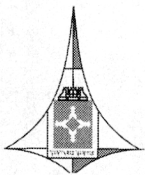
notificação extrajudicial ao tomador de não execução, execução parcial ou irregular do contrato principal. O art. 28 discorre acerca do prazo para apresentação da defesa escrita por parte do tomador. O art. 29 apresenta os procedimentos a serem realizados após transcorrido o prazo para a defesa escrita. O art. 30 descreve o procedimento investigativo da ocorrência do inadimplemento contratual, após a regular comunicação do sinistro. Por fim, o art. 31 estabelece que, caso se verifique a caracterização do sinistro, a seguradora sub-roga-se nos direitos do segurado contra o tomador.

No Capítulo VI, o projeto de lei nos arts. 32 a 35 trata do prazo de vigência do seguro, da responsabilidade pelo pagamento do prêmio à seguradora e das hipóteses de extinção do seguro garantia.

O Capítulo VII discorre acerca da eficácia da lei (art. 36), da cláusula de vigência (art. 37) e de revogação (art. 38).

Na justificação da iniciativa, o autor defende que a lei proposta visa disciplinar o § 3º do art. 56 da Lei 8.666/1993, que ainda não se encontra regulamentado no âmbito do DF. O dispositivo a ser regulamentado, segundo o autor, "estabelece que para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato". O deputado complementa ainda, ao citar justificativa de Projeto de Lei semelhante que tramita no Senado Federal, em relação ao seguro garantia "A superação do seu uso facultativo, atualmente prevista pela Lei de Licitações, pela contratação compulsória sinaliza o objetivo de, através da norma dedicada aos aspectos contratuais da apólice, prestar contribuição decisiva à superação do atual paradigma de gestão e execução de contratos públicos, criando mecanismos que garantam ao Estado a amortização do investimento público, mediante a execução do contrato no prazo, condições e preços contratados".

A proposição foi distribuída para exame de mérito e admissibilidade à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF), e para exame de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



No âmbito da CEOF, não foram apresentadas emendas e a proposição recebeu parecer pela admissibilidade.

Nesta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. O parecer sobre a admissibilidade quanto aos três primeiros aspectos tem caráter terminativo.

Inicialmente, observamos que, embora a ementa do projeto de lei enuncie a intenção de regulamentar o § 3º da Lei nº 8.666/1993, o tema tratado ao longo do texto legislativo proposto dispõe essencialmente acerca dos procedimentos e condições referentes à exigência de contratação de seguro garantia nos contratos administrativos a serem avençados entre particulares e a administração pública distrital.

Nesse sentido, quanto à constitucionalidade, observamos que, nos termos do art. 22 da Constituição Federal, de 1988, a atividade legiferante referente a seguros, independente do objeto garantido por estes, é privativa da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

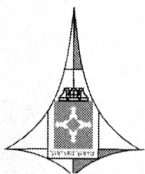
...

*VII - política de crédito, câmbio, **seguros** e transferência de valores;*

...

Assim sendo, ao dispor sobre seguros garantidores de contratos administrativos realizados entre particulares e a administração pública distrital, a iniciativa da proposição em exame vai de encontro à Constituição Federal, uma vez que o ente distrital não possui competência para legislar sobre a matéria.

Embora a inconstitucionalidade identificada seja suficiente para inadmissão, em caráter terminativo, da proposição e para a dispensa da análise dos demais



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



aspectos submetidos ao exame desta CCJ, algumas impropriedades jurídicas merecem destaque.

A primeira delas refere-se ao art. 1º do projeto de lei que torna obrigatória a contratação de seguro garantia de execução de contrato pelo tomador em favor do Poder Público, em todos os contratos públicos cujo valor seja igual ou superior a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). Salientamos que o § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93 estabelece com clareza que o seguro garantia constitui uma das modalidades de garantias possíveis nos contratos administrativos a ser escolhida pelo contratado. Além disso, o *caput* do art. 56 determina que a exigência de garantia se encontra na esfera da discricionariedade da autoridade competente. Analisemos o dispositivo:

*Art. 56. **A critério da autoridade competente**, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, **poderá ser exigida prestação de garantia** nas contratações de obras, serviços e compras.*

*§ 1º **Caberá ao contratado optar** por uma das seguintes modalidades de garantia:* (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - (VETADO).

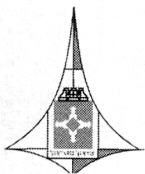
II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

...



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Observamos ainda que, segundo o inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e para as empresas públicas e sociedades de economia mista:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

...

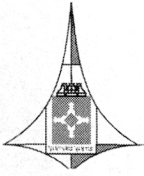
A União estabeleceu essas normas gerais quando editou a Lei nº 8.666/1993, no que se refere à administração direta, autarquias e fundações públicas. Reiteramos que as normas da Lei nº 8.666/1993 aplicam-se a todos os entes da federação. É inadmissível, pois, que o DF legisle em sentido contrário daquele previsto na Lei nº 8.666/1993, atingindo inclusive o direito subjetivo do contratado em optar por uma das modalidades de garantia elencadas na referida Lei, já que além de ser injurídico e ilegal, afronta a Constituição Federal.

Merece destaque também o art. 7º do Projeto de Lei que determina estarem sujeitos à lei, caso seja aprovada, os regulamentos próprios, devidamente publicados pelas sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas, e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Distrito Federal. As empresas públicas e sociedades de economia mista submetem-se ao regramento do seu estatuto jurídico, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, a qual, a exemplo do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, no art. 70 autoriza a prestação de garantia de obras, serviços e compras, facultando ao contratado a opção entre caução em dinheiro, seguro-garantia e fiança bancária:

*Art. 70. **Poderá** ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.*

*§ 1º Caberá ao contratado **optar** por uma das seguintes modalidades de garantia:*

PL nº 22/19
FOLHA nº 27 RUBRICA 6



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



I - caução em dinheiro;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

...

Dessa forma, assim como ocorre com o art. 1º, o art. 7º do projeto de lei em exame fere a lei federal que regulamenta as normas gerais sobre licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista, atingindo também a Constituição Federal.

Pontuamos ainda, ao analisar o conteúdo do *caput* do art. 19 do projeto de lei, flagrante ilegalidade e injuridicidade, quando confrontamos este dispositivo com os princípios do Direito Administrativo e com a Lei nº 8.666/1993. Vejamos a redação proposta para o *caput* do art. 19 do Projeto de Lei nº 22/2019:

Art. 19. Dependerá de anuência da seguradora sua vinculação às alterações do contrato principal propostas pelo tomador e pelo segurado, após a emissão de apólice de seguro garantia correspondente, que modifiquem substancialmente as condições consideradas essenciais pelas partes no momento da celebração do contrato de seguro garantia.

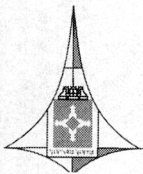
...

O dispositivo contraria o princípio da supremacia do interesse público que constitui alicerce do regime jurídico-administrativo do qual advêm as características específicas do contrato administrativo, entre estas as cláusulas exorbitantes.

Assim, ao determinar que dependem da anuência da seguradora as alterações no contrato principal, depreendemos do dispositivo que o interesse da seguradora seria preponderante em relação ao interesse público. Entendemos ser incoerente com o ordenamento jurídico atual que a possibilidade, por exemplo, de a Administração alterar unilateralmente o contrato em razão do interesse público, consoante o art. 58 da Lei nº 8.666/1993, dependa de anuência de particular estranho ao contrato administrativo.

Por fim, salientamos que, consoante o art. 130 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, para ser admitida uma proposição deve, entre outros requisitos, tratar de matéria de competência do Distrito Federal sujeita à deliberação da Câmara Legislativa, além de observar a juridicidade e sua correta inserção no ordenamento jurídico, se a matéria vier a ser aprovada. A proposição em análise, conforme

PL Nº 22 / 19
FOLHA Nº 28 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça

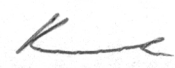


demonstrado, não atende a estes requisitos. Dessa forma, revela-se em desconformidade com as regras regimentais.

Por todo o exposto, com fundamento nos incisos VII e XXVII do art. 22 da Constituição Federal; e nos incisos I e IV do art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 22, de 2019.

Sala das Comissões, em


Deputado REGINALDO SARDINHA
Presidente


Deputado DANIEL DONIZET
Relator



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça



FOLHA DE VOTAÇÃO

PROPOSIÇÃO Nº PL 22-2019

Regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, o disposto no § 3º do art. 56, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

Autoria: Deputado(a) **Iolando Almeida**

Relatoria: Deputado(a) **Daniel Donizet**

Parecer: **Pela Inadmissibilidade**

Assinam e votam o parecer os Deputados:

TITULARES	Presidente	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	P	x				
Martins Machado					x	
Daniel Donizet	R	x				
Roosevelt Vilela		x				
Prof. Reginaldo Veras		x				
SUPLENTEs		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
	TOTAIS	4			1	

() Concedido Vista ao(s) Deputado(s): _____

Em: _____

() Emendas apresentadas na reunião: _____

RESULTADO:

(x) APROVADO

☒ Parecer do Relator - CCJ

☐ Voto em separado – Deputado _____

() REJEITADO

Relator do parecer do vencido – Deputado _____

21ª REUNIÃO ORDINÁRIA, em 08.10.2019

Patricia Nogueira de Andrade Moraes

Secretária da CCJ

Mat. 22.233

Comissão de Constituição e
Justiça

PL 22-2019

FL nº 30 Rubrica