Of 295

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

	ATA
ACEITO EM 15 / 02 /2017	9716
APROVADO EM 22/ 03 /2017	9737A
REJEITADO EM / /2017	
ARQUIVO	

INDICAÇÃO Nº 790 **/2017**

PROTOCOLADO SOB Nº 1150**/2017**

EM 14 / 02 / 2017

13

URGENTE

O vereador abaixo assinado, após ouvida a Casa na forma regimental, **indica ao Executivo Municipal que torne obrigatório a contratação de seguro garantia para as empresas que executarem obras para a Prefeitura Municipal. Dessa forma, deverá ser incluído essa obrigatoriedade em processos licitatórios e em contratações, prevendo um seguro mínimo de 120% do valor total da obra. Com isso, as empresas ficam obrigadas a ressarcir o Município em caso de abandono da obra, não causando prejuízos aos cofres públicos.**

Rio Grande, 14 de fevereiro de 2017.

Filipe Branco
Vereador do PMDB

VISTO

Presidente

Justificativa: em plenário

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
PROCESSO Nº 2208
30 / 05 / 2017
RUBRICA | FOLHAS
RIO GRANDE

CIDADE HISTÓRICA
RIO GRANDE
PATRIMÔNIO DO
RIO GRANDE DO SUL

Estado do Rio Grande do Sul

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

GABINETE DO PREFEITO

280 anos
A GENTE VIVE UMA GRANDE HISTÓRIA

MENSAGEM/300

Rio Grande, 25 de maio de 2017

Excelentíssimo Presidente:

Em atenção ao ofício n° 0295/17, Ind. 790/2017, em atendimento a proposição do Vereador Filipe Branco, que torne obrigatório a contratação de seguro garantia para as empresas que executarem obras para a Prefeitura Municipal, vimos encaminhar em anexo, cópia do Parecer n° 037/PGM/2017, elaborado pela Procuradoria Geral do Município (PGM) acerca dos impedimentos legais e mesmo os inconvenientes de tal alteração para o erário público, em que pese a proposta possuir o mérito de preocupar-se com as obras públicas.

Respeitosamente,

ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER
Prefeito Municipal

À sua Excelência o Senhor
Ver. JOSÉ CLAUDINO ALVES SARAIVA
Presidente da Câmara Municipal
NESTA CIDADE

BSA

Doe órgãos, doe sangue: Salve vidas!

Parecer nº 037/PGM/2017

Vem a esta Procuradoria, através do PD 18639/2017, pedido de análise acerca de solicitação, oriunda da Câmara Municipal do Rio Grande, que versa sobre obrigatoriedade de seguro garantia em "processos licitatórios e em contratações" de obras para a Prefeitura Municipal.

O pleito, se bem compreendido, é de que a Administração torne obrigatória, em qualquer contrato de obra licitado e contratado pelo Executivo, a contratação, pela empresa que executará a obra, de "seguro garantia" que tenha um piso "mínimo" de 120% do valor total da obra.

Quanto ao tema, o ilustre Chefe do GCLC juntou antecipadamente, a título de contribuição, considerações importantes extraídas de decisões do TCU, bem como de críticas feitas por doutrinadores. Tais manifestações são contrárias à adoção do referido instituto, de forma obrigatória, apontando em síntese que:

a) Tal obrigatoriedade, na fase de habilitação, pode acabar por restringir o caráter competitivo da licitação;
b) Fazem distinção entre as empresas com capacidade para pagar por tal seguro, e aquelas com menor capacidade para arcar com tal custo;
c) A própria Lei de Licitações já prevê penalidades para as adjudicatárias que deixarem, injustificadamente, de cumprir o que se obrigaram a partir do que disposto no Edital do certame licitatório.

Baseado nisto, e a partir de um estudo da legislação atual e do debate que já vem sendo feito em âmbito nacional e no Estado de São Paulo, bem como pelo próprio setor de seguradoras, chegamos à conclusão de que, por ora, a adoção de determinada prática, de forma impositiva, como proposta, encontraria impeditivos legais, traria poucos benefícios e, por fim, poderia agregar custos adicionais às contratações, que seriam bancados, ao fim, pela própria municipalidade, com evidente desvantagem para a Administração. A seguir, explanaremos os argumentos que levam a tal conclusão.

DS

1) DO DEBATE EM NÍVEL NACIONAL

1.1) DO DEBATE LEGISLATIVO

Pedido idêntico, de obrigatoriedade de seguro garantia em contratos de obras públicas, tem sido debatido em âmbito federal, a partir da tramitação de alguns Projetos de Lei na Câmara dos Deputados (como os PL 1242/2015 e 5854/2016). No Senado, proposições semelhantes buscam modernizar o regramento das licitações públicas, prevendo inclusive a revogação das Leis 8.666/93 e 10.520/2002. Aliás, no Senado, o PLS nº 559/2013 (Agenda Brasil) já teve aprovação em plenário, tendo sido encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados. Também foram encontrados projetos no mesmo sentido tramitando junto ao legislativo do Estado de São Paulo.

Em sendo o PLS aprovado no Senado o instrumento que, se sancionado, deverá nortear as licitações em todos os âmbitos da Administração Pública, preferível, portanto, que a presente análise tome o mesmo como base. Neste, o instrumento do seguro garantia está alocado no Título VI, Capítulo II – Das Garantias, mais especificamente nos arts. 89 e 90. No texto lá aprovado, haveria a faculdade, a critério da autoridade competente, de se exigir prestação de garantia, podendo ser esta na modalidade de caução, seguro-garantia ou fiança bancária.

No caso de obras e serviços de engenharia, prevê ainda o texto, o edital poderá obrigar a seguradora, em caso de descumprimento pelo contratado, de subrogar-se nos direitos e obrigações deste (art. 89 do referido PLS).

Vista a questão da existência de projetos de lei em tramitação em nível federal, que visam não só alterar a Lei Geral de Licitações, como até mesmo revogá-la completamente, substituindo-a por outro diploma totalmente novo, parece-nos inadequado que o Município venha a anteceder-se à discussão, legislando de forma a modificar normas gerais de licitação.

Até porque, sempre importante destacar, a Constituição define como sendo de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação, como claramente se vê da leitura do art. 22, inc. XXVII, da CF:

> 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, § 1°, III;. (grifamos)

DS

Por sua vez, aos Municípios compete legislar de forma apenas suplementar, naquilo que lhe couber e não for vedado (não estiver estipulado dentro das normas gerais em nível federal), conforme segue:

> CF, art. 30. Compete aos Municípios:
>
> (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Dessa forma, leis que alterem, de forma radical – como a aqui sob foco – o procedimento licitatório, atribuindo ônus ao licitante (que, certamente, o repassará aos administrados, na forma do preço da proposta), podem ser consideradas como invasão de competência atribuída, por força de norma constitucional, privativamente à União.

1.2) DO DEBATE PELO MERCADO

Pesquisando o que especialistas da área do seguro, francamente interessados, têm defendido sobre esta questão, vê-se que, mesmo estes, ainda que favoráveis à ideia por lhes colocar diretamente em um gigantesco mercado, sugerem limites bem menores na definição do seguro-garantia.

O grupo segurador JMalucelli, por exemplo, com atuação em nível nacional e líder na modalidade seguro-garantia, não esconde que "o aumento no percentual limite do seguro garantia, é apontado como uma das prioridades do mercado segurador há alguns anos"[1]. No mesmo texto apontado, a informação de que, de acordo com o presidente da Comissão de Riscos de Crédito e Garantia da Federação Nacional de Seguros Gerais, sr. Roque de Holanda Melo, "o mercado segurador concorda com o aumento do percentual para 30% do valor do contrato" – atualmente este percentual é 5%, sendo que alguns casos podem chegar até 10%.

Ainda segundo a mesma fonte, "hoje, os 5% garantidos pelo seguro garantia não auxiliam de forma efetiva na conclusão dos contratos públicos. **Mas 100% de teto é irreal**". E, de acordo com o jornal Valor Econômico, a Susep (Superintendência de Seguros Privados) também é contra tal percentual. O que dirá, então, os 120% sugeridos!

O executivo opina ainda no sentido de que, se aprovado em percentual de 100%, tal obrigatoriedade "excluiria de imediato pequenas e médias empresas das

DS

[1] www.jmalucelliseguradora.com.br/aumento-no-percentual-limite-do-seguro-garantia-pode-sair-ainda-este-ano/

concorrências públicas, e mesmo as grandes teriam capacidade limitada a emitir uma ou duas apólices, devido ao alto custo que o seguro representaria no orçamento".

E, obviamente, cabe aqui acrescentarmos que tal custo, por fim, seria repassado ao administrado (contribuinte), uma vez que não é crível supor-se (e nem razoável) que uma cláusula impositiva colocada pela Administração Pública resulte em oneração direta à margem de lucro das empresas da iniciativa privada.

Voltando à seara legislativa, outro argumento de quem tem apoiado o uso mais amplificado do seguro-garantia é de que seria uma forma de "combater a corrupção", pois seria "quebrada a interlocução direta entre fornecedor e governo". Inclusive na justificativa do Projeto de Lei nº 1242/2015, do deputado federal Sr. Deley, vai informado que "(...) no Brasil o maior conhecedor desse processo é a Petrobras. Ela têm vários contratos de *performance bond* [nomenclatura utilizada nos EUA, segundo o PL] quando interessa à empresa".

Porém, como restou comprovado após todos os episódios envolvendo a petrolífera, nem mesmo tais instrumentos conferem proteção contra a corrupção que a atingiu em cheio nos últimos anos. Até porque, trazer mais um ator (a seguradora) ao cenário da contratação, na prática, cria mais um "personagem" na tramitação da execução da obra e do pagamento da mesma, o que, no cenário brasileiro, infelizmente, se traduz em mais uma "janela de oportunidade", no sentido pejorativo da expressão.

Por último, cabe salientar que a Lei federal 8.666/93 já prevê, como forma de minimizar a possibilidade de ocorrência de inadimplência contratual por parte das empresas licitantes, vários dispositivos penalizadores.

2) CONCLUSÃO

Analisados tanto o cenário legislativo, quanto as questões jurídicas já existentes, e ainda a própria opinião do mercado segurador (interessado direto na aprovação de medidas como a aqui em debate), temos que a criação de cláusula obrigatória, impondo um seguro-garantia "mínimo" representando 120% do valor total da obra, em todos os processos licitatórios ou mesmo nas contratações de obras pela Prefeitura Municipal, não está respaldado pela legalidade, pois importaria em invasão de competência da União, bem como restringiria a livre e ampla concorrência. Além disso, em análise preliminar, somos de opinião que a mesma não traria benefício

DS

direto, mas sim aumentaria os custos da contratação, os quais seriam repassados à contratante e, por consequência, aos contribuintes, que sempre pagam a conta.

É o parecer, o qual submeto à apreciação superior.

Rio Grande, 23 de maio de 2017.

Germano S. Leite
Assessor Superior – OAB/RS 83.362

DocuSigned by:
5D523CC4B436450...
23-05-2017