



Parecer N.º 165/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 139/2019 que “Institui a obrigatoriedade de contratação de Seguro-garantia de Cumprimento em contratações de obras e serviços realizadas pelo Estado de Mato Grosso e seus Municípios e dá outras providências.”

Autor: Deputado Guilherme Maluf.

Relator (a): Deputado (a)

Dr. Eugênio

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/02/2019, sendo colocada em primeira pauta no dia 26/02/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 13/03/2019, conforme as fls. 02/08v.

O projeto em referência visa instituir a obrigatoriedade de contratação de Seguro-garantia de Cumprimento em contratações de obras e serviços realizadas pelo Estado de Mato Grosso e seus Municípios e dá outras providências.

O Autor em justificativa informa:

A presente proposição surge a partir da necessidade de criação de garantias que estimulem a conclusão de obras públicas e realização de serviços contratados pelo Poder Público, com a qualidade necessária.

Considerando o alto número de obras públicas, e o aumento da construção civil, é pertinente que se busque uma maior segurança, haja vista, que houve, uma elevação no número de acidentes e problemas nas obras, principalmente em obras públicas. Nesse contexto estarão protegidos pelo seguro, o contratante da obra, projeto ou serviço, bem como, toda e qualquer pessoa física ou jurídica estranha ao contrato que for de alguma forma prejudicada, por danos materiais, corporais ou morais, causados na execução do serviço, conforme emissão da ART ou RRT.

Há que se ressaltar, que a má qualidade das obras civis tem sido objeto de preocupação. Tem-se evidenciado, o surgimento de problemas na construção logo após a entrega da obra, das mais diversas formas, em algumas situações são descumpridos editais, contratos, e a construção é feita com materiais de baixa

1



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



qualidade ou com a utilização de mão-de-obra pouco qualificada, o que resulta na baixa durabilidade das construções.

Já o seguro garantia surgiu nos Estados Unidos em virtude da inadimplência de construtores em obras públicas. Em 1893, o congresso americano aprovou o chamado “Heard Act”, estabelecendo a obrigatoriedade das cauções de garantias em todos os contratos governamentais.

Em 1935, entrou em vigor o denominado “Miller Act”, que incorporou uma maior proteção ao Estado, como, por exemplo, a utilização de garantias para fornecedores e mão de obra contratada. Evitou-se, assim, que o Estado viesse a ser executado judicialmente pelo inadimplemento de seus contratados junto a terceiros.

Essa lei estabeleceu a exigência de diversas garantias nas obras federais como, por exemplo, as garantias de concorrência (“bid bond”), de cumprimento da obra (“performance bond”) e de pagamento de obrigações com a mão de obra, com os fornecedores e com os subempreiteiros (“labor and material bond”).

A Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Em seu inciso II do parágrafo 1º do artigo 56, com redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994, foi estabelecida a previsão do seguro-garantia como garantia nas contratações de obras, serviços e compras, a critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório.

A análise histórica dos contratos tipo “performance bond” nos Estados Unidos da América e na Europa mostra que esse instituto securitário se mostrou como uma força ativa para diminuição de desvios de recursos de obras públicas, enfim, um instituto prático de combate à corrupção.

Entretanto, cabe analisar que a União, no exercício da sua competência, estabeleceu normas gerais com a promulgação da Lei Federal nº 8.666/93, e dispôs no seu artigo 56 que “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”.

Ficou, a partir daí, introduzido no ordenamento doméstico a modalidade de garantia prestada pelo seguro-garantia, que passou a ser regulamentada pela Susep a partir de 1994.

Em regra, a Lei autoriza prestação de garantia de até 5% (cinco por cento) do valor do contrato (art. 56, § 2º), podendo ser elevada para até 10% (dez por cento) se o contrato tiver como objeto obras, serviços e fornecimentos de grande vulto,



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis (art. 56, § 3º).

Entendemos que esses percentuais são exíguos e que o valor garantido deveria ser no mínimo a metade do valor total da obra, mas compete a União legislar normas gerais sobre licitações e contratos, cabendo ao Estado apenas suplementar, todavia, é vedado dispor de modo contrário, conforme o artigo 24 da Constituição Federal.

Sendo assim, a presente propositura tem como escopo ser um primeiro passo para uniformização de securitização nas obras públicas no Estado de Mato Grosso.

Conforme o exposto, entendemos como de fundamental importância, submeto aos nobres pares a presente proposta a qual solicito o devido apoio para sua análise e aprovação.

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão Infraestrutura Urbana e de Transporte para emitir parecer, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 06/07/2022 (fl. 14v).

Na sequência a proposição cumpriu a segunda pauta no período de 12/07/2022 a 10/08/2022, sendo enviados os autos à esta comissão, cujo recebimento se deu na data de 29/08/2022 (fl. 14v).

Na data de 14/09/2022 esta Comissão de Constituição Justiça e Redação - CCJR, em consulta ao sistema de consulta pública pelo sítio eletrônico da A.L.M.T. verificou que **não há projeto em tramitação que trate de matéria idêntica ou semelhante**, sendo, portanto, inovadora em seu objeto.

Não consta no Projeto de Lei, qualquer Ficha Técnica pela Secretaria de Serviços Legislativos (SSL).

Não consta a apresentação de quaisquer emendas e/ou substitutivos, no prazo regimental, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

3



II – Análise

Cabe à Comissão De Constituição Justiça E Redação - CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

A proposição em exame visa determinar a instituição da obrigatoriedade de contratação de Seguro-garantia de Cumprimento em contratações de obras e serviços realizadas pelo Estado de Mato Grosso e seus Municípios e dá outras providências.

Assim dispõe a propositura apresentada:

Art. 1º Esta Lei institui a obrigatoriedade de contratação de Seguro-garantia de Cumprimento em contratações de obras e serviços realizadas pelo Estado de Mato Grosso e seus Municípios.

Art. 2º É obrigatória a exigência de apólice de Seguro-garantia de Cumprimento nas obras, projetos e serviços e compras contratados pelos órgãos da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, e das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais e municipais.

§ 1º Para efeitos desta Lei, entende-se:

- I - o Seguro-garantia de Cumprimento como sendo aquele tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado;
- II - o Segurado é o órgão da administração direta e indireta, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista contratante de obra, projeto ou serviço;
- III - a Sociedade Seguradora é a empresa seguradora contratada pelo tomador;
- IV - o Tomador é a Empresa de Engenharia, Arquitetura e Agronomia que realizará obra, projeto ou serviço contratada pelo segurado.

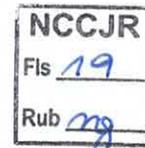
§ 2º A presente Lei será regida pelos critérios estabelecidos pelos §§ 2º e 3º do art. 56 da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, ou por qualquer legislação que vier a substituir o limite de garantia previsto na citada Lei.

§ 3º Contratações com valores inferiores ao teto praticado no Estado para a modalidade licitatória do tipo convite, poderão ser dispensadas, individualmente, da exigência do caput.

Art. 3º As apólices de seguro de que trata o artigo 1º deverão ser apresentadas pela Empresa, no momento da assinatura do contrato junto ao órgão público estadual ou municipal.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parágrafo único O Seguro-garantia de Cumprimento deverão ser específicos para cada obra, projeto ou serviço.

Art. 4º Para assegurar a plena execução de obras, projetos e serviços de engenharia contratados pelos Poderes do Estado e Municípios, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, também será exigido o Seguro-garantia de Cumprimento.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Inicialmente, é necessário destacar que, cabe **unicamente à União** editar normas de caráter privativo, não podendo, os Estados-Membros suplementá-las, quando constantes do artigo 22, da Constituição Federal, “in verbis”:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

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

(...)

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)

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Notadamente, a presente propositura enquadra-se na hipótese de **competência privativa** do ente federativo União, e desse modo, salvo a existência de Lei Complementar autorizativa sobre questões específicas das matérias do art. 22, não é lícito ao Estado Membro legislar, sobre a matéria em questão, conforme determina o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

No caso, a União editou a norma Lei 8.666/1993 (Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.).



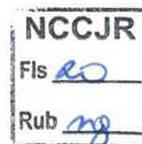
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A regulamentação da referida norma federal ocorre através do decreto n.º 7.746, de 5 de junho de 2012, (sendo que o decreto n.º 11.045, de 13 de abril de 2022, revogou os decretos n.º 7.840, de 12 de novembro de 2012 e o decreto n.º 7.843, de 12 de novembro de 2012), **apesar de o conteúdo do decreto não ser relevante ao presente caso.**

Além do decreto retro mencionado, **não existe Lei Complementar alguma que enquadre a pretensão legislativa apreciada, na hipótese da exigência do parágrafo único do art. 22 da constituição federal.**

Em atenção ao raciocínio desenvolvido, quanto à interpretação da Constituição Federal no seu Art. 22 (competência legislativa **privativa da União**), deve-se levar em conta que **não se encontra no rol de competências do Estado-Membro, no art. 24 da Constituição, qualquer autorização para que estes venham a legislar sobre essas matérias, no caso, a saber, a criação da obrigatoriedade de contrato-seguro em situações em que a norma geral (Lei 8.666/1993) concede possibilidade de decisão de contratação nessa modalidade ao executivo.**

Nesse sentido, o ensino de José Afonso da Silva:

Não é, porém, porque não consta na competência comum que Estados e Distrito Federal (este não sobre polícia militar, que não é dele) não podem legislar suplementarmente sobre esses assuntos. Podem e é de sua competência fazê-lo, pois que nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados.

Tanto isso é uma técnica de repartição de competência federativa que os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo em primeiro lugar, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e, em segundo lugar, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária”.

(SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 503-504).



Entendimento esse, que já foi (e tem sido) adotado pelo **Supremo Tribunal Federal** quando da análise da **ADI 3.735**, de relatoria do Min. Teori Zavascki, no seu voto, relativa à hipótese de estar, o Estado-Membro, invadindo competência da união para legislar sobre regras gerais de licitação

“No arranjo de competências legislativas instituído pelo texto da CF/88, a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos foi privativamente outorgada ao descortino da União (art. 22, XXVII). Esta privatividade, contudo, não elidiu a competência dos demais entes federativos para legislar sobre o tema. Na medida em que se limitou ao plano das “normas gerais”, a própria regra, de competência do art. 22, XXVII, da CF pressupôs a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, “não gerais”, a serem editadas pelos demais entes federativos, no desempenho das competências próprias que lhes cabem, seja com fundamento nos arts. 24 e 25, §1º, da CF – no caso dos Estados-membros – ou no art. 30, II, da CF – no tocante aos Municípios. Isso quer dizer que, embora tenha sido capitulada como uma competência legislativa de exercício privativo da União, a disciplina geral de licitações e contratos não segue estritamente o mesmo regime jurídico que caracteriza as demais incumbências previstas no art. 22 da Constituição Federal, cuja transferência para os Estados somente é admitida mediante autorização formal de lei complementar, e mesmo assim, apenas, para o tratamento de questões específicas (art. 22, § único, da CF). Por essa razão, há na doutrina quem subscreva o posicionamento de que a edição de normas gerais sobre licitações e contratos estaria melhor acomodada no repertório do art. 24 da Constituição, título que abriga as hipóteses de competência concorrente na Federação brasileira”.

(ADI 3735, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

A Posição Do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que as pretensões de Estados-Membros em alterar uma norma geral da Lei 8.666/1993, constituem-se em violação de competência, conforme, por exemplo o decidido na **ADI 4748/PR** onde a **Ministra Carmen Lúcia ressalta não ser nova a questão no STF**, que tem assentado a inconstitucionalidade e de normas estaduais que ultrapassam a regulamentação geral de matérias cuja competência é da União. A respeito, mencionam-se os seguintes julgados:

- RE N.º 547.063, Relator o Ministro Menezes Direito, Primeira Turma, julgado em 07/10/2008, publicado no DJe de 12/12/2008;
- ADI N.º 3.670, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, publicado no DJ de 18/05/2007;



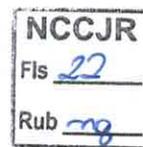
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



- ADI N.º 3.059-MC, Relator o Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2004, publicado no DJ de 20.8.2004;

Ora, não por outro motivo, o Ministro Celso de Mello, Relator, assim se pronunciou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.667/DF pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

“a usurpação da competência legislativa, quando praticada por qualquer das pessoas estatais, qualifica-se como ato de transgressão constitucional. (...) Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo “ultra vires”, transgredir a legislação fundamental ou princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes à determinada matéria”

(ADI 2.667/DF, Relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, publicado no DJ de 19.6.2002).

É nesse sentido a ação inicialmente mencionada (ADI 4748/PR):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PARANAENSE N. 17.081/2012. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO: INC. XXVII DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Ao se determinar que o poder público adquira o mínimo de 65% (sessenta e cinco por cento) dos bens e serviços definidos em sistema de registro de preços, na Lei estadual se invadiu a competência privativa da União para estabelecer normas gerais sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista no inc. XXVII do art. 22 da Constituição da República.

2. No § 4º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993 se dispõe que “a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições”.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.



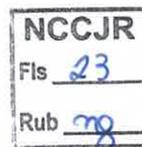
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(ADI 4748/PR, Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 11/09/2019 e com publicação no DJe de 27/09/2019)

Pode ser levantado o argumento, corretamente, que é competência dos Estados-Membros legislar suplementarmente acerca de termos especiais, em atenção aos interesses locais, em matéria de licitação e contratação.

Entretanto, não há, nessa atribuição de competência, autorização da Constituição, nas competências dos Estados-Membros (art. 24) para **disciplinar a matéria de forma diversa** das normas gerais estabelecidas pela União.

Exercendo a sua competência privativa, a União legislou sobre as normas gerais de licitação e contratação, através da lei 8.666/1993. Assim, em seu art. 56, “caput” interpretado em conjunto com seu inciso II do parágrafo 1º, dispõe:

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)

(...)

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

Em razão do exposto, tendo em vista que os argumentos apresentados na justificativa da proposta, como seu texto, não lograram êxito em alcançar as hipóteses de exceção à regra de competência privativa da união para legislar sobre normas gerais de legislação e contratação, é necessário que o parecer seja contrário pelo demonstrado vício formal de inconstitucionalidade.

Assim, vislumbramos os vícios formais de inconstitucionalidade que se constitui em óbice para a aprovação do presente projeto de lei, sendo o parecer pela **rejeição** da propositura.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 139/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf, em face de vício formal de inconstitucionalidade, ante a violação da competência privativa da União para legislar sobre o tema.

Sala das Comissões, em 14 de 03 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 139/2019 – Parecer N.º 165/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 14 / 03 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Dr. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 139/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf, em face de vício formal de inconstitucionalidade, ante a violação da competência privativa da União para legislar sobre o tema.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	