

A relevância do seguro garantia nas compras públicas: o papel do performance bond no aperfeiçoamento dos processos de contratação da administração pública brasileira

The relevance of surety bonds in public procurement: the role of the performance bond to the improvement of public procurement processes in the Brazilian public administration

James Batista Vieira
Universidade Federal da Paraíba (UFPA)
E-mail: vieirajames@hotmail.com

Renata Gomes de Macedo
Universidade Federal da Paraíba (UFPA)
E-mail: renatamacedo90@gmail.com

Hermann Atila Hrdlicka 
Universidade Federal da Paraíba (UFPA)
E-mail: hermann.prof@gmail.com

Resumo: O artigo visa ampliar o papel do seguro garantia na contratação e execução de obras públicas no Brasil, destacando o instrumento *performance bond* no processo de gestão das contratações públicas em revisão narrativa sobre a origem de alguns instrumentos de securitização utilizados em larga escala no exterior para discutir a sua relevância e aplicabilidade no setor público brasileiro. A importância do tema e principal motivação desse estudo exploratório propositivo teve origem em levantamento com amostragem por conveniência de 72 contratos, firmados entre os anos de 2015 e 2016, cujos dados foram obtidos por meio do Sistema de Informações Governamentais (SIGA) da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE). Na análise da amostra foram constatadas evidências de recorrência dos problemas derivados da aditivação, como o atraso das obras, que impactam o risco financeiro associado ao montante da obra pública inicialmente orçada. Os resultados apontam que, no Brasil i) o seguro-garantia é um instrumento legal para minimizar riscos financeiros de obras públicas, porém ineficaz; ii) o instrumento de securitização *performance bond*, que na prática internacional protege o patrimônio e os contratos públicos é pouco utilizado no Brasil; iii) a Administração Pública assume a maior parte dos riscos associados à execução; iv) é recorrente nos contratos analisados a utilização de aditivos que atrasam o prazo de execução da obra e elevam o seu preço total final. Os resultados indicam que a adoção de mecanismos mais adequados de securitização pode trazer benefícios significativos ao processo de contratação e execução de obras públicas no Brasil.

Palavras-Chave: Seguro garantia. Performance Bond. Contratação Pública.

Abstract: The article aims to broaden the role of surety in the procurement and execution of public investments in Brazil, highlighting the performance bond instrument in the process of public procurement management in a narrative review about the origin of some large-scale securitization instruments used abroad. Discuss its relevance and applicability in the Brazilian public sector. The importance of the theme and main motivation of this propositional exploratory study originated from a convenience sampling survey of 72 contracts, signed between 2015 and 2016, and at disposal on the Government Information System (SIGA) of the Comptroller General's Office of State of Paraíba (CGE). In the sample analysis was found evidence of recurrence of the problems arising from the additive, such as the delay of the works, which impact the financial risk associated with the amount of the initially budgeted public work. The results shows that in Brazil i) surety insurance is a legal instrument to minimize financial risks of public works, but ineffective; ii) the performance bond securitization instrument, which in international practice specifically protects assets and public contracts, has a few use in Brazil; iii) the Public Administration assumes most of the risks associated with enforcement; (iv) the use of additives which delays the period of completion of the work and raises its total final price is recurrent in the contracts analyzed. The results indicate that the adoption of more adequate securitization mechanisms can bring significant benefits to the process of contracting and execution of public works in Brazil.

Keywords: Surety Bonds. Performance Bond. Public Procurement.

1. Introdução

A sociedade brasileira exige do setor público do Estado melhores resultados no investimento dos recursos públicos. Para realizar esse objetivo, o desenvolvimento e a adoção de novas práticas de fortalecimento da integridade, de promoção da eficiência do gasto e alcance de resultados, especialmente na contratação de bens, serviços e obras, vêm ganhando espaço na reflexão acadêmica e profissional da Gestão Pública. Formas inovadoras de contratação e controle das compras governamentais baseadas em melhorias contínuas ou na exploração de novos conceitos visando o contínuo aprimoramento das técnicas que garantam o sucesso das políticas públicas ocupam uma posição central nesse debate sobre a efetividade do gasto público, particularmente quando realizado nas aquisições de grande vulto, como aquelas relacionadas à contratação dos serviços e obras de engenharia de elevado valor.

Nos últimos anos, em razão dos grandes investimentos públicos realizados para os eventos esportivos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, ficou evidente o elevadíssimo custo que serviços e obras de engenharia mal contratados impõem ao país, seja pelo desperdício de recursos causado por obras inacabadas ou com atraso considerável, baixa qualidade das obras entregues, ou ainda pela elevação significativa dos custos do empreendimento ao longo do período de execução (aditivação dos contratos), causados por projetos mal elaborados ou por má fé, estes evidenciados em diversos acordos de leniência firmados por construtoras criminosas (Lancepress, 2019). Em meados de 2018, quatro anos após a realização do evento esportivo, 11 das 12 cidades sede da Copa do Mundo no Brasil ainda tinham obras públicas inacabadas. A cidade do Rio de Janeiro, em razão das olimpíadas foi à única cidade sede que conseguiu concluir todas as obras contratadas para esse evento (G1, 2018). No entanto, inúmeras obras e serviços contratados para as Olimpíadas sofreram atrasos significativos - como a construção do VLT e a expansão do metro - ou simplesmente não foram concluídas - como a despoluição da Baía de Guanabara. O elevado custo, o atraso recorrente e o abandono do canteiro de obras, após grande investimento de recursos públicos, são situações frequentes na Administração Pública brasileira.

É dever do gestor público promover soluções para contratar e executar esses serviços de maneira eficiente - econômica, técnica e financeiramente equilibrada -, onerando o menos possível a sociedade, respeitando os princípios norteadores da Administração Pública. Com esse propósito, a lei de licitações públicas (Lei nº8.666/1993) rege os processos de compras governamentais no Brasil, visando o uso adequado do dinheiro público, tornando mais rigorosa e objetiva as normas de julgamento das licitações, resguardando com isso, de maneira equânime, as condições de competição entre os licitantes, dando cumprimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Di Pietro, 2008, p. 68).

O investimento na realização de obras de infraestruturas demanda recursos que impactam significativamente o erário público, e causam grande impacto na economia. Por isso, o planejamento, a execução e o controle desse tipo de contratação pública é fundamental. Obras públicas mal geridas comprometem o equilíbrio orçamentário-financeiro do governo e geram

consequências nefastas para a economia. O escândalo na Petrobras e suas ramificações descoberto com a Operação lava-jato, revelou que enormes fraudes nas obras públicas continuam sendo o principal método de financiamento da corrupção no Brasil (TCU, s/d) que tiveram como vetor original o Decreto nº 64.345/1969 que contribuiu para a criação de um oligopólio entre as empreiteiras nacionais, especialmente aquelas que realizam grandes obras no ramo da construção civil (Brasil, 1969), revogado em 1991. Essa situação escancara a necessidade de se buscar formas alternativas para dirimir os riscos contratuais de execução dos contratos firmados entre as empreiteiras e a Administração Pública brasileira.

A ferramenta de que dispõe a Administração Pública para tornar esse processo de contratação mais íntegro e eficiente, mitigando seus principais os riscos, é o seguro garantia. A lei 8.666/1993, em seu art. 56, descreve quais são os tipos de garantia que a Administração Pública pode optar em suas contratações: caução, seguro garantia e fiança bancária, muitas delas devolvidas ou encerradas por ocasião das entregas dessas obras. Ocorre que, na prática brasileira de contratações, a garantia prestada geralmente se limita ao valor mínimo da caução exigida por lei - de 5% ou 10% do valor do contrato, montante, a nosso ver, insuficiente para realmente garantir a execução do contrato. Imaginemos que a totalidade dos contratos se mostram inviáveis em termos de projeto, ou inadimplentes nas execuções – 5 a 10% não irão cobrir esses riscos corroborando as estatísticas por atraso ou abandono por parte dos fornecedores que geram impactos econômicos nocivos. Ao focar apenas nessas modalidades presentes na lei, outras possibilidades de securitização acabam sendo amplamente negligenciadas pela Administração Pública brasileira.

Por essa razão, como esses instrumentos financeiros de garantia das obras públicas (*surety bonds*) não são utilizados na prática, ou são insuficientes para garantir os aportes públicos haja vista os percentuais de caução atuais, nos parece fundamental esclarecer as razões pelas quais a sua adoção - em especial a do *performance bond* - pode contribuir significativamente para aprimorar o resultado das contratações de obras públicas. Nesse sentido, o artigo se mostra oportuno, em função de diferentes iniciativas federais ou estaduais, dentre as quais a nova lei das licitações (PL 1292/95 e seus apensos).

O ineditismo da pesquisa fundamenta-se na avaliação de contratos de obras executadas em atraso no Estado da Paraíba e o custo final como fio condutor para a reflexão sobre formas de se mitigar riscos financeiros e econômicos na Administração Pública. Outros trabalhos articulam aspectos de engenharia (projetos) e operacionais (Moreira, 2018); falta de planejamento (Colpo, Weise, Medeiros & Lobler, 2018); inclusões, modificações de projetos e acréscimos de serviços (Alvarenga, 2019); cronograma dos projetos e planejamento (Rasmussen, 2013); gerenciamento de obras com foco no monitoramento (Carvalho, Paula & Gonçalves, 2018), e outros.

Com esse propósito, a pesquisa está organizada em duas partes. A primeira, uma revisão narrativa sobre securitização de obras públicas, destaca e analisa os mecanismos e as boas práticas internacionais e sua possível adequabilidade ao regime brasileiro de contratações públicas. A segunda, apesar de ter sido etapa preliminar, é a apresentação dos resultados de um levantamento empírico que busca identificar a ocorrência e os efeitos financeiros de uma amostra de 72 (setenta e dois) contratos de concorrência de obras públicas da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba, executados entre os anos de 2015 e 2016, e a ineficácia do seguro-garantia vigente na Lei de Licitações, sem estabelecer os fatores a eles associados.

2. A contratação pública e a evolução do instituto do seguro

É papel da Administração Pública executar uma série de políticas públicas que visam apoiar o desenvolvimento do Estado e atender as necessidades fundamentais da sociedade. Para tanto, o governo formula, implementa e avalia políticas públicas, geralmente de caráter majoritário, dedicadas essencialmente a resolver problemas públicos nas áreas de saúde, educação, segurança, defesa nacional, investimento em infraestrutura, etc. (Wilson, 1983; Secchi, 2010, p.02).

Para implementar essas ações o gestor público necessita contratar terceiros, pois o setor público depende do fornecimento de bens e serviços que são geralmente prestados pelo mercado contratado por meio de processo público e competitivo. Para tanto, realiza licitações públicas e a gestão dos contratos conforme uma série de procedimentos que visam garantir o

interesse público – reduzir os custos, garantir a qualidade, mitigar os riscos de oportunismo contratual. Essa interdependência entre os setores públicos e privado é aprofundada no século XXI, em que a Administração Pública é orientada pelos princípios da nova governança pública, que enfatiza cada vez mais a contratualização na prestação dos serviços prestados à população (Salomon, 2002), aqui entendida como processo de relacionamento entre provedor e prestadores e que permita o planejamento e avaliação eficaz sobre os objetivos, as metas, a acessibilidade e a qualidade no fornecimento de produtos e serviços. Assim, é indispensável, para a realização desses objetivos voltados ao desenvolvimento socioeconômico e à boa utilização dos recursos públicos que haja o aprimoramento dos mecanismos de controle sobre as contratações públicas. Nesse processo a Administração Pública se submete a exigências legais que versam não apenas sobre interesses econômicos (eficiência contratual), mas também, sobre condutas profissionais e éticas esperadas de contratantes e contratados durante a execução dos contratos públicos.

No Brasil, a Lei nº 8.666/93 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que fixa normas para licitações e contratos da Administração Pública (Brasil, 1993). Essa norma foi instituída no sentido de tornar mais rigorosos e objetivos os tramites que envolvem a contratação de bens e serviços de grande vulto. Fixa normas de julgamento das licitações e resguarda, de maneira isonômica a igualdade de condições entre os competidores, com o intuito de promover o interesse público. Segundo Meireles (2011, p.62), a licitação pública consiste exatamente no procedimento pelo qual se busca selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública. Mas o que se observa é que, mesmo com a aplicação da atual lei de licitações, ainda ocorrem inúmeros desvios e vários atos ilícitos são cometidos contra a Administração Pública.

Com a realização da Copa de 2014 e das Olimpíadas 2016, o governo buscou alternativas para executar grandes obras públicas como a reforma de estádios de futebol e dos aeroportos. Um mecanismo utilizado na época foi o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), constituído pela Lei nº 12.462/11, que é um novo regime licitatório com o objetivo de tornar as licitações do poder público mais céleres, sem afastar a transparência e o acompanhamento pelos órgãos de controle (Brasil, 2011). Foi inspirada no modelo da União

Europeia, como também na legislação que rege o modelo pregão no Brasil. A opção pelo Regime Diferenciado de Contratação deverá constar de forma expressa no instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666/1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta lei – justificativa da contratação e da adoção do RDC, conforme o parágrafo 2º, do artigo 1º da Lei nº 12.462/2011 (Brasil, 1993 e 2011).

Diferentemente da modalidade pregão, a Lei nº 8.666/1993 não terá aplicação subsidiária ao Regime Diferenciado de Contratação. O RDC estimula o processo licitatório informatizado, mais célere e transparente, e assume a execução de todas as etapas da obra, bem como de seus riscos. Sob esse regime, a obra deverá entregue no prazo e pelo preço contratado, em conformidade com as condições estabelecidas em edital. Ocorre à inversão da ordem de fases, pois o julgamento precede a habilitação, conforme o art. 12 da referida lei. A combinação de diferentes etapas de disputa entre os participantes, abertas ou fechadas, estimula a concorrência e aumenta os ganhos da Administração Pública. Não existe menção correspondente idêntica na Lei nº 8.666/1993, só similar na Lei nº 10.520/02, art. 3º, incisos I, II, III, IV (Brasil, 1993 e 2011). No entanto, a escolha do RDC não é isenta de críticas entre os doutrinadores, visto que pode se alegar infração ao princípio da publicidade, vez que a Administração Pública só informará o montante a ser gasto depois da escolha do vencedor do certame.

Ocorre que a Administração Pública não precisa, nem pode optar em todos os casos, pelo regime diferenciado de contratação, pois além deste mecanismo a Administração Pública pode garantir a eficiência e a celeridade contratual utilizando os institutos de garantia da própria Lei nº 8.666/1993. O seguro-garantia é uma opção para as licitações, principalmente as relacionadas a obras públicas, com instrumento de garantia e melhoria da execução.

Dentro da administração pública podemos vislumbrar inúmeras situações semelhantes, de elevadíssimo risco econômico e financeiro para o poder público. Por isso, é de extrema relevância considerar de forma responsável os riscos contratuais e prevenir-se em relação a eles. Existem quatro formas típicas para o tratamento do risco de qualquer natureza: i) evitar (encerrando ou não realizando a atividade sujeita ao risco); ii) aceitar (não adotar nenhuma medida para alterar probabilidade de ocorrência do risco); iii) mitigar (tomar medidas para

reduzir a probabilidade ou a consequência do risco); iv) transferir ou compartilhar (caso especial de mitigação em que ocorre a transferência ou compartilhamento de uma parte do risco pela terceirização de atividades ou a contratação de seguros) (Coso, 2007). Devido a sua relevância social, não é possível simplesmente evitar a contratação de obras públicas, da mesma forma que não é possível simplesmente aceitar todos os riscos inerentes sem a realização de qualquer forma de controle e mitigação dos riscos. Por isso, dentre as inúmeras formas de mitigação possíveis dos riscos de contratação de obras públicas, a transferência ou compartilhamento dos riscos assume uma posição de destaque. O seguro não elimina o risco, nem é essa sua função, mas diminui suas consequências negativas ao garantir uma contrapartida monetária pelos dispêndios causados por incertezas.

É nesse contexto que o seguro garantia, previsto pela Lei nº 8.666/93, assume uma posição de destaque dentre os instrumentos existentes para mitigar os riscos na execução das obras públicas (Brasil, 1993). Segundo a Federação Nacional de Seguros Gerais (2018) o seguro garantia dentro dos contratos públicos de obras e serviços serve para cumprir obrigações adquiridas pelo tomador perante o assegurado, servindo como alternativa para diminuir a ocorrência de riscos derivados de falhas de planejamento e execução projeto (FENSG, 2018).

O seguro garantia é de extrema importância para a prática empresarial pública ou privada, uma vez que busca prevenir prejuízos financeiros, servindo também para pessoas físicas – o que é pouco conhecido no Brasil, e visa garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes (Nigri, 2017).

O ciclo vital do seguro depende da satisfação das necessidades das pessoas e/ou organizações apenas enquanto essas necessidades fizerem sentido. Do Código de Hamurabi à italiana "Commenda" e vários outros documentos na Idade Média esclarecem que contratos de seguro estão em uso há milênios. O crédito dessa inovação financeira é dado aos comerciantes chineses de mais de 3.000 a.c., por suas práticas de gerenciamento de risco de divisão de carga entre vários navios para reduzir suas perdas caso uma embarcação com carga não conseguisse completar sua viagem, ou ainda o estabelecimento de armazéns onde uma pequena quantidade da carga de arroz era depositada por todos os navegadores para sacarem quando precisassem repor a quantidade perdida ou roubada por piratas. Desde então, os indivíduos reconheceram a

necessidade de compartilhar os riscos que têm potencial para causar um elevado prejuízo. Em outras palavras, o risco tomado isoladamente é significativo para o indivíduo, mas seu resultado, no agregado, é transferível; por isso, os indivíduos expostos a perdas naturalmente se agregam, precificam a incerteza e eventualmente transformam isso em ativo financeiro vendido para investidores (Buckham, Wahl & Stuart, 2010).

Em Portugal, a atividade seguradora foi regulada pela promulgação das “Regulações da Casa de Seguro de Lisboa”, entrando em vigor em 11 de agosto de 1791, vigendo no Brasil até a Proclamação da Independência. Registra-se a exploração de seguros marítimos com a abertura dos protos brasileiros, em 1808, quando foi fundada a Companhia de Seguros Boa Fé, na Bahia. No Brasil, o seguro é uma das atividades mais antigas, fundamentado na mutualidade, cuja origem lusa remonta o Compromisso Marítimo de Faro, de 1432, em que Dom João I, de Portugal criou um mecanismo para assistir e conceder pensões de sobrevivência a associados que perdiam a capacidade laboral ou contributiva. A mutualidade chegou ao Brasil nas primeiras décadas depois do descobrimento e é tida como uma das mais antigas atividades econômicas regulamentadas no país, gerenciadas pelos jesuítas como o Padre José de Anchieta, que incentivou o mutualismo assistencial e previdenciário (CNSEG, 2018). Somente em 1850, com a promulgação do "Código Comercial Brasileiro" (Lei nº 556, de 25 de junho de 1850) é que o seguro marítimo foi pela primeira vez estudado e regulado em todos os seus aspectos (SUSEP, 2018).

A partir do século XIX numerosas seguradoras aprovaram seus estatutos iniciando suas atividades atuando em diversas áreas relevantes, até mesmo em relação aos seguros de vida. No Brasil, o Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901 (Lei Murinho) regulou o funcionamento das companhias de seguro de vida, marítimos e terrestre, nacionais e estrangeiras, e cria a Superintendência Geral de Seguros, subordinada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de fiscalizar todas as seguradoras que operavam no Brasil (CNSEG, 2018). Em 1939 foi criado o Instituto de Resseguro do Brasil, com isso o Governo Federal procurou evitar que grande parte das divisas fosse consumida com a remessa, para o exterior, de importâncias vultosas relativas a prêmios de resseguros em companhias estrangeiras. A medida garantiu à regulação do resseguro e o fomento as atividades de seguro de modo geral. O

Decreto lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, no art. 39 especifica as áreas de competência dos ministérios e atribui os seguros privados e capitalização ao Ministério da Indústria e do Comércio (CNSEG, 2018).

O Decreto-lei nº 73 de 21 de novembro de 1966, dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regulando suas operações de seguro e resseguro, criando então a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão responsável por controlar e fiscalizar as seguradoras e entidades de previdência privada. E ainda no art. 8º do decreto supracitado, cria o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), dos Ressegurados e das Sociedades e ainda dos corretores habilitados, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) é uma das instituições responsáveis por promover o fortalecimento da livre concorrência, criando condições justas e dando liberdade de crescimento numa esfera de igualdade e desejável concorrência.

A partir de então, o seguro cresceu significativamente em escopo e disponibilidade. Hoje, a indústria de seguros contribui para a economia crescimento e prosperidade nacional de várias maneiras. No nível macro, a indústria de seguros fortalece a eficiência e resiliência da economia ao facilitar a transferência de riscos indesejáveis. No nível micro, traz benefícios i) ao minimizar o impacto financeiro de eventos futuros inesperados e indesejados; e ii) a organizar negócios de cidadãos e desfrutar suas vidas com maior certeza. Como uma ferramenta vital para a gestão de risco, por indivíduos e organizações privadas ou públicas, o seguro desempenha importante papel na vida econômica, social e política em todos os países (Buckham, Wahl & Rose, 2010).

3. O seguro garantia na contratação pública

O seguro garantia, ou obrigação de garantia de execução ou desempenho, é uma ferramenta financeira que serve para garantir qualquer reclamação de um contratante em relação ao seu fornecedor se e quando ocorrer uma eventual inadimplência na entrega do objeto contratado. É usado para garantir o desenvolvimento ou a construção em diferentes projetos, particularmente em grandes obras públicas onde o governo local requer que o empreiteiro

forneça tal garantia como salvaguarda do compromisso de entrega do objeto do contrato ou em caso de falta de liquidez necessária para a continuidade da obra.

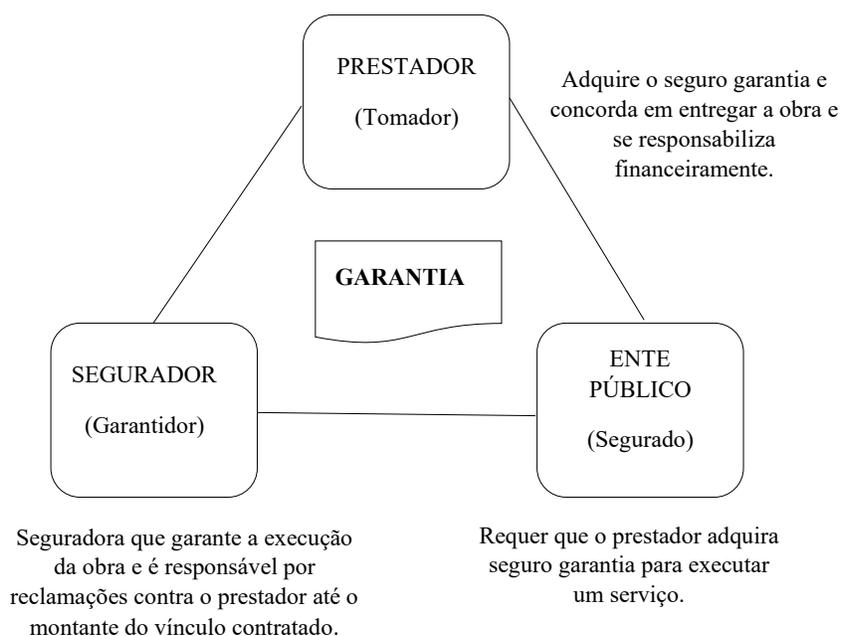
Essa forma de seguro, conhecido como *surety bond* surgiu nos Estados Unidos em decorrência da inadimplência dos construtores de obras públicas. No século XIX, entre 1893 e 1894, o congresso norte-americano determinou a obrigatoriedade das garantias envolvendo a contratação de obras públicas por particulares com o governo federal através do *Heard Act*, ou “lei ouvida”, posteriormente aprimorado pelo *Miller Act* que determinou a contratação de seguro garantia de execução e de pagamento para todos os contratos e serviços públicos federais superiores a cem mil dólares, ou a proteção do seguro garantia de pagamento para contratos superiores a vinte e cinco mil dólares, o que efetivou uma melhoria na execução das obras para o poder público (Galiza, 2015, p. 16). Nesse país, essa atividade de seguros é regulada pela *National Association of Surety Bond Producers* (NASBP, 2018).

No Brasil, ficou estabelecido que o mecanismo (Fig.1) objetiva o cumprimento fiel das obrigações adquiridas pelo tomador (empresas) perante o segurado (administração pública) em razão de licitação pública. Isso é, garante que a empresa vencedora da licitação assinará o contrato de execução mantendo o preço e as condições propostas. O seguro garantia no qual o segurado é o setor público é regulamentado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), por meio da Circular nº 477, de 30 de setembro de 2013 (SUSEP, 2013). O documento objetiva regular o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado, em razão de participação em licitação, no qual será assegurado o valor total da apólice com vigência até o fim do contrato. Esse tipo de seguro garantia é o equivalente brasileiro do tradicional *surety bond*, congênere norte-americano que é utilizado nas contratações de obras públicas desde o final do século XIX. O *performance bond* é uma das espécies de seguro garantia que é adotado de forma sistemática nas obras públicas realizadas no exterior (EUA, Europa, Japão), e que já é previsto na nossa lei de licitação (Galiza, 2015, p. 13).

Para sua realização é fundamental que haja uma avaliação prévia rigorosa das empresas que se candidatam a participar do certame licitatório, principalmente nas obras públicas de grande custo. A partir dela se torna possível a emissão do *bid bond* que é outro

instrumento opcional com a finalidade de habilitar a participação de uma empresa em concorrência para fornecimento de bens e/ou a prestação de serviços e garantir que, se vencedora, a empresa assinará e posteriormente dará fiel cumprimento ao contrato de execução; normalmente antecede um *performance bond*. Esses instrumentos diminuem os riscos associados aos processos licitatórios, uma vez que um terceiro, uma instituição financeira ou seguradora, avaliará as capacidades financeira, fiscal, técnica e de execução dos ofertantes de bens e serviços, coobrigando-se pelo cumprimento integral do instrumento contratual e de todas as exigências contidas nele. Dessa forma, contribui para mitigar os riscos de que a Administração Pública sofra os prejuízos da má gestão dos contratos de obras públicas.

Figura 1: Relações presentes no seguro garantia de obras públicas



Fonte: Figura elaborada pelos autores

O seguro garantia, tipo *performance bond*, é um contrato bilateral expresso com direitos e obrigações de caráter trilateral (Vollbrecht & Lewis, 2009, p.7). É um seguro garantia que pode ser exigido pelo contratante e pago pelo contratado a uma seguradora, ou grupo de seguradoras (resseguro), que garante à Administração Pública a entrega do objeto contratado –

especialmente utilizada em contratos complexos e de alto custo, como serviços, obras e mesmo para garantir obrigações derivadas de concessões públicas (Nunes & Lehfeld, 2018, p.139). Conforme disposto no Quadro 1, o seguro garantia não se confunde com uma operação de seguros comum.

Quadro 1: Diferenças entre seguro garantia e seguro comum

	Seguro comum	Seguro garantia
Número de partes no acordo	Duas	Três
Perdas esperadas	Espera perdas. Cálculos atuariais indicam as perdas esperadas segundo um conjunto de fatores e suas taxas são ajustadas segundo flutuações no mercado.	Não espera perdas. A sinistralidade é Zero. A garantia leva apenas os riscos que sua experiência de subscrição indica serem seguros. Se houver risco relevante na operação o seguro não é emitido.
Perdas recuperáveis	Quando uma seguradora paga um seguro comum, normalmente não haverá recuperação desse montante, pois já foi provisionado pelos demais segurados.	Um seguro garantia é como um empréstimo: a seguradora empresta seu crédito ao tomador. Uma vez que há uma inadimplência, a seguradora recupera sua perda junto ao tomador ou terceiros indenizadores.
Como o prêmio é calculado	Prêmios são baseados em avaliações atuariais que analisam a proporção de perdas com o tipo de bem a ser segurado e tem muito pouco a ver com algum projeto ou condições financeiras do segurado, a não ser condições específicas de seguro, como riscos de construção, responsabilidades profissionais, etc.	Baseado nas características do tomador (prestador), incluindo sua história financeira, experiências anteriores com seguros garantia, portfólio de obras realizadas, e valor dos contratos encerrados. Em caso de obras longas o prêmio pode apresentar outros fatores para refletir o aumento nos riscos a longo prazo.
Prêmios cobrem despesas	Sim, inclusive perdas esperadas, em função de riscos assumidos maiores que os reais, o que indica folga financeira para cobrir eventuais despesas e perdas.	Sim, grande parte do prêmio está relacionado a taxas de serviço para cobrir despesas com investigações em candidatos não qualificados e para emissão do prêmio.
Custo	É o preço estipulado para o risco de perda do bem conforme cálculos atuariais relacionados,.	No exterior, entre 0,5% e 3,0% do montante do contrato. No Brasil, por envolver taxas diferenciadas de empréstimos, pode-se associar a SELIC mais um ganho percentual na faixa de 3% a 5%, mais despesas.
Cobertura	Depende do tipo de operação, mas entre 80 a 100% do montante assegurado.	Normalmente 100% do contrato e ao menos 10% do custo de manutenção de defeitos no primeiro ano depois da entrega da obra.

Fonte: Elaborado pelos autores (adaptado de Howtovies, 2018).

Segundo Carvalhosa (2017) são diversos os objetivos que o seguro garantia, em especial o *performance bond*, pode contribuir diretamente para alcançar:

- Garantir o preço, a qualidade e os prazos dos contratos;
- Possibilidade de retorno do investimento público: prazos rigorosamente cumpridos;
- Exigência de projeto técnico elaborado com detalhamento adequado à qualidade exigida e prazos;
- Exigência de empenho da verba orçamentária para a obra;
- Impedir a interlocução direta entre o Poder Público e as empreiteiras e fornecedores;
- Quebrar do quadro de corrupção sistêmica;
- Facilitação do licenciamento da obra nos diferentes níveis federal, estadual e municipal (em razão da garantia assegurada de qualidade).

Carvalhosa (2017) esclarece que no *performance bond* a seguradora assume a obrigação de responder perante o ente público contratante pelo descumprimento da obrigação por parte do prestador da obra contratada, ou seja, depende unicamente do cumprimento (*performance*) do contrato perante o poder público, sendo o valor do ressarcimento fixado na apólice. Segundo o jurista, a soma do ressarcimento deve corresponder ao total do montante da obra, incluindo todos os valores adicionais ou acessórios (Carvalhosa, 2016).

O mecanismo do “*Performance Bond*” é simples: se a empreiteira não concluir, atrasar ou executar de forma inadequada a obra encomendada, a seguradora promoverá a conclusão e/ou reparos necessários, quer contratando terceiro para tanto, quer indenizando o Poder Público para que este contrate terceiro com esse objetivo. A obrigação de reparar prejuízos estimula a seguradora a fiscalizar de perto a obra, cobrando da empreiteira o cumprimento de cada prazo e obrigação contratual. Evita-se, assim, que a fiscalização recaia sobre o Poder Público, cujos agentes têm se mostrado fáceis de interesses privados (São Paulo, 2017).

Por sua vez, há um equilíbrio contratual quando se estabelece o seguro garantia total da obra. Para executar a apólice o ente público deve estar rigorosamente cumprindo com suas obrigações junto ao contratado, nos estritos termos presentes no *performance bond*. Além disso, deve notificar tanto o inadimplente quanto a seguradora, principalmente quando o contrato de prestação de serviços for rescindido, para fins de selecionar outra construtora ou ela mesmo assumir a execução do restante do contrato original (Carvalhosa, 2017). É preciso

destacar ainda que o *performance bond* não é o único instrumento de seguro garantia disponível (Galiza, 2015, p. 28). O quadro 2 descreve alguns desses instrumentos.

Quadro 2: Tipos de seguros garantia presentes em contratos públicos no Exterior

Tipo	Conceito do seguro
<i>Bid Bond</i>	Anterior à execução de uma obra, proporciona segurança financeira de que a proposta da concorrência é boa-fé, e que o contratante tem a competência necessária e a intenção de celebrar o contrato.
<i>Performance Bond</i>	Protege o proprietário de perda financeira caso o contratante não execute o contrato de acordo com seus termos e condições.
<i>Payment Bond</i>	Garante que o contratante pagará às empresas subcontratadas, como trabalhadores e fornecedores de materiais associados ao projeto;
<i>Maintenance Bond</i>	Garante contra defeitos de fabricação ou de materiais por um período determinado.
<i>Subdivision Bonds</i>	Garante a uma cidade, município, estado ou que o tomador vai financiar e construir as melhorias acordadas, tais como sistemas de rua, calçadas, guias, sarjetas, esgotos e drenagem.

Fonte: Federação Nacional de Seguros Gerais (2017).

Para Carvalhosa (2017), no Brasil vigora o capitalismo de laços que se caracteriza como a economia na qual o sucesso dos negócios depende das relações entre empresários e agentes públicos e o favoritismo consequente em obras públicas de vulto para grandes empreiteiras, onde se manipula contratos, criam-se superfaturamentos, execuções incompletas e defeituosas causadas por fraudes e outros subterfúgios, etc. Para combater isso, o jurista incentiva o rompimento desses laços e as interlocuções promíscuas presentes entre agentes públicos e empreiteiras por meio da instituição do seguro garantia nos moldes daqueles consagrados em outros países.

Finalmente, há outros benefícios decorrentes do uso do seguro garantia nas contratações públicas com seus fornecedores: em comparação com outras garantias, por exemplo, caução em dinheiro ou a fiança bancária, há menor retenção de fluxos financeiros para o tomador ou para o garantidor. Por exemplo, em cumprimento ao Acordo da Basileia, muitos bancos restringiram a emissão de novas cartas de fiança, pois comprometem linhas de crédito bancário além de concentrar o risco na instituição financeira. Porém, se na fiança bancária a instituição financeira goza do benefício de ordem respondendo subsidiariamente no contrato, no seguro garantia esta ou a instituição seguradora se apresenta coobrigada, mas com o risco passível de pulverização em resseguros. Uma análise

comparativa que favorece a seguradora entre as duas modalidades de garantias é apresentada na Figura 2:

Figura 2: Comparação entre Seguro Garantia e Fiança Bancária

Descrição	Seguro Garantia	Fiança Bancária
Critérios de Análise	Econômico / Financeiro / Técnico	Econômico / Financeiro
Custo	Variável em razão do risco	Risco Financeiro
Linhas de Crédito Bancário	Não comprometem	Comprometem
Apropriação do Risco	Pulverizado	Concentrado (100% do banco)
Indenização	Cumprimento da obrigação ou \$\$	\$\$
Atuação do Garantidor	Preventiva sinais de sinistro	Pagamento on-demand
Wording da garantia	Necessidades do Segurado	Standard "pagar em xx horas ..."

Fonte: Nigri (2017, p. 54) *apud* (AON, 2013).

Uma vez apresentadas a evolução histórica, o conceito operacional e os principais benefícios do uso de *performance bond* como elemento garantidor da execução de obras licitadas, a próxima seção aborda os resultados de pesquisa descritiva (levantamento) e análise de contratos de obras públicas realizadas no Estado da Paraíba, entre os anos 2015 e 2016.

4. Análise dos contratos de obras públicas da SUPLAN/PB

Com o intuito de evidenciar o potencial de ganhos na adoção de melhores mecanismos de securitização nas obras públicas, foi realizada uma análise dos contratos de obras públicas, licitados na modalidade de concorrência, da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (SUPLAN). A amostra foi composta por 72 contratos licitados na modalidade de concorrência executados entre os anos de 2015 e 2016. Os dados foram obtidos por meio do Sistema de Informações Governamentais (SIGA) da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE).

A análise busca descrever qual é o tipo predominante de securitização adotada nos contratos de obras de engenharia e infraestrutura da Superintendência de Obras do Plano de

Desenvolvimento do Estado da Paraíba, especificando os principais efeitos desse modelo no que tange ao cumprimento do prazo de execução, do objeto contratado e do acordo financeiro inicialmente estabelecido. Desta forma, ao analisar os efeitos que o tipo de securitização atualmente adotado pode gerar na prestação do serviço à sociedade, a pesquisa contribui para trazer evidências ao debate sobre as razões pelas quais melhores modelos de securitização devem ser adotados para garantir efetivamente a entrega do serviço, no prazo e valor acordado.

Os setenta e dois contratos de obras analisados totalizam R\$ 255.409.982,41 (duzentos e cinquenta e cinco milhões quatrocentos e nove mil novecentos e oitenta e dois reais e quarenta e um centavos) em investimentos públicos nas mais diversas áreas, distribuídas conforme descreve a tabela (1). A maior parte dos contratos de obras públicas foi executado na área da educação (80%), correspondendo a aproximadamente 50% do valor total investido no período.

Tabela 1: Contratos na modalidade de concorrência entre 2015 e 2016 – SUPLAN/PB

Área	Percentual e tipo de garantia	Quantidade de contratos	Quantidade de aditivos	Valor Inicial	Valor Final
Educação	5% - Caução	57	80	R\$ 119.468.528,12	R\$ 136.513.420,58
Saúde	5% - Caução	07	13	R\$ 73.423.771,93	R\$ 88.759.658,83
Esporte	5% - Caução	01	03	R\$ 1.518.560,38	R\$ 1.600.375,29
Infraestrutura	5% - Caução	03	05	R\$ 13.965.051,55	R\$ 16.066.085,84
Segurança	5% - Caução	03	00	R\$ 31.707.929,52	R\$ 31.707.929,52
Inovação e Tecnologia	5% - Caução	01	03	R\$ 2.873.555,80	R\$ 3.591.791,71
TOTAL		72	104	R\$ 242.957.397,30	R\$ 278.239.261,77

Fonte: Compilado do SIGA - Sistema de Informações Governamentais/CGE/SUPLAN/PB (2017).

Os resultados indicam que, em média, 72% dos contratos analisados sofreram reajustes no valor inicial de contratação. Isso representou a elevação o custo inicial em R\$ 35.281.864,47 (trinta e cinco milhões, duzentos e oitenta e um mil, oitocentos e sessenta e

quatro reais e quarenta e sete centavos), elevando, em média, em 15 % o valor da obra contratada - este aumento de custo não se distancia das medianas entre 9 e 18% observado por Alvarenga (2019, p. 85) Além disso, em 95% dos contratos analisados houve a prorrogação do prazo inicial de execução da obra uma ou mais vezes (em 72 contratos houveram 104 aditivos).

Em todos os contratos públicos analisados a modalidade de garantia adotada pela Administração Pública foi a caução, no valor de 5% do valor do contrato, conforme Art. 56, parágrafo 1º, I c/c parágrafo 2º, da Lei 8.666 (Lei das Licitações Públicas) (Brasil, 1993). Ao contrário do que dispõe o *caput* do art. 56 da mesma lei, a Administração Pública estadual, entre os anos de 2015 e 2016, não adotou nenhuma outra modalidade de garantia, considerando as especificidades da contratação ou a busca de maior eficiência no processo de aquisição. Na prática isso significa que, ao realizar a contratação, a Administração Pública assume quase a totalidade do risco por atraso ou inadimplemento contratual, mesmo havendo autorização legal para a adoção de outras modalidades de garantia.

As modalidades de seguro como *bid bond* e *performance bond* seriam de grande valia para a Administração Pública, se implementados adequadamente, haja vista que nas contratações de grande porte, esses mecanismos contribuiriam para resolver os problemas de fiscalização dos contratos, permitindo otimizar os recursos humanos da Administração Pública na execução da contratação e gestão do contrato. Isso significa que a eventual aplicabilidade do *performance bond* contribui para promover não somente a economicidade nas compras públicas, mas também, favorece uma melhor gestão dos riscos inerentes a contratações e diminui o ônus gerencial inerente ao processo de contratação, compartilhando-o com seguradoras. Com a adoção dessas modalidades de securitização, essas instituições financeiras atestariam a capacidade técnica e financeira do contratante, bem como se coobrigariam com o cumprimento efetivo dos contratos públicos.

As vantagens parecem evidentes, mas há inúmeros desafios que ainda impedem a disseminação dessa boa prática. Assim, por exemplo, apesar da prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras almejar a proteção da administração pública – em face do prestador -, é facultado ao prestador à escolha da modalidade de garantia, conforme o parágrafo 1º, do art. 56, da lei de licitações. Essa opção legislativa incentiva à adoção do

percentual irrisório de 5% ou 10% do valor do contrato, que promove, como evidenciam os resultados, a ocorrência de inúmeros prejuízos ao ente público. As decisões gerenciais necessárias à adoção de procedimentos mais eficientes de securitização são limitadas pela legislação que engessa a decisão em termos menos vantajosos e mais arriscados para a própria administração pública.

Assim, além de uma sensível elevação do valor da obra, derivada da inclusão do prêmio do seguro (eventualmente compensado pelos benefícios advindos do fim da aditivação dos prazos e valores dos contratos), outras dificuldades causadas pela própria Administração Pública precisam ser consideradas para a adoção apropriada desses mecanismos eficientes de securitização no Brasil:

- i. a exigência de um projeto executivo detalhado e completo para a realização da licitação - ao invés de um projeto básico que apresenta número significativo de erros conceituais, de especificação e de quantificação que impactam no cálculo orçamentário da obra, contribuindo para gerar aditivos na fase de execução, e fartamente documentado em pesquisas sobre o tema (Alvarenga, 2019; Colpo, Weise, Medeiros & Lobler, 2018; Moreira, 2018; Nigri, 2017; e Rasmussen, 2013).
- ii. O uso de técnicas modernas consagradas no mercado, dentre elas o BIM, instituído na esfera pública pelo Decreto no. 9.377, de 17/05/2018 (Brasil, 2018), e outras relacionadas com gestão de projetos e logística de materiais (Alvarenga, 2019); e
- iii. A adoção de cláusulas exorbitantes, que autorizam revisões contratuais unilaterais por parte da administração pública, contribuem para elevar a insegurança jurídica dos prestadores e seguradores - complicando a securitização e elevando o valor dos contratos. Além disso, normas regulamentadoras detalhando procedimentos, tal como o ingresso e/ou substituição da prestadora pela seguradora, também contribuem para dificultar a adoção de formas mais eficientes de securitização (Tisaka, 2016).

A adoção de um modelo mais sofisticado de contratação pública e securitização certamente deverá passar também pela substituição de um modo de governança hierárquico em favor de outro, baseado no mercado e orientado para a eficiência econômica (Vieira & Barreto,

2019, p. 19). Desta forma, a gestão dos contratos públicos deve abandonar sua visão gerencial atual, baseada na autoridade pública legalmente instituída - orientada por uma interpretação formal das inúmeras leis existentes realizada pelas procuradorias jurídicas -, que assume posição hierarquicamente superior na gestão dos contratos públicos perante as demais partes contratantes, mas limita a autonomia dos gestores públicos quanto à adoção das soluções gerenciais mais eficientes.

Essa nova cultura gerencial pública, ao dar ênfase à eficiência e eficácia contratual baseada nos preços de mercado, livre competição entre os prestadores e seguradoras coobrigadas oferece maior segurança ao gestor público, assegurando independência entre as partes contratantes em um regime jurídico eminentemente privado. Essa é uma transformação cultural e gerencial que precisa ser realizada pelas próprias organizações públicas dominadas por práticas de gestão ultrapassadas e seus atuais entraves legais e burocráticos que, antes, deveriam impedir, mas favorecem a criação de descaminhos e fazem prosperar os interesses privados em detrimento do interesse público.

5. Considerações finais

Este artigo, baseado em revisão narrativa sobre o tema procurou apresentar a atualidade e importância dos instrumentos de securitização, em especial o *Performance Bond* como mitigadores de falhas na contratação e execução dos contratos públicos com fornecedores, e por meio de levantamento evidenciou o aumento de gastos presentes em aditivos contratuais relativos a 72 contratos públicos firmados pelo Governo da Paraíba, entre os anos 2015 e 2016.

Os resultados da pesquisa contribuem para demonstrar a relevância do *performance bond* – assim como de outros instrumentos de garantia (*surety bonds*) - como uma alternativa adequada de securitização das obras públicas na administração pública brasileira que contribuirá para uma redução significativa dos riscos de contratação das obras públicas, ao garantir maior eficiência econômica e eficácia na execução, e evitar aditivos e alterações contratuais que impactam, sobremaneira, no custo financeiro final dos projetos, por conseguinte, aumentando o valor da Administração Pública para a Sociedade.

O *performance bond* é uma modalidade de seguro garantia que permite obter melhores resultados econômico-financeiros, como facilitar a fiscalização dos contratos públicos e mitigar os riscos inerentes a essas obras públicas ora terceirizados. Como vimos, permite também um compartilhamento nos custos de monitoramento da execução das obras com aquelas instituições financeiras, pois no caso de inadimplência por parte do empreiteiro, a coobrigada seguradora é responsável pela continuidade da obra, ou pela rápida indenização em caso de descumprimento contratual.

Tudo isso resulta em maior eficiência contratual que permite a administração pública poupar recursos e destiná-los a outras áreas de política pública em uma época de escassez de recursos e aumento das demandas sociais. Os mecanismos de securitização contribuem tanto para o melhor desempenho do processo de gerenciamento da contratação, quanto para garantir sua conformidade com os padrões de integridade e legalidade esperados de um governo democrático e responsivo orientado para o resultado.

A pesquisa realizada, por sua essência exploratória e limitada, não se encerra *per se*; recomenda-se o aprofundamento do estudo em função de sua atualidade legislativa e onde se faz necessário estipular os montantes percentuais totais necessários de cobertura em função dos riscos avaliados, bem como instituir a flexibilização dos riscos inerentes a cada etapa da obra. E isso inclui a adequação dos projetos à técnica mencionada pelo Decreto nº 9.377, de 17 de maio de 2018, bem como uma gestão de projetos sofisticada, principalmente nas tratativas sobre o escopo, cronograma, preço e qualidade almejada (Brasil, 2018).

Referências

Alvarenga, F. C. (2019). *Análise das causas de aditivos de custo e de prazo em obras públicas de IFES*. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Belém. Recuperado em 01/10/2010, de http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11129/1/Dissertacao_Analisecausasaditivos.pdf.

Brasil. *Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016*. Dispõe sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade seguro setor público, determinando sua obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 215-239.

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. Recuperado em 08/09/2016, de <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126365>.

Brasil. *Lei nº 8.666, de 25 de setembro de 2016*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Recuperado em 08/02/2018, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm.

Brasil. *Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 ago. 2011. Recuperado em 10/02/2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/.htm.

Brasil. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Recuperado em 07/09/2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. *Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901*. Regula o funcionamento das companhias de seguros de vida, marítimos e terrestres, nacionais e estrangeiras. Recuperado em 25/09/2018, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4270-10-dezembro-1901-523118-publicacaooriginal-108660-pe.html>.

Brasil. *Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Recuperado em 27/09/2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm.

Brasil. *Decreto nº 64.345, de 10 de abril de 1969*. Institui normas para a contratação de serviços, objetivando o desenvolvimento da Engenharia nacional. Recuperado em 07/09/2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D64345.htm.

Brasil. *Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o sistema nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de Nov. 1966. Recuperado em 15/09/2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0073.htm.

Brasil. (18 de Mai de 2018). *Decreto 9.377, de 17 de maio de 2018*. Recuperado em 10/10/2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9377.htm.

Buckham, D., Wahl, J., & Rose, S. (2010). *Executive's Guide to Solvency II*. Hoboken/NJ: Wiley.

Carvalho, M. M., Paula, J. P., & Gonçalves, P. H. (2018). Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil Contemporâneo. In: GOMIDE, A. Á., & PEREIRA, A. K. *Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest.pdf.

Carvalhosa, M. (2017, novembro 30). *Um plano real de combate à corrupção*. São Paulo, SP. Folha de São Paulo. Recuperado em 23/05/2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2017/11/1939347-um-plano-real-de-combate-a-corrupcao.shtml>.

_____. (2016). Combate efetivo à corrupção depende da quebra do capitalismo de laços. *Revista dos Tribunais*, 967 (Caderno Especial Corrupção).

Colpo, I., Weise, A. D., Medeiros, F. S., & Lobler, M. L. (2018). Atrasos na execução das obras públicas: Estudo em uma IFES. *Produção Online*, 18, 1322-1343. Recuperado em 01/10/2019, de <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/2941/1738>.

Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais. (2019). *História do Seguro no Brasil*. Recuperado em 02/10/2018, de <http://cnseg.org.br/cnseg/mercado/historia-do-seguro-no-brasil.html>.

Comitee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. Sumário executivo e estrutura*. São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007.

Fensg. Federação Nacional de Seguros Gerais (2015). *Guia FenSeg de Produtos: Seguro Garantia*. Rio de Janeiro. Recuperado em 01/07/2018, de <http://midias.cnseg.org.br/data/files/80/10/E1/B8/ECAFC4101F2AFBC4A88AA8A8/Guia%20de%20Produto%20-%20Seguro%20Garantia.pdf>.

Di Pietro, M. S. Z. (2008). *Direito Administrativo*. 27ª Edição. Belo Horizonte.

G1 (2018, maio 23). *Quatro anos depois, ainda há obras prometidas para Copa no Brasil inacabadas em 11 das 12 cidades-sede*. Recuperado em 10/05/2019, de <https://g1.globo.com/economia/noticia/quatro-anos-depois-ainda-ha-obras-prometidas-para-copa-no-brasil-inacabadas-em-11-das-12-cidades-sede.ghtml>.

Galiza, F. (2015, novembro). *Uma Análise Comparativa do Seguro Garantia de Obras Públicas*. 29ª Ed. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Seguros Gerais.

Howtoviews. *Irrevocable Letter Of Credit Vs Surety Bond*. Recuperado em 10/05/2019, de <https://howtoviews.co/irrevocable-letter-of-credit-vs-surety-bond/>.

Lancepress (2019, julho 17). *Futebol Nacional*. Recuperado em 29/09/2019, de <https://www.lance.com.br/futebol-nacional/oito-estadios-copa-mundo-2014-sao-investigados-por-suposto-cartel-licitações.html>.

Lenza, P. (2012). *Direito Constitucional Esquemático*. 12a. ed. São Paulo: Saraiva.

Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2007). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 6ª Edição – 5ª reimpressão. São Paulo: Atlas.

Meireles, H. L. (2011). *Direito administrativo*. 27ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros.

Moreira, M. R. (2018). *Causas de atrasos de obras do PAC: Um diagnóstico na carteira de projetos do Ministério do Turismo*. (Trabalho de Conclusão de Curso) Escola Nacional de Administração Pública, Diretoria de Formação Profissional e Especialização, Brasília. Recuperado em 01/10/2019, de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3375/1/TCC_Marcelo_Moreira.pdf.

NASBP (2019). *National Association of Surety Bond Producers. Home*. Recuperado em 10/05/2019, de www.nasbp.org.

Nigri, F. S. (2017). *Mitigação dos riscos de cumprimento de projetos de construção civil no setor privado brasileiro à luz do Performance Bond*. Rio de Janeiro: FGV. Recuperado em 31/07/2019, de <http://www.fgv.br/network/tcchandler.axd?TCCID=5631>.

Nunes, D. H., & Leheld, L. (2018, janeiro/abril). ‘Performance bond’ e ‘surety bond’ como instrumento de regulação e concreção de políticas públicas para o desenvolvimento nacional após a operação lava-jato. *Revista do Direito*, 1 (54).

Rasmussen, A. M. (2013). *Gestão de obras públicas: um diagnóstico sobre aditivos de contratos*. (Dissertação de Mestrado) Universidade de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos. Recuperado em 02/10/2019, de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18141/tde-09052014-155230/publico/Dissertacaofinal.pdf>.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Nova York: Oxford University Press.

São Paulo. *Projeto de lei nº 2, de 2017*. Recuperado em 10/05/2019, de https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/02/.../1000025122_1000035814_Propositura.doc.

Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning Edições.

Superintendência de Seguros Privados (2010, outubro 01). *Circular nº 477, de 30 de setembro de 2013*. Dispõe sobre o Seguro Garantia, divulga Condições Padronizadas e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, Recuperado em 26/05/2019, de <http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx>.

TCU. (s.d.). *O TCU e a Lava Jato*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Recuperado em 30/09/2019, de <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/tcu-e-a-lava-jato.htm>.

Tisaka, M. (2016, outubro/dezembro). Seguro performance bond para obras públicas. *Revista Engenharia* (São Paulo), nº 631, ano 74, 86-87.

Vieira, J., & Barreto, R. (2019). *Governança, Gestão de Riscos e Integridade*. Coletânea de Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2019.

Vollbrecht, T., & Lewis, J. (2009). *The law of performance bonds*. Editors Lawrence Moelmann *et al.* Chicago: ABA.