



MILLER RICARDO OLIVEIRA

**O SEGURO GARANTIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
INFLUÊNCIA DO SEGURO GARANTIA NA EXECUÇÃO DE
OBRAS PÚBLICAS**

**LAVRAS - MG
2022**

MILLER RICARDO OLIVEIRA

**O SEGURO GARANTIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INFLUÊNCIA DO
SEGURO GARANTIA NA EXECUÇÃO DE OBRAS PUBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte das
exigências do Curso de Administração Pública,
para obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Lilia Paula Andrade
Orientadora

**LAVRAS - MG
2022**

MILLER RICARDO OLIVEIRA

**O SEGURO GARANTIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INFLUÊNCIA DO
SEGURO GARANTIA NA EXECUÇÃO DE OBRAS PUBLICAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte as
exigências do Curso de Administração Pública,
para obtenção do título de Bacharel.

Aprovado em 20 de maio de 2022.
Prof. Dr. Janderson Martins Vaz - UFLA

Profa. Dra. Lilia Paula Andrade
Orientadora

**LAVRAS - MG
2022**

RESUMO

O presente estudo visa abordar sobre as mudanças ocorridas nos processos licitatórios brasileiro nos últimos anos e desta forma buscam reduzir os casos de obras que estão inacabadas e que acabam trazendo prejuízos aos cofres públicos, primeiro pelo fato de ter investido e não ter recebido o bem e em segundo lugar pelo fato de não estar prestando o serviços que resolveria alguma demanda social. Uma das mudanças observadas refere-se ao Seguro Garantia que agora passa a ser obrigatório para os contratos administrativos para obras ou prestação de serviços de grande ônus financeiro, desta forma, busca-se melhorar a seleção e serviços das empreiteiras e serviços de engenharia que deverão entregar o serviço no prazo e com a qualidade combinada no contrato, além de garantir a segurança dos trabalhadores sob a pena de multa indenizatória caso não haja o cumprimento do acordo. Diante do exposto tem-se como objetivo da presente pesquisa identificar como o seguro garantia tem cumprido o papel de trazer segurança e desenvolvimento ao país, através de seus contratos para obras públicas dentro do prazo contratado O presente estudo visa apresentar uma análise sobre o seguro garantia para obras públicas, buscando entender as vantagens e desvantagens de tais mudanças no cenário da Administração Pública brasileira. Trata-se de uma análise sistemática de literatura sobre a temática abordada considerando as principais mudanças e desafios sobre o seguro garantia em obras e serviços públicos. Verificou-se que tais mudanças ofertam ao Estado uma melhor segurança quanto a entrega do que foi contratado, e as empresas prestadoras de serviços passam a trabalhar de maneira assegurada e cumprindo com as especificações, de forma que também não tenham prejuízos.

Palavras-chave: Seguro Garantia. Leis Licitatórias. Administração Pública.

ABSTRACT

The present study aims to address the changes that have taken place in Brazilian bidding processes in recent years and thus seek to reduce the cases of works that are unfinished and that end up bringing losses to the public coffers, first because they have invested and not received the good and secondly, because it is not providing services that would solve some social demand. One of the changes observed refers to the Surety Bond, which now becomes mandatory for administrative contracts for works or the provision of services with a large financial burden, in this way, we seek to improve the selection and services of contractors and engineering services that must deliver the service on time and with the quality agreed in the contract, in addition to ensuring the safety of workers under penalty of a fine if the agreement is not complied with. In view of the above, the objective of this research is to identify how the surety bond has fulfilled the role of bringing security and development to the country, through its contracts for public works within the contracted term. The present study aims to present an analysis of the surety bond for public works, seeking to understand the advantages and disadvantages of such changes in the Brazilian Public Administration scenario. This is a systematic analysis of the literature on the subject addressed, considering the main changes and challenges on surety bonds in public works and services. It was found that such changes offer the State better security regarding the delivery of what was contracted, and service providers start to work in an assured way and comply with the specifications, so that they also do not have losses.

Keywords: Warranty Insurance. Bidding Laws. Public administration

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
1.1 Objetivos.....	7
1.1.1 Objetivo geral	7
1.1.2 Objetivos específicos.....	7
1.2 Justificativa.....	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 Lei de Licitação Brasileira.....	9
2.2 Contratos complexos, incompletos e relacionais e seus desafios para a Administração Pública	11
2.3 O Seguro Garantia	12
3 METODOLOGIA.....	15
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO	19
4.1 As mudanças no seguro garantia	22
4.2 Os setores públicos que foram beneficiados pelo seguro garantia	23
CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS	26

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública é movida pela dinâmica de atender as demandas e necessidades da população em busca da qualidade de vida e de prestação de serviços, sendo assim é comum verificar inúmeras obras de infraestruturas e políticas públicas que buscam garantir que haja a dinâmica de atendimento as necessidades sociais e estruturais do país.

O que se observa é que a Administração Pública tem trabalhado veemente com planejamentos estratégicos, operacionais, financeiros entre outros como forma de garantir a eficácia e eficiência das obras e serviços públicos, entretanto, mesmo com todas as ferramentas administrativas é preciso garantir que o serviço ou obra seja concluído e entregue conforme planejado.

O Seguro Garantia está explícito no art. 56 da Lei 8.666/93 ou Lei das Licitações ao qual aborda os contratos de execuções de obras e cabe a cada uma das esferas administrativas tais procedimentos e trabalhar para que as obras tenham o seguro, a fim de, evitar acidentes de trabalho ou com usuários ou danos maiores ao erário.

A questão da contratação segue as normativas da Lei das Licitações garantindo que em todo o processo seja obedecido os princípios da isonomia, transparência e impessoalidade e as premissas da Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei 101/2000, a qual propõe que haja fiscalização e gestão fiscal em todos os gastos e nos processos de execução em busca da eficiência (FIUZA; MEDEIROS, 2014).

O que se observa, segundo informações do TCU (2019) é que há mais de 14 mil obras paradas ou atrasadas no Brasil, o que gera prejuízos aos cofres públicos entendendo que a população não receberá o que já era para estar ativo. Visto tal condição em 2019 a lei das licitações passou por uma revisão exigindo a obrigatoriedade de ter um seguro garantia em todas as obras públicas e serviços de engenharia cobrando 30% do valor inicial do contrato.

Nesse sentido, o presente estudo visa verificar se o seguro garantia que é exigido em contratos públicos de obras, pelos gestores públicos, tem realmente sido uma mera formalidade exigida pela lei, ou tem sido apoio para a condução e conclusão das obras, onde as empresas executoras se viram em meio a problemas e não conseguiram finalizar as mesmas.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Identificar como o seguro garantia tem cumprido o papel de trazer segurança e desenvolvimento ao país, através de seus contratos para obras públicas dentro do prazo contratado.

1.1.2 Objetivos específicos

- Verificar como o seguro garantia tem sido utilizado em benefício do planejamento público;
- Compreender quais os setores públicos têm sido beneficiados pelo seguro garantia.

1.2 Justificativas de Pesquisa

Sabe-se que a demanda por infraestrutura tem aumentado significativamente nos últimos anos, haja vista que o governo federal tem metas a cumprir e necessidades a atender, desta forma, mesmo em meio a planejamentos é preciso acompanhar para que tais obras sejam concluídas, assim, haverá melhores condições para alocar o dinheiro público, além de garantir que a população tenha acesso as melhorias realizadas.

Percebe-se que há uma busca por parte da Gestão/Administração Pública em desenvolver novas práticas visando a eficiência dos gastos públicos principalmente os que são vinculados as obras e serviços, da mesma forma que tal temática vem ganhando âmbito nas pesquisas acadêmicas e publicações. Há uma necessidade de novas ideias e formatos referentes as compras e contratações públicas, visando melhores técnicas, ações aperfeiçoadas, a contínua busca pela efetividade do gasto público conforme preconiza a lei de licitações públicas.

As obras e contratações públicas a gestão por parte da Administração Pública por meio de leis e ordenamentos jurídicos e conforme apontam Vieira et al., (2019) em estudos sobre a garantia de entrega de serviços ou obras públicas é previsto ter sempre um planejamento com todas as etapas apresentadas de maneira minuciosa, a execução de acordo

com o planejado e é fundamental o controle dessas duas primeiras etapas para que a obra ou o serviço sejam entregues conforme o contratado, pois qualquer etapa mal concluída ou mal executada gerará danos ao equilíbrio financeiro do governo ao qual contratou.

Verifica-se que segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) há um considerável número de obras paradas ou mesmo abandonadas, as quais poderiam estar em plena atividade atendendo a população por meio de serviços de saúde, de educação, de atendimento a demandas sociais entre outras.

Para evitar tais situações é preciso que todas as obras públicas tenham ao menos um seguro garantia para que a população receba o que foi planejado, programado e necessário as atividades da Administração Pública. Alvarenga (2019) afirma que é preciso cautela em todas as etapas a qual se inicia pelo processo licitatório de contratação da empresa executora, colocando claramente todas as necessidades e principalmente cobrando o seguro garantia, bem como forma de afirmar com o que foi contratado.

Tais mudanças visam garantir a redução dos prejuízos ocorridos durante a execução de uma obra pública, tendo melhores formas de controlar todas as etapas e a garantia de que será entregue e no tempo devido, conforme ajustado pelo contrato administrativo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresenta-se neste capítulo a lei de licitação brasileira e as mudanças ocorridas em 2019 bem como os custos de transação e de contratos incompletos ou não finalizados, da mesma forma apresenta-se a discussão de literatura sobre a temática de utilização do seguro garantia.

2.1 Lei de Licitação Brasileira

A Administração Pública adquire seus produtos e serviços por meio de certames licitatórios, regidos pela lei n. 8.666/93 a qual dispõe de normativas e condutas para a manutenção ou melhorias da coisa pública. Trata-se de um procedimento de âmbito administrativo voltado especificamente para o setor público ao qual dispõe critérios e orientações de como serão os produtos ou o serviços, após final do certame é iniciado o processo da negociação para o contrato administrativo (CARIO et al., 2017).

A licitação é um processo administrativo que regulamenta a escolha de empresas/fornecedores com a proposta mais vantajosa para a Administração Pública no tocante às aquisições e contratações de obras, produtos e serviços em observância a princípios, tipos e modalidades específicos. Por meio desse processo se fazem lícitos os contratos e convênios acordados entre o poder público e outros setores da sociedade para a oferta de serviços e produtos necessários ao bem comum (GOMES, 2016).

Disciplinado pela Lei 8666/93, tem-se que há definições específicas para os processos licitatórios:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A referida lei foi instituída seguindo as normativas da Constituição Federal de 1988 em seu Art. 37, XXI, o que se observa é que esta ferramenta administrativa visa garantir a oportunidade de participar dos certames administrativos, desde que estejam dentro das normativas legais:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, p. 01).

Complementando as modalidades licitatórias tem-se a Lei 10.520/2002 que regulamenta as aquisições e contratações por meio do Pregão Eletrônico, ofertando um processo célere e econômico visando aumentar a eficiência e eficácia dentro da Administração Pública, de forma que suas ações retratem a aplicação do princípio da economicidade e da sustentabilidade (LIMA, 2014).

A Lei 123/2006 prevê tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para as micro e pequenas empresas, e que permite prazo maior quando há a necessidade de procedimentos adicionais para a adequação das respectivas candidatas aos critérios, dentre eles, o critério de sustentabilidade. Isso nos remete a Lei 12349/2010 que estabelece critérios de preferência em favor do desenvolvimento social e econômico. A Lei 12349/2010 prioriza as empresas de acordo com a localidade visando a economicidade no momento da produção e entrega, refletindo no desenvolvimento regional/local, que contribui com a participação das micro e de pequeno porte, bem como a geração de emprego e renda (GALIZA, 2015).

As leis apresentadas são cabíveis a todas as esferas, porém, por questão de porte dos municípios, vê-se que são mais trabalhadas a lei 8.666/93 (modalidades pregão e carta convite), e a lei 123/2006, que é conhecida como Lei das Micros e Pequenas Empresas, ao qual todo município é obrigado a deixar até 30% de suas compras para empreendedores do município (CARIO et al., 2017).

Em abril de 2021 foi aprovado o novo marco legal de licitações de acordo com a Lei 14.133/2021, ao qual observou-se diversas revogações, mas também a consolidação de vários diplomas legais para serviços e obras, para fornecimentos e prestações de serviços. Uma das alterações que despertou a atenção foi a do prazo de até dois anos para que os agentes públicos e privados pudessem se adequar as modificações, ou seja, até abril de 2023 a Administração Pública trabalhará com o novo marco licitatório. A lei 8.666/93 e a lei 10.520/2002, que é a lei do pregão eletrônico, poderão ser utilizadas até abril de 2023, a partir desta data somente a lei 14.133/2021, de 1º de abril de 2021 estará em vigor (BASTOS, 2021).

2.2 Contratos complexos, incompletos e relacionais e seus desafios para a Administração Pública

A Administração Pública trabalha em busca da efetividade de suas ações para com as demandas e necessidades da população, desta forma, é preciso observar as ações de governança para com as obras públicas e principalmente a forma como são contratados e como serão realizadas e executadas as obras. O acompanhamento e a manutenção das relações contratuais são essenciais para que se tornem contratos complexos ou incompletos, assim, torna-se necessário análises micro analíticas de todas as etapas e acordos firmados nos contratos e nas relações contratuais (LIMA, 2014).

Os contratos são garantias legais de transação e eles visam ações do presente e do futuro, de curto ou longo prazo, desta forma, devem ser minuciosos em todas as etapas, abordando todas as possibilidades para o cumprimento do mesmo. Eles são confeccionados por meio de transações, negociações em comum acordo dos envolvidos, as partes deixam bem definidas as regras, as normas, as obrigações e deveres de cada um. A parte dos custos sejam elas ordinárias, complexas deverá ser totalmente definida e ajustada antes das assinaturas de fechamento do acordo e do início da execução (FIANI, 2018).

O desafio está em propor obras e contratos que cumpram com o prazo estabelecido, com os valores acordados e principalmente com a segurança dos trabalhadores e da obra, desta forma, a negociação deverá incluir os custos de segurança. Todos os instrumentos dos contratos deverão visar a segurança da obra durante e após o término da execução, pois verifica-se que há muitos casos em que o valor financeiro é atrativo, porém, não oferta todas as premissas de segurança em todo o processo (NÓBREGA, 2020).

Os contratos comportam de maneira diferente conforme sua finalidade, para os casos de obras deverão apresentar rigidez e ductibilidade, clausuras pré-determinadas para que a medida que ocorrer a negociação possa definir melhor as condições de um negócio que tende a ter continuidade e atinja a sua finalidade, dentro do contexto dos acordos firmados (GOMES, 2016).

Para Garcia (2019, p. 199) os contratos relacionais voltados para infraestrutura criam relações instrumentalizadas em um modelo regulatório e diferenciado ao mesmo tempo, quando se compara aos demais modelos de contratos, trabalhando em espécies de redes, mantendo a regulação discricionária como garantia que será resolvido o caso de não

cumprimento do prazo da obra ou mesmo por não acabar o que já foi acordado. Essa condição permite renegociar os prazos e os acordos contratuais, até então apresentadas na “confiança, boa-fé, cooperação, colaboração, ética nas relações e diálogo permanente” muito comuns em contratos de concessões.

2.3 O Seguro Garantia

O Seguro Garantia é um tipo específico de seguro ao qual garante o cumprimento de todas as obrigações assumidas em contrato de obras públicas, nele enquadram o prazo de término mesmo que haja adversidades, casos de sinistros, a qualidade dos materiais e do serviço para a execução e finalização da obra. O seguro garantirá que a seguradora cumpra a indenização ao órgão público contratante para os casos de não cumprimento do contrato (GOMES, 2016).

No que tange a estrutura de funcionamento do seguro, este ocorre de maneira triangular envolvendo o contratante (Administração Pública) que se comporta como segurada, a seguradora e o contratado (empresa prestadora de serviços) que se comporta como o tomador de serviços que garantirá o cumprimento do contrato e do acordo firmado, sem prejuízos ou ônus ao Estado, para a seguradora seu serviço se posiciona de modo secundário, ocorre somente se houver algum caso sinistro (GALVANI, 2018).

Segundo Galiza (2015) é fundamental e totalmente indicado a utilização do Seguro Garantia, haja vista que, a apólice contratada garantirá que haja uma gestão de riscos e gestão de toda a obra de forma que, não haja acidentes, o mesmo que a obra não esteja condizente com o que o contrato firma ou aponta. A seguradora ressarcirá o Estado caso haja sinistros, porém, a mesma poderá acionar o tomador em busca de ressarcimento em casos em que não tenha sido cumprido todas as clausuras do contrato, conforme se observa em seus tipos de acordos contratuais do seguro:

- i. engloba além de critérios econômicos e financeiros, a capacidade técnica;
- ii. existe a possibilidade de pulverização do risco pela seguradora através de resseguro ou cosseguro;
- iii. é uma forma de contratação mais simples e barata e;
- iv. existe a possibilidade de cumprimento da obra ou indenização em dinheiro (GALIZA, 2015, p. 32).

Para a *National Association of Surety Bond Producers* (NASBP, 2019) há quatro modalidades de seguros voltados para a garantia da execução com qualidade e término das obras para o setor público conforme se observa:

i. *Contract surety bonds*: é a modalidade que garante que a construção irá ser concluída, engloba os já mencionados *performance bonds*. *Bid bonds*: que proporcionam segurança financeira na concorrência, *Performance bonds*: que garante indenização em caso de quebra de contrato, *Payment bonds*: garante que o contratante pagará as empresas subcontratadas, como trabalhadores e fornecedores, *Maintenance bonds*: garante indenização em caso de defeitos de fabricação ou de materiais envolvidos na construção e os *Subdivision bonds*: garantem ao município, ou estado que o tomador vai financiar e concluir melhorias de infraestrutura, tais como ruas, calçadas e saneamento. ii. *Court bonds*: São divididos em dois tipos. Os *fiduciary bonds*, que fixam o desempenho acordado em funções fiduciárias, os *litigation bonds*, direcionados a ações judiciais. iii. *License and permit bonds*: exigidos por lei estadual ou regulamentos locais, que tem como objetivo licenciar a participação em negócios como concessionárias etc. iv. *Public official bonds*: O seguro garante o cumprimento do dever de um funcionário público; por exemplo, tesoureiros, cobradores de impostos, magistrados, juízes etc. v. *Miscellaneous bonds*: Aqui, temos um grupo de produtos. Por exemplo, garantir o pagamento de serviços públicos, para garantir as contribuições patronais para os benefícios adicionais da União etc. (NASBP, 2019, p. 199).

Baseado neste fundamento tem-se a Teoria da Transferência do Risco ou Repartição do Dano que solicita a cobertura contra danos as coisas e as pessoas nos contratos, de certa forma, tal condição estimula os cuidados e a prevenção de riscos alheios, além de determinar mecanismos como Cosseguro, Resseguro e Retrocessão, evitando assim, algum risco de insolvência realizado por parte da seguradora (SUSEP, 2017).

Ao contratar a garantia para o cumprimento da obra e segurança durante sua execução é preciso avaliar as questões econômicas do mesmo por meio da Teoria dos Custos de Transação (TCT) e a Teoria dos Contratos Incompletos (CI) aos quais apontam os impactos que as negociações contratuais poderão causar para ambas as partes (BASTOS, 2021).

As mudanças incidem inicialmente sobre os regimes de contratação integrada aos quais estão diretamente vinculadas aos serviços de engenharia conforme se observa na Lei 14.133/2021 em seu cap. II:

“[...] regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;” (BRASIL, 2021, p. 01).

A contratação semi-integrada requer que o serviço de engenharia empregue esforços para o desenvolvimento do projeto executivo e para a execução das obras, não envolvendo no projeto básico, ou seja, assim como na contratação integrada, o contratado é o responsável

por todo o processo da obra até sua entrega final e tendo todos os processos garantido por seguro (BASTOS, 2021).

3 METODOLOGIA

Com o objetivo de identificar como o seguro garantia tem cumprido o papel de trazer segurança e desenvolvimento ao país, através de seus contratos, seguiu-se a proposta quanto aos fins, classificada como uma pesquisa de natureza exploratória e descritiva. Descritiva por ser “desenvolvida com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL 1994, p. 128), pois requer conhecimento das Licitações e dos contratos administrativos. E exploratória por ser “realizada sobre um problema ou questão de pesquisa pouco estudada e seu foco está em obter *insights* e familiaridade com a área do assunto para investigação mais rigorosa num estágio posterior” (COLLIS; HUSSEY 2005, p. 77) e por verificar sua aplicabilidade na Administração Pública. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como qualitativa, visando compreender o impacto que a obrigatoriedade do seguro garantia causará nos contratos administrativos com empresas de engenharia e afins.

Quanto aos procedimentos metodológicos esta investigação trata-se de uma pesquisa bibliográfica, explorando o termo “Licitações”, “Contratos” e “Seguro Garantia”. A coleta de dados buscou apresentar o conceito de seguro garantia, bem como as leis que regem e que sofreram alterações (COLLIS, HUSSEI, 2005).

A pesquisa foi realizada buscando informações e materiais nos bancos de dados: Scielo e Google Acadêmico, bem como livros relacionados ao Direito Administrativo, sendo realizado o processo de análise e seleção entre os meses de agosto de 2021 a março de 2022.

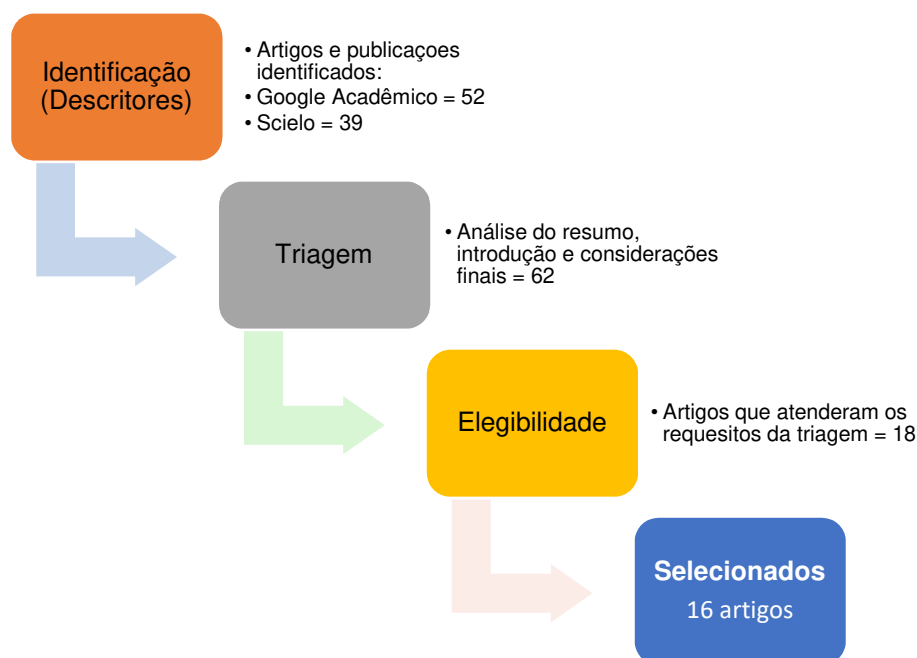
A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico de forma sistemática, analisando os conteúdos para então iniciar a seleção, da qual somente permaneceu na pesquisa os artigos que apresentaram resumo, introdução e considerações finais que abordavam sobre o seguro garantia.

Inicialmente foram selecionados 62 artigos, livros e publicações em sítios e blogs que se enquadravam com os descritores apresentados licitações e contratos, porém, ao limitar a pesquisa para o intervalo entre os anos de 2011 até 2021 obteve-se dezesseis publicações referentes a temática, sendo todas realizadas a leitura do resumo, introdução e considerações finais como quesito de seleção.

Ao pesquisar sobre o seguro garantia obteve-se inicialmente 18 publicações, ao adicionar o filtro de intervalo de tempo 2011 até 2021 verificou-se dezesseis publicações que atenderam aos descritores selecionados seguindo os mesmos quesitos de seleção citados

anteriormente. A Figura 1 apresenta o fluxograma da coleta de informações para a seleção dos materiais a serem utilizados na pesquisa, a primeira etapa iniciou pela busca de material de maneira abrangente, sem nenhum filtro específico, somente utilizando os descritores já selecionados conforme os objetivos da presente pesquisa. A segunda etapa consistiu em utilizar a leitura do resumo, introdução e considerações finais dos textos e verificando os que se enquadravam nos objetivos da pesquisa, a terceira etapa realizou-se a separação dos artigos e dos dois livros (Direito Administrativo) que tinham exatamente o conteúdo necessário para a formulação da pesquisa.

Figura 1 – Fluxo de informação para seleção dos materiais e publicações utilizados na presente pesquisa



Fonte: Elaborado conforme protocolo Prisma, (2022).

No Quadro 1 é apresentado os artigos e publicações que mais atenderam os quesitos de busca, sendo elencados para a análise do conteúdo e discussão sobre os contratos de garantia.

Quadro 1 – Artigos e Publicações selecionados sobre o seguro garantia em obras e serviços públicos

Artigo	Autores	Ano de Publicação	Revista/Periódico publicado
A agenda perdida das compras públicas: Rumo a uma reforma abrangente da Lei de licitações e do arcabouço institucional.	Eduardo Pedral Sampaio Fiuza e Bernardo Abreu de Medeiros	2014	Ipea
Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas	Francisco Galiza	2015	Funenseg
Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas	Hugo Leonnardo Gomides do Couto e Francis Lee Ribeiro	2016	Revista de Administração Pública
Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas.	Ronaldo Fiani	2016	Ipea
Sobrepço e superfaturamento de obras públicas e indicadores educacionais: Uma Análise De Suas Relações Nos Estados Brasileiros	Victor Godeiro de Medeiros Lima	2016	Revista UnB
Análise econômica do contrato e eficiência contratual	Leonardo Galvani	2017	Revista de estudos e pesquisas do Terceiro Setor
Análise econômica da performance bond nos contratos de obras públicas.	Frederico Yokota Choucair Gomes	2017	IPEA
Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil Contemporâneo	Michele Tereza Marques Carvalho, Jean Marlo Pepino de Paula e Pedro Henrique Gonçalves	2018	Ipea
Atrasos na execução das obras públicas: Estudo em uma IFES.	Iliane Colpo, Adreas Dittmar Weise, Flaviani Souto Bolzan Medeiros e Mauri Leodir Lobler.	2018	ABREPO
‘Performance bond’ e ‘surety bond’ como instrumento de regulação e concreção de políticas públicas para o desenvolvimento nacional	Danilo Henrique Nunes e Lucas Souza Lehfeld	2018	Revista do Direito

após a operação lava-jato			
Concessões, parcerias e regulação	Flavio Amaral Garcia	2019	Malheiros
A relevância do seguro garantia nas compras públicas	James Batista Vieira, Renata Gomes de Macedo e Hermann Atila Hrdlicka	2019	Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais
Análise das causas de aditivos de custo e de prazo em obras públicas de instituições federais de ensino	Felipe Campos Alvarenga	2019	Revista UFPA
Os vários tipos de seguros na nova Lei Geral das Licitações: controvérsias, balanço e perspectivas	Felipe Bastos	2020	Revista Migalhas
Direito e economia da infraestrutura	Egon Bockmann Moreira	2020	Fórum
As mudanças regulatórias para Grandes Riscos e o impacto em Seguro Garantia	Rafael Tavares	2021	Revista JRS

Fonte: Elaborado pelo autor, (2022).

Os critérios de inclusão foram de artigos e publicações em português e inglês que abordam sobre o seguro garantia. Verificou-se o resumo, a introdução e as considerações finais de cada artigo e publicação visando verificar se o conteúdo contempla semelhanças com os objetivos da presente pesquisa. Para a inclusão o material deveria apresentar as duas vertentes interligadas, ou seja, que abordasse sobre o seguro garantia em obras e serviços públicos e que tenha sido publicado a partir de 2011, tendo assim materiais publicados nos últimos dez anos.

A análise das publicações selecionadas se deu por meio da síntese dos dados extraídos após o processo triagem para inclusão, de forma descritiva explorando os conteúdos que respondem aos objetivos propostos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

O seguro garantia sofreu mudanças no ano de 2021 com a mudança das diretrizes que visam melhorar o mercado de grandes riscos, desta forma, torna-se fundamental entender quais foram essas mudanças e como as mesmas irão impactar o mercado brasileiro.

O Quadro 2 apresenta os resultados separados por tema do estudo, aos quais estão diretamente vinculados aos objetivos, ou seja, cada tema atende a um objetivo apresentado anteriormente e desta forma vinculou-se cada artigo/material selecionado a um destes objetivos, conforme se observa a seguir.

Quadro 2 – Estudos sobre os resultados das publicações sobre as mudanças oriundas do seguro garantia

Tema do estudo	Autor	Resultados
As mudanças no seguro garantia	Fiuza e Medeiros (2014)	As principais mudanças têm como princípios não apenas a economicidade, mas também a eficiência, a inovação, a competição e a melhor relação custo-benefício para a Administração. Este é o suporte legal para a busca de resultados, tirando o foco do processo.
	Fiani (2016)	Análise dos conflitos que afetam as parcerias público-privadas (PPPs) e dos custos de transação resultantes. Essa base conceitual e as conclusões que dela se permitem extrair são fundamentais para o desenho dos incentivos e controles necessários aos arranjos regulatórios e, conseqüentemente, para o sucesso dos programas de concessão que adotam o seguro garantia.
	Godeiro e Lima (2016)	Apresenta comparações estatísticas sobre as mudanças observadas em estudos do TCU sobre o sobrepreço e superfaturamento auditados em obras públicas. O que se verificou foi diferenças sobre a forma de cobrar por atrasos ou mesmo a não entrega da obra ou serviço.
	Galvani (2017)	O estudo analisa a força de um contrato administrativo bem elaborado, verificando questões em que os contratantes aperfeiçoem seus recursos, reduzam seus custos e sejam mais eficientes na busca de seus objetivos socioeconômicos. Permite, ainda, que o Estado possa alcançar seus objetivos

		políticos, aqui entendidos como aplicação prática e realização no mundo da vida da principiologia constitucional de tutela e promoção da pessoa humana, seja ela, ou não, contratante.
	Garcia (2019)	O estudo apresenta uma análise minuciosa sobre a imprevisão na previsão e os contratos concessionais, bem como os prazos e prorrogações, explora sobre os processos licitatórios, as parcerias público privada entre outras ocorrências da Administração Pública.
	Bastos (2020)	O artigo aborda as principais mudanças ocorridas no referido marco legal de contratações e licitações realizados pela Administração Pública. As inúmeras modificações introduzidas incluem o aumento no limite percentual do seguro-garantia para até 30% do valor inicial do contrato administrativo para obras e serviços de engenharia de grande vulto, com a possibilidade de que a Administração Pública imponha à seguradora a conclusão, por si ou por subcontratados, do objeto do contrato inadimplido pelo contratante original, sob pena de pagamento da importância segurada integral, rompe parcialmente com os paradigmas do regime de seguro-garantia até então consolidados em nosso país. Para tanto, o novo marco legal de licitações adota mecanismos que permitem uma participação mais ativa da seguradora na fase de execução do contrato.
Os setores públicos que se beneficiaram do seguro garantiam	Galiza (2015)	Verificou-se que a maior utilização vinculadas a contratos de execuções de obras, presenciamos uma grande evolução do seguro garantia para outros fins, tais como contratos de prestação de serviços, de fabricação e de fornecimento e em demandas judiciais. Vale destacar que a análise e a contratação desse apresenta características diferentes dos demais seguros, o que exige das seguradoras atuantes naquele segmento um grau elevado de especialização e uma política de subscrição de risco orientados para aquele setor.

	Moreira (2020)	Apresenta o setor de infraestrutura como o maior beneficiado economicamente e estruturalmente analisado.
Os desafios do seguro garantia para com o setor público: tempo x execução x recursos financeiros	Couto e Ribeiro (2016)	identifica-se que as barreiras envolvendo aspectos institucionais (cultura organizacional resistente a mudanças, ausência de capacitação etc.) e questões ligadas ao aprimoramento dos mecanismos de informação aos gestores públicos (elaboração de guias práticos, esquemas de rotulagem e certificação ambiental etc.) constituem os principais desafios à adequada efetivação do seguro garantia.
	Gomes (2017)	Avalia a falta de garantia na performance de execução de obras públicas no Brasil quando comparado aos EUA, ao qual toda obra pública tem planejamentos eficientes e rentáveis. Os resultados se dão pela análise da contratação de fiança para o desempenho de obras públicas
	Nunes e Lehfeld (2018)	A modalidade Performance Bonds tem sido a melhor alternativa para garantia do cumprimento de contratos administrativos de obras e de prestação de serviços devido a forma que tem suprido as deficiências não só de execução, mas jurídicas.
	Colpo et al., (2018)	Concluiu-se que o tempo aditivo foi requerido em 80,35% dos contratos analisados e 48,94% dos contratos tiveram atrasos no tempo médio planejado, ou seja, o planejamento x execução ainda é o maior desafio das obras e serviços públicos.
	Carvalho et al., (2018)	Apresenta a análise sobre os acertos e as dificuldades de gerenciamento de projetos, comparando-os com as boas práticas consagradas na literatura nacional e internacional, e propor uma lista de verificação para apoiar a gestão do grande empreendimento. Para isto, o trabalho traz um estudo de casos sobre seis grandes obras brasileiras de infraestrutura, selecionadas segundo a opinião de especialistas do governo federal.
	Alvarenga (2019)	Os principais fatores que alteraram o prazo e custo das obras foram as inclusões e/ou modificações de projetos e os acréscimos de serviços. Os caminhos para redução da incidência de aditivos apontam para

	utilização da tecnologia Building Information Modeling (BIM), construção enxuta e maior experiência no gerenciamento de obras.
Vieira et al., (2019)	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. Os resultados indicam que a adoção de mecanismos mais adequados de securitização podem trazer benefícios significativos ao processo de contratação e execução de obras públicas no Brasil.
Tavares (2021)	Apresenta o Seguro Garantia, importante instrumento para tirar do papel projetos ligados à infraestrutura do Brasil. Mas apesar das várias possibilidades de mudança do regulatório do ramo, as codificações com a Circular nº 24 permaneceram as mesmas. Não trazendo flexibilizações significativas.

Fonte: Elaborado pelo autor, (2022).

Segue o comparativo das categorias criadas para análise da temática abordada conforme se observa a seguir. O objetivo não é exaurir a temática, mas explorá-la conforme apresenta-se a literatura selecionada. Verificou-se que houveram algumas mudanças significativas no seguro garantia e principalmente a sua finalidade que agora conta com alguns itens obrigatórios que exime o prejuízo total para a Administração Pública, buscou também verificar quais foram os setores que mais se beneficiaram com o seguro garantia, ou seja, os que mais tiveram obras ou serviços finalizados e por último os principais desafios das empresas que trabalham com seguro garantia e como tem sido trabalhado os cumprimentos de metas e do programa de execução.

4.1 As mudanças no seguro garantia

O novo marco normativo de licitação trouxe mudanças relevantes no que tange o seguro garantia conforme apontam Nóbrega (2020) e Tavares (2021), desta forma, este

instrumento passa a ser um gerenciador de riscos, resguardando os trabalhadores e os riscos que poderão vir a ocorrer quando a obra já estiver sobre a custódia da Administração Pública. Essa repartição de riscos ganhou notoriedade nos contratos administrativos por meio do aumento das parcerias público privadas definidas pela lei n. 11.079/2004 apresentando por meio do novo marco legal das licitações os contratos administrativos que sofreriam alterações, isto inclui todos os contratos relacionados a obras de infraestrutura e demais serviços de grande vulto com serviços de forma integrada e semi-integrada, todos com serviços de seguradoras.

O Projeto de Lei 6814/2017 traz consigo mudanças que impactaram as seguradoras, Fiani (2018), Galvani (2018) e Bastos (2020) afirmam que agora há a obrigatoriedade do seguro garantia como forma de obter êxito no cumprimento das obras públicas e serviços de valor notório. Essas mudanças abrangem também a questão da segurança dos trabalhadores que executarão as obras. Em 2020 foram verificadas mais 7 mil obras paradas e/ou não acabadas correspondendo em mais de R\$ 9, 32 bilhões em prejuízos, mediante a tal condição viu-se a necessidade de mudanças conforme apontam os estudos de Tavares (2021) sobre as mudanças ocorridas com a nova lei.

Um fato apontado nos estudos analisados por Carvalho et al., (2018), Colpo et al., (2018), Alvarenga (2019) e Vieira et al., (2019) refere-se ao custo das apólices de seguros a qual teve seu valor elevado, de forma que reduzirá a participação de empresas de pequeno porte entendendo que estas poderão não conseguir cobrir tais custos. A garantia do cumprimento dos serviços prestados tem sido debatida há tempos e verifica-se que há uma quantia significativa de obras paradas e inacabadas pelo país, mesmo quando o Seguro Riscos de Engenharias está melhorando, em 2020 verificou-se que o indicador alcançou 94,2 pontos sendo o maior dos últimos oito anos conforme aponta a Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2021) responsável pela análise e acompanhamento das variações do setor.

Segundo Garcia (2019) e Bastos (2021) as mudanças estão atreladas ao novo marco das Licitações que contam com novas propostas para contratos administrativos, incluindo a obrigatoriedade de se ter o seguro garantia.

4.2 Os setores públicos que foram beneficiados pelo seguro garantia

Segundo Nóbrega (2020) e Tavares (2021) os setores públicos que foram beneficiados com as mudanças foram os de transporte e construção civil para obras públicas,

pois a maior procura por obras findadas foram estes. Com a obrigatoriedade do seguro garantia as obras passam a ter que cumprir piamente os prazos, além de garantir a segurança dos trabalhadores, desta forma, a economia também sentirá o impacto de tal ação.

O seguro cobrirá riscos para sinistros, extensão da segurança para edifícios vizinhos, máquinas ou materiais danificados, avarias entre outros, e assim, o estímulo à entrega das obras aos cidadãos torna-se o processo atrativo financeiramente para ambas as partes, empresa e Administração Pública. Desta forma, Bastos (2021) e Tavares (2021) identificaram que são medidas que trarão melhorias a longo prazo e curto prazo para os cidadãos, entendendo que obras finalizadas aumentam a prestação do serviço público.

Para Tavares (2021) os profissionais formados em Administração Pública também têm seu espaço ampliado com as novas medidas, entendendo que as seguradoras contarão com os seus serviços e conhecimentos sobre a coisa pública e assim atuarão nas escolhas e orientações para o melhor tipo de contrato a ser firmado.

Segundo Cairo et al., (2017), Galvani (2018) e Fiani (2018) as vantagens em se contratar o seguro garantia além da entrega garantida da obra no tempo estipulado também conta com as ações para com o trabalhador em caso de sinistros e demais problemas com maquinários ou execução da obra.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas para com os contratos administrativos visam resguardar eventuais insucessos na prestação dos serviços ou mesmo o não cumprimento do mesmo, desta forma, tem-se com principal observação a obrigatoriedade do seguro garantia para as obras realizadas para a Administração Pública.

Os estudos apontam que não tem ocorrido viabilidade financeira nas obras públicas devido ao fato de alguns fornecedores ou prestadores de serviços não finalizarem as obras e assim, geram grandes prejuízos aos cofres públicos e as empresas prestadoras.

Viu-se a necessidade de mudanças e estas vieram com o novo marco das licitações aos quais adotaram novos mecanismos e ferramentas como forma de conseguir o cumprimento do contrato administrativo conforme combinado.

A contratação do Seguro Garantia para as obras públicas transfere a responsabilidade de garantir o cumprimento do contrato administrativo para o setor privado, ou para o contratado, desta forma ele deverá cumprir fielmente, garantindo a qualidade nos serviços durante todas as etapas da obra, inclusive a garantia de segurança dos trabalhadores.

Verificou-se que ainda há poucos estudos direcionados a contratação do Seguro Garantia voltados para os benefícios que este proporciona para ambos os envolvidos, no caso a seguradora e a Administração Pública, o que percebeu-se é que as atuais publicações se dedicaram a apresentar a lei e a estrutura de como todo o processo acontece.

Sugere-se para estudos futuros que explorem mais a questão dos contratos administrativos vinculados ao contrato de segurança voltados para microempresas ou empresas de pequeno porte que estejam destinadas a trabalhar com a Administração Pública e se estas têm condições para atender as exigências técnicas, financeiras e documentais que o seguro garantia solicita para que seja aprovado.

Sugere-se também analisar os impactos econômicos e orçamentários que esta ferramenta proporciona vinculada a nova lei de licitações.

Como tem sido o papel do administrador público mediante a tais mudanças, será que as empresas privadas, aquelas que realizam obras e prestação de serviços unto a órgãos públicos e as seguradoras que comercializam o seguro garantia tem em seu quadro profissionais da administração pública, ou mesmo como consultores para atender as demandas que a lei 14.133/2021 expandiu.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, F. C. **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. 2019. Artigo disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11129/1/Dissertacao_Analisecausasaditivos.pdf. Acesso em 01 de abril de 2022.
- BASTOS, F. **Os vários tipos de seguros na nova Lei Geral das Licitações: controvérsias, balanço e perspectivas.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/12/678D650FBF54BD_OsvariostiposdesegurosnaovaLe.pdf. Acesso em 28 de outubro de 2021.
- BETIOL, L. S. **Compra sustentável:** A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP).
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Parceria Público-Privada (PPP).** Governo do Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privadapp>>. Acesso em: 29 de outubro de 2021.
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União.** Acórdão nº 1.079/2019. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/5/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto*/NUMACORDAO%253A1079%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=3fbdd850-873a-11e9-8d20-c5f52f15b85c>. Acesso em 27 de outubro de 2021.
- CARVALHO, M. M., PAULA, J. P., & GONÇALVES, P. H. **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. 2018. Artigo disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest.pdf. Acesso em 01 de abril de 2022.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração.** 2ª. Ed. Ed. Bookman, São Paulo, 2005.
- COLPO, I., WEISE, A. D., MEDEIROS, F. S., & LOBLER, M. L. Atrasos na execução das obras públicas: Estudo em uma IFES. **Produção Online**, 18, 1322-1343, 2018. Artigo disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/2941/1738>. Acesso em 02 de abril de 2022.
- COUTO, H. L. G. & RIBEIRO, F. L. **Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil:** a opinião dos especialistas. Goiânia, 2015.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas**. Artigo disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8541>. Acesso em 29 de outubro de 2021.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. de. **A agenda perdida das compras públicas: Rumo a uma reforma abrangente da Lei de licitações e do arcabouço institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td_1990.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2021.

GALIZA, F. **Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas**. Funenseg, Estudo sobre seguros, ed. 29, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.ens.edu.br/arquivos/estudos_ed29_fgaliza_1.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2021.

GALVANI, L. Análise econômica do contrato e eficiência contratual. **EALR**, v. 9, n. 2, p. 194-211, maio/ago. 2018.

GARCIA, F. A. **Concessões, parcerias e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. Editora Atlas. 1994.

GOMES, F. Y. C. **Análise econômica da performance bond nos contratos de obras públicas**. Monografia, Curso de Relações Internacionais, IBMEC-MG, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/30388405/AN%C3%81LISE_ECON%C3%94MICA_DA_In:GOMIDE,A.A.;PEREIRA,A.K.Governan%C3%A7a_da_Pol%C3%ADtica_de_Infraestrutura_condicionantes_institucionais_ao_investimento>. Rio de Janeiro: IPEA, 2018, p. 113-136.

LIMA, V. G. D. M. **Sobrepço e superfaturamento de obras públicas e indicadores educacionais: Uma Análise De Suas Relações Nos Estados Brasileiros**. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/20903>>. Acesso em 28 de outubro de 2021.

NÓBREGA, M. **Direito e economia da infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). **Guia de orientação e defesa do consumidor dos mercados de seguros, previdência complementar aberta e capitalização**. Superintendência de Seguros Privados, 1. ed., Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-aopublico/orientacao-ao-consumidor/guia-de-orientacao-e-defesa-do-consumidor>>. Acesso em 30 de outubro de 2021.

TAVARES, R. **As mudanças regulatórias para Grandes Riscos e o impacto em Seguro Garantia**. Artigo disponível em: <https://jrs.digital/2021/09/22/as-mudancas-regulatorias-para-grandes-riscos-e-o-impacto-em-seguro-garantia/>. Acesso em 30 de outubro de 2021.

VIEIRA, J. B.; MACEDO, R. G.; HRDLICKA, H. A. A relevância do seguro garantia nas compras públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 215-239.