



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA - DGP

RENATA GOMES DE MACEDO

ANÁLISE DO SEGURO GARANTIA NOS CONTRATOS DA
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DA PARAÍBA E A APLICABILIDADE DO PERFORMANCE
BOND

JOÃO PESSOA

2017

RENATA GOMES DE MACEDO

ANÁLISE DO SEGURO GARANTIA NOS CONTRATOS DA
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DA PARAÍBA E A APLICABILIDADE DO PERFORMANCE
BOND

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba como requisito à obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. James Batista Vieira

JOÃO PESSOA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M141a Macedo, Renata Gomes de.

ANÁLISE DO SEGURO GARANTIA NOS CONTRATOS DA
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DA PARAÍBA E A APLICABILIDADE DO PERFORMANCE
BOND / Renata Gomes de Macedo. – João Pessoa, 2017.
38f.: il.

Orientador(a): Prof^o Dr. James Batista Vieira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. SUPLAN. 2. Licitação. 3. Descentralização dos riscos. 4. Performance Bond. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:35(043.2)

RENATA GOMES DE MACEDO

ANÁLISE DO SEGURO GARANTIA NOS CONTRATOS DA
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DA PARAÍBA E A APLICABILIDADE DO PERFORMANCE
BOND

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de
Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal da
Paraíba como requisito à obtenção do grau de Tecnólogo
em Gestão Pública.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. James Batista Vieira (orientador)
Departamento de Gestão Pública do CCSA/UFPB

Prof. Dr. Hermann Atila Hrdlicka (Membro)
Departamento de Gestão Pública do CCSA/UFPB

João Cláudio Araújo Soares (Membro)
Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional do CCSA/UFPB



ATA DE DEFESA DE TCC

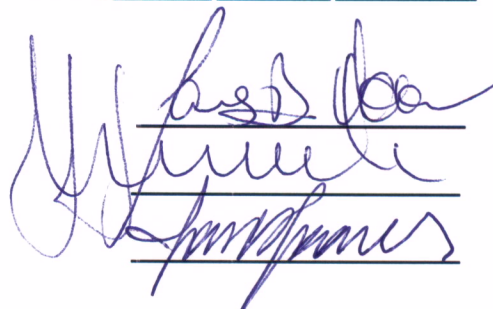
Ao vigésimo primeiro dia do mês de novembro de 2017, às 14 horas, na sala do Núcleo de Contabilidade no CCSA, a discente Renata Gomes de Macedo, regularmente matriculada no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública/DGP/CCSA/UFPB, defendeu o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado, **“Análise do seguro garantia nos contratos da superintendência do plano de desenvolvimento do estado da Paraíba e a aplicabilidade do performance bond”** fazendo-se presente na banca examinadora os professores Hermann Átila Hrdlicka, João Cláudio Araújo Soares e James Batista Vieira (orientador), sob presidência deste último. A discente obteve nota 9,5 (noze e meio), obtendo aprovação na disciplina TCC.

João Pessoa, 21, 11, 2017

Orientador: James Batista Vieira

1º Examinador: Hermann Átila Hrdlicka

2ª Examinador: João Cláudio Araújo Soares



Yluska Magalhães Guedes Brito Almeida
Secretária da Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos, Mariana Macedo Pereira do Rio e Edmar Martins do Rio Neto, para que no futuro eles se orgulhem de mim, pois em meio todas as dificuldades consegui minha graduação em Tecnologia em Gestão Pública.

“A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele”

Hannah Arendt

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu forças e saúde para superar os obstáculos e dificuldades ao longo da minha vida.

Aos meus pais, Cirilo Augusto de Macedo e Francisca Maria Gomes de Macedo, pelo amor, incentivo e apoio incondicional ao longo da minha vida, principalmente nesse momento, de grande importância para mim.

Aos meus filhos, Mariana Macedo Pereira do Rio e Edmar Martins do Rio Neto, que são a razão da minha vida, que nos momentos de minha ausência (dedicados ao estudo superior), sempre fizeram entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente, me motivaram a conquistar essa graduação.

A Universidade Federal da Paraíba, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

Ao Professor Dr. James Batista Vieira pela orientação, apoio e confiança na elaboração deste trabalho.

Agradeço a todos os professores por me proporcionarem o conhecimento não apenas racional, mas, a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação

profissional, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender, os meus eternos agradecimentos.

Ao Departamento e Coordenação do curso de Gestão Pública, pelo acolhimento e atenção com os alunos.

A Flaviana Pereira da Silva, minha amiga e colega de turma, pela parceria e troca de conhecimentos no decorrer do curso.

Ao meu amigo Bruno de Macedo Dantas, pela contribuição na elaboração deste artigo.

Ao meu primo, Kaio Victor Gomes Fernandes pela contribuição valiosa. Obrigado!

Meus agradecimentos às amigas Elaine Fante Sales, Lígia Carneiro Sobreira e Rafaela Ribeiro Cananéa, companheiras de trabalho e irmãs na amizade que fizeram parte da minha formação e que vão continuar presentes em minha vida com certeza.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

Performance bond consiste em um instrumento financeiro de execução adotado nas grandes compras ou licitações, tanto na esfera pública quanto na privada, que objetiva o cumprimento das obrigações por parte de fornecedores de bens ou serviços contratados (o tomador) perante o contratante (ou segurado), sendo o terceiro elemento uma instituição financeira. Bastante difundido nos negócios internacionais e nas administrações públicas em diferentes países, com destaque os Estados Unidos da América, esse mecanismo de terceirização de riscos que, objetiva a eficácia e presteza na execução de projetos de engenharia vultosos (ou não), se destaca por garantir até 100% do valor global do contrato de fornecimento pactuado e dentro do prazo de vigência acordado entre as partes. O não cumprimento acarreta a instituição financeira interveniente: i) a restituição ao beneficiário (o assegurado) do montante do contrato firmado entre as partes; ii) cumprimento a obrigatoriedade do contrato inicial (o tomador do seguro) substituindo-o por outro fornecedor para executar o projeto. O principal benefício para Administração Pública em um fornecimento é a minimização dos riscos que uma possível má execução dessas contratações gera, pois, a instituição financeira garantirá a capacidade técnica e financeira do ganhador do processo licitatório. Esta pesquisa tem como objetivo apresentar, por meio de dados coletados, os tipos de garantias adotados dentro dos contratos envolvendo obras de engenharia e infraestrutura sob responsabilidade da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (SUPLAN); como resultados buscam detalhar as ineficiências encontradas no atual modelo em uso e apontar alternativas, dentre as quais a aplicabilidade do “*performance bond*” nos editais de concorrência e posteriormente nos contratos respectivos e relativos às obras de engenharia e infraestrutura dentro da Administração Pública.

Palavras-chave: SUPLAN. Licitação. Descentralização dos riscos. Performance Bond.

ABSTRACT

Performance bond consists of a guarantee of execution adopted in the large bids of bidding such as the United of America. This mechanism aims to fulfill the obligations acquired by the taker (contractors) before the insured (public administration), due to public bidding. This is intended to provide greater effectiveness and readiness to the progress of investment works and engineering infrastructure involving the government, making it possible to guarantee the compliance of up to 100% of the total value of the within the term agreed between the parties. Failure to comply with the financial institution will restore the insured party, in this case the Public Administration, in the value of the contract signed between the parties or fulfill the obligation of the policyholder by hiring another company to perform the service, thus allowing the decentralization of risks that the poor execution of these hirings generates. The financial institution will guarantee the technical and financial capacity of the winner of the bidding process. The objective of this research is to present, through the collected data, the types of guarantees adopted within the public contracts involving engineering and infrastructure works under the responsibility of the “ *Superintendencia de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (SUPLAN)* ”, showing the inefficiency of the current model and pointing to alternatives, such as the suggestion of the applicability of the performance bond in the contracts of competition involving engineering woks within the Public Administration of *Paraíba*.

Keyword: SUPLAN. Bidding. Decentralization of the risks. Performance Bond.

LISTA DE ABREVIATURAS

SUPLAN: Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba.

SUSEP: Superintendência de Seguros Privados

SIGA: Sistema de Informações Governamentais da Controladoria Geral do Estado da Paraíba

CGE: Controladoria Geral do Estado da Paraíba

RDC: Regime Diferenciado de Contratação

FENSEG: Segundo a Federação Nacional de Seguros Gerais

CNSP: Conselho Nacional de Seguros Privados

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos dos tipos de seguros conhecidos no Performance Bond.....23

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Contratos da Modalidade Concorrência 2015-2016.....25

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Contratos Analisados no Período de 2015 – 2016.....26

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Risco	20
2.2 Seguro	21
2.3 Performance Bond	22
3 METODOLOGIA	24
4 RESULTADOS	25
5 ANÁLISE CRÍTICA	27
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
7 REFERÊNCIAS	31
8 APÊNDICE	33
9 ANEXO	37

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tomou como objeto de estudo a realização de uma análise dos contratos de obras de engenharia e infraestrutura no estado da Paraíba, envolvendo os tipos de seguro garantia incorporados nos contratos administrativos, na modalidade de licitação concorrência, sob encargo da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (órgão da administração indireta do Poder Executivo), partindo da problemática de identificar qual é o modelo existente de seguro garantia dentro destes contratos e como compreender seus limites e possibilidades?

As transformações ocorridas no perfil da sociedade brasileira exigiu o redimensionamento do Estado e, juntamente com as experiências recentes e inovadoras que envolvem modelos alternativos de gestão pública, fizeram por exigir mudanças que têm evidenciado o fortalecimento no controle na aplicação dos recursos públicos nas aquisições, prestação de serviços e obras de engenharia dentro das licitações na administração pública moderna.

A participação do cidadão vem crescendo cada vez mais o colocando a um patamar de destaque no planejamento e na condução das políticas públicas. Impõe-se a melhoria da qualidade na gestão das finanças, sobretudo no que se refere ao correto diagnóstico, prescrição de medidas e sua implementação, e ao acompanhamento de forma sistemática e consistente dos recursos e resultados de políticas públicas, principalmente aquelas que envolvem obras de investimento para beneficiar a população, uma vez que esse controle social traz maior efetividade na condução dos interesses da sociedade em meio as prioridades e desenvolvimento dessas políticas.

Para que a Administração Pública possa suprir suas necessidades ela pode optar por produzir bens e serviços ou contratar junto a empresas privadas ou empresas públicas, por meio do regimento na qual segue instruções fundamentadas regidas pela lei de licitação vigente.

São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes [...] Só se licita bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a administração almeja. (MELO, 2004, p. 89).

É dever do gestor público buscar soluções viáveis para dar continuidade aos serviços de maneira econômica e equilibrada, onerando o menos possível a sociedade, respeitando sempre os princípios norteadores da administração pública estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que se completam com o da competitividade, um dos princípios balizadores da lei de licitação, que sistematiza e aplica o que a Constituição Federal dita, no inciso XXI do art. 37.

A lei nº 8666/93, normatiza os processos licitatórios, visando a boa aplicabilidade do dinheiro público, tornando mais rigorosa e objetiva as normas de julgamento das licitações e resguarda com isso, de maneira isonômica as condições competir aos licitantes, com o intuito de motivar o interesse de disputar a participação dos negócios públicos, obedecendo exigências como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência elencadas no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Esse controle vem do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes (DI PIETRO, 2008, p. 68).

Nesse contexto de mudanças e ascensão no desenvolvimento econômico do país, sendo o Estado o agente garantidor do bem comum, e lhe cabe satisfazer as necessidades da coletividade, principalmente aquelas relativas à educação, saúde, saneamento, habitação, energia, transportes coletivos, entre outros, de forma direta ou indiretamente mediante instrumento de concessão, permissão ou autorização. Assim, é indispensável a realização de despesas que implicam na utilização de recursos; em complemento, faz-se necessário que haja controle sobre como se está aplicando tais recursos.

De outro modo, as inversões na realização de obras de infraestruturas demandam recursos que impactam nos cofres públicos, causando efeitos e grandes mudanças em diversas áreas dentro da economia. É relevante que se façam estudos detalhados em relação aos riscos que contratações dessa natureza possam ocasionar.

A norma geral que rege a gestão e fiscalização dos contratos tidos públicos, discrimina os tipos de licitações e suas modalidades; cabe à administração pública optar, de maneira responsável, a gerência econômica e célere dessas contratações em conformidade com diretivas que tratam de valor e objeto a serem contratados, que, muitas vezes envolve recursos financeiros vultosos, principalmente quando a modalidade a ser escolhida é a de concorrência de obras públicas, salvo a exceção em caso de licitação internacional, conforme art. 42 da lei n 8666/93.

Recentemente, no atual contexto do país onde se percebe a onda de combate a corrupção que incide e evolve, principalmente, grandes obras de infraestrutura e engenharia

verificou-se a necessidade de se buscar formas alternativas para diminuir os riscos contratuais em relação a execução plena dos contratos firmados entre empreiteiras e a administração pública. Da mesma forma, como tem sido veiculado a partir dos processos judiciais em curso na Operação Lava-Jato, muitos daqueles contratos sob judice apresentam características de superfaturamento e/ou apresentação recorrente de termos de aditivo aos contratos originais que não terminam. Tornando mais transparentes, principalmente para os envolvidos e interessados dentro do processo “*stakeholders*”, assim diminuindo de forma sistemática e consistente os superfaturamentos e os aditivos infundados dentro dos contratos.

Por conseguinte, alterações nos processos licitatórios são demandadas para tornar mais transparente o mecanismo, tanto para envolvidos quanto para os interessados (*stakeholders*) de forma a diminuir, a ocorrência desses tipos de fraudes. Uma delas diz respeito a diminuição de riscos para a Administração Pública, tanto financeiro, de atraso ou a não entrega do bem ou serviço avençado, conhecido como seguro garantia.

A lei de nº 8666/93, em seu art. 56 descreve quais são os tipos de garantias que a administração pública pode optar em suas contratações: caução, seguro garantia e fiança bancária. Como regra geral, a garantia a ser oferecida se reduz a 5% do valor do contrato e, para aqueles contratos de grande vulto, até 10% que, obrigatoriamente, deverão ser devolvidos por ocasião da entrega final do bem ou obra avençada, com correção monetária, conforme dita o art. 56 da lei supracitada, nos parágrafos 2 e 3.

Uma forma de se adequar a um modelo alternativo que abranja toda essa questão que envolve a diminuição dos gastos dentro dos contratos e seus aditivos procrastinados, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), enviou uma circular de nº 477, art. 3º, inciso I, de 30 de setembro de 2013, na qual se trata de seguro garantia em que o segurado é o setor público, objetivando 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 e sua vigência será até o fim do contrato (SUSEP, 2013).

Esse tipo de seguro é baseado no modelo americano chamado de “*performance bond*”, adequando-se perfeitamente na categoria de seguro garantia previsto na lei de licitação atual, haja vista que esse tipo de prática é adotado fortemente fora do Brasil, tomando como exemplo os Estados Unidos e também alguns países da Europa e do Continente Asiático, tais como: Reino Unido e Japão (GALIZA, 2015, p. 13).

É de total relevância que haja uma avaliação prévia das empresas que se candidatam a participar do certame licitatório e sua comprovação, dentre outras, de competência técnica e

financeira, principalmente na modalidade de concorrência em obras vultosas. Essas características se adequam ao conceito de “*Bid Bond*” que é uma prática antecedente ao “*Performance Bond*”, também adotada nos Estados Unidos, e tem por finalidade habilitar a participação de uma empresa em concorrência internacional (ou não) para fornecimento de bens e/ou prestação de serviços e garantir que, se vencedora, a empresa assinará o pertinente contrato de execução. Outros instrumentos de garantia são oferecidos pelas instituições financeiras, mas praticamente não são usados nos casos de concorrências públicas internas.

Esses instrumentos diminuem os riscos associados aos processos licitatórios, uma vez que um terceiro, uma instituição financeira, que avaliará a capacidade financeira, fiscal e técnica dos ofertantes de bens e serviços, se responsabilizando pelo cumprimento na íntegra do instrumento contratual e de todas as exigências contidas nele, e, dessa forma, terceirizando os riscos que a administração pública teria até a completa execução do projeto. Em complemento, os instrumentos de garantia oferecidos, hoje, no mercado financeiro não fogem aos limites de legalidades previstos na Constituição Federal, especificados na lei de licitação e regulamentado pela circular de nº 411 a Superintendência de Seguros Privados, que é a agência regulamentadora de seguros privados no Brasil (CF/88, art. 37).

Com o objetivo de verificar possíveis falhas no atual modelo de seguro garantia que amparam contratos de obras de engenharia e infraestrutura na modalidade de concorrência, esta pesquisa trata especificamente em identificar os impactos e seus efeitos que o modelo em uso acarreta nos contratos de concorrência da SUPLAN- Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba, nos anos de 2015 e 2016.

Este trabalho apresenta as características de pesquisa exploratória que, segundo Gil (2008), busca familiarizar o pesquisador com um assunto ainda pouco conhecido ou explorado, no caso à compreensão do seguro garantia, sua aplicação e formas alternativas de garantia às licitações públicas.

Em complemento, busca analisar os efeitos do atual modelo de seguro garantia utilizado nos contratos de concorrência, no que se refere à sua finalidade de cumprimento dos prazos e objeto dos contratos de concorrência da SUPLAN nos anos de 2015 e 2016. A análise deste estudo de caso será documentada através de gráficos e tabelas, e seus resultados fundamentam a reflexão sobre a aplicabilidade do *performance bond* como uma alternativa dentro das contratações de obras vultosas envolvendo a administração pública da Paraíba.

Objetivando verificar quais são as falhas existentes no atual modelo de seguro garantia dentro dos contratos de obras de engenharia e infraestrutura na modalidade de concorrência

nos anos de 2015 e 2016 da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba, esta pesquisa trata especificamente em identificar os impactos que o atual modelo de garantia acarreta nos contratos de concorrência da SUPLAN.

Podendo analisar os efeitos que esses tipos de impactos podem causar na prestação do serviço à sociedade, contudo verificando a efetividade do atual modelo de seguro garantia utilizado nos contratos de concorrência, no que se refere à sua finalidade de cumprimento dos prazos e objeto, promovendo uma análise exploratória demonstrada através de gráficos e tabelas da atual situação dos contratos de concorrência nos anos de 2015 e 2016, fazendo por sugerir a aplicabilidade do *performance bond* como uma alternativa dentro das contratações de obras vultosas envolvendo a administração pública da Paraíba.

Este estudo é relevante, por sugerir a inserção de outros instrumentos usuais em licitações internacionais públicas ou privadas no contexto de políticas públicas voltadas às licitações e gestão dos contratos, em especial, para a Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba; de outro modo, torna público como o instrumento do seguro garantia aplicado aos contratos de concorrência da SUPLAN está sendo aplicado.

Outro ponto importante refere-se ao próprio instrumento de estudo: o *performance bond*, também conhecido como garantia de execução, viabiliza maior eficácia e celeridade na execução das obras de infraestrutura que envolvem a administração pública e as empreiteiras, evitando, portanto, aditivos ilimitados e sem fim, com alteração nos custos do projeto crescentes. Esses tipos de mecanismos, como vimos, terceirizam riscos do não cumprimento na execução dos contratos dentro do prazo estabelecido entre as partes, o que possibilita evitar o desperdício ou mau uso do dinheiro público. É uma alternativa de grande importância na gestão financeira e fiscalização dos contratos, haja vista que, o gestor público: i) estará amparado financeiramente caso o projeto não siga adiante; ii) há uma instituição financeira responsável pela execução da obra (ou indenização dela de forma rápida); iii) a partir desse instrumento que elimina incertezas na execução da obra, poderá destinar recursos para a condução de políticas públicas em outras áreas essenciais.

A escolha desse objeto de estudo partiu do interesse do pesquisador em entender, a partir análises realizadas, os impactos dos seguros garantia que abonam até 5% do valor integral nos contratos de licitações, na modalidade de concorrência, extraídos do Sistema de Informações Governamentais da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (SIGA/CGE), para identificar possíveis falhas e direcionar ferramentas que favoreçam a blindagem no uso do dinheiro público, e evitar procedimentos ilícitos ou quaisquer beneficiamentos ilegais da coisa

pública, ou, de outro modo, verificar a possibilidade de seu uso como instrumento de combate a corrupção envolvendo obras públicas.

Desta forma, será demonstrada no decorrer deste estudo fatores determinantes e suas contribuições que possam apontar falhas atuais relacionadas ao seguro garantia aplicados aos contratos de concorrência da SUPLAN; em contraponto, procura mostrar os benefícios que o *performance bond* traz na execução de obras envolvendo a administração.

Objetivando verificar quais são as falhas existentes no atual modelo de seguro garantia dentro dos contratos de obras de engenharia e infraestrutura na modalidade de concorrência nos anos de 2015 e 2016 da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba, esta pesquisa trata especificamente em identificar os impactos que o atual modelo de garantia acarreta nos contratos de concorrência da SUPLAN.

Podendo analisar os efeitos que esses tipos de impactos podem causar na prestação do serviço à sociedade, contudo verificando a efetividade do atual modelo de seguro garantia utilizado nos contratos de concorrência, no que se refere à sua finalidade de cumprimento dos prazos e objeto, promovendo uma análise exploratória demonstrada através de gráficos e tabelas da atual situação dos contratos de concorrência nos anos de 2015 e 2016, fazendo por sugerir a aplicabilidade do *performance bond* como uma alternativa dentro das contratações de obras vultosas envolvendo a administração pública da Paraíba.

Este estudo é relevante, por sugerir a inserção de outros instrumentos usuais em licitações internacionais públicas ou privadas no contexto de políticas públicas voltadas às licitações e gestão dos contratos, em especial, para a Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba; de outro modo, torna público como o instrumento do seguro garantia aplicado aos contratos de concorrência da SUPLAN está sendo aplicado.

Outro ponto importante refere-se ao próprio instrumento de estudo: o *performance bond*, também conhecido como garantia de execução, viabiliza maior eficácia e celeridade na execução das obras de infraestrutura que envolvem a administração pública e as empreiteiras, evitando, portanto, aditivos ilimitados e sem fim, com alteração nos custos do projeto crescentes. Esses tipos de mecanismos, como vimos, terceirizam riscos do não cumprimento na execução dos contratos dentro do prazo estabelecido entre as partes, o que possibilita evitar o desperdício ou mau uso do dinheiro público. É uma alternativa de grande importância na gestão financeira e fiscalização dos contratos, haja vista que, o gestor público: i) estará amparado financeiramente caso o projeto não siga adiante; ii) há uma instituição financeira responsável pela execução da obra (ou indenização dela de forma rápida); iii) a partir desse

instrumento que elimina incertezas na execução da obra, poderá destinar recursos para a condução de políticas públicas em outras áreas essenciais.

A escolha desse objeto de estudo partiu do interesse do pesquisador em entender, a partir análises realizadas, os impactos dos seguros garantia que abonam até 5% do valor integral nos contratos de licitações, na modalidade de concorrência, extraídos do Sistema de Informações Governamentais da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (SIGA/CGE), para identificar possíveis falhas e direcionar ferramentas que favoreçam a blindagem no uso do dinheiro público, e evitar procedimentos ilícitos ou quaisquer beneficiamentos ilegais da coisa pública, ou, de outro modo, verificar a possibilidade de seu uso como instrumento de combate a corrupção envolvendo obras públicas.

Desta forma, será demonstrada no decorrer deste estudo fatores determinantes e suas contribuições que possam apontar falhas atuais relacionadas ao seguro garantia aplicados aos contratos de concorrência da SUPLAN; em contraponto, procura mostrar os benefícios que o *performance bond* traz na execução de obras envolvendo a administração.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O papel do Estado é suprir as necessidades fundamentais da coletividade e sua subsistência. A Constituição Federal de 1988, dita no caput do art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O governo depende de bens e serviços para manter-se funcionando e beneficiar a população sendo de sua competência proporcionar o mínimo de bem-estar social aqueles que dependem da oferta desses benefícios que o Estado oferece, sejam eles por autorização ou concessão. Para isso à administração pública submete-se a exigências que se dão não apenas sobre interesses econômicos, mas também, valores éticos e morais.

A lei nº 8666/93, veio no sentido de tornar mais rigorosa e objetiva os processos que envolvem valores dessa natureza, embasando-se, através das normas de julgamento das licitações e resguardar, de maneira isonômica a igualdade de condições aos competidores, com o intuito de obter o maior interesse em disputar a participação dos negócios públicos, a final “a licitação pública é um procedimento pelo qual é selecionada a proposta mais vantajosa para administração pública” (MEIRELES, 2011, p. 62).

Mas mesmo com a criação da lei de licitação, ainda existe desvios e vários tipos de atos ilícitos. Recentemente com a realização da Copa de 2014 e as Olimpíadas 2016 no Brasil, o governo buscou alternativas para executar obras como: reforma de estádios de futebol e aeroportos. Um mecanismo utilizado na época foi o Regime Diferenciado de Contratação.

A Lei nº 12.462/11, Regime Diferenciado de Contratação (RDC), é um novo regime licitatório e tem como objetivo tornar as licitações do Poder Público mais céleres, sem afastar a transparência e o acompanhamento pelos órgãos de controle. 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, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta lei art. 4º do Decreto – justificativa da contratação e da adoção do RDC, conforme o parágrafo 2º, do artigo 1, Lei nº 12.462/11.

A Lei nº 8.666/1993 não terá aplicação subsidiária ao Regime Diferenciado de Contratação, diferente da modalidade pregão. Estimulando o processo licitatório informatizado, tendo em vista a sua celeridade tornando-o mais transparente, essa contratação integra e assume a execução de todas as etapas da obra, bem como dos riscos.

A obra será entregue no prazo e pelo preço contratado, em conformidade com as condições estabelecidas em edital; inversão da ordem de fases julgamento precede habilitação art. 12 da referida lei: A combinação de diferentes etapas de disputa entre os participantes, abertas ou fechadas, estimula a concorrência e aumentando os ganhos da administração pública, não existe menção correspondente idêntica na lei nº 8666/93, só similar na lei nº 10.520/02, art. 3º, incisos I, II, III, IV.

No entanto, existem pensamentos controversos na opção pela escolha do RDC entre os doutrinadores, por alegarem que ele não respeita o princípio da publicidade, uma vez que a administração pública só informara o valor a ser gasto depois da escolha do vencedor do certame.

O intuito não é optar pela escolha do regime diferenciado de contratação e sim mostrar que além deste mecanismo a administração pública pode garantir eficiência e celeridade utilizando a própria lei nº 8666/93 dentro de suas licitações, principalmente as relacionadas a obras, com instrumentos de garantia de execução que deverão estar contidas nos termos contratuais celebrados entre as partes.

Segundo a Federação Nacional de Seguros Gerais (2015) o seguro garantia dentro dos contratos públicos de obras e serviços servem para cumprir obrigações adquiridas pelo tomador perante o assegurado, servindo como alternativa para diminuir a ocorrência das obras serem prorrogadas por conta de falhas de planejamento de execução ou do projeto básico mal estruturado.

A garantia assegurada no modelo atual analisado é de 5% do valor do contrato firmado entre as partes: empreiteiras e administração pública, existindo a possibilidade de a administração pública poder aumentar em até 100% do valor a ser assegurado.

2.1 Risco

Desde o princípio da civilização a questão dos riscos sempre esteve presente e eminente na vida das pessoas, o próprio nascimento do indivíduo traz consigo o risco de morrer, aliás, é uma das certezas que temos ao decorrer da vida. Entretanto, na maioria das atividades que desenvolvemos ao longo da vida, seja ela laboral ou cotidiana, envolvendo rotinas do nosso dia-a-dia como o simples fato de caminhar pressupõe riscos, tais como: de ser atropelado, acidente de trabalho ou até mesmo alguma venda a prazo que possa não ser quitada.

O risco é algo natural e inevitável, sendo ele, nosso companheiro diário, mas a supervivência nos faz buscar o infactível ato de acabar com o risco, como tal façanha não é possível, partimos para outro caminho, como afastar o máximo as ameaças proeminentes que nos cercam de maneira geral. Existem algumas possibilidades de afastarmos os riscos adotando procedimentos responsáveis para prevermos possíveis situações de perigo, levando em consideração que se não podemos nos afastar dessas situações de risco, ao menos, diminuir consideravelmente tais ameaças.

Dentro da administração pública podemos vislumbrar situações arriscadas principalmente relacionadas às contratações vultosas feitas entre o Estado e particular. É de extrema relevância considerar de forma responsável os riscos contratuais dessas transações e prevenir-se em relação a minimização das externalidades (efeitos) negativas que podem ocorrer caso não seja feita uma avaliação minuciosa sobre esses possíveis riscos que estão diretamente ligados a coisa pública. Existem quatro formas de se relacionar ao risco: i) que ele inexistente; ii) que existe, mas é pequeno e posso arcar com o prejuízo todo; iii) que existe, mas tenho condições em reduzi-lo ou mitiga-lo; iv) que existe, e é caro mitiga-lo. As três primeiras envolvem a assunção do risco; a última, em terceirizá-lo.

Um dos mecanismos que serve como alternativa para diminuir as consequências desencadeadas por essas situações na vida das pessoas e nas organizações é chamado de seguro, mas vale levar em consideração que o seguro não liquida o risco e nem é essa sua função, mas sim diminuir suas consequências garantindo uma contrapartida monetária pelos dispêndios causados por essas eventuais circunstâncias. A lei nº 8666/93 elenca possibilidades para evitar tais riscos dentro das contratações públicas e uma delas é chamada de seguro garantia.

2.2 Seguro

O ciclo vital do seguro depende da satisfação das necessidades das pessoas e/ou organizações apenas enquanto fizer sentido essas necessidades, surgindo uma ideia de pré-seguro. Aproximadamente 4700 anos a.C., algumas civilizações, como exemplo a civilização Egípcia, já apresentavam o seguro de forma arcaica fazendo-se presente formas de solidariedade e de compensação, que é o alicerce do seguro moderno.

De acordo com a história do seguro no Brasil, descrita pelo Conselho Nacional de Seguros, o instituído do seguro é uma das atividades mais antigas, tendo seu início no século XVI, mas sua regulação só foi efetivada no século XVIII quando foi promulgada as “Regulações da Casa de Seguro de Lisboa”, entrando em vigor em 11 de agosto de 1791, sendo sua vigência foi até a Proclamação da Independência, por volta do século XIX numerosas seguradoras aprovaram seus estatutos iniciando suas atividades e manipulando em diversas áreas relevantes, até mesmo em relação aos seguros de vida.

Em 1808 ocorreu a abertura dos portos para o comércio internacional, que antes era regido ainda pelas leis portuguesas. Com a regulamentação do Decreto nº 4270 de 10 de dezembro de 1901, que regula o funcionamento das companhias de seguro de vida, marítimos e terrestre, nacionais e estrangeiras, o mesmo cria a Superintendência Geral de Seguros subordinada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de fiscalizar todos as seguradoras que operavam no Brasil. Ainda no século XX vem à intervenção estatal que dá diretrizes e fiscaliza esse mercado, quando o mesmo ganha ao passar do tempo heterogeneidade nas transações exigindo alternativas de entonação aos seus interesses.

Em 1940 foi instalado o Instituto de Resseguro do Brasil no intuito de proteger o mercado brasileiro contra organizações estrangeiras, garantindo 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.

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.

2.3 Performance Bond

O Performance bond surgiu no Estados Unidos em consequência da inadimplência dos construtores que contratavam com a administração pública e no século XIX, entre 1893 e 1894, o Congresso Americano determinou a obrigatoriedade das garantias envolvendo contratos com o governo, o chamado *Heard Act*, que em outras palavras quer dizer “lei ouvida” (GALIZA, 2015, p. 17).

Com a terceirização dos riscos para o setor privado e a responsabilidade pela avaliação técnica e financeira das empresas, acaba proporcionando uma maior segurança na aplicação dos recursos públicos. No século XX ocorreram algumas modificações na legislação melhorando gradativamente a aplicação de tal mecanismo. Em 1935 o *Miller Act*, que traz como sua essência a regulamentação da aplicação da segurança, proporcionou, assim, uma maior proteção para o Estado (GALIZA, 2015, p. 17).

Além do *performance Bond*, que garante o pagamento das obrigações decorrentes de participação em licitação existe o “*Bid bond*” que garante a concorrência e o *Labord and Material Bond* que garante o pagamento das obrigações com a mão-de-obra e todos os envolvidos direta ou indiretamente no processo trabalhista, decorrentes das contratações de obras que envolvem a administração pública.

O seguro garantia nada mais é do que um mecanismo que objetiva o cumprimento fiel das obrigações adquiridas pelo tomador (empiteiras) perante o segurado (administração pública) em razão de licitação pública (SUSEP, circular n 477/13, art. 4). Tem por objetivo garantir que a empresa vencedora da licitação assinará o contrato de execução mantendo o

preço e as condições propostas. Esta garantia é um dos documentos que habilita uma empresa a participar de procedimentos licitatórios, tais como: concorrências públicas, tomadas de preços, cartas convites, leilões, etc.

Nos Estados Unidos da América a ênfase está voltada para o mercado de seguros, sendo chamados de seguros do tipo “*Surity*”, primeiro a ser representado em uma escala de três é o “*Bid Bond*”, cumprindo o custo da repetição de uma concorrência, se o ganhador da licitação não cumprir as obrigações acordadas entre as partes. O “*Performance Bond*” que cobre a obrigação fiel da obra e, por fim, o “*Payment Bond*” que assegura o custo total do material e mão de obra. O quadro abaixo explica os conceitos de alguns tipos de seguros conhecidos como “*performance bond*” (GALIZA, 2015, p. 15).

Quadro 1 – Conceitos dos tipos de seguros conhecidos no *performance bond*

Contract Security Bonds	Conceitos
<i>Bid Bond</i>	Que proporcionam uma segurança financeira que a proposta da concorrência tenha sido apresentada de boa-fé, e que o contratante tem a intenção de celebrar o contrato.
<i>Performance Bond</i>	O seguro 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 as empresas subcontratadas, como trabalhadores e fornecedores de materiais associados ao projeto;
<i>Maintenance Bonds</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: FUNSEG - Federação Nacional de Seguros Gerais/ ARQUIVOS/ ESTUDOS (2017).

Todos esses mecanismos são utilizados nos Estados Unidos para garantir maior segurança e proteção ao erário, tornando mais eficiente, célere e econômica a estrutura dos

processos licitatórios que envolvem a administração pública, garantindo maior legitimidade na gerência e fiscalização dos contratos com empresas e governo (GALIZA, 2015, p. 28).

3 METODOLOGIA

Para elaborar pesquisas no campo de gestão pública, ou em qualquer outra área do conhecimento é preciso definir métodos que assessorem no desenvolvimento e estruturação do estudo, que será direcionado pela tipologia de GIL (2008) de Marconi e Lakatos (2007), que fornece o alicerce para elaboração e construção dessa pesquisa.

Esta pesquisa se caracteriza basicamente em analisar os dados dos contratos da modalidade de concorrência da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (SUPLAN) obtidos por meio de pesquisa via Sistema de Informações Governamentais (SIGA) da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE), sob uma abordagem qualitativa e quantitativa.

Segundo Marconi e Lakatos (2007) o objetivo da pesquisa qualitativa é a obtenção da compreensão qualitativa do problema, no caso deste trabalho é para avaliar o seguro garantia dentro dos processos licitatórios de concorrência, para compreender os impactos causados.

Segundo GIL (2008), este trabalho tipifica um estudo de caso único, em que a fase exploratória se fundamentará em fontes secundárias (livros, artigos em periódicos, leis, etc); e em fontes primárias, tais como documentos oficiais, manuais e procedimentos formais, e os dados obtidos no sistema pesquisado. A seguir, a pesquisa de campo, como fonte de informação, descreve a organização e procurará entender o grau de conhecimento do atual modelo de seguro garantia aplicado as licitações, por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos responsáveis da instituição em questão e outros interessados que compõe a administração pública do estado da Paraíba.

Os resultados serão apresentados por meio de gráficos, quadros e tabelas dos dados brutos extraídos de análises feitas com 72 contratos na modalidade de concorrência da entidade publica escolhida para este estudo.

Para entender o grau de conhecimento junto aos responsáveis da organização foi feito um roteiro de entrevista semiestruturado abordando conhecimento voltado ao atual modelo de seguro garantia adotado nos processos licitatórios no estado da Paraíba e aprofundando-se em outras metodologias usadas fora do país e possíveis implementações desses modelos na administração pública paraibana.

4 RESULTADOS

Diante do exposto dos dados analisados, conforme a tabela 1 verificou-se que o seguro garantia adotado pela Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba, só garante 5% do valor global dos contratos na modalidade de concorrência envolvendo obras e investimentos de engenharia nos períodos de 2015 e 2016, não sofrendo nenhuma variação em relação à área em que as obras foram realizadas.

Tabela 1 – Contratos na modalidade concorrência entre 2015 a 2016

Área	Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos	Quantidade de Aditivos	Valor Global do Contrato
Educação	5% do contrato	57	80	R\$ 136.513.420, 58
Saúde	5% do contrato	7	13	R\$ 88.759.658, 83
Esporte	5% do contrato	1	3	R\$ 1.600.375,29
Infraestrutura	5% do contrato	3	5	R\$ 16.066.085,84
Segurança	5% do contrato	3	0	R\$ 31.707.929,52
Inovação & Tecnologia	5% do contrato	1	3	R\$ 3.591.791,71
Total		72	104	R\$ 278.239.261,77

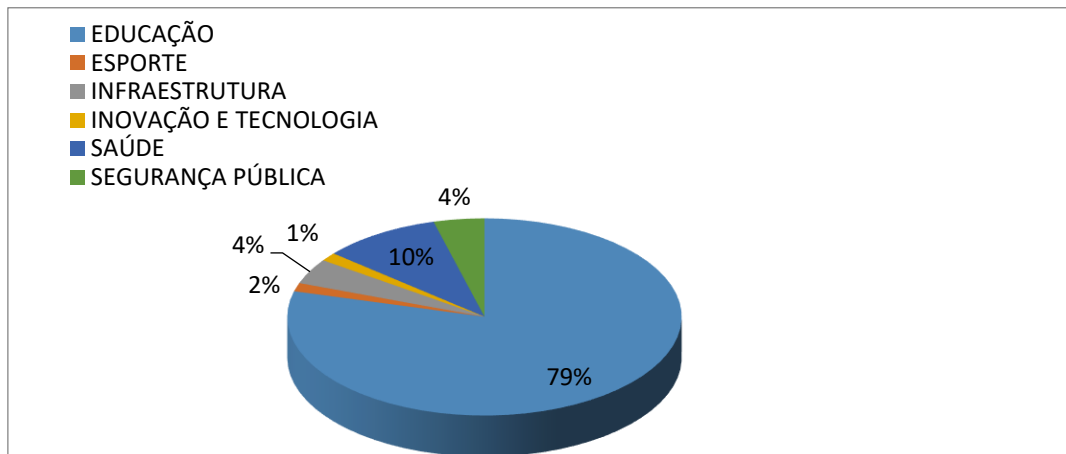
Extraído do Sistema de Informações Governamentais (SIGA) CGE/SUPLAN/PB/2017

Tendo em vista que, aproximadamente 71,43% dos contratos analisados em 2015 e 73,85% dos contratos analisados em 2016, ambos sofreram reajustes no valor inicial de contratação e prorrogações de prazo, sendo o instrumento utilizado: termo aditivo, impactando no quantitativo geral de 104 protelações, uma vez que foram gastos R\$ 35.281.864,47, com aditivos no setor e períodos analisados, representando uma elevação do custo médio do valor dos contratos de aproximadamente 15% chegando ao montante do valor global de R\$ 278.239.261,77.

Também é de extrema relevância levar em consideração que 95,84% dos contratos analisados sofreram reajuste por prorrogação da vigência contratual. O gráfico abaixo demonstra que a educação foi contemplada com a maioria dos investimentos no período analisado. Chamando atenção para a educação, nesta área há uma grande discrepância em relação às outras áreas, uma vez que foram gastos a maior parte dos recursos, levando o

percentual de 79%, impactando em valores uma quantia de R\$ 179.821.182,63 nos cofres públicos.

Gráfico 1 – Contratos analisados no período entre 2015 a 2016



FONTE: SIGA - Sistema de Informações Governamentais/CGE/SUPLAN/PB (2017).

Segundo Flávio Colaço da Silva, Chefe da Procuradoria Jurídica da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (SUPLAN) e, também advogado, afirma que os mecanismos de garantias que são adotados pela instituição nos contratos de licitação na modalidade concorrência são a caução, a fiscalização dos gestores do contrato e os fiscais de obra, sendo sua aplicação da totalidade da lei nº 8666/93 e legislação pertinente para subsidiar a referida lei de licitação.

Foi verificado que atualmente que a lei de licitação vigente, não assegura o valor integral do objeto a ser contratado, segundo o Flávio isso ocorre por falhas da lei que não prevê formas integrais e o órgão obedece a sua previsão legal.

O *bid bond* e o *performance bond* são mecanismos de garantias amplamente utilizados nos Estados Unidos e Europa para a contratação de obras, serviços e aquisições entre a administração pública e o particular, utilizando-se de intermediação de instituição financeira para avaliar os ricos contratuais. Todavia, Mais segundo o chefe da procuradoria da SUPLAN, até então o órgão não tinha ouvido falar destes mecanismos, porém se tinha o conhecimento que existe seguros totais de obra em caso de inexecução total ou parcial.

Na opinião de Flavio Colaço da Silva, Chefe da procuradoria Jurídica da (SUPLAN), a legislação brasileira admite a utilização destes mecanismos de garantias *performance bond* e *bid bond*, porém, esses tipos de mecanismos precisariam se adequar as necessidades da administração pública, na realidade atual, a administração teria que mudar a visão de

contratações com projetos imperfeitos, fragilizados que trazem falhas, se não ficara difícil implementar esse tipo de prática.

No ponto de vista do procurador jurídico da SUPLAN, esses mecanismos contribuem para o aprimoramento do processo de contratação pública com a proteção ao erário, trazendo benefícios nas contratações de grande valor, proporcionando mudanças na cultura de como administrar de forma técnica com pensamento de não causar prejuízo ao erário, bem como responsabilizar de forma direta licitações imperfeitas.

Em uma entrevista com o advogado João Cláudio Araújo Soares, servidor da Secretaria de Administração do Estado da Paraíba (apêndice I), pregoeiro lotado na Central de Compras do Estado da Paraíba, foram abordados alguns pontos relacionando ao atual modelo de seguro garantia utilizado pelo o Estado e o modelo proposto pelo *performance bond* e *bid bond*, sendo apontado alguns posicionamentos em que o mesmo admite, até então, ainda não ter conhecimento sobre esses mecanismos e o órgão no qual ele trabalha também não.

Tendo instrução apenas com que está exposto na lei de licitação, João Cláudio ressalta que essas alternativas são de grande valia para administração pública, haja vista que nas contratações de grande valor, principalmente envolvendo obras de grandiosas, resolveria muitos problemas como o de logística e fiscalização dos contratos e dos servidores envolvidos no processo, trazendo possibilidades para quem está à frente na execução das despesas de qualquer órgão, podendo orientar e otimizar os servidores na execução da demanda de tempo e trabalho.

5 ANALISE CRÍTICA

Diferentemente do que ocorre no direito privado, os contratos que envolvem a administração pública são regidos pelo direito público, por isso trazem com eles cláusulas exorbitantes que fazem exigências peculiares à administração pública, fazendo prevalecer o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, respeitando sempre a liberdade restrita e os princípios norteadores da administração pública elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A lei de nº 8666/93 atualmente deixa a critério da administração, por meio de autoridade competente, fazer juízo de valor utilizando critérios de conveniência e oportunidade que advém do poder discricionário movido pelo princípio da autotutela,

trazendo com isso, previsões de garantia em suas contratações. Ainda assim a norma que rege as licitações e os contratos ditam possibilidades acerca dessas formas de garantias.

É preciso levar em consideração que a atual conjuntura econômica do país se fragiliza cada vez mais trazendo prejuízos econômicos decorrentes da falta de planejamento e fiscalização nos contratos, principalmente, aqueles que são voltados a obras, uma vez que, estão se tornando cada vez mais comuns os escândalos envolvendo empresas do ramo da construção civil e servidores públicos, como está veiculado pela operação Lava-Jato que, a partir da utilização das fragilidades na legislação, cometem fraudes e usurpam recursos públicos. Está claro que um dos grandes gargalos dentro das contratações envolvendo obras grandiosas que demandam recursos vultosos, são os aditivos, e com eles encontramos vícios decorrentes da má fiscalização, dos projetos imperfeitos e estruturas de garantias precárias, precisando ser resistas urgentemente, pois com tantas falhas, principalmente encontradas na legislação, dão margem a esquemas de corrupção como está sendo evidenciado todos os dias pelos meios de comunicação.

Não adianta fazer nenhuma mudança utilizando-se somente o *compliance*, que em outras palavras, é estar de acordo com as normas. As mudanças precisam ser mais profundas, as relações entre o setor público e o privado precisam de mudanças estruturais, acabando com a interlocução direta nesses acordos e trazendo uma instituição financeira como garantidora dos objetivos a serem firmados entre empresa e governo.

Através da utilização do *performance bond* e convergindo, portanto, com estruturas internacionais que se utilizam deste mecanismo a mais de 100 anos, tomando como exemplo dos Estados Unidos, que diminuiu muito a corrupção em obras envolvendo o Estado. A instituição financeira é interessada que a obra seja feita no tempo estabelecido e com a qualidade acordada, por isso que há uma fiscalização minuciosa acabando com a interlocução de servidores públicos e empresas, servindo como um instrumento relevante ao combate à corrupção. Haja vista que a análise do atual modelo de seguro garantia da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba escolhida como objeto deste estudo demonstra falhas comprovadas por esta pesquisa, devendo, portanto, serem revistas.

Com a aplicabilidade do *performance bond* a administração pública da Paraíba ganharia não somente em termos de celeridade e economicidade, mas também, haveria a terceirização dos riscos inerentes a contratações de grande valor acabando, portanto, com termos aditivos que postergam e alimentam despesas excessivas pagas com recursos públicos. Existindo a ruptura do atual modelo de garantia utilizado nas contratações da administração

pública e a implementação do *performance bond*, a população ganharia efetivos investimentos e melhorias em serviços públicos essenciais como: saúde, lazer, educação, saneamento básico e entre outros. Sem dúvida, o mecanismo *performance bond* é uma alternativa que vem para corroborar com a efetiva economia e celeridade na entrega de obras e serviços, inclusive, na transferência dos riscos, uma vez que, por intermédio de instituições financeiras que atestará a capacidade técnica e financeira do adjudicatário possibilitando o cumprimento de forma efetiva com que está acordado no termo contratual em relação ao objeto e vigência estipulada, uma vez que este seguro de execução tem o mesmo período de validade do contrato trançando, portanto, um novo viés dentro das licitações públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da realização deste estudo, que possibilitou fazer uma análise de como está sendo feita a gestão dos contratos envolvendo obras de infraestrutura e engenharia sob responsabilidade do governo do estado da Paraíba, através da SUPLAN, instituição que faz parte da administração indireta do estado, mostrando o atual modelo das garantias asseguradas nos termos contratuais na modalidade de concorrência analisados.

O presente estudo faz alusão a modelos alternativos de seguro garantia utilizados em outros países, destacando os Estados Unidos, Europa, Reino Unido e o Japão que utilizam o *performance bond* garantia de execução. Sugerindo a aplicabilidade desse instrumento no Brasil e no estado da Paraíba, haja vista que, existe embasamento jurídico que possibilita a utilização deste dispositivo e salvaguarda a execução das obras de investimento e engenharia, logo, favorecendo a boa aplicação dos recursos públicos no estado. Por, também, servir como mecanismo de controle dos gastos públicos e ao combate a fraudes, o *performance bond* deveria ser uma prática utilizada pelos nossos gestores. Além disso, existem muitos interesses envolvidos nesses tipos de contratos, principalmente no que se refere a politicagem, pois alguns agentes públicos (não são todos) usam as prerrogativas do cargo, que lhes são concedidas, para usufruir da res pública que é benefício da coletividade, para obter ganhos pessoais.

A utilização de mecanismos que admitem uma maior segurança como os *Contract Security Bonds*, também chamados de *performance Bond*, permitem, portanto, a blindagem do sistema licitatório, pois essas alternativas inovadoras mudam de forma sistemática e gradativa

a estrutura das garantias adotadas nos contratos públicos, possibilitando uma maior eficiência na gerencia dos recursos públicos.

Portanto, contribui de forma relevante para maior qualidade jurídica dentro dos processos envolvendo contratos de obras e engenharia, possibilitando maior planejamento dos projetos básicos e estrutura a destinação dos recursos de forma eficiente, evitando, portanto, a necessidade de aditivos que atualmente e um dos gargalos nos contratos de obras dentro do estado da Paraíba.

7 REFERÊNCIAS

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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 de set. 2016.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/.htm>. Acesso em: 10 de fev. 2017.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE SEGUROS GERAIS. **Guia FenSeg de Produtos: Seguro Garantia**. Rio de Janeiro, 2015, 14 p. Disponível em: <<http://fenseg.org.br/data/files/80/10/E1/B8/ECAFC4101F2AFBC4A88AA8A8/Guia%20de%20Produto%20-%20Seguro%20Garantia.pdf>>. Acesso em: 01 de jul. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. Belo Horizonte, 2008, p. 68.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

GALIZA, Francisco. **Uma Análise Comparativa do Seguro Garantia de Obras Públicas**. 29 ed. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Seguros Gerais, nov. 2015, 40 p.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ª Edição – 5ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007, p. 157-175.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas 2010.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 27ª Edição, São Paulo: Editora MALHEIROS (2011, p. 62),

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Segundo, (MELO, Celso Antônio, 2004, p. 89)

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. 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, 01 out. 2010. Disponível em <<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx>> Acesso em: 26 de mai. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS. **História do Seguro no Brasil**. Disponível em <<http://cnseg.org.br/cnseg/mercado/historia-do-seguro/no-brasil.html>>. Acesso em: 02 de out. 2017.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0073.htm>. Acesso em: 15/09/2017

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 1901. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4270-10-dezembro-1901-523118-publicacaooriginal-108660-pe.html>>. Acesso em: 25 set. 2017.

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. **Lex**: Coleção de Leis do Brasil: edição federal: Brasília, v. 1. 1967. p. 240.

8 APÊNDICE

Apêndice I – Entrevista com João Cláudio Araújo Soares, servidor da Secretaria de Administração do Estado da Paraíba.

Pergunta 1: O *big bond* e o *performance bond* são mecanismos de garantia amplamente utilizados nos Estados Unidos e Europa para contratação de obras, serviços e aquisições entre a Administração Pública e o particular, utilizando-se de intermediação financeira para avaliar os riscos contratuais. Este tipo de mecanismo de garantia é do conhecimento deste órgão?

Resposta (João): “Confesso que é pela primeira vez que eu tô escutando falar desses mecanismos de garantia, realmente não é do conhecimento do órgão a qual eu trabalho a utilização desses *performance bond* e *bid bond*, que em tese aparentemente seja interessante para administração pública”.

Pergunta 2: Em sua opinião, a legislação brasileira admite a utilização destes mecanismos de garantia?

Resposta (João): “Pelo conhecimento que eu tenho e pela experiência na área de licitações públicas, a lei 8666/93, que é a lei geral de licitação, talvez não permita expressamente e não explane especificamente esses tipos de garantias, pelo que conheço as garantias utilizadas é de até 5% no valor total do contrato e qualquer coisa diferente disso, talvez exista legislações específicas ou complementar, mais realmente eu desconheço”.

Pergunta 3: Em sua opinião, esses mecanismos contribuem para o aprimoramento do processo de contratações públicas? Quais benefícios trariam para a gestão pública, dentro das contratações de grande valor?

Resposta (João): “É sabido que nas contratações de grande valor, especificamente aquelas relacionadas à execução de obras de grande porte, a ocorrência de existência de aditivos tanto em relação ao estiramento dos prazos de execução quanto aos aditivos relacionados ao valor que comumente, culturalmente no Brasil, inclusive se ocorre bastante superfaturamento, desvio de finalidade pública utilizando os recursos que são destinados a esses tipos de obras de grande porte, e uma contratação envolvendo instituições financeiras que garantissem economicamente as execuções das obras dentro dos prazos estipulados, no contrato os prazos iniciais, resolveriam muitos problemas, inclusive, de logística e fiscalização do contrato e dos servidores que estão envolvidos nesse tipo de processo.

Pergunta 4: Em sua opinião, o que poderia ser feito para incentivar a utilização desses mecanismos pela Administração Pública?

Resposta (João): “Inicialmente precisa ser pesquisado, até parabenizo a estudante que está tendo essa iniciativa, precisa haver regulamentação, precisa haver publicidade, precisa haver educação dos gestores nesse sentido, ou seja, apresentação dessas possibilidades, dessas ferramentas, para quem tem o condão de estar executando, de estar sendo líder, de qualquer órgão que possa utilizar desses mecanismos para orientar os servidores no sentido de utilizá-lo, porque realmente é uma ferramenta que otimiza bastante o trabalho, diminuindo os custos a demanda de tempo e trabalho dos servidores.”

Apêndice II - Entrevista realizada com Flávio Colaço da Silva, Chefe da Procuradoria Jurídica da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Apresentação: (apresentar carteira de estudante ou ofício/declaração do projeto)

Meu nome é Renata Macedo, sou estudante do curso de Gestão Pública da UFPB e sob a orientação do Prof. Dr. James Vieira, estou realizando uma pesquisa de iniciação científica (PIBIC), com o objetivo de analisar a utilização, ou não, dos instrumentos de garantia contratual, dispostos na legislação do processo licitatório.

Com este propósito, foi elaborado um roteiro de entrevista com 04 questões. O tempo médio de resposta é de 20 minutos. Esta pesquisa é registrada na universidade, apoiada pela CAPES e todo o dado coletado, inclusive suas respostas, será utilizado para fins exclusivamente acadêmicos!

A participação dos entrevistados é voluntária, seus dados pessoais são preservados (a entrevista não é identificada) e os resultados são publicados e contribuem para a melhoria da Administração Pública.

Se vossa senhoria estiver de acordo, peço licença para dar início a gravação e começar a entrevista.

(inicie a gravação)

##

1. Que mecanismos de garantia, para reduzir os riscos da má execução do projeto, são adotados pela SUPLAN no processo licitatório (modalidade concorrência)?

Mecanismos de garantia de gestão e processo de obra ## *conceito, fiscalização de*

2. Há mecanismos, previsto na legislação, que não são adotados pela SUPLAN no processo licitatório (modalidade concorrência)?

2.1. Se houver, explique por que não são adotados?

##

3. Uma análise prévia dos contratos de licitação da SUPLAN, modalidade concorrência, indicou que a cláusula de garantia prevista não assegurava o valor integral do objeto a ser contratado. Em sua opinião, por que isso ocorre?

Revisão prévia legal da lei que não prevê formas mais integradas ## *da 2666493, por falta*

4. O *bid bond* e o *performance bond* são mecanismos de garantia amplamente utilizados nos Estados Unidos e Europa, para contratação de obras, serviços e aquisições entre a Administração Pública e o particular, utilizando-se de intermediação financeira para avaliar os riscos contratuais.

4.1. Este tipo de mecanismo de garantia é do conhecimento deste órgão?

4.2. Em sua opinião, a legislação brasileira admite a utilização destes mecanismos de garantia?

4.3. Em sua opinião, esses mecanismos contribuem para o aprimoramento do processo de contratações públicas? Quais benefícios trariam para a gestão pública, dentro das contratações de grande valor?

4.4. Em sua opinião, o que poderia ser feito para incentivar a utilização desses mecanismos pela Administração Pública?

##

Encerramento: Muito obrigado por sua atenção.

(encerre a gravação)

4.3 - Sim, porém esse tipo de mecanismo precisaria se adequar às necessidades da adm. pública na realidade atual ou adm. teria que mudar a visão de contratações ^{TPs} com projetos imperfeitos, fragilizados ou que tragam falhas.

4.3 - Seria a proteção ao meio.

4.4 - Mudanças na cultura de como administrar de forma técnica com pensamento de não causar prejuízo ao meio, bem como responsabilizar de forma direta licitações imperfeitas.

Flávio Colaco da Silva, chefe da Procuradoria Jurídica da Suplem - PB.
~~Flávio Colaco~~

9 ANEXO

ANEXO I

(Para empresas estrangeiras que não funcionam no Brasil)

MODELO DE PERFORMANCE BOND

A
COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO - METRÔ
SÃO PAULO - SP.

Prezados senhores

Ref.: PERFORMANCE BOND

1. Pelo presente instrumento e na melhor forma de direito, o BANCO [indicar a razão social da INSTITUIÇÃO FINANCEIRA], com sede na [indicar endereço completo da INSTITUIÇÃO FINANCEIRA], inscrito no CNPJ do MF sob nº [indicar o nº], por seus representantes legais abaixo assinados, se declara fiador e principal pagador, até o limite de [inserir o valor em algarismos e por extenso], da empresa [indicar a razão social da CONTRATADA] estabelecida na [indicar endereço completo da sede CONTRATADA], inscrita no CNPJ do MF sob nº [indicar o nº], em garantia à fiel, completa, cabal e perfeita execução dos termos do Contrato de nº _____, celebrado entre a empresa afiançada e essa Companhia, cujo objeto é (descrição do objeto da licitação).
- 1.1 O valor limite acima estabelecido será automaticamente atualizado na mesma época, forma e periodicidade determinadas na Cláusula Reajuste do Contrato afiançado.
2. A PERFORMANCE BOND ora concedida visa assegurar o cumprimento, por parte da afiançada, de toda e qualquer cláusula e/ou condição relativa ao Contrato supra indicado, podendo o valor de tal fiança ser recebido por essa Companhia, a qualquer tempo, independentemente de autorização ou mera concordância da afiançada, ou ainda de ordem judicial, bem como de qualquer prévia justificação.
3. A presente PERFORMANCE BOND vigorará pelo prazo de [indicar o nº de meses], contado a partir da data de assinatura do Contrato ora afiançado, estando sua liberação, em qualquer caso, condicionada a comunicação, por escrito, dessa Companhia.

*Data e assinaturas autorizadas, do Banco, com firmas reconhecidas
(anexar a respectiva Procuração)*