

UNIVERSIDADE PAULISTA

**INFLUÊNCIAS DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NA
FORMULAÇÃO DE REGRAS PARA AS AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: dinâmicas, conflitos e interesses na definição da
nova lei de licitações**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Administração da Universidade
Paulista – UNIP, para obtenção do título de
Mestra em Administração.

ROSANA RAMOS COTRIM

SÃO PAULO

2021

UNIVERSIDADE PAULISTA

**INFLUÊNCIAS DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NA
FORMULAÇÃO DE REGRAS PARA AS AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: dinâmicas, conflitos e interesses na definição da
nova lei de licitações**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Administração da Universidade
Paulista – UNIP, para obtenção do título de
Mestra em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Luiz
Ryngelblum

ROSANA RAMOS COTRIM

SÃO PAULO

2021

Cotrim, Rosana Ramos.

Influências das lógicas institucionais na formulação de regras para as aquisições públicas : dinâmicas, conflitos e interesses na definição da nova lei de licitações / Rosana Ramos Cotrim. – 2021.

100 f. : il. color. + CD-ROM.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista, São Paulo, 2021.

Área de concentração: Redes Organizacionais.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum.

1. Lógica institucional. 2. Institucionalismo. 3. Licitações públicas. 4. Obras públicas. 5. Garantias. I. Ryngelblum, Arnaldo Luiz (orientador). II. Título.

ROSANA RAMOS COTRIM

**INFLUÊNCIAS DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NA
FORMULAÇÃO DE REGRAS PARA AS AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: dinâmicas, conflitos e interesses na definição da
nova lei de licitações**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP, para obtenção do título de Mestra em Administração.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum
Universidade Paulista – UNIP

Prof. Dr^a. Mayla Cristina Costa
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Prof. Dr. Roberto Bazanini
Universidade Paulista - UNIP

Aos meus pais (*in memorian*),
meus maiores e melhores orientadores na vida;

À Júlia,
meu tesouro;

Ao Dilan (*in memorian*),
Com todo meu amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me fortaleceu e nunca me desamparou nas intercorrências durante a elaboração deste trabalho.

Aos meus pais (*in memoriam*), com todo o meu amor e gratidão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum, pelo incentivo constante, orientação competente, apoio e paciência, fatores determinantes para a conclusão deste trabalho.

À Prof. Dr^a. Mayla Cristina Costa, da Universidade Federal do Paraná-UFPR, e ao Prof. Dr. Roberto Bazanini, da Universidade Paulista-UNIP, que, gentilmente, aceitaram fazer parte de minha banca, com suas contribuições enriquecedoras para melhorias e organização deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista-UNIP, cujos ensinamentos foram fundamentais e, de forma especial, aos professores Dr. Ernesto Michelangelo Giglio e Dr. Renato Telles.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista-UNIP, em especial a Aline Nascimento, pela seriedade e ajuda nos processos burocráticos.

Aos colegas do Mestrado, pelo convívio e conhecimento adquirido, partilhado durante o percurso.

Aos entrevistados, que me dedicaram um tempo precioso de suas agendas, para contribuir com este estudo de forma tão atenciosa e interessada.

Aos meus familiares e amigos que entenderam as minhas recorrentes ausências.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001.

A todos, a minha gratidão.

RESUMO

Nas aquisições públicas de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida prestação de garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada em percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato. Esta modalidade de seguro-garantia faz parte de um conjunto de alterações contidas no Projeto de Lei n.º 1.292/95, com vistas a substituir a atual lei de licitações. Neste contexto, coloca-se, como problema, conhecer os fatores que influenciaram a definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada para as contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto e entender o potencial desta ferramenta para impedir a ocorrência de paralisações de obras públicas. Por meio da abordagem institucional, esta pesquisa buscou identificar como as lógicas presentes no campo influenciaram nesta definição, podendo ter existido a prevalência de determinadas lógicas institucionais sobre outras. A pesquisa é do tipo explicativa, focada nas discussões pertinentes ao campo. A coleta de dados foi feita por meio de levantamento documental, análises dos principais discursos realizados na Câmara dos Deputados, bem como entrevistas com roteiro semiestruturado. Os resultados demonstraram a complexidade do processo e como acontecem as inter-relações entre os atores na formulação de regras para as aquisições públicas, os conflitos devido às suas discordâncias para a implementação da cláusula de retomada, o entendimento divergente com relação aos valores de garantia a serem aplicados e o fato de o seguro-garantia com cláusula de retomada ser exigível apenas às obras de grande vulto. O estudo apontou com uma certa nitidez a forma como os participantes conseguiram reduzir a influência da lógica imposta pelos representantes do mercado de seguros. Apesar da implementação do seguro-garantia ter se mantido na lei, ele deixou de ser de uso obrigatório e deixou de ter um valor fixo de 30% para as obras de grande porte. Esta situação parece ter indicado que, a partir de uma lógica inicial dominante, ações de participantes neste campo restringiram o alcance da norma, trazendo ganhos de um lado, mas também perdas de outro. Em um cenário com entendimentos divergentes pelos atores, constatou-se uma multiplicidade de lógicas que gerou ambiguidade de interpretação a partir da qual processos de negociação foram desencadeados.

Palavras-chave: Lógica institucional. Institucionalismo. Licitações públicas. Obras públicas. Garantias.

ABSTRACT

In the public procurement of major engineering works and services, the provision of a guarantee may be required, in the insurance-guarantee modality with a resumption clause, in a percentage equivalent to up to 30% of the initial value of the contract. This type of guarantee insurance is part of a set of amendments contained in Bill n.º 1.292 /95, with a view to replacing the current bidding law. In this context, it is posed, as a problem, to know the factors that influenced the definition of the guarantee insurance rules with a resumption clause for the contracting of major engineering works and services and to understand the potential of this tool to prevent the occurrence of stoppages of public works. Through the institutional approach, this project sought to identify how the logics present in the field influenced this definition, and there may have been a prevalence of certain institutional logics over others. The research is of an explanatory type, focused on discussions relevant to the field. Data collection was carried out through documentary research, analysis of the main speeches made in the Chamber of Deputies, as well as interviews with a semi-structured script. The results demonstrated the complexity of the process and how the interrelationships between the actors occur in the formulation of rules for public procurement, the conflicts due to their disagreements for the implementation of the resumption clause, the divergent understanding regarding the guarantee values 30% to be applied and the fact that the guarantee insurance with repossession clause is chargeable only to major works. The study clearly pointed out how the participants managed to reduce the influence of the logic imposed by representatives of the insurance market. Although the implementation of the guarantee insurance has remained in law, it is no longer mandatory and has no fixed value of 30% for all large works. This situation seems to have indicated that from an initial dominant logic, actions by participants in this field restricted the scope of the standard, bringing gains on the one hand, but also losses on the other. In a scenario with divergent understandings by the actors, a multiplicity of logics was found that generated ambiguity of interpretation from which negotiation processes were triggered.

Key-Words: Institutional logic. Institutionalism. Public procurement. Public works. Guarantees.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - A relação tripartite estabelecida pelo <i>performance bond</i>	19
Figura 2 - Mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo	20

QUADROS

Quadro 1 - Obras do PAC paralisadas	21
Quadro 2 - Atores selecionados para a pesquisa	39
Quadro 3 - Pesquisa documental – participantes da comissão	40
Quadro 4 - Seguro-garantia com cláusula de retomada.....	44
Quadro 5 - Propostas de emendas parlamentares ao PL n.º 1.292/95	54
Quadro 6 - Posicionamento dos atores sobre o seguro-garantia.....	57
Quadro 7 - Posicionamento dos atores – percentuais das garantias	68
Quadro 8 - Posicionamento dos atores a respeito da cláusula de retomada	76
Quadro 9 - Percentuais de garantia.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGF - Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantia

AGU - Advocacia Geral da União

Aud-TCU - Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte

Fenacor - Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros

Ibraop - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

IRB Brasil Re - Instituto de Resseguros do Brasil

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MPF - Ministério Público Federal

SciELO - Scientific Electronic Library Online

SFN - Sistema Financeiro Nacional

Sinicon - Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada

SPELL - *Scientific Periodicals Electronic Library*

Susep - Superintendência de Seguros Privados

TCE-SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	11
1.2 QUESTÃO DE PESQUISA	18
1.3 OBJETIVO GERAL	18
1.3.1 Objetivos específicos	18
1.4 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA	19
2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA	23
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	28
3.1 LÓGICAS INSTITUCIONAIS	28
3.2 MULTIPLICIDADE DE LÓGICAS	31
3.3 RELAÇÕES COMPETITIVAS E COOPERATIVAS ENTRE LÓGICAS	32
3.4 LÓGICAS INSTITUCIONAIS E PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS	34
4 METODOLOGIA.....	37
4.1 BASE SECUNDÁRIA DE DADOS	37
4.2 BASE PRIMÁRIA DE DADOS.....	38
4.2.1 Limites e desafios para a coleta de dados.....	38
4.2.2 Dos atores entrevistados	38
4.2.3 Dos atores participantes da comissão da Câmara dos Deputados.....	40
4.2.4 Análise dos Resultados.....	41
4.2.5 Tratamento dos dados – Uso do Atlas.ti.....	42
5 RESULTADOS	44
5.1 A CLÁUSULA DE RETOMADA	44
5.1.1 A favor do seguro-garantia com cláusula de retomada.....	45
5.1.2 Contrás as Regras do Seguro-garantia com cláusula de retomada	50
5.1.3 A cláusula de retomada como ato discricionário do agente público	54
5.1.4 Resumo	56

5.2 COBERTURAS DO SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA DE RETOMADA..	58
5.2.1 Contra aumento dos percentuais atuais	59
5.2.2 Percentual de 30%	60
5.2.3 Percentual de até 30%	61
5.2.4 Percentual acima de 30%	64
5.2.5 Percentual de garantia conforme os riscos do projeto.....	67
5.2.6 Resumo	68
5.3 AS OBRAS QUE PODEM SER CONTRATADAS COM A CLÁUSULA DE RETOMADA.....	69
5.3.1 Aumento do valor referência da obra de grande vulto.....	69
5.3.2 A definição da cláusula de retomada com base no valor referência da obra de grande vulto	72
5.3.3 Uso mais amplo da cláusula de retomada	73
5.3.4 Valores fixos no seguro-garantia com cláusula de retomada.....	75
5.3.5 Resumo	76
5.4 COMENTÁRIOS.....	77
6 DISCUSSÃO	79
7 CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS	90
APÊNDICE	98
APÊNDICE A.....	98

1 INTRODUÇÃO

Nesta seção, apresenta-se a contextualização da temática do estudo, a questão e os objetivos desta pesquisa, bem como a justificativa de sua relevância e contribuição para a prática em Administração.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

A lei de licitações estabelece princípios gerais pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além dos órgãos da administração direta, subordinam-se ao regime desta lei os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, além da totalidade de empresas que desejam contratar com a Administração Pública.

Di Pietro (2011) esclarece que a licitação no Brasil é o processo administrativo regulado pela Lei n.º 8.666/1993, responsável pela escolha da empresa adequada a ser contratada pela Administração Pública visando ao fornecimento de seus produtos e ou serviços. Esta lei surgiu como contraponto aos diversos escândalos de corrupção ocorridos no início da década de 1990, com a expectativa de moralizar as aquisições e contratações públicas e, ainda hoje, recebe críticas recorrentes que a avaliam como burocrática.

Em 6 de março de 2018, foi instalada a Comissão Especial na Câmara dos Deputados (Comissão), destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 1.292, de 1995 (PL n.º 1.292/95), que tem por objetivo substituir a atual lei de licitações, a lei do pregão, o regime diferenciado de contratações públicas e principais posições do Tribunal de Contas da União (TCU). Este projeto de lei é o resultado de uma discussão intensa tanto no âmbito do Senado quanto no âmbito da Câmara dos Deputados, pelas contribuições advindas do Projeto de Lei n.º 559, de 2013, do Senado Federal (PLS n.º 559/13). O PLS n.º 559/13 foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 3 de fevereiro de 2017 e recepcionado como Projeto de Lei n.º 6.814/2017. Um ano depois foi apensado ao PL n.º 1.292/95, que encabeçou todo o bloco de apensados. Este último número foi o que acompanhou o projeto da nova lei de licitações até o dia 2 de dezembro de 2020.

Destaca-se que nos debates das sessões desta Comissão foram ouvidos técnicos e representantes de diversos setores, tais como das associações de auditores, do setor de seguros, de empreiteiras, de sindicatos de construtoras civis, do Tribunal de Contas da União,

do Ministério Público Federal (MPF), da Advocacia Geral da União (AGU), dos Conselhos de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo etc., com o objetivo de obter concordância em torno do relatório desta Comissão.

Ao se referir ao PL n.º 1.292/95, Fenili (2019) explica a difícil tarefa de se construir um diploma legal que estabeleça as regras sobre como o Estado deve despender valores que chegam à soma de cerca de 10% do PIB. Argumenta que, durante este processo, interesses antagônicos foram representados: os de pequenas e de grandes empresas, os de controladores e de controlados, os de empreiteiras e os de seguradoras etc. Houve a necessidade de conciliar as visões desses atores, pois alguns defenderam maior flexibilidade na gestão e outros, maior controle. Houve atores que se dispuseram a privilegiar o fornecimento local, enquanto outros, a ampla competitividade de mercado (FENILI, 2019).

Com base nas novas regras do PL n.º 1.292/95, atores preconizaram a possibilidade de impedir a ocorrência de novas paralisações de obras, de modernizar a gestão pública e de obter mais transparência nas contratações. Mas, por outro lado, outros atores se posicionaram contra a reforma e propuseram manter a atual lei de licitações. Para Fiuza e Medeiros (2014), a legislação brasileira de licitações é demasiadamente detalhada e precisa se atualizar em relação às melhores práticas em gestão pública. Acrescentam que os planejamentos deficientes e o anseio de garantir recursos para obras e serviços de engenharia são os itens que mais motivam a má elaboração de projetos. Ainda de acordo com os autores, esta estratégia resulta do modelo de orçamento adotado pelo setor público, no qual as verbas para contratações podem ser reiteradamente revistas. Explicam que a insuficiência de informações e a presença recorrente de erros geram revisões mais do que o desejável e excesso de aditamentos, causas recorrentes dos atrasos nos projetos e de encarecimento de obras e serviços de engenharia.

Ao longo destas discussões, houve atores que defenderam a inclusão de novos dispositivos que agregassem mais avanços ao atual projeto de lei; enquanto outros atores defenderam a criação de uma outra lei para tratar de situações específicas sobre contratações de obras e serviços de engenharia. Por exemplo, para o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP, 2018), o projeto de lei mistura compras simples e serviços comuns às contratações de obras e serviços de engenharia, que requerem procedimentos especiais devido às suas complexidades.

De acordo com a lei de licitações vigente, é possível exigir – a critério da autoridade competente e desde que prevista no instrumento convocatório – uma prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras, podendo ser feita de três maneiras alternativas,

cabendo ao contratado optar por uma destas modalidades: (i) fiança bancária; (ii) seguro-garantia; ou (iii) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública. O atual limite de garantia é de 5% do valor do contrato, podendo ser elevado para até 10%, quando se tratar de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (quando valor estimado for superior a R\$ 37,5 milhões), que envolvam complexidade técnica e riscos financeiros.

Para Coriolano (2016), com um limite de garantia de 5% do valor do contrato, conforme definido na lei, é impossível ao garantidor retomar uma obra interrompida, de modo a assumir todos os sobrecustos decorrentes de uma paralisação, sendo agravante o fato de que a maior parte da garantia se esgotaria com o pagamento das penalidades impostas ao contratado inadimplente. Além disso, esta legislação não prevê a fiscalização da obra pelas seguradoras e esses limites de garantia limitam a assunção de riscos pelas seguradoras. Ou seja, para os contratos não cumpridos existe apenas a imposição de penalidades e indenizações, o que não traz solução prática à Administração Pública, que acaba por ter de enfrentar ações judiciais contra a seguradora enquanto a obra fica parada.

No novo projeto de lei, PL n.º 1.292/95, alguns aspectos da atual lei de licitações são mantidos. As modalidades de garantia nas contratações de obras, serviços e compras se mantêm: fiança bancária, seguro-garantia ou caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública. Exigí-las no edital continua sendo critério da autoridade competente. E, apesar de a garantia buscar proteger o interesse público contra eventuais descumprimentos das obrigações contratuais pelo prestador (NUNES; LEHFELD, 2018), o novo texto continua a facultar ao contratado a escolha da modalidade de garantia.

O seguro-garantia tem como fim garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado junto à Administração Pública, o que inclui as multas, os prejuízos, as indenizações decorrentes de inadimplemento, e continua em vigor, mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas. Portanto, ao contrário de outros seguros, que são cancelados ou suspensos em caso de não pagamento do prêmio, o seguro-garantia não perde a sua eficácia. É irrevogável e acompanha o contrato que ele garante até o final da sua execução (BURANELLO, 2006, p. 179-180). Uma vez emitida a apólice, a inadimplência do tomador não acarreta seu cancelamento. Por essa razão, o processo de análise do tomador por parte da seguradora é complexo e tem três pontos basilares: capacidade financeira, técnica e moral (BURANELLO, 2006, p. 284).

No seguro-garantia, o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao estabelecido no contrato principal, e irá acompanhar as modificações posteriores, mediante emissões de endossos pela seguradora. Quanto aos limites de garantia, eles deverão ser

justificados conforme a análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos na contratação, podendo ser: (i) até 10% do valor do contrato, nas licitações cujos valores estimados sejam de até 100 milhões de reais; (ii) até 20% do valor do contrato, nas licitações cujos valores estimados sejam superiores a 100 milhões de reais. Já para as obras e serviços de engenharia de grande vulto (quando valor estimado for superior a 200 milhões de reais), poderá ser exigida a prestação de garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada a um percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato. Vale ressaltar que nesta modalidade, a seguradora poderá ter livre acesso às instalações onde for executado o contrato principal, acompanhar sua execução, ter acesso à auditoria técnica e contábil e requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra. Em caso de inadimplemento pelo contratado, a seguradora assumirá os direitos e as obrigações da empresa contratada.

O PL n.º 1.292/95 trouxe uma outra iniciativa que deverá colaborar nesse mesmo sentido: a obrigatoriedade de depósito de recursos financeiros em conta vinculada. A Administração Pública irá depositar os recursos financeiros correspondentes ao custeio das despesas antes de cada etapa de uma obra. O objetivo é melhorar o planejamento e a execução orçamentária, tornando os atos do governo menos instáveis e menos sujeitos a contingenciamentos. Esta alteração é uma resposta às recorrentes reclamações sobre inadimplência e atrasos do governo, em função do prazo de pagamento excedente ao prazo contratual e das incertezas dos pagamentos. Com a inclusão destas duas modalidades, o seguro-garantia com cláusula de retomada e a obrigatoriedade de depósito em conta vinculada, acredita-se em avanços na solução dos principais fatores de paralisações em obras públicas.

Porém, neste atual cenário, mesmo com o limite de garantia em até 30% do valor do contrato, existem atores que demonstram preocupação com os futuros preços mais altos das apólices de seguro, pois entendem que elas irão encarecer sobremaneira os valores de contratos de obras públicas (JACOBY, 2019). A redação do PLS n.º 559/13 já autorizava o poder público a exigir do licitante vencedor a contratação de seguro-garantia de até 100% do valor do ajuste. No entanto, na Câmara dos Deputados, reduziu-se este montante para até 30%, com base nos discursos de atores, representantes de sindicatos de grandes construtoras civis. Eles explicaram que a maioria das paralisações ocorrem a 30% de as obras serem concluídas. Coriolano (2016) informa que, uma vez considerado o saldo residual da contratação original, o percentual de 30% é adequado para que a empresa faça frente ao sobrecusto de uma nova contratação e proceda à finalização do empreendimento.

Segundo o Ministério Público Federal (MPF, 2018), a garantia contratual deve ser uma exigência geral nos contratos celebrados pela Administração Pública, um poder-dever do gestor público e não uma mera faculdade do administrador, conforme a atual redação constante do PL n.º 1.292/95. E, com relação às obras e aos serviços de engenharia de grande vulto, o MPF (2018) propõe um seguro-garantia de 100% do valor do contrato, uma forma de garantir que a seguradora fique responsável pela realização integral da obra na hipótese de inexecução contratual. Para assegurar maior efetividade, o MPF (2018) entende ser conveniente estabelecer requisitos mínimos para a garantia: (a) à seguradora, é necessário ter um perfil de crédito (*rating*) adequado para garantir sua solvabilidade em caso de execução da garantia; (b) o prazo de vigência do seguro deve estar atrelado ao prazo de vigência do contrato garantido; e (c) à Administração Pública cabe a declaração de inadimplemento pelo contratado, para fins de execução da garantia. Conforme citado nesta seção, o PL n.º 1.292/95 já prevê que o prazo de vigência da apólice do seguro-garantia seja igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e irá acompanhar as modificações de vigência mediante a emissão de endossos pela seguradora.

A diretoria da Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU (ANTC..., 2018) defende uma análise criteriosa da proposta de seguro-garantia com cláusula de retomada junto à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)¹, ao Instituto de Resseguros do Brasil (IRB Brasil Re)² e aos especialistas da área econômica do Poder Executivo da União. O objetivo é considerar a capacidade operacional de as seguradoras realizarem fiscalização de obras públicas complexas e de grande vulto. Ressalte-se que o modelo proposto no PL n.º 1.292/95, além de não considerar o real estágio de governança da Administração Pública brasileira nas três esferas de governo, não é suficiente para equacionar os principais fatores críticos de execução de obras públicas no Brasil: (i) erros de planejamento e projeto por parte da Administração Pública; (ii) casos de desvio de recursos resultantes de irregularidades, inclusive corrupção. Ainda de acordo com esta diretoria, tais hipóteses podem ser consideradas culpa da Administração, desonerando as seguradoras de qualquer responsabilidade pelo teor da proposta, fazendo com que o seguro-garantia com cláusula de retomada possa resultar em maior ônus para os projetos, sem representar avanços efetivos na solução dos principais fatores críticos para realização de obras públicas.

1 Autarquia vinculada ao Ministério da Economia, responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.

2 Líder em resseguros na América Latina, responsável por pulverizar riscos das seguradoras.

A ausência de uma lei específica para tratar de todas as lacunas da nova modelagem de seguro-garantia preocupa os auditores que receiam uma desorganização do sistema de seguro privado e de resseguro com consequências adversas sobre a economia. As seguradoras privadas integram um ramo específico do Sistema Financeiro Nacional (SFN) na condição de “operadoras”, enquanto a Susep é a agência reguladora e integra o SFN na condição de “supervisora”, sendo responsável pela normatização do setor. Já o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) está sob as diretrizes macro da Autoridade Monetária, editadas por meio do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101/2000) prevê que não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do SFN. Esta lei estabelece ainda que “[...] a prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do SFN, na forma da lei” (BRASIL, 2000). Portanto, a ANTC... (2018) manifestou entendimento de que a regulamentação do seguro-garantia com cláusula de retomada deve ser tratada em lei específica, a partir de estudos que prevejam medidas eficazes de prevenção de insolvência e outros riscos das seguradoras, contemplando, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), hipóteses de fundos e outros mecanismos de forma a mitigar eventuais riscos de natureza financeiro-operacional. Este cuidado é no sentido de evitar que as seguradoras busquem ajuda financeira junto à União, o que traria reflexos sobre as políticas fiscal e monetária, podendo ainda comprometer a condução da política econômica a cargo da União. Na contramão dos auditores, Coriolano (2019) explica que o setor de seguros brasileiro dispõe de ativos para garantir riscos assumidos na ordem de R\$ 1,2 trilhão, equivalentes a 25% da dívida pública brasileira, montante que posiciona o setor entre os grandes investidores institucionais do país.

Nesse cenário, os entendimentos divergentes desses atores acenam para uma possível competição entre uma multiplicidade de lógicas que constituem um campo institucional (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), no qual podem ocorrer contradições e conflitos. Estudos identificaram as contradições institucionais como bases de conflitos políticos importantes, sendo a partir deles que a estrutura institucional da sociedade se transforma (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). A literatura institucionalista considera que as organizações convivem com múltiplas lógicas, podendo ser incompatíveis e entrar em conflito, gerando desafios e tensões para as organizações (GREENWOOD *et al.*, 2011).

Outros estudos institucionais entendem de diferentes maneiras como a lógica de determinado ator prevalece sobre as outras, quando há conflitos e disputas entre elas

(THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2008), enquanto pesquisas mais atuais reconhecem que múltiplas lógicas podem coexistir em campos organizacionais (WALDORFF; REAY; GOODRICK, 2015). Hoffman (1999) avançou a ideia de pluralidade identificando a coexistência de múltiplas lógicas durante a transição prolongada de uma lógica dominante para a seguinte. Já outros estudos sugeriram lógicas concorrentes coexistindo por algum tempo, mas não se sustentando no longo prazo (HENSMAN, 2003; REAY; HININGS, 2005), devendo uma lógica finalmente vencer, tornando-se a nova lógica institucional dominante.

Um outro estudo, o hibridismo, trata da combinação de duas lógicas, resultando em uma terceira via que será predominante no campo, enquanto as lógicas anteriores desaparecem (REAY; HININGS, 2009). No entanto, outros estudos (LOUNSBURY, 2007; MARS; LOUNSBURY, 2009) destacam que as lógicas “antigas” se tornam remanescentes e continuam a definir o comportamento dos atores, muitas vezes, de forma complementar. Segundo Rao, Monin e Durand (2003), no hibridismo, a identidade tradicional não é completamente substituída. Ele ocorre por meio de um estabelecimento institucional, através de processos *bottom-up*, que resultam em uma versão alternativa para a lógica dominante.

Goodrick e Reay (2011) desenvolveram o termo “constelação de lógicas” com o objetivo de chamar a atenção para o arranjo de múltiplas lógicas em um campo e argumentam que as relações entre as lógicas poderiam ser tanto cooperativas quanto competitivas. De acordo com as autoras, as constelações de lógicas restringem e facilitam a ação e constroem uma conceitualização da lógica como competitiva e cooperativa.

Waldorff, Reay e Goodrick (2015) buscaram entender como as ações podem ser restringidas por pressões institucionais e, ao mesmo tempo, facilitadas. Enquanto o foco em uma lógica dominante destaca como as lógicas restringem a ação, múltiplas lógicas abrem espaço, dando mais discricção aos atores sociais, podendo fornecer uma nova maneira de entender como a agência pode ser restringida e facilitada ao mesmo tempo. Em um estudo realizado para compreender a ação dentro de ambientes institucionalizados, foram destacadas as “vias de autonomia parcial” como explicação de como as instituições restringem e permitem a ação (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

À luz destas teorias, a pesquisa procurou identificar como as diversas lógicas institucionais influenciaram a definição das regras do seguro-garantia com impacto na realização de obras públicas na nova lei de licitações, podendo ter ocorrido a prevalência de determinadas lógicas institucionais sobre outras. Considerou a óptica do institucionalismo como base para a análise da multiplicidade de lógicas que coexistem no campo, com potencial para influenciar nas definições da lei de licitações.

O estudo foi feito a partir dos valores, das práticas, dos pressupostos e das estruturas relacionadas às lógicas institucionais, a partir de pesquisa documental, entrevistas com especialistas em licitações de obras públicas e atores diretamente envolvidos na definição do PL n.º 1.292/95.

1.2 QUESTÃO DE PESQUISA

Nesse contexto, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: quais fatores influenciaram a definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada para as contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto?

1.3 OBJETIVO GERAL

Esta pesquisa teve como objetivo identificar como as lógicas institucionais concorrentes influenciaram na definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada, que poderá ser exigido nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto.

1.3.1 Objetivos específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

- a) apresentar as propostas dos principais atores para a definição de regras do seguro-garantia, tendo como base pesquisas de dados na mídia nacional e em pronunciamentos em sessões da Câmara dos Deputados;
- b) compreender quais os possíveis impactos nas licitações pela alteração do percentual máximo do seguro-garantia de 10% para 30% do valor inicial do contrato;
- c) avaliar se o seguro-garantia com cláusula de retomada de até 30%, a ser contratado nas aquisições de obras e serviços de engenharia de grande vulto, tem potencial para impedir a ocorrência de paralisações em obras públicas;
- d) identificar as lógicas institucionais que influenciaram os grupos de atores que mais se destacaram e exerceram maior influência na definição das novas regras do seguro-garantia.

1.4 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA

A prestação de garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada para as obras de grande vulto poderá obrigar a seguradora, em caso de descumprimento do contrato pela empreiteira, a assumir a execução e concluir a obra. Embora seja uma modalidade de garantia já praticada em outros países (por exemplo, nos Estados Unidos, este seguro que é conhecido como *performance bond* e existe desde o final do século XIX), para o mercado brasileiro é algo novo que pode demandar um período de adaptação e exigir novos comportamentos tanto das seguradoras quanto da Administração Pública. O *performance bond* é um instrumento contratual que funciona a partir de uma relação tripartite, da qual é parte: (i) o contratante, ou segurado (principal); (ii) a seguradora; e (iii) o contratado, ou tomador do serviço. A Fig. 1 mostra a relação tripartite estabelecida pelo *performance bond*.

Figura 1 - A relação tripartite estabelecida pelo *performance bond*



Fonte: Elaborado pela autora (2020) extraído de Poveda (2012, p. 93)

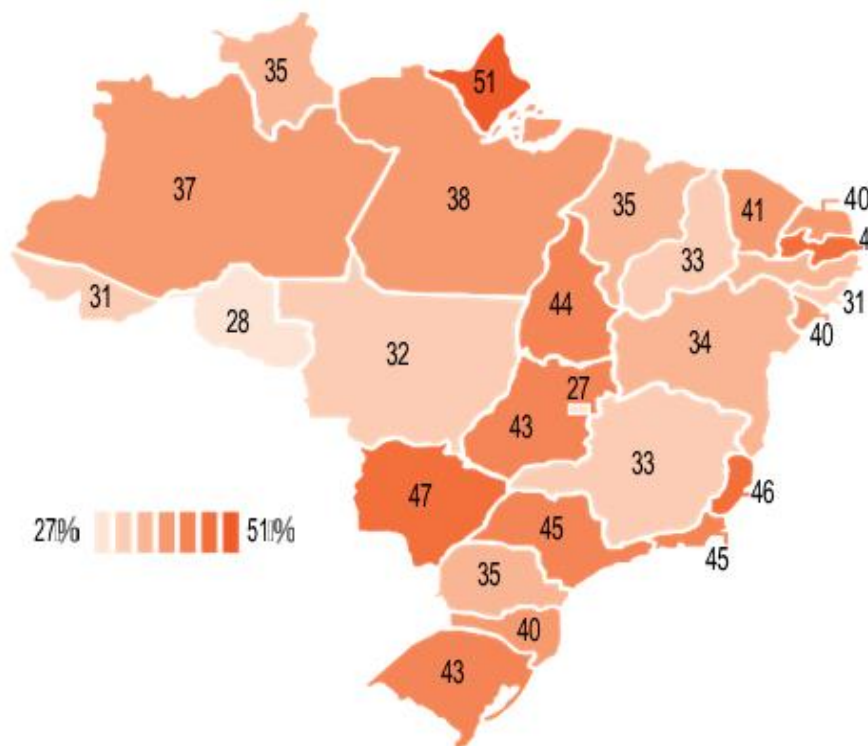
No caso de obras públicas, a seguradora garante ao Estado (segurado) que a empreiteira licitante (tomadora) honrará com as cláusulas de sua proposta. O beneficiário da apólice do seguro é o Estado, mas quem assume a obrigação sobre o serviço segurado é a empreiteira contratada. As seguradoras precisarão assumir o empreendimento, sempre que ocorrer inadimplemento pela contratada. A Administração Pública passa a compartilhar com a seguradora a pré-qualificação das empresas e os riscos de inadimplência. Fiuza e Medeiros (2014) citam que, no seguro-desempenho *performance bond*, a seguradora é responsável sempre que a empreiteira falhar na construção, de acordo com os planos e especificações, seja em tempestividade, qualidade ou preço.

Conforme Jacoby (2019), este seguro poderá encarecer as licitações, mas tem como contrapartida a redução do número de obras paradas. O seguro-garantia é uma modalidade com grande potencial de mercado que, no ano de 2017, movimentou R\$ 2,57 bilhões em

prêmios, o que representou um crescimento de 21,8% em comparação aos valores apresentados no ano de 2016 (O QUE ESPERAR..., 2018). O mercado de seguro-garantia para obras pode alcançar R\$ 1 bilhão em prêmios emitidos em cinco anos, quase quatro vezes o valor apresentado ao fim de 2018, caso sejam aprovadas mudanças nas regras para a modalidade (SEGURO-GARANTIA..., 2019).

A auditoria operacional do Tribunal de Contas da União apresentou um diagnóstico das obras paralisadas no país, as financiadas com recursos federais. Da análise de mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas, com base em um levantamento de informações realizado entre abril e maio de 2018, foram identificadas 14.403 obras paralisadas, representando um investimento inicialmente previsto de mais de R\$ 144 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões já haviam sido aplicados (TCU, 2019). A partir da análise desses dados, o TCU apurou as três principais causas de paralisações: (1) contratação com base em projeto básico deficiente; (2) insuficiência de recursos financeiros por parte do estado ou município corresponsável pela obra; e (3) dificuldade desses entes subnacionais em gerir os recursos federais recebidos. A Fig. 2 apresenta os percentuais de obras paralisadas em relação ao total de obras em cada unidade da federação.

Figura 2 - Mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo



Fonte: TCU (2019)

Neste mesmo estudo, mas tendo como base o banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foram identificados cerca de 21% de obras paralisadas consideradas relevantes para o crescimento do país (TCU, 2019). Do valor de R\$ 663 bilhões inicialmente previstos para serem investidos no PAC, R\$ 127 bilhões estavam atrelados a obras paralisadas. No Quadro 1, a seguir, apresentamos, a partir de informações disponíveis no banco de dados do PAC em abril de 2018, os valores já investidos e as principais causas das paralisações de cinco obras, todas de grande vulto.

Quadro 1 - Obras do PAC paralisadas

Obra	Valor já investido	Causas da paralisação
Usina Termonuclear de Angra 3	R\$ 6,68 bilhões (conforme relatório de julho de 2018 da Eletronuclear)	Paralisada desde 2015, inicialmente, pela situação financeira deficitária da Eletronuclear e a dificuldade de se conseguir aumento da margem de financiamento junto ao BNDES.
Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj)	R\$ 12,5 bilhões (até fevereiro de 2015)	Paralisado desde 2015, em razão de falhas de projeto e de planejamento do negócio.
Porto de Salvador (ampliação do quebra-mar)	R\$ 3,2 milhões (até dezembro de 2016)	Paralisado desde 2017, em razão do abandono da empresa, após a expedição de medida cautelar pelo TCU.
Ferrovia Norte-Sul (FNS)	R\$ 1,924 bilhão	Trechos paralisados desde 2018, em razão da rescisão unilateral após a paralisação dos serviços pela contratada.
Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL)	R\$ 1,564 bilhão	Trechos paralisados desde 2017, em razão da suspensão dos contratos por restrições orçamentárias.

Fonte: Elaborado pela autora (2020) extraído de TCU (2019)

Em um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2019), foi apresentado o total de 1591 obras atrasadas/paralisadas no Estado, cujo montante de recursos públicos envolvidos ultrapassa o valor de R\$ 49 bilhões. Deste total, 268 obras são de responsabilidade do governo do estado e representam o valor que ultrapassa o total de R\$ 46 bilhões (94%). Com relação às obras de grande vulto, foram identificadas 22 obras, totalizando o valor acima de R\$ 37 bilhões (76%).

Estas obras fazem parte de contratos relacionados aos mais diversos temas: mobilidade urbana, educação, saúde, habitação, distribuição de energia, recursos hídricos, segurança pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário etc. No estudo, foi possível constatar que os maiores valores envolvidos se referiam principalmente ao inadimplemento das empresas contratadas e ao contingenciamento de recursos do próprio governo que, de forma conjunta, acumulam o total de R\$ 33 bilhões (67%).

Conforme ressaltado no relatório de auditoria operacional sobre obras paralisadas do TCU (TCU, 2019), a área de obras públicas sempre se destacou nos investimentos da

Administração Pública, quer pela sua materialidade, quer pela sua relevância social. O atual grande número de obras públicas paralisadas é matéria de interesse da sociedade e das autoridades públicas, pois envolve prejuízos, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção destas obras, o comprometimento dos serviços já executados e a privação dos benefícios que estes empreendimentos viriam gerar aos cidadãos. Neste sentido, muito se tem discutido na Administração sobre como melhorar a infraestrutura do país, como resolver a questão de obras públicas paralisadas e o que fazer para evitar a reincidência desses casos nos novos projetos de engenharia.

A pesquisa procura entender o seguro-garantia com cláusula de retomada com relação ao seu potencial para inibir novas paralisações de obras e serviços de engenharia, tendo como pano de fundo a influência de múltiplas lógicas na definição da nova lei de licitações e contratos, nas regras que subsidiarão o uso deste dispositivo.

Além disso, busca-se captar as correlações de força e a articulação entre os atores envolvidos nas negociações e procura esclarecer como prevalecem os valores e os entendimentos entre estes atores, que resultam na formulação de novas regras para o seguro-garantia.

2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

Nesta seção, serão apresentados os resultados obtidos na pesquisa dos trabalhos sobre seguro-garantia, particularmente no âmbito de cobertura de obras e serviços de engenharia. Com isto, serão evidenciadas as tendências e eventuais convergências sobre o tema na literatura disponível. Desta forma, foram realizadas pesquisas nas plataformas dos portais EBSCO *Information Services*, SciELO (*Scientific Electronic Library Online*) e SPELL (*Scientific Periodicals Electronic Library*) e utilizada a ferramenta Google Scholar.

As buscas nesses portais foram realizadas entre o período de novembro e dezembro de 2019, para os últimos seis anos, utilizando as expressões relativas à temática, como palavras-chave: “licitações públicas”, “obras públicas”, “obrigações”, “garantias”, “seguros”, “seguro-garantia”, “*surety bond*” e “*performance bond*”, incluindo-se suas variantes. Estes termos foram pesquisados em inglês, português e espanhol, a fim de buscar trabalhos cujos títulos ou objetos de pesquisas apontassem semelhança com o presente estudo. Cumpre ressaltar que as bibliografias constantes dos artigos de relevância para o tema também foram analisadas e, quando pertinentes, incorporadas ao trabalho, independentemente da data de publicação.

Inicialmente, foram encontrados 92 trabalhos acadêmicos. Foram analisados seus títulos e resumos para verificar a pertinência ou não em relação ao presente trabalho acadêmico, o que resultou no total de 56 estudos. Após uma análise mais cuidadosa, gerou-se a produção de breves estudos que estão sintetizados a seguir a fim de contribuir para a construção de pressupostos para esta pesquisa.

Quanto à maioria dos artigos internacionais, verificou-se que a ótica dos autores é diferente da ótica dos autores nacionais, provavelmente em decorrência do grande intervalo existente no início da implantação da ferramenta *performance bond* nestes países.

Fiuza e Medeiros (2014) citam que no Canadá o “seguro de performance” é de 50% do valor do contrato e que, em alguns países, como a França (mercado habitacional privado) e a Itália (contratos públicos acima de €100 milhões), são exigidos seguros-desempenho de 100% do valor. Enquanto a atual lei de licitações brasileira define um seguro-garantia que engessa a porcentagem da garantia em valores que podem ser muito baixos e que associa a porcentagem apenas à complexidade técnica e aos riscos financeiros, não envolvendo os riscos de engenharia. Além disso, é facultado à empresa contratada escolher o tipo de garantia que oferecerá ao comprador em completa igualdade de condições entre as opções apresentadas: carta bancária, caução em dinheiro e seguro. Informam que o acesso do contratado ao seguro-garantia é um sinalizador muito mais eficaz de sua solvência, e o custo maior do seguro-

garantia para firmas menos solventes será transmitido a seus lances, reduzindo suas chances de ganhar o contrato (ENGEL *et al.*, 2006). Eles entendem que a nova lei de licitações deveria apenas definir as porcentagens mínimas e/ou máximas de garantia, deixando para uma agência normatizadora a regulação sobre a exigência de garantias, e que dependam do valor, da duração e do risco do projeto.

Galiza (2015) inicia o trabalho definindo a modalidade seguro-garantia e mostrando as principais diferenças entre esta modalidade e a fiança bancária. Em seguida, descreve a situação desse seguro na Europa, em países da América Latina, como Colômbia e México, e Estados Unidos (EUA). Analisa os tipos de contrato de seguro existentes nos EUA, explica que a legislação americana sobre as obrigações de seguro-garantia em obras públicas varia de Estado para Estado, apresentando suas características principais. Percebe-se pelos dados apresentados que obras mais caras têm valores percentuais maiores. Em muitos casos, os estados americanos exigem que a obra seja integralmente segurada e, na maioria deles, exigem um percentual mínimo de 50%. Por quase unanimidade, há a cobertura de salários e do material utilizado nas obras.

Gomes (2017) procura investigar, por meio da abordagem da análise econômica do Direito, a eficiência econômica da contratação do *performance bond* e seus efeitos na lógica econômica contratual. A partir da elaboração da equação de custos dos atores envolvidos em dois cenários, com e sem o *performance bond*, conclui que a contratação desse seguro-garantia será vantajosa e mais eficiente ao Estado na hipótese em que os custos de monitoramento da seguradora sejam suficientemente menores do que aqueles do ente público, e sua eficiência para redução dos riscos da operação seja maior, de modo a justificar o acréscimo de custos, para o Estado e o contratado.

Laan (2016) discute a ampliação e obrigatoriedade do seguro-garantia com cobertura integral de obras públicas como medida para extinguir a corrupção. O autor conclui que a garantia compulsória através de seguro, com base no valor integral do contrato, não irá incentivar a seguradora a fiscalizar a obra. Explica que o prêmio cobrado para assunção de risco, independentemente do valor coberto, já considera a expectativa de ocorrência de sinistro que está atrelada ao risco do segurado e da própria viabilidade inerente ao projeto a ser segurado. Assim, cita como exemplo uma cobertura de 100% pode representar um custo da ordem de R\$ 20 bilhões apenas para a contratação de seguro-garantia ou, se cobertura de 30%, custo da ordem de R\$ 6 a 7 bilhões. Além disso, explica que na maioria das vezes é o próprio Poder Público quem motiva a paralisação de obras e não a contratada. Acrescenta que

é pequena a probabilidade de a seguradora questionar preços que estejam superfaturados por ela não ter incentivo econômico para esse tipo de comportamento.

Checucci (2017) analisa a aplicabilidade do seguro-garantia *performance bond* nas licitações sustentáveis para entender em que medida este instituto poderia colaborar com o Direito, trazendo segurança jurídica e segurança ambiental à Administração Pública. Mesmo considerando as normas constitucionais e infraconstitucionais de sustentabilidade, o estudo apresenta o seguro-garantia *performance bond* como uma espécie de garantia cuja finalidade é trazer mais segurança à execução contratual. O estudo explica sobre os aspectos incertos provenientes da relação contratual entre Administração Pública e empresas privadas, o que não é raro ter por consequência prejuízos para o meio ambiente, bem como ao interesse público.

Um dos pilares do trabalho de Pereira (2017) é procurar entender o âmbito de atuação da Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantia (ABGF) – empresa pública criada em 2013 –, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério da Fazenda. O autor explica que o objetivo da agência é atuar de forma complementar ao mercado segurador, em setores estratégicos da economia, como os de exportações e de infraestrutura. A ABGF, desde 2016, passou a comercializar o seguro de crédito à exportação com o objetivo de garantir exportadores nas vendas a prazo. No outro pilar do trabalho, o autor apresenta as características das garantias de obrigações nos contratos administrativos e procura identificar as deficiências do mercado segurador nesse segmento.

Gonzalez-Castillo (2018) analisa o seguro-garantia com base na legislação chilena, que foi regulamentado em 2013 com a promulgação da Lei n.º 20.667, que alterou o Código Comercial daquele país. Inicialmente, o trabalho apresenta as distinções entre o seguro-garantia e o seguro de crédito, com o qual apresenta semelhanças. O texto explica as três partes envolvidas no seguro-garantia: a seguradora, o segurado e o beneficiário, com obrigações semelhantes à legislação brasileira. Ressalta sobre como o segurado deve provar sua solvência ou capacidade econômica junto à seguradora, por meio de balanços e demonstrativos de resultados, inventário de ativos mantidos etc. Outra similaridade refere-se ao fato de que o não pagamento do prêmio pelo contratado não confere à seguradora o direito de rescindir o contrato, nem a isenta de sua obrigação de indenizar o beneficiário da apólice, ou seja, a seguradora não pode reivindicar a falta de pagamento do prêmio para não pagar a perda.

Nunes e Lehfeld (2018) discutem os aspectos jurídicos da garantia de execução do contrato – *performance bond* – para sua utilização nos contratos administrativos de obras,

com base nas propostas legislativas dedicadas à reformulação ao regime brasileiro do *performance bond*: o Projeto de Lei n.º 274, de 2016, do Senado Federal (PLS 274/2016) e o Projeto de Lei n.º 6.814, de 2017, da Câmara dos Deputados (PL 6.814/2017). Apresentam a definição de *performance bond* como contrato bilateral expresso com direitos e obrigações de característica trilateral, podendo incorporar preceitos e disposições regimentais, estatutárias, regulamentares e legais. Concluem que o seguro-garantia na modalidade *performance bond* pode suprir inúmeras deficiências do ente estatal contratante, de modo a garantir a concretização do objeto licitado, na medida em que oferece vantagens tanto à Administração contratante quanto ao contratado.

Vieira, Macedo e Hrdlicka (2019) fazem uma revisão sobre securitização de obras públicas, analisam os mecanismos e as boas práticas internacionais e sua possível adequabilidade ao regime brasileiro de contratações públicas. Em uma segunda etapa, apresentam os resultados de um levantamento empírico que buscou identificar a ocorrência e os efeitos financeiros de uma amostra de 72 contratos de obras públicas no Estado da Paraíba, executados entre os anos de 2015 e 2016. Evidenciam os aumentos de gastos provenientes de aditivos contratuais relativos aos contratos analisados e defendem a adoção do *performance bond* como instrumento mitigador de falhas na contratação e execução dos contratos públicos com fornecedores.

Doria (2019) faz um estudo com relação ao impacto do seguro-garantia nos custos de transação dos contratos públicos e conclui que a contratação do seguro-garantia se justifica quando a seguradora apresenta maior eficiência na gestão do contrato do que o Estado, considerando as funções de monitoramento, acompanhamento e, nas situações que envolvam sinistro, as indenizações. A contratação se justifica com base na redução de custos e de riscos do contrato. O estudo ainda discute o grande número de obras paralisadas no país, apesar dos critérios rigorosos utilizados na seleção de fornecedores com base na viabilidade financeira dos interessados e nas leis de licitação (Lei n.º 8.666/1993) e de responsabilidade fiscal (Lei n.º 101/2000).

Oliveira (2019) mostrou a importância do aumento do limite do seguro-garantia *performance bond* para se obter maior eficiência na Administração Pública. Comparou as formas de garantia previstas na lei de licitações e demonstrou as vantagens do seguro-garantia em relação aos dois outros tipos de garantia: caução e fiança bancária. Analisou a viabilidade de aumento dos limites do seguro-garantia com base na capacidade de absorção das seguradoras do país, concluiu que o seguro-garantia é uma ferramenta apta a garantir o interesse público e a continuidade do serviço público.

Conforme pesquisa realizada, é possível verificar que esses artigos se voltaram para o estudo do seguro-garantia com o objetivo de entender como ele é praticado em outros países, se é viável economicamente, se traz maior segurança jurídica aos contratos administrativos, como funciona a relação tripartite na ferramenta etc.

Porém, toda esta literatura deixa de cobrir os aspectos que esta pesquisa busca, que é identificar os fatores que concorreram para as definições do seguro-garantia com cláusula de retomada em obras públicas no PL n.º 1.292/1995 e, ao mesmo tempo, entender o potencial desta ferramenta para impedir a ocorrência de paralisações em obras públicas.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O institucionalismo explica como as instituições surgem, se estabelecem e se modificam mediante as influências dos atores do campo institucional, daquilo que eles definem como regra, prática, autoridade, estrutura e valor.

Para Jepperson (1991), a institucionalização pode ser representada como um conjunto particular de processos sociais reprodutivos e o institucionalismo, como argumentos que apresentam restrições de ordem superior impostas por realidades socialmente construídas. Segundo Scott (2008), as instituições abrangem elementos reguladores, normativos e culturais-cognitivos que, junto com atividades e recursos, provêm estabilidade e significado para a vida social.

As principais instituições da sociedade restringem os meios e os fins tanto do comportamento individual, quanto do comportamento das organizações e da sociedade. Embora limitem a ação, as instituições também podem ser moldadas pelos atores que atendem às prescrições institucionais, seja por coação, seja porque cumprem uma norma, seja, ainda, porque aceitam práticas arraigadas como símbolos (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

3.1 LÓGICAS INSTITUCIONAIS

O termo “Lógicas Institucionais” foi introduzido por Alford e Friedland (1985) para descrever as práticas e crenças contraditórias inerentes às instituições das sociedades ocidentais modernas: o capitalismo, a burocracia estatal e a democracia política, com práticas e crenças diferentes, e que moldam a forma como os indivíduos se engajam nas lutas políticas. Com base nesse conceito, Thornton e Ocasio (1999) definem lógicas institucionais como os padrões históricos de práticas, pressupostos, valores, crenças e regras, pelas quais os indivíduos produzem e reproduzem sua subsistência material, organizam o tempo e o espaço e dão sentido à sua realidade social.

Esta abordagem da lógica institucional integra as dimensões estrutural, normativa e simbólica, como necessárias e complementares às instituições, e incorpora uma ampla metateoria sobre como as instituições moldam a heterogeneidade, a estabilidade e a mudança em indivíduos e organizações (THORNTON; OCASIO, 1999). Friedland e Alford (1991) veem as instituições como padrões de atividade supraorganizacionais, enraizados em práticas materiais e sistemas simbólicos, pelos quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem suas vidas materiais e tornam suas experiências significativas. Cada uma das

ordens institucionais tem uma lógica central que orienta seus princípios organizadores e fornece aos atores sociais vocabulários de motivo e senso de identidade. Estas práticas e símbolos estão disponíveis para indivíduos, grupos e organizações para melhor elaborar, manipular e usar para sua própria vantagem (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Para Friedland e Alford (1991), as instituições centrais da sociedade – o mercado capitalista, o Estado burocrático, as famílias, a democracia e a religião – têm uma lógica central que restringe os meios e os fins do comportamento individual e são constitutivas pelos indivíduos, pelas organizações e pela sociedade. No entanto, enquanto as instituições restringem a ação, elas também fornecem fontes de agência (ação independente) e mudança. As contradições inerentes ao conjunto diferenciado de lógicas institucionais proporcionam aos indivíduos, grupos e organizações, recursos culturais para transformar as identidades, organizações e a sociedade.

A inserção da agência pressupõe a autonomia parcial de indivíduos, organizações e instituições na sociedade em qualquer explicação da estrutura ou ação social (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). A sociedade consiste em três níveis – indivíduos competindo e negociando, organizações em conflito e coordenação e instituições em contradição e interdependência. Eles são necessários para compreender adequadamente a sociedade; são incorporados quando as organizações e instituições especificam progressivamente níveis mais altos de restrição e oportunidade para ação individual. Em vez de privilegiar um nível em detrimento de outro, essa perspectiva sugere que enquanto a ação individual e organizacional está inserida nas instituições, as instituições são socialmente construídas e, portanto, constituídas pelas ações de indivíduos e organizações (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2008).

Friedland e Alford (1991) conceituam a sociedade como um sistema interinstitucional, em que cada setor representa um conjunto diferente de expectativas para as relações sociais e o comportamento humano e organizacional, contando com sua própria lógica distinta. Já Thornton (2004, p. 44-45) revisou uma série de estudos empíricos para incluir seis setores: mercados, corporações, profissões, estados, famílias e religiões. A visão da sociedade como um sistema interinstitucional permite que as fontes de heterogeneidade e agência sejam teorizadas e observadas a partir das contradições entre as lógicas de diferentes ordens institucionais. A abordagem da lógica institucional vê qualquer contexto como potencialmente influenciado por lógicas conflitantes de diferentes setores da sociedade.

Um pressuposto fundamental de uma perspectiva lógica institucional é que cada uma das ordens institucionais na sociedade tem características tanto materiais quanto culturais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Os mercados, por exemplo, embora muitas vezes não sejam

considerados parte da esfera cultural, são moldados diretamente pela cultura e estrutura social, incluindo redes de relações sociais, bem como estruturas de poder, *status* e dominação (GRANOVETTER, 1985). Em vez de privilegiar explicações materiais ou culturais das instituições, uma perspectiva lógica institucional reconhece que as instituições se desenvolvem e mudam como resultado da interação entre estas duas forças.

Thornton e Ocasio (2008) sugerem dois mecanismos pelos quais as instituições estruturam a atenção: (1) gerando um conjunto de valores que ordenam a legitimidade, importância e relevância de questões e soluções; e (2) fornecendo aos tomadores de decisão uma compreensão de seus interesses e identidades. Esses interesses e identidades geram, por sua vez, um conjunto de premissas de decisão e motivação para a ação.

“Como os atores podem mudar as instituições se suas ações, intenções e racionalidade são todas condicionadas pela própria instituição que desejam mudar?” (HOLM, 1995). A abordagem das lógicas institucionais lança luz sobre esse problema da agência embutida, conceituando a sociedade como um sistema interinstitucional em que as lógicas são caracterizadas pela diferenciação cultural, fragmentação e contradição evidentes (DIMAGGIO, 1997), tanto dentro de uma ordem institucional como entre ordens institucionais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

O padrão de complexidade institucional experimentado pelas organizações nunca é completamente fixo e a natureza dessa complexidade é moldada por processos dentro de campos organizacionais (SCOTT, 2008). Com o tempo, novas organizações ingressam nos campos, trazendo consigo novas ideias. Estas mudanças nas circunstâncias sociais podem permitir que os interesses subordinados mobilizem e instalem com sucesso uma nova lógica ou re-priorizem as existentes (LOK, 2010 *apud* GREENWOOD *et al.*, 2011). Assim, a longo prazo, a complexidade institucional se desdobra, se desenrola e se reforma, criando diferentes circunstâncias às quais as organizações devem responder. Não apenas esta complexidade institucional está em fluxo contínuo, mas as organizações a experimentam de maneira diferente e em diferentes graus, sendo importante entender a relação entre complexidade institucional e respostas organizacionais (GREENWOOD *et al.*, 2011).

De acordo com Friedland e Alford (1991), o dualismo entre meios e fins está intimamente relacionado ao dualismo materialista-idealista na teoria social. Instituições restringem não apenas os fins para os quais seu comportamento deve ser direcionado, mas os meios pelos quais esses fins são alcançados. Elas geram não apenas aquilo que é valorizado, mas as regras pelas quais ele é calibrado e distribuído. Instituições estabelecem os limites

sobre a própria natureza da racionalidade e, por implicação, da individualidade. Não obstante, indivíduos, grupos e organizações tentam usar ordens institucionais em benefício próprio.

Interromper ou transformar uma lógica institucional existente envolve o enfraquecimento dos fatores que inspiram os atores a cumprir esta lógica. Isso envolve a desinstitucionalização (OLIVER, 1992), que é desencadeada pela desconexão das sanções e recompensas associadas à lógica existente, dissociando os fundamentos morais dessa lógica, ou minando os pressupostos e crenças dessa lógica; este processo também pode envolver a introdução de uma nova lógica de outra esfera institucional ou a criação de uma lógica inteiramente nova (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017).

3.2 MULTIPLICIDADE DE LÓGICAS

As organizações lidam com múltiplas lógicas que podem – ou não – ser mutuamente incompatíveis. Na medida em que diferentes lógicas são incompatíveis, elas inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações expostas a elas (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

De acordo com Greenwood *et al.* (2011), as lógicas muitas vezes estão em conflito, seus respectivos sistemas de significado e compreensão normativos, embutidos em rituais e práticas, fornecem expectativas inconsistentes. Uma multiplicidade de lógicas está em jogo em qualquer contexto particular, podendo haver incompatibilidade relativa entre lógicas. Há ainda a noção de que a ascendência de uma nova lógica resulta no desmantelamento da lógica anteriormente dominante devido à sua incompatibilidade fundamental (THORNTON; OCASIO, 1999; RAO; MONIN; DURAND, 2003).

Múltiplas lógicas institucionais estão disponíveis e podem interagir e competir por influência em todos os domínios da sociedade (NIGAM; OCASIO, 2010). A multiplicidade de lógicas (GREENWOOD *et al.*, 2011) pode gerar conflito, pois os participantes precisam decidir qual delas privilegiar, ou seja, decidir que práticas, regras, valores devem seguir. As lógicas múltiplas lutam pela supremacia, até que uma vença e se torne a nova lógica institucional dominante por um período (HENSMAN, 2003).

Greenwood *et al.* (2011) discutem os diferentes tipos de trabalhos em múltiplas lógicas que são capazes de coexistir em um campo, tanto aquelas em que a coexistência ocorre por longos períodos quanto à incoerência relativa de lógicas duradouras e concorrentes. Goodrick e Reay (2011) afirmam que as lógicas coexistem ao longo do tempo e influenciam

os profissionais e o seu campo de trabalho, refletindo múltiplas lógicas institucionais concomitantes ao longo do tempo.

As lógicas múltiplas podem criar diversidade de práticas ao possibilitarem a variedade na orientação cognitiva dos atores e a contestação sobre quais práticas são apropriadas (LOUNSBURY, 2008). Como resultado da multiplicidade de orientações, gera-se ambiguidade de interpretação e, como consequência, processos de negociação são desencadeados.

A multiplicidade de lógicas que forma a sociedade leva à complexidade e pluralidade das organizações (GREENWOOD *et al.*, 2011), visto que os indivíduos que compõem uma organização podem ser guiados por diferentes lógicas. A multiplicidade de lógicas pode ser denominada como complexidade institucional e surge devido a diferentes pressões e influências sobre as organizações que incorporam elementos de diferentes lógicas institucionais, estando os atores dos campos sujeitos às várias lógicas (BATTILANA; DORADO, 2010).

A complexidade ocorre sempre que os atores enfrentam prescrições incompatíveis de múltiplas lógicas institucionais (GREENWOOD *et al.*, 2011). Ao longo dos últimos anos, a pesquisa buscou estudar como as organizações respondem à complexidade institucional que envolve diversas pressões associadas às lógicas institucionais múltiplas e seus conflitos (LEE; LOUNSBURY, 2015). Embora os atores estejam cada vez mais expostos a uma multiplicidade de exigências e pressões impostas pelo seu ambiente, nem todas as organizações experimentam a complexidade institucional com o mesmo grau, nem obtêm mesmo sucesso na gestão da complexidade (GREENWOOD *et al.*, 2011).

Sobre diferentes lógicas institucionais em um mesmo campo organizacional, Goodrick e Reay (2011) destacam três explicações predominantes na literatura, sendo elas: (1) entre as múltiplas lógicas sempre uma será dominante e guiará o comportamento dos atores sociais; (2) a diversidade de lógicas terá como efeito a formação de um campo de disputas para que uma prevaleça; (3) várias lógicas institucionais podem coexistir e ter diferentes impactos sobre os diversos atores, considerando aspectos contextuais, a exemplo de questões geográficas.

3.3 RELAÇÕES COMPETITIVAS E COOPERATIVAS ENTRE LÓGICAS

Para Goodrick e Reay (2011), relacionamentos competitivos implicam a prevalência de uma lógica a partir da suplantação de outra, com ganhos e perdas no campo institucional.

Argumentam que as lógicas competitivas se refletem nas práticas de trabalho por causa da segmentação: diferentes práticas são guiadas por diferentes lógicas. Esta situação tem sido identificada nesta pesquisa em que diferentes lógicas são apresentadas, a depender do segmento que o profissional representa: técnicos e representantes de diferentes setores, públicos ou privados, preconizam e defendem visões divergentes e até mesmo antagônicas sobre as alterações na lei de licitações.

No entanto, alguns estudos sugerem uma relação entre as lógicas que não são necessariamente competitivas (GREENWOOD *et al.*, 2010). Goodrick e Reay (2011) identificaram e descreveram relações competitivas e cooperativas. No estudo realizado, as autoras mostraram que as relações competitivas (ou de segmentação) e cooperativas (facilitadoras ou aditivas) entre lógicas coexistentes permitem a influência simultânea de múltiplas lógicas nos atores. Os atores não possuem uma lógica de atuação exclusiva, mas priorizam determinadas lógicas em determinado momento, o que configura a coexistência de lógicas no campo institucional.

Enquanto relações competitivas entre lógicas implicam que o fortalecimento de uma lógica necessariamente resulte no enfraquecimento de outra lógica, relações cooperativas implicam que lógicas alternativas podem influenciar conjuntamente a prática e que o fortalecimento de uma lógica pode até resultar no fortalecimento de outra lógica. Uma relação cooperativa entre lógicas institucionais implica que ambas as lógicas se favoreçam. Assim, ganhos em uma lógica não significam necessariamente perdas em outra lógica (GOODRICK; REAY, 2011).

Para Waldorff, Reay e Goodrick (2015), os relacionamentos competitivos e cooperativos são apresentados na tentativa de entender como a mudança ocorre ou como a estabilidade é mantida. Greenwood *et al.* (2010) sugeriram que, quando certas lógicas ocorrem juntas, elas podem amplificar os efeitos umas das outras e, como resultado, a influência crescente de uma lógica não reduz o impacto de outra, podendo até fortalecê-la.

De acordo com Waldorff, Reay e Goodrick (2015), múltiplas lógicas proporcionam aos atores sociais a escolha da ação que pode refletir a distribuição de poder em uma organização, a espessura dos vínculos entre os membros da organização e as infraestruturas de campo (GREENWOOD *et al.*, 2011; KRAATZ, 1998; LOUNSBURY, 2001) ou o *status* daqueles que apoiam uma lógica particular (HEIMER, 1999). Enquanto atores individuais e organizacionais podem buscar poder, *status* e vantagem econômica, os meios e fins de seus interesses e agência são ambos habilitados e limitados pelas lógicas institucionais vigentes (GIDDENS, 1984; SEWELL, 1992).

Para Goodrick e Reay (2011), as lógicas concorrentes estão associadas a uma mentalidade de campo de batalha que persiste por algum tempo (HENSMAN, 2003; REAY; HININGS, 2005). No entanto, a tensão entre lógicas coexistentes não pode ser sustentada a longo prazo e uma lógica deve finalmente vencer, tornando-se a nova lógica institucional dominante. Essa conceituação sugere que uma lógica institucional dominante ou predominante representa algum tipo de trégua ou resolução entre lógicas subjacentes contraditórias (SUDDABY; GREENWOOD, 2005).

Greenwood *et al.* (2011) ressalta que alguns atores se organizam em grupos e tornam-se mais poderosos do que outros dentro do campo. E que as decisões organizacionais não são simplesmente uma função de quem participa, mas o grau relativo de influência de um grupo dentro da organização também é importante. Alguns grupos são mais poderosos que outros; como resultado, respostas organizacionais a múltiplas lógicas institucionais provavelmente refletem os interesses do grupo mais influente.

Em outras palavras, valorização e reconhecimento de lógicas e a escolha de qual lógica priorizar e como fazê-lo serão ditados por quem tem poder (GREENWOOD *et al.*, 2011). As lógicas institucionais moldam e criam as regras do jogo, as relações pelas quais poder e *status* são ganhos, mantidos e perdidos nas organizações (THORNTON; OCASIO, 1999). Os atores sociais confiam em seus entendimentos de lógicas institucionais na competição por poder e *status* e geram as condições para a reprodução das lógicas predominantes. Ao mesmo tempo, diferentes atores continuam a manter suas diferentes lógicas, podendo-se concluir que a competição ou a tensão entre múltiplas lógicas é contínua (GOODRICK; REAY, 2011).

3.4 LÓGICAS INSTITUCIONAIS E PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS

Embora as práticas sejam guiadas pelas lógicas institucionais existentes, à medida que as práticas existentes são alteradas ou novas são estabelecidas, elas desempenham um papel fundamental como, por exemplo, na criação, reprodução e transformação das lógicas institucionais (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Lógicas só têm efeitos e se manifestam de forma tangível em ambientes concretos por meio da representação contínua de práticas e identidades (MOHR, 1994; MOHR; DUQUENNE, 1997). As práticas e identidades organizacionais não são estáticas, mas estão continuamente sujeitas a mudanças e alterações. Trabalhos mais recentes começaram a explorar como organizações específicas estabelecem ou alteram suas identidades e práticas

centrais sob condições de lógicas institucionais conflitantes ou coexistentes (BATTILANA; DORADO, 2010). Os atores podem retrabalhar ou alterar suas identidades para dar sentido ou resolver as tensões que enfrentam de lógicas institucionais concorrentes (BATTILANA; DORADO, 2010; LOK, 2010).

Enquanto as lógicas institucionais moldam identidades organizacionais coletivas e individuais, as mudanças nessas identidades também podem catalisar alterações nas lógicas. A perspectiva da lógica institucional fornece uma abordagem de agência embutida que localiza as identidades e práticas dos atores dentro de estruturas culturais mais amplas que permitem e restringem o comportamento (HALLETT; VENTRESCA, 2006).

Lógicas institucionais disponíveis fornecem os elementos cognitivos e simbólicos que os atores empregam em suas interações sociais para reproduzir e alterar práticas e identidades organizacionais. Embora possa haver um conjunto de lógicas institucionais disponível, algumas lógicas serão mais ou menos cognitivamente acessíveis aos atores, dependendo de sua experiência e de como eles estão situados em um campo institucional (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Mudanças nas práticas ou identidades organizacionais podem ser desencadeadas por mudanças ou instabilidade entre as lógicas institucionais em um ambiente específico. A introdução da prática e da variação ou mudança de identidade pode criar ambigüidade que atrai a atenção dos atores e catalisa as interações sociais com o objetivo de resolver a ambigüidade gerada (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Identidades e práticas organizacionais não são conceituadas como fenômenos puramente localizados, mas são institucionalmente constituídas e moldadas. Na medida em que os campos institucionais são informados por lógicas plurais, o grau de variação entre as organizações será maior; isto é, as identidades e práticas organizacionais são mais propensas a serem distintas (PRATT; KRAATZ, 2009).

Jarzabkowski, Matthiesen e Van de Ven (2009) mostram como o pluralismo institucional atua em uma gama de diferentes práticas intraorganizacionais por meio das quais as lógicas regulatórias e de mercado são construídas em relação umas às outras durante um período de mudança no ambiente regulatório.

O estudo buscou demonstrar como as lógicas institucionais levaram à tomada de decisão e moldaram as práticas organizacionais dos atores envolvidos. Buscou-se compreender como estas práticas influenciaram as mudanças nas regras do seguro-garantia; e como as lógicas institucionais são alteradas para incorporar as mudanças ocorridas nas práticas.

Conforme já citado, as novas regras para a lei de licitações foram discutidas pelos atores nas Comissões Especiais, tanto no âmbito do Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, com o fim de proferir pareceres aos Projetos de Lei n.º 559/13 e n.º 1.292/95. Desde 16 de março de 2018, houve intensificação dos trabalhos com o fim de dar andamento às propostas para a nova lei, buscar uma resolução para cada caso. Finalizadas as votações de todos os requerimentos na Câmara dos Deputados, houve a remessa para o Senado Federal em 10 de outubro de 2019.

Este trabalho verifica se um dos modelos do institucionalismo poderia explicar o caso empírico objeto deste estudo, qual seja a definição das novas regras da modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada em percentual de até 30% do valor inicial do contrato para obras de grande vulto. Tem como objetivo identificar como as lógicas institucionais coexistentes no campo foram privilegiadas durante os trabalhos da Comissão até a definição final desta matéria.

Para a análise das lógicas múltiplas presentes no campo foram utilizados os seguintes conceitos: (i) as relações competitivas e cooperativas entre lógicas coexistentes no campo institucional permitem a influência de múltiplas lógicas nos atores (GOODRICK; REAY, 2011); (ii) a escolha final de qual lógica priorizar e como fazê-lo será ditado por quem tem poder (GREENWOOD *et al.*, 2011).

4 METODOLOGIA

O propósito da pesquisa é identificar como as lógicas institucionais concorrentes influenciaram a definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada e quais foram os principais fatores para estas mudanças.

Foi utilizada uma estratégia de pesquisa explicativa, longitudinal, de caráter qualitativo, que buscou evidenciar como os atores do campo e suas lógicas institucionais participaram na definição das regras do seguro-garantia.

A abordagem temporal adotada no estudo considerou principalmente o período compreendido entre 2018 e 2019, quando ocorreram as reuniões da comissão especial da Câmara dos Deputados, as votações de todos os requerimentos do projeto de lei e sua remessa para o Senado Federal, em 10 de outubro de 2019.

A coleta de dados ocorreu em duas fases: a primeira fase consistiu principalmente em realizar uma revisão de documentos que tratavam da nova lei de licitações. A segunda fase consistiu em realizar entrevistas com atores do campo e análise dos discursos de atores-chave registrados em atas da comissão da Câmara dos Deputados.

4.1 BASE SECUNDÁRIA DE DADOS

Conforme já citado, na primeira fase da coleta de dados, foi realizada uma pesquisa documental de autores que escreveram sobre as alterações previstas na lei de licitações e a transcrição de áudios contendo os principais debates realizados no Congresso, de publicações de órgãos governamentais e não governamentais, de seminários e congressos documentados em mídia com especialistas, de artigos acadêmicos, dissertações e teses, de reportagens e entrevistas sobre seguro-garantia, publicadas em *sites* especializados. Foram realizadas consultas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, à Lei n.º 8.666/1993, ao Projeto de Lei do Senado Federal n.º 559/13 e ao próprio Projeto de Lei n.º 1.292/95.

A partir desta revisão, uma vez evidenciada a participação dos principais atores na definição das regras do seguro, foi gerada uma base de argumentos com o fim de fundamentar um roteiro semiestruturado³ para as entrevistas e as proposições deste trabalho.

3 No Apêndice A foi disponibilizado o roteiro com as questões utilizadas nas entrevistas.

4.2 BASE PRIMÁRIA DE DADOS

Entre os procedimentos adotados para assegurar a validade interna da pesquisa, foram utilizadas fontes múltiplas de evidência e a triangulação de dados.

Para isso, foram realizadas entrevistas com atores do campo, de maneira que cada segmento envolvido pudesse ser representado de alguma forma. E foi realizada análise dos discursos dos atores-chave que participaram das reuniões da Comissão.

Portanto, além de considerar sua *expertise* na área específica, buscou-se também selecionar o ator que tivesse participado diretamente no processo de formulação da nova lei de licitações nas reuniões da Comissão na Câmara dos Deputados. Considerando a totalidade da coleta, destaca-se que os seguintes segmentos foram representados: tribunais de conta, procuradorias, advocacia e consultoria jurídica em seguros, engenharia de infraestrutura, parlamento.

4.2.1 Limites e desafios para a coleta de dados

Devido à própria natureza dos entrevistados, alguns desafios tiveram de ser superados, sendo o mais importante o caráter transitório das funções exercidas por esses atores. Em boa parte, os atores exercem funções de confiança nos órgãos públicos aos quais pertencem; outros são detentores de mandatos eletivos.

Mais um desafio enfrentado foi a realização da coleta de dados em período coincidente à pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2020), que trouxe mudanças significativas na forma de trabalho, como o *home office* e a comunicação totalmente *on-line*. Por consequência, o acesso aos potenciais entrevistados foi bastante prejudicado devido às alterações de contato e recorrentes alterações de agenda.

De qualquer forma, uma limitação já calculada e de fato confrontada foi a dificuldade de agenda dos entrevistados, considerando as posições que ocupam nas instituições e o acúmulo de compromissos e viagens inerentes aos seus cargos. As informações foram obtidas através de vídeo entrevista e, devido às restrições impostas por alguns atores, as solicitações foram atendidas via *e-mail*.

4.2.2 Dos atores entrevistados

No Quadro 2, encontram-se elencados os 16 atores entrevistados. Cada ator foi nomeado com uma sigla, de acordo com a área principal em que atua. Portanto, se determinado ator atua principalmente na área de seguros e seu discurso foi o primeiro a ser apresentado, recebeu a sigla “S1”, onde “S” significa “seguros”. O segundo ator, “S2”, e assim sucessivamente. Para a área de Auditoria foi usada a sigla “A”, área de Direito a sigla “D”, área de Engenharia a sigla “E”, para a área legislativa a sigla “F”, para especialista em licitações e contratos a sigla “L”, para perícia judicial “P”, para as procuradorias da República a sigla “R”. Este sistema de siglas foi criado de maneira que o leitor possa saber qual ator é entrevistado sem existir a possibilidade identificação dele. Na coluna “TEMPO” foi informado o número de anos que o ator está no atual cargo ou atual atividade.

Quadro 2 - Atores selecionados para a pesquisa

SIGLA	ÁREA	CARGO	INSTITUIÇÃO	TEMPO (em anos)
A1	Auditoria	Auditor	Tribunal de Contas	7
D1	Direito do Estado	Jurista	Advocacia especializada	17
D2	Direito Público	Jurista	Advocacia especializada	7
E1	Engenharia	Presidente, engenheiro	Sindicato da Indústria da Construção Civil	5
E2	Engenharia	Superintendente, engenheiro	Construtora nacional de grande porte	12
E3	Engenharia	Presidente, engenheiro	Autarquia estadual – obras públicas	1,5
F1	Legislativa	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	6
L1	Licitações e Contratos Públicos	Escritor, palestrante, docente	Empresa de Treinamento	20
P1	Perícia Judicial	Perito judicial, engenheiro	Empresa de Consultoria	13
R1	Procuradoria da República	Procurador	Ministério Público de Contas (Tribunal de Contas)	20
R2	Procuradoria da República	Procurador da República	Ministério Público Federal	5
R3	Procuradoria da República	Procurador da República	Ministério Público Federal	8
S1	Seguros	Vice-presidente	Empresa de Seguros	8
S2	Seguros/Resseguros	Advogado, consultor jurídico	Advocacia, consultoria especializada	25
S3	Seguros	Diretor	Empresa de Seguros	7
S4	Seguros	Docente, consultor jurídico	Advocacia especializada, consultoria	19

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

As entrevistas buscaram entender as posições destes atores com relação ao seguro-garantia com cláusula de retomada, sobretudo se esse dispositivo teria potencial para impedir novas ocorrências de paralisações em obras públicas. Outros aspectos relevantes do seguro-garantia foram principalmente explorados: a discricionariedade da cláusula, o percentual de garantia definido e as obras que poderão contar com a cláusula de retomada.

4.2.3 Dos atores participantes da comissão da Câmara dos Deputados

Para a análise dos discursos dos atores-chave que participaram das reuniões da comissão, foram, inicialmente, selecionadas 23 atas das reuniões ocorridas no período de 6 de março de 2018 a 5 de dezembro de 2018. Conforme já mencionado, as atas contêm os depoimentos dos atores, os debates ocorridos entre eles, os dados da colaboração de cada especialista convidado na construção da nova lei de licitações e contratos.

A partir da leitura destas 23 atas, foram selecionadas 12, as quais continham conteúdo mais relevante em relação ao seguro-garantia com cláusula de retomada. A partir de uma leitura atenta destas 12 atas, foram selecionados os discursos de 32 participantes, entre palestrantes convidados e parlamentares da comissão. Foram analisados os seus depoimentos, as notas técnicas apresentadas ao projeto, o material utilizado nas apresentações à Comissão e as principais propostas de emendas parlamentares.

Do total de 32 participantes, foram citados nesta pesquisa 22 participantes, conforme apresentado no Quadro 3. Para cada participante, foi informado o cargo, o nome da instituição que representou, o número e a data da reunião da Comissão.

Quadro 3 - Pesquisa documental – participantes da comissão

PARTICIPANTE	CARGO	INSTITUIÇÃO	REUNIÃO COMISSÃO	
			N.º	DATA
ALIRAM, 2018	Especialista em Licitações	Banco Mundial	8. ^a	11/04/2018
AMARAL, 2018	Especialista em Direito do Seguro, docente	Escola Nacional de Seguros	8. ^a	11/04/2018
ARRUDA, 2018	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	15. ^a 17. ^a 18. ^a	10/07/2018 13/11/2018 5/12/2018
ARAÚJO FILHO, 2018	Secretário Executivo	MPOG	3. ^a	20/03/2018
CAMELO, 2018	Presidente Nacional	SINICON	6. ^a	4/04/2018

(continuação)

DABUS, 2018	Coordenador	FENACOR	5. ^a	3/04/2018
FERNANDES, 2018	Jurista	Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados	5. ^a	3/04/2018
FLORENCE, 2018	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	8. ^a 18. ^a	11/04/2018 5/12/2018
FRANCE, 2018	Representante	Transparência Internacional Brasil	8. ^a	11/04/2018
GALDINO, 2018	Diretor Executivo	Transparência Brasil	8. ^a	11/04/2018
JARDIM, 2018	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	16. ^a	11/07/2018
JORGE, 2018	Presidente	Comissão de Infraestrutura da CBIC	6. ^a	4/04/2018
LIPPI, 2018	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	5. ^a	3/04/2018
MACEDO, 2018	Procurador da República	Procuradoria-Geral da República	4. ^a	27/03/2018
MELO, 2018	Presidente	FENSEG	5. ^a	3/04/2018
MENDONÇA JÚNIOR, 2018	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	16. ^a	11/07/2018
MORAIS, 2018	Deputada Federal	Câmara dos Deputados	18. ^a	5/12/2018
PEDRA, 2018	Procurador do Estado	Procuradoria-Geral do Espírito Santo	12. ^a	25/04/2018
ROSA, 2018	Diretor Executivo	DNIT	3. ^a	20/03/2018
VALENTE, 2018	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	16. ^a	11/07/2018
VASCONCELLOS, 2018	Consultor Geral da União	Advocacia Geral da União	4. ^a	27/03/2018
VEIGA, 2018	Representante	FENABER	5. ^a	3/04/2018

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

O estudo buscou compreender as posições assumidas por estes atores nas reuniões da comissão da Câmara dos Deputados: se seus posicionamentos eram a favor ou contra a implementação do seguro-garantia com cláusula de retomada, sobre qual o potencial deste dispositivo em impedir novas paralisações em obras públicas, sobre os percentuais de garantia possíveis, sobre as regras do seguro de modo geral, amplamente discutidas pelos atores.

4.2.4 Análise dos Resultados

Foi realizada uma análise inicial dos discursos dos atores, os que continham as demandas dos principais setores representados. Esta análise foi feita com base na técnica de Bardin (1977) e orientada pelos conceitos do modelo teórico do institucionalismo, com o

objetivo de entender a forma como as organizações estabelecem, ou alteram, suas práticas, sob condições de lógicas institucionais conflitantes ou coexistentes. Goodrick e Reay (2011) afirmam que as relações competitivas e cooperativas entre lógicas coexistentes permitem a influência simultânea de múltiplas lógicas nos atores. Eles não possuem uma lógica de atuação exclusiva, mas priorizam determinadas lógicas em determinado momento, o que configura a coexistência de lógicas no campo institucional.

Considerando esta abordagem teórica, foi feito o reconhecimento de algumas lógicas, que apareceram com frequência, conforme já previsto nesta pesquisa: a lógica pública, a lógica de mercado e a lógica de família.

A lógica pública foi identificada na fala dos atores que, de maneira contundente, demonstraram suas preocupações com a finalização ou a retomada de obras paralisadas no país. Ela apareceu também com frequência quando esses atores comentaram sobre os possíveis repasses à Administração Pública dos aumentos de custos pela contratação do seguro-garantia.

A lógica de mercado presumia-se presente nos discursos dos atores da indústria da construção civil, através das menções sobre a redução da capacidade de endividamento das empresas do setor, a partir das contratações de garantias de maior valor. Muitas vezes, de modo claro, foi exposto pelos atores o interesse deste mercado por garantias de menor valor contratual.

A lógica de mercado se presumia também presente na fala dos atores representantes do mercado de seguros, que defenderam valores mais elevados de garantia a partir de um percentual fixo de 30% sobre o valor do contrato, em detrimento de um percentual variável de “até 30%”.

A lógica de família era esperada nos discursos de atores que defenderam que o seguro-garantia não deveria ficar restrito às obras de grande porte, mas também ser exigido em obras de menor valor contratual. Eles se referiram às obras envolvendo a construção de hospitais, escolas, creches, esgotamentos sanitários, obras de grande interesse da população. Para esses atores, o seguro-garantia existe para dar salvaguarda ao contribuinte, principalmente, e não para o Estado.

4.2.5 Tratamento dos dados – Uso do Atlas.ti

Devido à quantidade de dados obtidos e à complexidade das interações entre as posições dos diferentes atores, foi utilizado, para auxílio à análise de conteúdo, o *software*

Atlas.ti – versão 7.0, apropriado para análise qualitativa de informações. As gravações das entrevistas foram feitas em formato digital, transcritas com a utilização de um processador de textos e, posteriormente, inseridas no Atlas.ti. As 12 atas de reuniões da Comissão selecionadas foram igualmente inseridas na plataforma, assim como as notas técnicas ao projeto e as apresentações em Microsoft *Power Point* utilizadas pelos atores.

Este *software* auxiliou na organização dos trechos relevantes dos documentos, a fim de permitir a identificação de padrões ou repetições de interesse à pesquisa e, especialmente, o agrupamento de ideias para formação de famílias de códigos (correspondentes às questões da pesquisa).

A partir deste agrupamento de ideias, foi possível reconstruir o processo de formulação das regras do seguro-garantia, identificar motivações e interesses dos atores envolvidos, constatar as decisões tomadas e a transformação de reivindicações em regras na norma legal.

Além da captação das nuances presentes, também foi possível identificar os conflitos existentes, as alternativas possíveis e a conseqüente escolha das opções apresentadas. Estes instrumentos também mostraram as articulações políticas que ocorreram durante o processo e como se dá a resolução de conflitos entre as partes. O PL n.º 1.292/95, consolidado após as votações do Plenário da Câmara, foi a base deste estudo comparativo com vistas a reconhecer as lógicas priorizadas.

5 RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados os resultados a partir da pesquisa empírica – que buscou informações em documentos, na legislação pertinente e nos dados obtidos nas entrevistas dos participantes –, com o objetivo de identificar como as lógicas institucionais concorrentes influenciaram na definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada.

Devido à complexidade dos fatores envolvidos, e seguindo a narrativa que os entrevistados fizeram, chegou-se à conclusão de que a maneira mais adequada para a compreensão dos resultados da pesquisa seria apresentar uma estrutura narrativa envolvendo os principais posicionamentos dos atores com participação relevante para a construção da nova lei de licitações. A apresentação desses posicionamentos foi distribuída a partir de três temas principais: a cláusula de retomada, as coberturas do seguro-garantia com cláusula de retomada, as obras que podem ser contratadas com a cláusula de retomada.

Vale ressaltar que o PL n.º 1.292/95 teve origem em um projeto de lei do Senado Federal, o PLS n.º 559/13, de autoria da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos. Durante as reuniões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados o projeto passou por significativas alterações, novas regras foram delineadas para a garantia. Obras de grande vulto passaram a ter valor referência acima de 200 milhões de reais. O seguro-garantia deixou de ser obrigatório, e o percentual da garantia passou a ser de “até 30%”, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Seguro-garantia com cláusula de retomada

	Senado PLS n.º 559/13	Câmara dos Deputados PL n.º 1.292/95
Valor referência da obra de grande vulto	Acima de 100 milhões de reais	Acima de 200 milhões de reais
Obrigatório para obras de grande vulto	Sim	Não
Percentual de garantia	30%	Até 30%

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

5.1 A CLÁUSULA DE RETOMADA

Nesta seção, são apresentadas as posições dos atores com relação ao seguro-garantia com cláusula de retomada, que poderá ser utilizado nas aquisições públicas, quando se tratar

de obras de grande vulto. Aos atores foi pedido que se posicionassem a favor ou contra a garantia, fizessem avaliações gerais, apontassem os fatores positivos e os negativos da norma, discorrendo sobre suas concordâncias (ou não) com relação às regras do seguro-garantia com cláusula de retomada.

5.1.1 A favor do seguro-garantia com cláusula de retomada

O deputado (F1) explica que a maior motivação para se implementar o seguro-garantia com cláusula de retomada é a necessidade de se criar um mecanismo que estimule a retomada das obras. Apesar de ser favorável à implementação deste seguro, F1 entende que a modalidade sozinha não irá resolver a questão da paralisação das obras públicas.

Cobertos estaremos com uma matriz de riscos bem elaborada, com a melhoria na qualidade dos projetos, com uma melhor avaliação sobre a exequibilidade de propostas e, principalmente, com o cumprimento dos prazos de pagamento pelo Poder Público que, conforme identificado em estudos, foi o principal fator desencadeante da paralisação das obras públicas. (F1, 2020)

F1 explica ainda que a entrada em vigor da nova lei possibilitará uma visão mais ampla de como se comportará o próprio mercado segurador e ressegurador e eventual distorção observada poderá ser corrigida e ser adequada através de uma lei específica.

Para o engenheiro (E2), a cláusula de retomada trará melhorias no sentido de que as empresas passarão a trabalhar com projetos mais bem elaborados.

Os projetos serão realizados a partir de estudos mais aprofundados [...] as construtoras terão mais firmeza naquilo que vai ser executado, terão condições de ofertar melhores preços devido a uma menor imprevisibilidade [...] tendo certeza daquilo que você vai executar, os aditivos serão em menor número. Quanto maior o nível de detalhes, melhor para se preparar o orçamento, a matriz de risco será menor. Hoje, a gente não consegue realizar nem uma pequena reforma pelo orçamento já pré-estabelecido, imagine fazer uma grande obra de infraestrutura. Então, eu acredito que quando se exige mais das construtoras, se exige mais das projetistas, o produto sai melhor. (E2, 2020)

E2 explica que uma grande fatia de culpa nas paralisações é do próprio contratante. “No poder público isso ocorre com facilidade, seja pelo projeto mal elaborado, por conta de desapropriações que não foram realizadas ou por falta de recursos do poder contratante” (E2, 2020).

Ainda de acordo com o engenheiro (E2), as maiores mudanças serão para as seguradoras:

o que vai mudar mais, na verdade, não é nem para a construtora nem para o poder público. Vai ser para a seguradora, porque a construtora, hoje, contrata até 10% de garantia. Então, essa relação vai aumentar de 10 para 30. Mas, daqui para frente,

caso ocorra uma paralisação, a seguradora será obrigada a assumir a obra. Ela vai ter de contratar uma outra empresa. (E2, 2020)

E2 entende que as seguradoras terão um leque de quatro ou cinco construtoras credenciadas, aquelas empresas com bom histórico e nas quais as seguradoras confiam mais. “A seguradora não vai querer chamar a segunda colocada da licitação, porque vai querer uma empresa da confiança dela, para que vá lá uma vez só” (E2, 2020).

Para o procurador (R1), a importância dessa modalidade reside na possibilidade de ela poder reduzir em muito o número de obras públicas inacabadas “[...] que é assustadora no Brasil, conforme revelado pelo TCU, no acórdão n.º 1078/2019-P, que se restringe a obras públicas com verbas federais [...] a intenção principal desse seguro é evitar que a obra pública reste inacabada” (R1, 2020).

R1 complementa que a proposta

[...] retira as seguradoras da zona de conforto – postura passiva – e as desloca para uma curva de risco mais arrojada, o que lhes demandará a adoção de postura ativa durante um período mais prolongado na execução contratual [...] isso se evidencia pela possibilidade legal de inclusive a seguradora vir a executar o próprio objeto/serviço contratado, bem como atuar como interveniente anuente. É certo que o percentual de 30% sobre o valor contratado não se compara ao percentual de 100% existente nos Estados Unidos. Todavia, considerando a realidade brasileira, esse percentual possui a vantagem de não auxiliar na cartelização de um mercado com poucos *players* como o nosso (R1, 2020).

Quanto ao potencial da modalidade em impedir novas paralisações de obras, R1 tem a seguinte posição:

Não acredito que o seguro-garantia seja o Santo Graal na resolução dos problemas da persistente solução de continuidade das obras públicas, porquanto a integral solução desse problema demanda a observância, por parte dos gestores públicos, de um plexo de regras e princípios que é reiteradamente desconsiderado, mas que, infelizmente, é também desconhecido ou tratado como de somenos importância pelos agentes dos órgãos de controle, como, por exemplo, o planejamento (R1, 2020)

O jurista (D2) explicou que o ponto positivo na modalidade é que irá contribuir para evitar que obras públicas sejam interrompidas e fiquem paralisadas durante anos. “Acredito que, entre as soluções existentes, é a mais eficiente para alcançar esses resultados” (D2, 2020). Já sua maior discordância é com relação ao valor da garantia estar limitado em 30%, considerando que em outros países esta garantia chega a 100%. Apesar das vantagens de se ter o seguro-garantia, D2 pontua três pontos negativos: o aumento de custo nas obras públicas, o despreparo do setor securitário e uma maior interferência das instituições securitárias nas habilitações das empreiteiras.

Araújo Filho (2018), no entanto, possui outra perspectiva quanto ao seguro-garantia poder auxiliar no processo de habilitação. “É evidente que o seguro, sabendo que vai cobrir um pouco mais dos riscos, vai ser diligente e cuidadoso na escolha do particular ou, pelo menos, no acompanhamento da execução da obra”.

Para o auditor (A1), o atual grande número de obras paralisadas e a necessidade de se obter agilidade na solução frente aos abandonos de obras são os fatores principais que motivam a implementar o seguro-garantia com cláusula de retomada. O ator considera a cláusula de retomada, em princípio, um avanço para as obras públicas, porém, complementa que

[...] somente com o uso teremos essa certeza [...] entendo que essa modalidade tem grande potencial para diminuir, mas não impedir a ocorrência de obras paralisadas, visto que a seguradora ainda poderá optar por pagar o valor da apólice [...] isso vai depender de cada caso concreto. Por exemplo, uma obra em estágio inicial, de difícil execução e com valor contratado baixo (com grande desconto), certamente a seguradora optará por pagar a apólice. (A1, 2020)

Por ser algo muito novo para a maioria dos gestores públicos e para os próprios legisladores, o auditor (A1) entende que o tema deveria ser tratado em lei específica, para se ter um maior aprofundamento do assunto e discussão com os órgãos executores de obras. Ele ainda cita a necessidade de treinamento dos gestores públicos e a formação de jurisprudência pelos tribunais para que a modalidade possa funcionar adequadamente. A posição do auditor (A1) é semelhante à posição do jurista (D2), quando ressalta a necessidade das seguradoras em se adequar, especialmente com a possibilidade de se executar uma obra. Cita também o aumento de custo no valor total da obra e da interferência que a seguradora passa a ter neste tipo de contratação. E complementa “[...] traz maior possibilidade para a finalização das obras; em tese, a seguradora será uma fiscal da contratada” (A1, 2020).

Fernandes (2018) afirma que o seguro-garantia é extremamente relevante.

Quase todas as cidades, quase todos os Estados têm aquele esqueleto de prédio inacabado, mal construído, que não foi terminado. Ninguém consegue dar fim àquela obra. Por isso, o seguro para o contrato, a garantia do contrato se torna uma ferramenta extremamente válida para conseguirmos avançar nesse sentido. (FERNANDES, 2018)

E da mesma forma que A1, Fernandes (2018) alerta sobre a necessidade de treinamento do servidor público.

O projeto de lei tem caminhado, mas infelizmente ainda não foi incluída nele a ideia de que é preciso treinar os servidores para trabalhar com licitação, apesar de nós termos feito essa sugestão desde o começo, lá na Comissão Especial do Senado. Cada vez mais, o servidor que trabalha com licitação lida com grandes recursos e tem grandes responsabilidades. Se essa pessoa não for treinada, a quantidade de dinheiro perdido por incompetência e por erros vai continuar significativa, vai

continuar grande. E não é incompetência por má vontade. Às vezes, a incompetência é por dificuldade de acesso à capacitação. (FERNANDES, 2018)

O procurador (R3) considera que os principais fatores para a implementação da cláusula de retomada são a inefetividade das garantias existentes no modelo atual e as dificuldades da Administração Pública para a retomada de obras paralisadas. De acordo com R3, o seguro-garantia de 30% do valor da obra, com cláusula de retomada, representa um avanço em relação ao modelo atual, mas comporta aprimoramentos. “A cláusula de retomada é um mecanismo adicional para enfrentar os problemas de paralisação de obras públicas, devido a relevância de se reforçar as etapas de planejamento, acompanhamento e fiscalização” (R3, 2020). Além disso, ele explica que a nova modalidade demanda treinamento e preparação da gestão pública para bem utilizá-la com efetividade. R3 ainda considera que a modalidade deve estar prevista na nova lei de forma genérica, mas sem prejuízo de regulamentação posterior por norma infralegal ou mesmo diploma legal específico (R3, 2020).

Para o procurador (R2), a cláusula de retomada tem condições de propiciar um ambiente de rápida solução em caso de paralisação de obras. Porém, o entrevistado faz a seguinte ressalva

Sabe-se que nas obras de grande vulto a paralisação de obras nem sempre ocorre por culpa da contratada, mas por uma série de fatores (tais como escassez de recursos orçamentários, deficiências de projetos, interferências imprevistas) que afetam a execução do contrato. É impossível mensurar a eficácia da norma no mundo dos fatos. Acredito que para projetos mais simples a cláusula de retomada favorecerá a conclusão de obras paralisadas. (R2, 2020)

R2 também tem dúvidas se o mercado segurador irá reagir bem às disposições propostas no projeto de lei, especialmente quanto às inúmeras obrigações impostas às seguradoras, que ainda não detêm *expertise* na execução de obras, mas na avaliação de riscos. Para o procurador (R2), a matéria está pouco detalhada na legislação proposta e, para que seja mais bem atendido o princípio da legalidade e para que seja conferida mais segurança jurídica para as partes envolvidas, há necessidade de melhorar a regulamentação.

O engenheiro (E3) avalia a cláusula de retomada como um grande avanço. “Traz conforto a ideia de que, seja pelo transcurso normal ou pelo exercício da garantia, a conclusão da obra estará assegurada [...] o pior de todos os resultados é a obra parada” (E3, 2021). Para ele, uma vantagem da cláusula de retomada é que a seguradora contribuirá de forma preventiva.

A nova lei previu que [...] a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente, e poderá ter livre acesso às instalações em que

o contrato principal for executado, acompanhar sua execução, ter acesso à auditoria técnica e contábil, bem como requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento. (E3, 2021)

Nesse sentido, E3 explica que o projeto de lei permite que “[...] a seguradora desempenhe um papel fiscalizatório no tocante ao cumprimento das obrigações por parte do tomador, o que pode se revelar importante ferramenta de auxílio ao ente público contratante e aos órgãos de controle”. Porém, o entrevistado apresentou preocupação com o prêmio do seguro, com a possibilidade de vir a ser um valor de tal forma expressivo, que possa inviabilizar a modalidade.

Para Araújo Filho (2018) trazer o seguro para a contratação é um mecanismo de modernização e alinhamento da nossa legislação ao que há de mais moderno nas legislações de outros países.

Queremos inibir [...] obras que não acabam nunca ou obras cuja execução foi interrompida porque os contratados entraram em dificuldade financeira. Há centenas de esqueletos nos mais variados níveis Brasil afora, resultado de contratados que não cumpriram completamente a execução do contrato. (ARAÚJO FILHO, 2018, p. 11).

O consultor jurídico (S2) é a favor do seguro-garantia com cláusula de retomada e, de forma semelhante a Araújo Filho (2018), cita a legislação norte-americana como um norte para o caso brasileiro. Em seu relato, ele explica que o *performance bond* de 100% existe nos Estados Unidos desde 1894, mas que passou por um processo de ajustes e evolução durante um longo período de tempo. S2 cita ainda o sistema de garantias canadense com cobertura de 50%. Neste relato, ele declara que em ambos os países, o inadimplemento contratual era muito maior anteriormente. Mas, tanto em um país quanto no outro, ocorreu um processo evolutivo do seguro, que acabou por transformar situações de oportunismo no mercado para um ciclo virtuoso, com o inadimplemento contratual diminuindo muito. S3 continua

[...] ele tem um efeito econômico muito relevante: [...] a educação pelo seguro, o cuidado pelo cumprimento das obrigações vem fazer com que seja gerado um efeito não só econômico, mas de educação. As empresas tendem a cumprir suas obrigações adequadamente, caso contrário, não vão conseguir suporte do seguro, não vão conseguir crédito do mercado (S3, 2020)

Jardim (2018) defende a implantação do seguro-garantia por entender que é um instrumento atual, e também por já existir em outros países, instrumento importante para assegurar a realização das obras. Cita, ainda, a respeito do reflexo desta lei geral para os estados e municípios. “Será um formidável avanço para a contratação de serviço e obras, no âmbito da Administração Pública Federal, com os desdobramentos, é lógico, na administração estadual e também nas municipais.” (JARDIM, 2018, p. 26).

Apesar de concordar com a implementação do seguro-garantia, Aliram (2018) ressalta sobre o fato da administração pública pouco executar as garantias (seguro-garantia).

Acerca de garantias e propostas de execução contratual, o PL dá um salto gigantesco. Não preciso trazer números para dizer que as garantias são pouco executadas na administração pública. Não se executam garantias, sejam de propostas, sejam de execução. E aquelas hercúleas que conseguem ser executadas muitas vezes acabam levando anos para isso. (ALIRAM, 2018, p. 11).

Rosa (2018, p.13) fala sobre a relevância de haver garantia de que a obra contratada será prestada e concluída. “Não podemos deixar obras pela metade, não podemos deixar esqueletos na nossa malha viária, ferroviária, rodoviária, em quaisquer obras ou serviços prestados pelo órgão”. O ator explica que, de acordo com entendimento do DNIT, quando há uma contratação adequada do seguro – inclusive com a cláusula de retomada em obras de grande vulto –, haverá possibilidade maior de conclusão das obras que foram contratadas.

5.1.2 Contrás as Regras do Seguro-garantia com cláusula de retomada

Para o consultor jurídico (S2), o projeto traz apenas pequenas melhorias, representando pouco avanço para a solução das obras públicas paralisadas. “Uma pequena melhoria que é a ampliação de 10 para 30% nos projetos de grande vulto acima de 200 milhões de reais que, de acordo com os meus estudos e de acordo com o Tribunal de Contas, atingiria apenas 60 obras dessas 14.403 que estão paralisadas” (S2, 2020).

Outra declaração contrária foi a do jurista (D1), que apenas vê sentido no seguro para os casos em que a interrupção da obra tenha origem em uma inexecução do contrato pela empresa contratada. Para D1, as causas principais de paralisação de obras são de responsabilidade da Administração Pública. “Falhas de projeto, visão restritiva do controlador e orçamento público insuficiente para finalizar a obra” (D1, 2020). D1 defende que é preciso olhar para as causas das interrupções de obras “[...] porque mexer com seguro a gente está trabalhando a consequência” (D1, 2020).

Nesse mesmo sentido, o perito (P1) explica que a cláusula de retomada do atual projeto tem como objetivo a não paralisação das obras em função de descumprimentos das empresas contratadas. “A função da seguradora é substituir a empresa problemática e concluir o contrato. [...] note que não alcança problemas causados pela própria administração” (P1, 2020). P1 esclarece que “[...] na teoria, parece simples, mas, na prática [...] a substituição da empreiteira ‘problemática’ não necessariamente ocorrerá de forma automática”. E explica que

[...] a seguradora irá opor o máximo de obstáculos possíveis (é da natureza de seu negócio) e, é possível que os problemas que alcançaram a contratada tenham sido causados, ao menos em parte, pela própria contratante (erros, falhas e omissões de projetos, irregularidades de cunho processual, corrupção, entre outros). (P1, 2020)

O perito (P1) defende que a legislação deveria possibilitar a cláusula de retomada para todos os contratos de obras e serviços de engenharia. Explica que aproximadamente 80% das obras inacabadas são obras de pequeno porte, estão concentradas nos municípios de até 50 mil habitantes, onde se têm menos estrutura de gestão. “Onde o seguro faria um sentido muito maior [...] na maioria das vezes, não é a obra de 200 milhões de reais que paralisa”. P1 conclui dizendo que “em linhas gerais, o seguro é uma solução importante, mas é uma solução que precisa ser adequada à realidade brasileira [...] o legislador fechou os olhos para essa realidade e focou apenas nas grandes obras de infraestrutura” (P1, 2020).

Ainda neste sentido, obteve-se a declaração do engenheiro (E1) de que os órgãos públicos primeiramente tenham capacidade técnica para apresentar projetos de qualidade, que transmitam segurança tanto para as construtoras quanto para as seguradoras. “Estamos dando uma solução burocrática, mas que não se torna técnica. Ela acaba sendo uma solução que vai gerar mais um problema adicional” (E1, 2020). Para ele, o seguro vai ficar muito caro porque vai ser judicializado. “A seguradora vai querer saber de quem é a culpa. Se a culpa é pelo projeto, se a culpa é da empresa, se a culpa é do governo que parou ou que dificultou a obra, ou quem fez as alterações” (E1, 2020).

Jorge (2018) é a favor do seguro com cláusula de retomada para todas as obras, independentemente do porte. Porém, defende a manutenção de percentuais semelhantes ao que se aplica hoje, conforme a lei atual: 5% para obras ordinárias, podendo ir a até 10% para obras de maior vulto. Explica que 90% das causas de problemas em contratos estão na própria Administração Pública quando atrasa o pagamento, e que não terá a cobertura pela seguradora. “Seguro alto não vai resolver esse problema” (JORGE, 2018, p.10).

Em seu discurso, Pedra (2018) argumenta sobre o necessário cuidado ao importar um modelo estrangeiro para o seguro-garantia.

Na União Europeia, nos Estados Unidos, na Inglaterra, nós temos outra legislação, outra jurisprudência. E o meu receio é de que estejamos nos apossando muito do seguro-garantia como sendo uma panaceia. Para mim, não o será. Temos o Código Civil, que traz normas sobre seguro, e lá temos várias disposições que podem ensinar a não cobertura do seguro. (PEDRA, 2018)

Pedra (2018) esclarece melhor suas preocupações, ensejadas pela própria Administração Pública.

A Administração Pública brasileira, infelizmente, ainda não tem uma cultura, não tem uma fase de planejamento, não tem projetos muito bem feitos para adotar o seguro. Temo que, em razão desses projetos, infelizmente mal elaborados por parte da Administração Pública - e falo aqui da totalidade -, isso possa encarecer muito o preço das obras, o preço das contratações. (PEDRA, 2018, p. 21).

Mendonça Júnior (2018) foi contrário à implementação do seguro-garantia com a cláusula de retomada. Para ele, seria mais adequado que o tratamento do assunto pela Câmara dos Deputados viesse a ocorrer apenas após dois anos, pois entendia não ser o momento adequado para a cláusula de retomada.

Nós vamos votar aqui para que as seguradoras detenham o controle absoluto das licitações no Brasil [...] peço que olhemos isso com muito cuidado, que retiremos o projeto de pauta [...] Não quero votar a criação de um cartel de seguradoras [...] A sugestão é de se colocar a questão do seguro-garantia no plenário, em vez de ficar restrito apenas à Comissão (MENDONÇA JÚNIOR, 2018, p. 98).

Mendonça Júnior (2018) demonstra sua preocupação com o papel das seguradoras nas licitações. Explica que, de forma inversa aos Estados Unidos, há um reduzido número de instituições no Brasil. “Para obras ou licitações acima de 200 milhões de reais, será exigido seguro-garantia de 30% do valor. Quantas seguradoras no Brasil têm capacidade de segurar 100 milhões, 150 milhões ou 200 milhões de reais? [...] Quantas são? Dez, 20? Isso não sabemos!” (MENDONÇA JÚNIOR, 2018). O ator receia que essas entidades passem a determinar quais empresas irão participar das obras no Brasil.

Já Lippi (2018) indaga aos participantes da reunião da comissão [representantes do mercado de seguros], sobre a possibilidade de se criar um consórcio onde participassem seguradoras e bancos, com grande capacidade de financiamento e de gestão. Estas instituições passariam a contratar as empreiteiras. A contratação poderia ser de até dez grandes empreiteiras e de duas a cinco empreiteiras de médio porte. “Elas ganhariam a licitação pelo melhor e menor preço [...] e será possível fazer as contratações de acordo com a necessidade da obra, sempre buscando preço, qualidade e prazo” (LIPPI, 2018).

Em resposta, Melo (2018) explica sobre a impossibilidade de se formar este consórcio entre banco e seguradoras.

Seja por motivos de legislação, seja por motivos técnicos ou operacionais, há uma barreira para esse consórcio, até porque, em muitas obras de infraestrutura, nós teremos essa interface direta, na medida em que nós teremos uma apólice de *completion bond*, ... e também o *performance bond*, garantindo o subcontratado, que vai efetuar todo o trabalho na obra de infraestrutura em si. Nós teremos uma dupla interface. Traria... uma reserva de mercado, que eu acho que seria deletéria para o próprio Estado, na medida em que não se fomentaria mais a concorrência, e as obras de infraestrutura seriam entregues a pequenos grupos que se formariam para concluí-las. Por tudo isso, eu acho que o modelo atual seria o modelo que traz mais

satisfação sob o ponto de vista de economicidade para o erário público. (MELO, 2018)

Para Mendonça Júnior (2018) a paralisação de obras no Brasil ocorre por falta de pagamentos ou pela falta de projetos bem elaborados. Explica que, apesar do seguro não ser obrigatório, poderá ser requisitado pelo poder contratante.

Imaginem que agora nós teremos no Brasil a construção de ferrovias, de rodovias, que ultrapassem, seguramente, os 200 milhões de reais. E quem vai determinar as empresas que vão poder participar das obras serão as seguradoras. Não importa que elas tenham atestado, não importa o quanto essa empresa brasileira tenha feito obras e serviços equivalentes, o que vai importar é se ela tem uma empresa que dê a ela o seguro-garantia. Se ela não tiver, não vai poder participar dessa ferrovia, dessa rodovia. Imaginem que prejuízo o Brasil vai ter ficando na mão de poucas empresas. (MENDONÇA JÚNIOR, 2018)

A preocupação de Mendonça Júnior (2018) tem respaldo no discurso apresentado por Melo (2018) quando esse explica a respeito de vantagens que as seguradoras passam a ter com relação ao acesso à auditoria contábil propiciada pelo PL n.º 1.292/95 (art. 100, inciso I, alínea c). A partir do novo projeto de lei, as seguradoras poderão acompanhar a evolução financeira das empresas contratadas.

Pode ser que tudo esteja bem no canteiro de obra, que a obra não esteja atrasada ou que os atrasos ali existentes sejam justificáveis, mas a empresa financeiramente está muito ruim. E franqueando acesso à auditoria contábil, a seguradora poderia antecipar isso e tomar medidas preventivas. (MELO, 2018, p. 10).

De modo semelhante a Mendonça Júnior (2018), Valente (2018, p. 16) se mostrou contra o seguro-garantia com cláusula de retomada. “Agora, estabelecer teto de 200 milhões e 30% da obra a ser segurada. [...] estamos falando de financeirização. Quem manda no Brasil são os bancos e as seguradoras. Há monopólio, cartel [...] porque as seguradoras tomarão conta das obras nesta proposta” (VALENTE, 2018, p. 16).

Pelo discurso de Florence, da mesma maneira, registra-se sua discordância em implementar o seguro-garantia com cláusula de retomada.

Não estamos contemplados com a forma como está estipulado o estabelecimento da obrigatoriedade do seguro [...] sei que o relator transigiu [...], mas ainda consideramos que ela cria um mercado que não é oportuno, não é conveniente à boa execução de obras e de serviços públicos [...] o que foi identificado pelo TCU como fator que ocasiona a descontinuidade da obra [...] não está sendo resolvido no texto. (FLORENCE, 2018, p. 4).

Percebe-se que Florence é contra a obrigatoriedade da cláusula de retomada e, na visão dele, será gerado um mercado inoportuno de seguros. Ele cita que, de acordo com relatório do TCU, 79% das obras paralisadas decorrem da ausência de fluxo orçamentário. Ele também procura explicar a falta de recursos orçamentários devido à emenda parlamentar do teto de

gastos. “Nós estamos vendo que a Emenda Constitucional n.º 95 está paralisando as obras. Não é segurando-as que vamos resolver o problema” (FLORENCE, 2018, p. 7).

No Quadro 5, a seguir, estão elencadas três emendas que foram apresentadas em Plenário, de três deputados, com o objetivo de tornar o seguro-garantia com cláusula de retomada de uso facultativo e facultar o uso do percentual de garantia, que deixe de ser fixo e passe a ser de até 30% (Emendas 67 e 92).

Quadro 5 - Propostas de emendas parlamentares ao PL n.º 1.292/95

EMENDA	AUTOR	ARTIGO (PL n.º 1.292/95)	CONTEÚDO
56	Dep. Arnaldo Jardim	Art. 97	Suprime a obrigatoriedade de seguro-garantia em percentual equivalente a 30% do valor do contrato para obras de grande vulto.
67	Dep. Professora Dorinha Seabra	Art. 97	Estabelece que o percentual da garantia poderá ser de até 30% do valor do contrato para obras e serviços de engenharia, quando for exigida a garantia na modalidade seguro garantia com cláusula de retomada.
92	Dep. Afonso Florence	Art. 97	Torna facultativa a exigência de garantia, na modalidade seguro garantia, para obras de grande vulto; fixa a garantia em até 30% do valor do contrato.

Fonte: Elaborado pela autora (2020) a partir do Projeto de Lei n.º 1.292 (1995)

Concluiu-se pelo acolhimento das emendas apresentadas no Quadro 5, ao confrontá-las com o texto final do artigo 97 do PL n.º 1.292/95, aprovado pela Comissão.

Art. 97. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 101 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato. (BRASIL, 1995, grifo nosso).

5.1.3 A cláusula de retomada como ato discricionário do agente público

A pesquisa explorou junto aos atores seus possíveis entendimentos, tanto favoráveis quanto contrários, com relação ao art. 97 do PL n.º 1.292/95, o fato de não ser obrigatória a exigência de prestação de garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada.

O perito (P1) explica que o ato discricionário deve ser revestido de motivação e fundamentação que lhe ofereça robustez.

Contratar o seguro implicará contrapartida financeira; não contratar, implicará assunção de risco maior [...] a análise necessita ser realizada para cada caso concreto, de forma restar público e transparente o porquê determinada decisão foi tomada (contratar ou não contratar), bem como os custos e riscos assumidos em face dela. (P1, 2020)

O procurador (R1) é a favor da discricionariedade da cláusula e também ressalta a necessidade de motivação do ato.

A discricionariedade do agente público na escolha da garantia é necessária e tem de ser previamente motivada para se demonstrar que se dá consecução aos princípios constantes do art. 5.º do PL n.º 1.292/95⁴. Tendo em vista a imperiosidade desse dever de motivação, não vejo problema em considerá-lo discricionário; pelo contrário, acho necessária essa prescrição legal (R1 2020).

A1, R2 e E3 são favoráveis à discricionariedade do agente público. O auditor (A1) explica a dificuldade em se prever na legislação as situações de cada caso concreto. Para o procurador (R2), isso é positivo, especialmente porque em determinados casos o seguro-garantia com cláusula de retomada poderia inviabilizar a contratação pela falta de interesse das seguradoras na realização de determinados seguros. Já o engenheiro (E3) entende não ser possível prever como será a reação do mercado de seguros. “Caso a precificação da cláusula seja demasiadamente onerosa e dificulte a operação, deve-se optar pelas outras modalidades de garantia [caução, fiança]” (E3, 2021).

Melo (2018) explica que a fiança bancária seja talvez a modalidade de garantia que mais faça concorrência ao seguro-garantia. Porém, explica que as taxas praticadas pela fiança bancária são muitos superiores às praticadas pelo mercado de seguro-garantia. “Isso significa que a concorrência, hoje, no modelo que nós temos no Brasil, já está preservada, e nós já temos um número razoável de seguradoras fomentando essa concorrência”.

De acordo com Aguiar (2016), a opção deve ser pelo seguro-garantia, em detrimento das modalidades de fiança ou caução, pois só ele garante a concretização da obra, uma vez que a seguradora assume o risco de, não sendo o contrato satisfeito integralmente, ter que finalizar sua execução, contratando um terceiro para fazê-lo, o que se torna um importante

4 Elenca os princípios da administração pública que regem as licitações.

fator de controle da obra pelo particular, visando a sua conclusão final nos exatos termos em que foi contratada. A fiança e a caução apenas asseguram o ressarcimento financeiro da Administração Pública, mas não a conclusão da obra, que é o que efetivamente irá beneficiar a sociedade.

Já o procurador (R3) é contra o projeto de lei conferir ao gestor público a faculdade de exigir ou não garantias contratuais. “O ideal seria que tal modalidade fosse uma exigência (e não uma faculdade) na contratação de obras e serviços de engenharia de maior vulto” (R3, 2020). O jurista (D2) considerou lamentável a escolha pela modalidade ter sido mantida como ato discricionário. Ademais, Amaral (2018, p. 15) se mostra contrário à discricionariedade da cláusula que, para ele, não pode ficar o bel-prazer da Administração Pública. “Em um projeto ‘x’, igual no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, tenha seguro-garantia aqui, e lá não. Então, deveria haver uma obrigatoriedade” (AMARAL, 2018). Para o ator, é mandatório que haja uniformidade de tratamento em todas as licitações. Neste mesmo sentido, o consultor jurídico (S4) e o especialista (L1) não concordam com a discricionariedade do agente público. L1 também defende que a cláusula de retomada tenha tratamento uniforme e de acordo com a complexidade técnica do projeto.

Dabus (2018), de modo semelhante, defende uma revisão do texto para que as garantias nas contratações públicas se tornem exigíveis. Para ele, deixar ao administrador público a discricionariedade de exigir ou não uma garantia na contratação pública pode permitir determinado contrato com nenhum tipo de garantia, sem a chance nem sequer de essa obra ser terminada por uma seguradora ou até a administração pública receber um recurso como uma fiança bancária para a conclusão.

Em última instância, os prejuízos e as consequências de não haver o término das obras é da população, e não do administrador público. Assim, a decisão de exigir ou não o seguro não deveria ser alocada nos administradores públicos caso a caso, mas partir de uma diretriz geral que privilegiasse a segurança e término das obras. Ao não exigir garantias dos seus prestadores de serviço antes do início das obras ou da prestação do serviço, o ente público assume o risco de arcar com o prejuízo financeiro caso a obra não seja cumprida. E, ainda, terá de contratar outra empresa para concluí-la (FIUZA; POMPERMAYER; RAUEN, 2019).

5.1.4 Resumo

Em sua maioria, os atores consideraram um avanço significativo, por dar uma garantia de que a obra será concluída e também propiciar um ambiente de rápida solução em caso de

paralisação de obras públicas. Mas, ao mesmo tempo, os atores fizeram diversas ressalvas às regras definidas para o seguro. Explicaram que nem sempre a paralisação ocorre por culpa da contratada, mas por uma série de fatores motivados pela própria Administração Pública. Neste sentido, eles citaram principalmente as deficiências em projetos, a escassez de recursos orçamentários. Outros atores citaram possíveis consequências do uso da modalidade: o aumento de custos nas obras públicas e possível interferência das seguradoras nas futuras contratações.

Como apresentado, foram vistos tanto os posicionamentos a favor, quanto contrários à discricionariedade do agente público. Os que a defendem explicam a necessidade de a garantia ser analisada caso a caso e de ser previamente motivada. Foi citado também sobre a dificuldade de se prever todas as situações na legislação. Agora, os discursos dos atores contra a discricionariedade explicam que a garantia deve ser uma obrigação e não uma faculdade do agente público. Ainda foi citada uma consequente falta de uniformidade de tratamento nas licitações e, por último, a posição de atores a favor de uma diretriz geral, conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Posicionamento dos atores sobre o seguro-garantia

Ator	Seguro funciona	Seguro não resolve sozinho	Contra regras definidas	A favor discricionariedade cláusula
A1	Sim	Sim	-	Sim
ALIRAM, 2018	Sim	-	-	-
AMARAL, 2018	Sim	-	-	Não
ARAUJO FILHO, 2018	Sim	-	-	Não
D1	Não	Sim	-	Sim
D2	Sim	Sim	-	Não
DABUS, 2018	Sim	Sim	-	Não
E1	Sim	Sim	-	Sim
E2	Sim	Sim	-	Sim
E3	Sim	-	-	-
F1	Sim	Sim	-	Sim
FLORENCE, 2018	Não	Sim	Sim	Sim
JARDIM, 2018	Sim	-	Sim	Sim
JORGE, 2018	Sim	Sim	Sim	Sim
L1	Sim	Sim	Sim	Não
MENDONÇA JÚNIOR, 2018	Não	Sim	-	Sim
P1	Sim	Sim	Sim	Sim
PEDRA, 2018	Sim	Sim	-	-
R1	Sim	Sim	-	Sim
R2	Sim	Sim	-	Sim
R3	Sim	Sim	-	Não
ROSA, 2018	Sim	-	-	-
S1	Sim	-	-	Não

(continuação)

S2	Sim	-	Sim	Sim
S3	Sim	Sim	-	Não
S4	Sim	-	-	Não
VALENTE, 2018	Não	-	-	Sim

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

5.2 COBERTURAS DO SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA DE RETOMADA

Os atores, de forma unânime, discutiram sobre os percentuais de garantia da lei de licitações vigente e, em sua maioria, foram críticos a eles, por serem considerados baixos pelos atores. Explicaram que as atuais garantias de 5 a 10% não viabilizam nem mesmo o pagamento de multas contratuais estabelecidas no contrato, quanto mais retomar uma obra.

O vice-presidente (S1) explicou que faz apenas algumas décadas que o seguro-garantia vem sendo utilizado no Brasil, porém, já há um histórico que demonstra que os percentuais praticados não possibilitam a retomada e a conclusão da obra pela seguradora.

Nós precisamos é ter formas de garantia mais efetivas. Não é possível nós continuarmos a contar com garantias de valores irrisórios, de 5% do valor do contrato na sua esmagadora maioria, que são insuficientes para cobrir até mesmo as penalidades definidas no processo administrativo (S1, 2020).

Amaral (2018) entende que o limite entre 5% e 10% não é suficiente. Para desmobilização e mobilização de um projeto, em caso de inadimplemento do construtor, isso não é suficiente para a contratação de uma nova empresa. Explica que só para contratar novos projetos, contratar advogado, esgotam-se os 5% ou 10% de garantia.

Já no texto do PL n.º 1.292/95, conforme já exposto no subitem 1.1 deste trabalho, foi incluída a prestação de garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada para obras de grande vulto, em percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato. Ou seja, de um percentual máximo vigente na atual lei de licitações de “até 10%”, para a nova lei, o percentual máximo triplica, passando a ser de “até 30%”. Conforme apresentado no Quadro 4, a garantia inicialmente era de 30% (PLS n.º 559/13), mas depois foi alterada para “até 30%”, situação em que os legisladores optaram por uma maior liberdade de escolha do agente público.

Por conta da relevância da definição do percentual do seguro-garantia, a pesquisa explorou junto aos atores seus posicionamentos quanto ao percentual mais adequado para o seguro-garantia. Manter os percentuais atuais de 5% e 10%? Ou a favor de 30%? A favor de “até 30%”, conforme texto final do PL 1292/95? Ou a favor de uma garantia integral? Outros

percentuais? Quais eram suas concordâncias ou maiores discordâncias com relação a esta regra definida no projeto de lei.

5.2.1 Contra aumento dos percentuais atuais

Conforme citado anteriormente, Jorge (2018) defende o percentual de 5% para as obras ordinárias, podendo ir até 10% para obras de maior vulto. Situação semelhante ao que está definido atualmente na lei de licitações vigente. Para ele, 90% das causas, em termos de problemas em contratos, estão na própria Administração Pública, quando atrasa o pagamento. Portanto, ele entende que para um grande número de contratos, a seguradora não irá efetivar a cobertura do seguro.

O jurista (D1), com entendimento semelhante, se mostra contra aumentos nos valores do seguro-garantia. Citou duas causas relevantes na interrupção de obras: falhas em projetos e falta de orçamento público para finalizar as obras. Como são causas de responsabilidade da Administração Pública, a seguradora não cobriria. Por outro lado, explica que aumentar o valor da garantia acaba por gerar um custo maior de participação nas licitações, o que acaba por restringir a participação de ofertantes, com prejuízo da competitividade e economicidade da licitação. “A necessidade de aumentar os valores de seguro é menor do que se imagina. Então, aprofundando conhecimento sobre as causas [...]. Qual é a relevância de se mexer nos valores de seguro? O seguro tem um custo, vai encarecer o custo do contrato.” (D1, 2020).

Ainda neste sentido, Galdino (2018) é contra a elevação do percentual de garantia de 30% para as obras de grande vulto. Ele relata que o prêmio de seguro pago nas obras públicas brasileiras foi de 1,5 bilhão de reais em 2015. O prêmio é o custo que se está inserindo nas contratações públicas brasileiras. “1% disso foi executado em 2015 [...]. Estamos pensando em ampliar o custo de seguros sem termos a garantia de que, de fato, conseguiremos executá-los”. (GALDINO, 2018, p. 29).

Galdino (2018) explica que, em muitos casos, é por culpa da própria Administração Pública que o contrato não é executado. E por diversos fatores, como o contingenciamento de verbas e uma fiscalização que não foi feita de acordo com o contrato. Ele explica que são por falhas da própria incapacidade do Estado brasileiro em operar. “É óbvio que a seguradora não vai pagar, porque não está nos termos do contrato do seguro ela pagar aquele sinistro. Encarecemos a obra sem, de fato, termos a segurança de que o seguro deveria garantir” (GALDINO, 2018, p. 29). Ele ainda ressalta a necessidade de se fazer uma avaliação de impacto do uso do seguro-garantia aqui no Brasil.

5.2.2 Percentual de 30%

O vice-presidente (S1) explica que o percentual de 30% do valor do contrato foi algo construído com base na experiência internacional. “Este valor aliado ao valor contingenciado para a obra dá conta para que o processo de retomada ocorra pela seguradora”. E exemplifica:

Uma obra de 1 bilhão de reais, quando se tem um avanço de 50%, ainda resta do orçamento 500 milhões de reais. Se ocorre um sinistro nesse momento, conta-se com esses 500 milhões de reais mais um valor até o limite de 30% [300 milhões de reais], que seria arcado pela seguradora. (S1, 2020)

Ao ser questionado sobre possível aumento deste percentual, S1 responde que não é viável, que há o limite de 30% para o mercado ressegurador.

Ainda nesse sentido, o diretor (S3) relata que se chegou aos 30% a partir de um histórico de custos que pode ser observado na América Latina para as retomadas das obras. Esclarece sobre a necessidade de se comprovar razoabilidade no modelo de garantias sob uma fundamentação econômica, uma visão do que seria adequado o suficiente. “Você pode interpretar como uma forma de dimensionar o objeto dessa indenização, que é o cálculo de quanto seria necessário para se retomar um contrato, seja no mês um da inadimplência, no mês 5, no mês 10, faltando um mês para terminar a obra” (S3, 2020).

S3 descreve o esforço dos mercados em argumentar com os legisladores a respeito de se evitar garantias elevadas. Explica que estas garantias acabam por trazer ineficiências ao processo, tais como a diminuição da competitividade e o aumento de custos para a obra:

Como que a gente convenceu os deputados, os senadores, [...] é o mercado de seguros participando de audiência pública [...] os representantes do mercado de seguros, as seguradoras, as empresas públicas e os próprios representantes da indústria que mostraram ineficiência em trazer garantias elevadas (S3, 2020).

Ainda nesse mesmo sentido, Melo (2016) afirma que

[...] o mercado defende a posição de 30%, que seria suficiente para, aliado ao saldo contratual, proporcionar a retomada e conclusão da maioria dos empreendimentos [...] o percentual já representará um incremento arrojado da capacidade do mercado ressegurador para com o mercado segurador brasileiro na evolução contínua, que busca consolidar o seguro-garantia como forma apta de permitir a execução das contratações públicas (MELO, 2016).

Amaral (2018) segue com mesmo raciocínio e explica que entre 25% e 30% é o sobrecusto necessário para se executar o contrato, situação em que o seguro-garantia cobre a diferença entre o preço original e o preço do novo construtor. “Essa diferença de preço é a cobertura do seguro-garantia. Porque isso não é possível com 5%. Então, é imprescindível, sim, o aumento para 30%” (AMARAL, 2018, p. 14).

5.2.3 Percentual de até 30%

O diretor (S3) comentou que, antes do projeto de lei ir ao plenário da Câmara dos Deputados, o conceito inicial era estabelecer uma garantia de 30% para obras acima de 200 milhões de reais. Mas, após a votação das emendas, passou de “30%” para “até 30%”. E explica que “[...] pode ser que tenham contratos que o administrador público não tenha interesse em definir como ‘30%’, [...], mas, com a palavra ‘até’, ele corre o risco de inviabilizar de novo a retomada das obras” (S3, 2020). Ele fala sobre o temor do mercado de seguros pela expressão “até”. “Se o valor da garantia definido pelo administrador não for suficiente para a retomada da obra, o segurador não irá retomar a obra e a situação continuará a mesma, ou seja, o segurador irá optar por pagar a multa equivalente em vez de concluir a obra” (S3, 2020).

Ainda nesse sentido, para o consultor jurídico (S2), a lei, desta forma, “[...] está trazendo mais do mesmo”. Ao deixar em aberto a possibilidade de que os agentes públicos possam definir valores mais baixos de garantia, as seguradoras irão optar pelos pagamentos dos prejuízos e não irão retomar as obras:

As seguradoras hoje, quando tem sinistro, elas preferem pagar a indenização do que executar as obrigações. Por uma razão muito simples: elas não têm mecanismo para terminar a obra [...] é muito mais eficiente, sob o ponto de vista do segurador, ele fazer um cheque e pagar, e se ver livre daquela obrigação (S2, 2020).

D2, S4 e S1 têm posições semelhantes. Para o jurista (D2), “[...] permitir percentuais inferiores a 30% torna ineficaz o instrumento [...] é uma pena frente à realidade de outros países que permitem valores adicionais”. Já o consultor jurídico (S4) considera o percentual ‘até 30%’ insatisfatório. Com receio de que nas futuras licitações possam ser definidos percentuais inadequados à retomada da obra, o vice-presidente (S1) explica que

Até 30% é algo que impõe um limite, mas não impõe um mínimo [...] A prática hoje em dia já nos mostra que 5% a 10% é um percentual muito pequeno e que não é passível fazer frente aos sobrecustos com uma nova contratação[...] o mercado estaria assumindo compromissos que ele sabe que não pode cumprir (S1, 2020).

Em seu entendimento, o procurador (R1) defende como razoável o percentual de até 30%, pois “considerando a realidade brasileira, esse percentual possui a vantagem de não auxiliar na cartelização de um mercado com poucos *players* como o nosso” (R1, 2020). Nesse mesmo sentido, o deputado (F1) explica que “estudos demonstraram ser esse o percentual adequado até mesmo para que referidas contratações possam ser absorvidas pelo mercado de

seguros sem, entretanto, gerar uma concentração de mercado ou um aumento desnecessário no preço final das obras” (F1, 2020).

Para o auditor (A1), o percentual de “até 30%” é razoável, pois “se for muito alto, irá onerar o valor da obra, se muito baixo, as seguradoras nunca assumirão uma obra paralisada” (A1, 2020). Ao mesmo tempo, ele defende que ainda há necessidade de maiores estudos e aprofundamento da matéria. O procurador (R2) também apresentou depoimento semelhante. “Entendo ser suficiente, pois não limita a participação de empresas, ao mesmo tempo que garante, de certa forma, a continuidade das obras” (R2, 2020). Ainda nesse sentido, o especialista em licitações (L1) afirma que “o percentual poderia ser maior, mas, considerando a atual situação econômica, penso que é um percentual possível e [que] permite a competitividade entre as empresas” (L1, 2020).

Já no depoimento do engenheiro (E2), apesar da flexibilidade da regra, os agentes públicos passarão a definir sempre o limite máximo de “30%”. Ele explica que isso já ocorre. Como a atual legislação define o teto em “até 10%”, os editais sempre utilizam percentual de 10%. Para ele, nas futuras contratações será utilizado o novo teto.

Quando a lei passar a permitir ‘até 30%’, os editais continuarão a utilizar sempre o teto, só que agora, de ‘30%’. É uma prerrogativa da Administração [Pública], ela é quem vai decidir sobre o percentual. Agora, é melhor ‘até 30’, pois tem as exceções e, dependendo do tamanho do projeto, garantia de ‘30%’, você nem tem construtora para fazer (E2, 2020).

E2 receia que muitas empresas possam desaparecer por conta de seus endividamentos: “Se a gente aumenta para 30% [...] a capacidade de endividamento das empresas vai ser outra [...] vão ter de escolher melhor os projetos”. Continua explicando que

[...] a cada projeto que a empresa participa, ela compromete um percentual de sua capacidade. Então, quando aumenta para 30%, diminui a sua condição de participar de concorrências, vai participar de menos projetos [...]. Se a minha capacidade de garantia estiver cheia, nem participo das outras licitações, porque a própria seguradora não vai me dar garantia (E2, 2020)

Nesse sentido, é importante citar que o projeto de lei do Senado (PL n.º 559/13) previa a liberação da garantia prestada pelo contratado ao longo da execução do contrato, conforme cronograma da obra, enquanto no PL n.º 1.292/95, essa garantia passa a ser liberada somente após a execução total do contrato.

Para Veiga (2018), a seguradora acaba servindo como um *advisor*, como um pré-qualificador, porque, se ela não encontra suporte no mercado de seguros, talvez seja indicativo de que aquela empresa não tenha capacidade de executar aquele contrato.

A seguradora passará a ser a fiadora da empresa contratada pelo Poder Público. Para conceder essa garantia, deve realizar uma avaliação detalhada da empresa e seus sócios, analisando se há condições de garantir o contrato junto ao órgão público. Só após cumprir com os requisitos exigidos pela seguradora é que será emitida a apólice de garantia em favor do contratante. Nesse processo, a seguradora deve avaliar, por exemplo, se a empresa, em algum momento, não cumpriu algum contrato, ou se alguma seguradora já indenizou algum sinistro decorrente de um contrato seu. Se esse for o caso, a empresa terá sérias dificuldades para conseguir o aval de alguma companhia seguradora (FIUZA; POMPERMAYER; RAUEN, 2019).

Por outro lado, o jurista (D1) acredita que o percentual “até 30%” poderá funcionar e que a Administração Pública utilizará o percentual mais adequado a cada licitação.

Em relação à questão da garantia, vai ser a calibragem dos valores nas licitações pelas administrações públicas, pelos editais de licitação em cada caso concreto [...] porque a gente está atualizando um teto de garantia [...] creio que essa vai ser a *expertise* que as administrações públicas terão que desenvolver a partir da ampliação desse valor teto, não cair no cacoete de definir sempre no valor máximo (D1. 2020).

Ao mesmo tempo, percebeu-se certa preocupação do entrevistado com a probabilidade de que, mesmo com este nível de garantia, se resulte em uma diminuição de competitividade neste mercado.

Estas seguradoras certamente checarão qual o nível de comprometimento do patrimônio dos potenciais tomadores com contragarantias de outros seguros-garantia já emitidos. Em outras palavras, o acesso ao seguro-garantia dependerá da disponibilidade de patrimônio suficiente das empresas potenciais participantes de licitações para emitirem as contragarantias, o que certamente se tornará o obstáculo, o gargalo, a barreira de entrada principal para participação das empresas nas licitações dos grandes projetos de infraestrutura. Na prática, parece óbvio que, a depender da capacidade do país de atrair entrantes para as licitações, pode ter por efeito a redução do número de participantes nas licitações de grandes projetos de infraestrutura. E é algo intuitivo que quanto menor o número de participantes em uma licitação maiores são as chances de condutas colusivas (PORTUGAL, 2016).

Camelo (2018, p. 14) disse ser a favor de percentuais menores de garantia e, também, a favor de que o seguro-garantia com cláusula de retomada possa ser aplicado em obras de menor valor contratual. “Somos favoráveis à disciplina [...] sugerimos alguns ajustes, talvez entre 20% e 30% para as obras de grande vulto e até 20% para as obras ordinárias” (CAMELO, 2018, p. 14)

Araújo Filho (2018) e o perito P1 têm mesmo ponto de vista. Para eles, o percentual definido na lei é uma estratégia do mercado brasileiro de seguros, que precisa ser desenvolvido e preparado para poder competir dentro desta nova realidade:

Do ponto de vista de que é um instituto novo na legislação brasileira [...] a minha expectativa é que eles vão aceitar o aumento, podendo chegar até 100%. Penso que é uma estratégia de mercado para que se comece com cautela [...]. Se isso fizer sentido, poderá receber um percentual maior ao longo do tempo (P1, 2020).

Para D2 e E1, o mais adequado é que o valor da garantia se inicie com os 30% e que vá aumentando de forma gradativa, podendo chegar a 100%. “Vai exigir um amadurecimento do mercado, o que poderia muito bem ser gradativo, mediante regulamentação infralegal posterior” (D2, 2020). “Poderia começar pelos 30% e ir evoluindo [...] porque as próprias seguradoras precisam também entender um pouco esse processo [...] eu não sou favorável aos 100% de imediato, mas poderia caminhar por um processo evolutivo” (E1, 2020).

5.2.4 Percentual acima de 30%

A pesquisa procurou entender, junto aos atores, a possibilidade futura do percentual de garantia vir a ser praticado a um patamar maior do que 30% e, qual seria o impacto de uma garantia integral no mercado de seguros no Brasil.

O procurador (R3) avalia como insuficiente o patamar de “até 30%”. “Não é incomum que o prejuízo causado por obras paralisadas ou abandonadas, incluindo superfaturamento e aditivos, supere esse patamar” (R3, 2020). Para ele, o ideal seria uma garantia de valor integral, com redução proporcional à evolução física e financeira da obra. Mas, explicou que para assegurar a efetividade dessa garantia, é conveniente estabelecer outros requisitos.

(a) que a seguradora tenha perfil de crédito adequado para garantir sua solvabilidade em caso de execução da garantia; (b) que o prazo de vigência do seguro esteja atrelado ao prazo de vigência do contrato garantido; e (c) que caiba à Administração a declaração de inadimplemento pelo contratado, para fins de execução da garantia (R3, 2020).

Nesse mesmo sentido, o engenheiro E3 defende que a garantia máxima de 30% do valor do contrato é ainda muito inferior ao desejável, na medida em que, na maioria das vezes, é insuficiente para a retomada das obras. Apesar de considerar a garantia de 100% o cenário ideal, explica que o custo envolvido inviabilizaria sua celebração considerando o excessivo risco envolvido.

Macedo (2018) já propõe que seja exigido o seguro-garantia de valor integral, correspondente a 100% do valor do contrato, com obrigação da seguradora, em caso de

inadimplemento do contratado e a critério do contratante, indenizar os prejuízos ou assumir os remanescentes da obra (*performance bond*).

A principal vantagem da modalidade seguro-garantia é que a conclusão da obra é assegurada, cabendo desse modo também à seguradora fazer uma análise das empresas licitantes, para calcular os riscos técnicos, econômicos e financeiros do contrato de seguro, reforçando, assim, a capacidade do contratado de cumprir a avença (AGUIAR, 2016).

Se a intenção do seguro-garantia de valor integral é dar segurança à Administração Pública, faz-se necessário exigir que as seguradoras tenham perfil de crédito adequado [...] a melhor forma de garantir que as seguradoras que vierem a emitir esses seguros-garantias de cumprimento dos contratos de obra tenham capacidade de realizar os pagamentos quando ocorrerem os sinistros [...] sem a exigência de nota mínima de crédito das seguradoras para emissão desses seguros, [...] a segurança trazida pelo seguro-garantia de valor integral seria ilusória (PORTUGAL, 2016).

Outros atores, ao se manifestarem a favor de garantias mais elevadas, apresentaram conceitos do sistema canadense, que utiliza cobertura de 50%, ou do sistema americano, onde a regra geral é 100%. Foi o caso citado por Araújo Filho (2018, p. 8) em que “não avançamos tanto quanto os Estados Unidos, onde a regra geral é 100% [...], mas colocamos [...] 30% [...] nas obras de grande vulto”.

Vasconcellos (2018), ao defender o aumento da garantia, faz, de forma semelhante, uma comparação com o sistema americano.

Nos normativos norte-americanos, esse bônus de performance é acolhido em 100% do valor da contratação [...] ele não é acolhido, como se coloca aqui, em 30% [...] talvez tivéssemos que discutir um acréscimo desse valor colocado para o seguro [...] para que pudéssemos aproximar esse instituto do bônus de performance, que busca assegurar a realização da obra pública. Isso é uma vantagem clara para a administração, que não vai ficar com aquela obra parada, inacabada. VASCONCELLOS, 2018, p. 8).

Questionado sobre o seguro-garantia poder ser também um instrumento para se evitar a corrupção, S1 comenta que é “uma carga muito pesada que não reflete a realidade [...] seguro-garantia não se presta para coibir atos de corrupção” (S1, 2020). Porém, ressalta que de forma indireta, na medida em que a seguradora irá ter uma participação mais comprometida, irá fazer análises mais criteriosas, uma gestão mais presente e ainda o acompanhamento do contrato, indiretamente, estas são ações que podem dificultar atos de corrupção.

Parece certo que os parlamentares não consideraram que a exigência integral de garantia poderá aumentar a concentração de mercado e, por consequência, a redução da competitividade entre as empresas. O acesso ao seguro-garantia dependerá da disponibilidade

de patrimônio suficiente das empresas potenciais participantes de licitações para emitirem contragarantias. (PORTUGAL, 2016).

O consultor jurídico (S2) também defende o uso de garantias maiores. Para ele, não faz sentido existir uma garantia para não satisfazer a necessidade da sociedade, do contribuinte, que é quem paga os impostos.

A garantia não é do projeto, a garantia é do contribuinte [...] o fato de existir a cláusula de retomada, ou paga ou termina os 30%, eu acho que ela é inclusive contrária ao princípio indenitário do seguro e da alocação de risco [...] precisaria ter efetivamente uma cláusula de percentuais de exigência muito superiores a permitir a seguradora fazer análise adequada, e dizer: ‘olha, eu prefiro entregar do que pagar’ (S2, 2020).

S2 explica que quando se tem uma cobertura maior, disponibilidade de dispender muito mais dinheiro, o esforço do segurador e o esforço técnico para poder cumprir aquela obrigação por meio de um terceiro, por uma forma adequada e rápida, são muito mais eficientes.

Embora louvável, no sentido de primar pela busca de proteção máxima do órgão público, não se pode comparar o modelo americano (*surety bond*), que oferece garantias de 100% do valor do contrato há mais de 120 anos, com o mercado brasileiro – onde o seguro-garantia é utilizado, com expressão, há pouco mais de 15 anos (MELO, 2016).

Dabus (2018) explica que os mercados, tanto segurador quanto ressegurador, não têm disponibilidade nem capacidade suficiente para valores superiores a 30%. Que foram realizados diversos estudos desde 2013 com o objetivo de ampliar esse limite. Mas, chegou-se à conclusão sobre uma possível concentração de mercado, onde somente empresas com grande capacidade econômica e financeira teriam disponibilidade de acesso às garantias de padrões tão elevados.

Durante entrevista, o diretor (S3) defendeu a inviabilidade em se aprovar uma lei com 100% do valor da garantia. Explica que o PLS n.º 559/2013 do Senado Federal iniciou com uma estrutura de garantia na ordem de 100% do valor e que o mercado de seguros teve um grande trabalho em demonstrar o quanto seria inviável para as construtoras, que não teriam capacidade financeira para absorver tal garantias.

S4, F1 e R2 se mostraram contra uma garantia integral. S4 afirma que “para o mercado de seguros, não é positivo porque significa um risco muito grande com precificação de prêmios igualmente muito alta”. O mercado de seguros no Brasil atualmente não comportaria um seguro integral, além do risco de se trazer consequências negativas como a concentração

de mercado, a interferência externa no resultado do processo licitatório e o aumento do valor da contratação em razão do repasse de mais esse custo (F1, 2020).

A estipulação de percentuais elevados inibe a participação de empresas diminuindo a concorrência e contribuindo para o aumento dos preços das obras públicas. Um seguro de 100% impactaria no valor do prêmio a ser pago pela licitante, o que diminuiria a participação nas licitações. Por outro lado, as seguradoras teriam que ter maiores precauções na avaliação do bem a ser segurado (R2).

O jurista (D1) também adverte sobre o aumento de custo para a obra pública.

Essas opiniões que defendiam 100% negligenciaram o custo que esse aumento de seguro traria para o ambiente da contratação administrativa. E esse custo, como a gente está falando aqui, não é nada desprezível, pelo contrário, são significativos, onerosa e restringe o universo de ofertantes nas licitações públicas. (D1, 2020)

Dois entrevistados, R1 e A1, se posicionaram contra o seguro de 100%. “Diria que o mercado não teria capacidade para comportar tal percentual, o que levaria, na melhor das hipóteses, a uma maior cartelização” (R1, 2020) e “[...] os valores seriam altíssimos e algumas obras e empresas não conseguiriam garantias” (A1, 2020).

5.2.5 Percentual de garantia conforme os riscos do projeto

P1 e E1 defendem que a garantia seja analisada caso a caso pelo gestor público.

O interesse público é pela obra e se uma obra exigir 100% de seguro, tem que ser dado 100% de seguro. Agora, se para uma obra não fizer sentido 5% de seguro, não tem por que a sociedade pagar por isso [...] tem que se analisar cada caso concreto. Sob a ótica do melhor interesse público, a questão central não reside no valor a ser pago pela obra, mas, nas consequências em não ter sua necessidade atendida. Assim, quanto maior a necessidade da população pela obra pública, menor deverá ser o risco assumido pelo gestor (P1, 2020).

Verificou-se nesse mesmo sentido, na fala de E1, que “a população não recebe o bem a tempo e muitas vezes recebe sem qualidade” e “[...] o cidadão sempre é o principal alvo dessa complicação [...] nós temos aí, 100 milhões de pessoas sem esgoto tratado, 30 milhões de pessoas sem água tratada, estamos falando de saneamento básico, uma coisa primária, metade do nosso país não tem esgoto tratado” (E1, 2020).

O consultor jurídico (S2) também defende uma garantia de acordo com os riscos do projeto.

A lei definiu 30% do valor estimado do contrato. Penso que seria muito mais eficiente a lei definir assim: ‘contratos de 100 mil reais a 500 mil reais tem de ter uma garantia compatível com o risco do projeto. Se você tem uma premissa de

100%, você cobre tudo, ótimo! Mas, não precisa ser 100% para todos os contratos. Porque há contratos com menos riscos e os que têm mais riscos. (S2, 2020)

France (2018, p. 5) questiona o projeto apresentar valores fixos e, assim como os entrevistados anteriores, defende que a garantia seja conforme os riscos do projeto: “A exigência é de que essa cobertura do seguro seja de 30%. Nós questionamos esse valor fixo e sugerimos uma gradação em função da própria matriz de risco que o projeto de lei prevê”. A depender da complexidade e dos riscos que a obra a ser licitada apresente, seria possível aumentar ou diminuir esse percentual do seguro-garantia.

5.2.6 Resumo

As reclamações predominantes dos atores ficaram por conta da insuficiência das garantias de 5% e 10%. Foram identificadas posições divergentes quanto ao aumento ou manutenção dos percentuais de garantia definidos no novo projeto de lei. As justificativas mais recorrentes para o uso de percentuais menores se baseiam principalmente nos fatores recorrentes de paralisações de obras desencadeados muitas vezes por culpa da própria Administração Pública. Já para o uso de garantias integrais, as justificativas apresentadas se basearam na segurança de ter a obra finalizada e entregue à população.

Os atores contrários ao aumento da garantia comentaram sobre possíveis reflexos na diminuição de competitividade, devido à concentração de mercado pelas empresas com maior capacidade econômico-financeira. Com relação às seguradoras, citaram a possibilidade de se inviabilizar o próprio mercado de seguros. Foi falado sobre o aumento no valor final das obras devido a um maior repasse de custos e também apresentadas as posições dos atores que defendem que as garantias sejam definidas caso a caso, de acordo com os riscos dos projetos, conforme Quadro 7.

Quadro 7 - Posicionamento dos atores – percentuais das garantias

Ator	Até 30%	30%	Mais de 30%	Conforme riscos do projeto	Contra o aumento da garantia
A1	Sim	-	-	-	-
AMARAL, 2018	-	-	Sim	-	-
ARAÚJO FILHO, 2018	Sim	-	-	-	-
CAMELO, 2018	Sim	-	-	-	-
D1	Sim	-	-	-	-
D2	-	Sim	-	-	-
DABUS, 2018	-	Sim	-	-	-
E1	-	-	-	Sim	-
E2	Sim	-	-	-	-

(continuação)

E3	-	-	Sim	-	-
F1	Sim	-	-	-	-
FLORENCE, 2018	Sim	-	-	-	-
FRANCE, 2018	-	-	-	Sim	-
GALDINO, 2018	-	-	-	-	Sim
JARDIM, 2018	Sim	-	-	-	-
JORGE, 2018	-	-	-	-	Sim
L1	-	Sim	-	-	-
MENDONÇA JÚNIOR, 2018	-	-	-	-	Sim
P1	-	-	-	Sim	-
R1	Sim	-	-	-	-
R2	Sim	-	-	-	-
R3	-	-	Sim	-	-
S1	-	Sim	-	-	-
S2	-	-	-	Sim	-
S3	-	Sim	-	-	-
S4	-	Sim	-	-	-
VASCONCELLOS	-	-	Sim	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

5.3 AS OBRAS QUE PODEM SER CONTRATADAS COM A CLÁUSULA DE RETOMADA

Conforme visto anteriormente, as regras do seguro-garantia com cláusula de retomada foram definidas no artigo 97 do PL n.º 1.292/95 e seu uso ficou atrelado às obras de grande vulto. Em 10 de julho de 2018, foi proposto na Câmara dos Deputados que as contratações de grande vulto passassem a ser aquelas de valor superior a 200 milhões de reais, refletida esta alteração no inciso XXII do artigo 6.º do projeto de lei.

Devido à relevância desta definição, tendo em vista que orienta a aplicação do seguro na contratação de grandes obras, a pesquisa explorou junto aos atores seus posicionamentos com relação ao tema. Estariam de acordo com o uso do seguro-garantia com cláusula de retomada estar restrito às obras de grande vulto? Ou, pelo contrário, defenderiam outras formas para uso do dispositivo? Quais seriam suas motivações em cada caso?

5.3.1 Aumento do valor referência da obra de grande vulto

O diretor (S3) acredita que o aumento do valor referência para obras de grande vulto possa ter sido motivado pelas entidades que congregam as empresas menores de engenharia devido às suas preocupações com o aumento de custos advindos do seguro-garantia.

Têm muitas obras com valores de até 100 milhões de reais, 150 milhões de reais. Mas obras acima de 200 milhões de reais são em quantidade menor. Eu penso que foi uma forma que se encontrou para acomodar interesses das partes envolvidas, as que representam as entidades de menor porte junto às que representam as entidades de maior porte. (S3, 2020)

A declaração de S3 tem respaldo nas palavras de Arruda (2018), conforme verificou-se nas atas de reuniões na Câmara dos Deputados. “Nós subimos esse valor, o que também foi um pedido do setor da construção civil e dos representantes das entidades desse setor, para que as obras de grande vulto comecem a partir de 200 milhões de reais”. E esclareceu que modificaram “[...] o texto no sentido de fazer algo mais equilibrado em relação às exigências e às reclamações em relação à obrigatoriedade do seguro-garantia. Mesmo assim, há uma posição contrária à exigência do seguro-garantia” (ARRUDA, 2018, p. 3).

Portanto, conforme citado por S3 e Arruda (2018), a definição de um novo valor para obras de grande vulto surge em meio às solicitações e acordos com as entidades que representam o setor da construção civil. “A grande maioria da Comissão era a favor dessa obrigatoriedade e entendeu que, caso esse valor fosse elevado, já seria algo equilibrado a ser apresentado” (ARRUDA, 2018, p. 3).

Em relação ao seguro-garantia, nós cedemos, fizemos um acordo. O Deputado Afonso Florence tinha restrições, e nós fizemos concessões e elevamos o teto. Fomos muito além do que existia no texto do Senado[...]e às definições que S. Exa. questionou, como o seguro-garantia”. (ARRUDA, 2018, p. 5).

Arruda (2018) declara que, em não se chegando a um acordo, o texto do PL n.º 1.292/95 poderá voltar ao texto anterior, conforme projeto de lei originado no Senado Federal [PLS n.º 559/13]. “Isso pode voltar à estaca zero, sendo estabelecido pelo texto original do Senado o valor acima de 100 milhões de reais para as obras de grande vulto, com a exigência do seguro-garantia, tudo aquilo que muitos aqui não queriam desde o início (ARRUDA, 2018, p. 5)”.

No projeto do Senado, esse percentual era para obras de 100 milhões de reais. Nós aumentamos o percentual para as obras de grande vulto, acima de 200 milhões de reais. Ou seja, a obrigatoriedade de seguro-garantia no percentual fixado em 30% ficou para as obras acima de 200 milhões. Hoje nós encontramos aqui uma solução, uma alternativa, por meio do entendimento que fizemos com alguns parlamentares que representavam e falavam em nome de setores da construção civil, mas de empresas menores (ARRUDA, 2018, p. 3). Morais

(2018) declarou que seu partido esteve contribuindo principalmente para a questão do seguro, ampliando o valor referência da obra de grande vulto e criando uma maneira de dar mais segurança à execução e à conclusão das obras, sem onerá-las significativamente (MORAIS, 2018).

Para o deputado (F1), a alteração do valor referência não acarretará grandes impactos. Ele explica que, na prática, as obras consideradas de grande vulto no país ultrapassam em muito o valor fixado na lei. O diretor (S3) é a favor que se defina na lei um parâmetro de valor da obra para que se estabeleçam os percentuais de garantia. “Caso contrário, há uma grande dificuldade em se definir as regras e marcos para o seguro-garantia” (S3, 2020)

Para o perito (P1), com o aumento do valor referência, fica nítida a intenção do legislador em permitir maior ampliação do universo de competidores, em busca de uma maior margem de custo-benefício, situação da qual discorda. Ele afirma que “[...] é preciso analisar o risco-retorno conjuntamente com o risco-benefício pois, do contrário, não faz qualquer sentido do ponto de vista técnico, nem do ponto de vista da gestão de interesse da sociedade” (P1, 2020).

Para o procurador (R1), com o aumento do valor da obra de grande vulto, deixou de haver uma amplificação maior do mercado de seguros. Para o engenheiro (E3), a elevação do valor da obra de grande vulto ocorreu pela necessidade de se promover uma separação maior entre elas “[...] para reduzir o âmbito de aplicação do regime jurídico específico destinado às grandes obras, que passa a ser mais complexo e cercado de institutos próprios” (E3, 2021). Ele entende a alteração como positiva, pois entende que o regime jurídico das grandes obras deva ser excepcional.

A afirmação do engenheiro (E2) colabora neste sentido.

As obras de grande vulto costumam ter valor de contrato muito acima de 200 milhões de reais. As obras com valor de contrato que giram em torno de 200 milhões de reais interessam tanto às empreiteiras de médio porte quanto às empreiteiras de grande porte. Esta atualização, foi algo, acredito, necessária. Ao exigir seguro-garantia com cláusula de retomada apenas para obras de grande vulto, favoreceram a pequena empresa, pelo menor comprometimento de sua capacidade econômico-financeira junto às seguradoras. (E2, 2020)

Já para Camelo (2018, p. 15), obras de grande vulto têm, por natureza, riscos inerentes maiores e mais complexos do que obras de pequeno vulto. Ele propôs um tratamento diferenciado, aumentando o valor referência. “Tratando ambas da mesma maneira, aumenta-se o custo de transação para empresas e para o próprio poder contratante de maneira desproporcional [...] nossa proposta é que o limite fixado para obras de grande vulto seja de 300 milhões de reais”.

Após a deliberação do PL n.º 1.292/95 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, verifica-se que foi mantido o novo valor de referência, conforme consta da definição de obras, serviços e fornecimento de grande vulto, no inciso XXII do artigo 6.º do projeto de lei: “aqueles cujo valor estimado seja superior a 200 milhões de reais”.

5.3.2 A definição da cláusula de retomada com base no valor referência da obra de grande vulto

Para o jurista (D2), existem poucas inovações no projeto de lei a contribuir para a finalização das obras de menor porte, uma vez que não poderão contar com a cláusula de retomada. O auditor (A1) explica que as obras com valor entre R\$ 100 milhões e R\$ 200 milhões terão regras menos rígidas. No entanto, ele é a favor de que o projeto de lei tivesse abrangido as obras desse grupo e que também deveria ter sido previsto outra forma para evitar a paralisação de obras menores. “Em obras de menor valor (menor que 50 ou 100 mil [reais]) possivelmente as seguradoras não assumiriam a execução, visto que o valor da apólice seria pequeno” (A1, 2020).

Para o procurador (R1), os riscos permanecem “[...]notadamente, enquanto não se tornar costume do dever de *accountability* dos agentes públicos”. Já para o procurador (R2), o novo valor da obra de grande vulto fará com que menos empresas participem de licitações e menos seguradoras se disponham a segurar os contratos. Explica que são poucas as construtoras e seguradoras que possuem capital para arcar com obrigações em torno de R\$ 200 milhões.

Para o consultor jurídico (S2), os maiores riscos não estão nas obras de valores mais altos.

Eu entendo que o conceito do 100 [100 milhões de reais], do 200 [200 milhões de reais], qualquer valor está errado [...] tem obra muito mais complexa de valor menor [...] como você vai resolver um problema com uma camada muito lá em cima que geralmente dá menos sinistro [...] as grandes obras dão menos sinistros porque contam com financiamento externo, contam com o Banco Mundial, porque têm as melhores construtoras e os melhores requisitos. A complexidade em engenharia, muitas vezes, é um desafio: tem a região, tem o solo, tem a espécie de material, tem incidência de intempéries [...] que podem afetar todos esses critérios. Então, a complexidade não está só no valor, mas está no risco de não se ter aquela obra [...] você tem uma cobertura muito grande onde dá menos problema. E você limita essa cobertura pelo valor? Não faz sentido! [...] deveríamos criar um mecanismo de valor, mas de baixo para cima, e não limitadores de uma camada para cima (S2, 2020).

Nesse mesmo sentido, o engenheiro E2 defende que os critérios deveriam ser com base nos riscos e complexidade dos projetos, mas desvinculados dos valores de contratos. Para ele, há muitas outras obras importantes, como hospitais, creches, esgotamentos sanitários, viadutos, estradas: “Tudo é importante, mas, o que corre maior risco de paralisações são as obras de maior complexidade técnica ou com grandes riscos de engenharia”. Ele explica que um viaduto específico pode envolver grande complexidade técnica; a construção de um túnel pode envolver riscos de engenharia. Porém, a construção de um hospital, por exemplo, de maneira geral, não envolve complexidade técnica, riscos de engenharia, apesar de uma paralisação de uma obra de um hospital trazer prejuízos aos cidadãos. “Normalmente, ela só seria paralisada por questões orçamentárias e isso a seguradora não irá cobrir” (E2, 2020).

Conforme diagnóstico realizado pelo TCU (TCU, 2019) acerca das construções inacabadas realizadas com recursos da União, o estudo apresentou o total de 14.403 obras paralisadas. Obras com valor de contratos acima de 200 milhões de reais foram identificadas 60. Ainda dentro do total de 14.403 obras paralisadas, as com contratos acima de 300 mil reais são mais de 10.500. Portanto, se essas obras estivessem com a cobertura da cláusula de retomada, este seria o número de obras abrangidas. Para o consultor jurídico (S2), esses contratos são os que costumam apresentar mais riscos. “Acima de 300 mil reais tem de apresentar garantia. Quem não puder entregar uma apólice, infelizmente, não pode trabalhar com o governo. O que está em jogo é a sociedade [...] é o contribuinte” (S2, 2020).

Florence (2018, p. 7) também se mostra contrário a um valor referência para obras de grande vulto acima de 200 milhões de reais: “Eu vou manter o destaque⁵ para que não haja seguro obrigatório de 30% a partir de 200 milhões de reais [...] digo a V. Exas. que, para mim, obras grandes não são só aquelas a partir de 200 milhões de reais. As de 80 milhões de reais ou 100 milhões de reais são obras grandes!” (FLORENCE, 2018, p. 7).

Após a deliberação do PL n.º 1.292/95 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, verifica-se, pela redação do artigo 97, que o uso do seguro-garantia se manteve permitido apenas para obras de grande vulto.

5.3.3 Uso mais amplo da cláusula de retomada

5 Instrumento regimental que permite a apreciação posterior de parte de proposição, mediante requerimento aprovado pela Comissão.

Para o perito (P1), o caso concreto precisa nortear a decisão do gestor. Explica que existem obras muito menores, de 2 milhões de reais, de 5 milhões de reais, de 500 mil reais que, a depender do caso concreto, o nível de exigência devesse ser maior do que uma obra de grande vulto. Ainda neste sentido, P1 afirma que

Não vejo como razoável o estabelecimento de limites, para mais ou para menos. A análise de risco não deveria repousar tão somente em cifras. Há que se ponderar, entre diversos outros fatores, a complexidade da obra, o cronograma estimado, os métodos de execução, os impactos e externalidades possíveis, notadamente as socioambientais e, em especial, a urgência da obra à sociedade. (P1, 2020)

P1 declara que 80 % das obras que paralisam no Brasil são obras de pequeno porte. E a lei não está alcançando essas obras, apenas as de grande vulto, e ainda aquelas acima de 200 milhões de reais. Estas obras de menor porte contam, geralmente, com empresas com menos capacidade técnica e menos robustez financeira. Já uma obra com valor acima de 200 milhões de reais normalmente conta com o melhor da engenharia brasileira. Em número de obras o que mais paralisa são obras menores presentes, na maioria das vezes, no interior do país.

É lá que esse seguro faria mais sentido incidir, pelo menos sob a minha ótica [...] é uma solução importante, mas é uma solução que precisa ser adequada à realidade brasileira. Eu acho que o legislador, do jeito que ele colocou, ele fechou os olhos para essa realidade, pois só focou nas grandes obras de infraestrutura. Portanto, sob a ótica da sociedade, a questão central não reside no menor desembolso pelo benefício, mas nas consequências em não ter sua necessidade atendida (em tempo oportuno e adequado). Quanto maior a necessidade da população pela obra pública, menor deverá ser o risco assumido pelo gestor. Considerado o risco sob essa ótica, a possibilidade de utilização do seguro-garantia deveria alcançar todo e qualquer tipo de empreendimento. [...] nesse sentido, o parâmetro essencial (mas não o único) a determinar o aumento ou a diminuição das exigências à contratação (inclusive os seguros) jamais deveria ser o valor do contrato, mas a urgência da demanda da população (P1, 2020).

O procurador (R2) é a favor de um uso mais amplo do seguro-garantia. “Embora existam outros elementos que possam garantir a continuidade das obras, se o legislador entendeu que a cláusula de retomada é efetiva, deveria haver sua aplicação para obras menores” (R2, 2020). Ao mesmo tempo, R2 pondera a respeito das seguradoras. “Mas, é claro que tudo depende de uma questão mercadológica por parte das seguradoras” (R2, 2020).

Para o engenheiro (E1), o valor referência “acima de 200 milhões de reais” é muito alto e acaba por não atingir a grande maioria de obras paralisadas no país, que tem em média valor de contrato abaixo de 50 milhões de reais. Ele defende que a lei geral de licitações deve ter conceitos abertos e deixar a cargo do gestor público decidir, a cada caso concreto, sobre usar ou não o seguro-garantia. Para E1, ao definir valores, a lei pontua desnecessariamente, engessando a engenharia. “Você pode ter uma obra de 5 milhões de reais e ela ter uma complexidade de engenharia [...]. Penso que pode ser regulamentado depois, dentro das

diversas peculiaridades, cada Estado poder regulamentar [...], mas a lei geral tem que ser conceitual apenas” (E1, 2020).

Neste mesmo sentido, para o especialista (L1), deveriam estar incluídas as demais obras sem que estivessem condicionadas ao valor, mas de acordo com a complexidade técnica, o interesse público envolvido, o serviço essencial. Rosa (2018) também defende uma flexibilização, a possibilidade da cláusula de retomada para as demais obras de engenharia, conforme a necessidade da administração. Já o engenheiro (E3) concorda que as obras de menor valor contratual, ou seja, as não qualificadas como de grande vulto, sejam atendidas pelas outras modalidades de garantia.

O procurador (R3) explica que as obras de menor valor contratual permanecerão como estão no modelo atual, ou seja, sem mecanismos efetivos de garantia para evitar as paralisações. “O seguro-garantia com cláusula de retomada ficará restrito a poucas obras de infraestrutura” (R3, 2020). Macedo (2018) explica que na Nota Técnica do MPF de 27 de abril de 2018, apresentada à Comissão, sugeria-se que essa modalidade de garantia fosse exigida nas obras de valor superior a 10 milhões de reais.

5.3.4 Valores fixos no seguro-garantia com cláusula de retomada

France (2018) faz um questionamento sobre o projeto de lei conter uma diversidade de valores fixos. Cita o valor referência para obras de grande vulto e a cobertura do seguro. Ele sugere que sejam definidas gradações para os dois casos. Explica que, dada a diversidade do Brasil, obras com valores muito menores que o valor definido no projeto já representam obras de imensas dimensões para os menores municípios e estados brasileiros. Sugere que a gradação da cobertura de seguro seja definida conforme a própria matriz de riscos que o projeto prevê, em bandas intercaladas e, a depender da complexidade e dos riscos que a obra apresente, o que poderá aumentar ou diminuir o valor do seguro-garantia (FRANCE, 2018).

O procurador (R1) explica que por força do que dispõe a CF (art. 22, XXVII), o valor de uma obra trata de norma específica, de matéria que poderá ser disciplinada pelos demais entes federativos.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (BRASIL, 1988)

5.3.5 Resumo

Inicialmente, foi relatado sobre o aumento do valor referência da obra de grande vulto que passou de “acima de 100 milhões de reais” para “acima de 200 milhões de reais”, conforme o inciso XXII do art. 6.º do PL n.º 1.292/95. Junto aos entrevistados, foram identificados posicionamentos divergentes quanto ao seguro-garantia ter seu uso atrelado às obras de grande vulto. Foram também salientados os relatos ocorridos em reuniões da Comissão na Câmara dos Deputados a respeito das alterações nas regras do seguro, motivadas por solicitações dos representantes do setor de construção civil.

Apresentados também os discursos dos atores contrários ao seguro ter ficado restrito às obras de grande vulto. A justificativa principal se baseia na ocorrência de paralisações em um grande número de obras de pequeno e médio porte. E, no último subitem, a declaração de um ator que é contra o projeto de lei conter valores fixos em diversos dispositivos, como o que trata da dimensão das obras de grande vulto, conforme Quadro 8.

Quadro 8 - Posicionamento dos atores a respeito da cláusula de retomada

Ator	A favor aumento no volume de obra de grande vulto	A favor cláusula apenas para obras de grande vulto	A favor valores fixos na norma
A1	-	Não	Não
ARRUDA, 2018	Sim	-	-
CAMELO, 2018	Sim	-	-
D2	-	Não	-
E1	Não	Não	Não
E2	Sim	Não	-
E3	Sim	Não	-
F1	Sim	-	-
FLORENCE, 2018	Não	Não	-
FRANCE, 2018	-	Não	Não
MACEDO, 2018	-	Não	Sim
MORAIS, 2018	Sim	-	-
L1	-	Não	Não
P1	Não	Não	Não
R1	Não	-	-
R2	-	Não	-
R3	-	Não	-
ROSA	-	Não	-
S2	-	Não	Sim

(continuação)

S3	Sim	-	-
----	-----	---	---

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

5.4 COMENTÁRIOS

Os quadros incluídos nesta seção buscaram sintetizar os posicionamentos dos atores, conforme as informações obtidas nas entrevistas e em suas apresentações ocorridas nas reuniões da Comissão da Câmara dos Deputados.

No Quadro 6, na primeira coluna, foram apontados os atores que se posicionaram a favor ou contra a implementação do seguro-garantia com cláusula de retomada. Na segunda coluna, foram discriminados os atores que apresentaram outras necessidades para a retomada de obras. Esses atores entendem que apenas o seguro-garantia com a cláusula de retomada não vai resolver esta questão das paralisações. Na terceira coluna, foram demonstrados os atores que possuem posicionamentos contrários às regras definidas para o seguro-garantia com cláusula de retomada. A última coluna demonstra os atores a favor e os atores contra a flexibilidade da cláusula de retomada.

O Quadro 7 procurou reunir os atores, conforme seus posicionamentos com relação aos valores de garantia. Portanto, indica os que são a favor de uma garantia de “até 30%”, conforme ficou definido na lei; uma garantia de 30%, conforme estava inicialmente definido no projeto de lei do Senado [PLS n.º 559/13]; garantia acima de 30% (que inclui os atores a favor de uma garantia integral); garantia conforme os riscos do projeto; e a relação de atores que se mostraram contrários aos aumentos de garantia propostos na nova lei de licitações.

O Quadro 8 mostra os atores que se posicionaram a favor do aumento no valor de referência para as obras de grande vulto, que passou de 100 milhões de reais para 200 milhões de reais. O valor da obra funciona como um divisor para o uso das garantias. A partir dele, são definidos os percentuais possíveis de garantia. Na segunda coluna, foram apontados os atores que se posicionaram a favor de que o seguro-garantia com cláusula de retomada seja de uso restrito às obras de grande vulto. Na última coluna, foram elencados os atores que se mostraram a favor ou contra a norma conter valores pré-determinados.

Apesar destes posicionamentos terem sido demonstrados de forma segmentada em quadros, conforme a estrutura narrativa apresentada neste capítulo, importante ressaltar que os atores não se alinham integralmente devido à série de restrições que eles apresentaram para o

seguro-garantia. Porém, pode ocorrer que a restrição apresentada por um ator em um quadro se alinhe ao posicionamento de outro ator, em um novo quadro.

Na seção 6, é apresentada a discussão mais detalhada sobre as afirmativas enunciadas, relacionando-as com os princípios teóricos utilizados neste estudo.

6 DISCUSSÃO

Este trabalho buscou entender os posicionamentos dos atores na definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada, uma nova modalidade na lei de licitações a ser utilizada nas contratações de obras públicas, e se propôs a identificar os principais fatores que influenciaram nesta definição.

A elaboração da nova lei de licitações contou com os entendimentos de profissionais representantes de diferentes organizações, participantes do campo, sempre sugerindo uma importação de lógicas de suas entidades originárias. Igualmente, os depoimentos sugerem influências de acordo com a área de formação profissional, com suas respectivas lógicas, que influenciam a conduta destes profissionais, conforme explanado por Goodrick e Reay (2011), quando afirmam que as lógicas coexistem ao longo do tempo e influenciam os profissionais e o seu campo de trabalho, refletindo múltiplas lógicas institucionais concomitantes ao longo do tempo.

As lógicas que foram ressaltadas neste processo de definição da nova modalidade na lei de licitações foram a lógica pública e a lógica de mercado, priorizadas com frequência nos discursos dos atores, representantes de diferentes organizações. Entre as instituições públicas representadas, destacam-se: Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas, Advocacia Geral da União, Câmara dos Deputados, Autarquias. A pesquisa ainda contou com os seguintes profissionais: juristas, especialistas em Direito do Seguro e em licitações públicas; engenheiros representantes da Indústria da Construção Civil que participam em licitações públicas; engenheiro perito em construções civis e representantes do mercado de seguros e resseguros.

O pluralismo institucional atua em uma gama de diferentes práticas intraorganizacionais por meio das quais as lógicas regulatórias e de mercado são construídas em relação umas às outras durante um período de mudança no ambiente regulatório (JARZABKOWSKI; MATTHIESEN; VAN DE VEN, 2009). Na medida em que os campos institucionais são informados por lógicas plurais, o grau de variação entre as organizações será maior, isto é, as identidades e práticas organizacionais são mais propensas a serem distintas (PRATT; KRAATZ, 2009). As relações competitivas e cooperativas entre lógicas coexistentes permitem a influência simultânea de múltiplas lógicas nos atores, que não possuem uma lógica de atuação exclusiva, mas priorizam determinadas lógicas em determinado momento. Uma relação cooperativa entre lógicas institucionais implica que ambas as lógicas se favoreçam (GOODRICK; REAY, 2011).

Múltiplas lógicas institucionais estão disponíveis e podem interagir e competir por influência em todos os domínios da sociedade (NIGAM; OCASIO, 2010). A multiplicidade de lógicas (GREENWOOD *et al.*, 2011) pode gerar conflito, pois os participantes precisam decidir qual delas privilegiar, ou seja, decidir que práticas, regras, valores devem seguir. As lógicas múltiplas lutam pela supremacia, até que uma vença e torne-se a nova lógica institucional dominante por um período de tempo (HENSMANS, 2003).

Conforme apresentado neste trabalho, foram identificados posicionamentos divergentes quando se trata da implementação da cláusula de retomada no seguro-garantia. O Quadro 6 traz um resumo dos posicionamentos desses atores. Entre o total de 26 apresentados, 23 são a favor da implementação da cláusula de retomada, e quatro atores são contra a implementação. A segunda coluna do quadro aponta os 17 atores que, mesmo sendo a favor da implementação, eles defendem que o seguro-garantia sozinho não irá resolver todas as questões que envolvem as paralisações de obras. Eles se respaldaram nos principais fatores, os que mais frequentemente ocasionam as paralisações. Uma parte desses atores apresentou fatores coincidentes, mas outros atores já elencaram causas mais específicas para as paralisações. Houve atores que perceberam apenas pequenas melhorias em relação à situação atual, outros atores não se sentiram confortáveis com as regras definidas, pois possuem posicionamentos bem contrários. Estes diversos posicionamentos coexistiram durante a definição do projeto de lei, com base na colaboração entre os atores, mas, ao mesmo tempo, gerando conflitos e sendo necessário decidir quais regras privilegiar.

Com a finalização do processo de definição da lei, verificou-se que, nas regras para o seguro-garantia, houve a prevalência dos posicionamentos de parlamentares, de representantes da indústria da construção civil e de representantes de instituições públicas. Para a obra de grande vulto, permaneceu definido o valor de 200 milhões de reais, algo principalmente defendido por Arruda (2018). Quanto a manter o seguro-garantia como cláusula facultativa, foi de forma mais intensa defendido por Florence (2018), seguido por Jardim (2018), mas também defendido pela maioria dos representantes de instituições públicas e de representantes da indústria da construção civil.

Goodrick e Reay (2011) desenvolveram o termo “constelação de lógicas” com o objetivo de chamar a atenção para o arranjo de múltiplas lógicas em um campo e argumentaram que as relações entre as lógicas poderiam ser tanto cooperativas quanto competitivas. De acordo com as autoras, as constelações de lógicas restringem e facilitam a ação e constroem uma conceitualização da lógica como competitiva e cooperativa.

Conforme foi possível verificar neste trabalho, os atores apresentaram diversos posicionamentos em relação ao percentual de garantia mais adequado para a cláusula de retomada. Atores da indústria da construção civil eram a favor de que os valores praticados na legislação em vigor se mantivessem, pois as causas mais recorrentes de paralisações eram por conta de falhas na própria Administração Pública. Enquanto atores do mercado de seguros, principalmente, procuraram mostrar que não era possível manter esses percentuais, pois, muitas vezes, não são suficientes para sequer pagar as multas pela rescisão contratual, quanto mais para permitir uma retomada segura da obra. Foram também apresentados os discursos dos atores a favor de uma garantia integral, respaldados em trazer maior segurança à Administração Pública, ou, ainda, por se manifestarem a favor de conceitos de outros sistemas americanos. Ainda apresentados os posicionamentos de atores que defendem que o percentual deva ser de acordo com a necessidade da população, e dos atores que defendem que o percentual deve ser de acordo com os riscos do projeto. Com a evolução das discussões na Câmara dos Deputados, o percentual foi definido em “até 30%”, permitindo ao gestor público decidir quanto ao valor adequado da garantia em cada caso.

Portanto, verificou-se nesse cenário um arranjo de múltiplas lógicas, numa relação tanto competitiva quanto cooperativa, ao mesmo tempo, restringindo e facilitando a construção de uma nova norma. Conforme Goodrick e Reay (2011), embora possa ocorrer a dominância de determinada lógica, mesmo que de forma alternada ao longo do tempo com outras lógicas, as demais estão presentes e também influenciam as mudanças em determinado campo institucional.

A visão da sociedade como um sistema interinstitucional permite que as fontes de heterogeneidade e agência sejam teorizadas e observadas a partir das contradições entre as lógicas de diferentes ordens institucionais. A abordagem da lógica institucional vê qualquer contexto como potencialmente influenciado por lógicas conflitantes de diferentes setores da sociedade. No longo prazo, a complexidade institucional se desdobra, se desenrola e se reforma, criando diferentes circunstâncias às quais as organizações devem responder. Estudos destacaram como os atores podem retrabalhar ou alterar suas identidades para dar sentido ou resolver as tensões que enfrentam de lógicas institucionais concorrentes (BATTILANA; DORADO, 2010; LOK 2010).

Foram vistas neste trabalho as contradições entre as lógicas de diferentes atores quando se posicionaram a respeito da discricionariedade da cláusula de retomada. Esses posicionamentos foram levantados durante as entrevistas realizadas e nas declarações dos atores a respeito do artigo 97 do PL n.º 1.292/95, que define a não obrigatoriedade da cláusula

de retomada. Relevante lembrar que no projeto do Senado (PLS n.º 559/13) o seguro-garantia com cláusula de retomada foi definido como obrigatório para as obras de grande vulto. Porém, ao longo da construção deste projeto de lei, esta situação foi alterada, o seguro-garantia deixou de ser obrigatório. Ainda no Quadro 6, verifica-se que 14 atores foram a favor da discricionariedade na modalidade, enquanto nove atores foram contrários a essa decisão, pois entendem que o seguro-garantia com cláusula de retomada deveria ser uma exigência da lei e não uma faculdade.

Conforme se pratique a modalidade nos próximos anos e as seguradoras se mostrem preparadas para a retomada de obras e consigam recuperar parte de suas perdas (quando for o caso), permitindo passar a um cenário em que taxas mais baixas sejam praticadas, quem sabe o seguro-garantia com cláusula de retomada, para casos específicos, passe a ser obrigatório na lei. Porém, vale ressaltar, que na lei de licitações vigente (Lei n.º 8.666/93), para as contratações de obras, as garantias não são obrigatórias.

Friedland e Alford (1991) vêem as instituições como padrões de atividade supraorganizacionais, enraizados em práticas materiais e sistemas simbólicos, pelos quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem suas vidas materiais e tornam suas experiências significativas. Cada uma das ordens institucionais tem uma lógica central que orienta seus princípios organizadores e fornece aos atores sociais vocabulários de motivo e senso de identidade. Estas práticas e símbolos estão disponíveis para indivíduos, grupos e organizações para melhor elaborar, manipular e usar para sua própria vantagem (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Verificou-se neste trabalho a preocupação do engenheiro (E2) com a capacidade de endividamento das empresas da construção civil por conta de uma garantia de 30%. Esta preocupação é também compartilhada por outros representantes deste mercado que, além do custo maior de participação nas licitações, citaram como o valor da garantia poderá restringir a participação de ofertantes. Por outro lado, os discursos dos representantes do mercado de seguros reforçaram a importância do valor de 30% de garantia que, uma vez aliado ao saldo contratual, proporcionaria a retomada da obra. Ainda foram apresentados os posicionamentos de representantes de instituições públicas a favor até de percentuais superiores a 30%, constatando-se posicionamentos muito diferentes entre os atores.

Mas, ainda em relação à capacidade de endividamento das empresas, o procurador (R3) disse ser a favor de uma redução no valor da garantia proporcional à evolução física e financeira da obra. Vale citar que o projeto de lei do Senado (PLS n.º 559/13) previa a liberação da garantia ao longo da execução do contrato, conforme cronograma da obra;

enquanto no PL n.º 1.292/95, essa garantia passa a ser liberada somente após a execução total do contrato. A forma final como esta regra ficou definida no projeto de lei, demonstrou maior cuidado da Administração Pública com a segurança e finalização da obra. Afinal, os contratos de contragarantias constituem mais uma forma de incentivo econômico para que o contratado execute o contrato em sua íntegra. Em outras palavras, a existência das contragarantias aumenta o custo de o contratado abandonar ou descumprir o contrato principal (FIUZA; POMPERMAYER; RAUEN, 2019). Portanto, entende-se que, nesta situação, a lógica pública foi privilegiada em detrimento da lógica de mercado.

Waldorff, Reay e Goodrick (2015) buscaram entender como as ações podem ser restringidas por pressões institucionais e, ao mesmo tempo, facilitadas. Enquanto o foco em uma lógica dominante destaca como as lógicas restringem a ação, múltiplas lógicas abrem espaço, dando mais discricção aos atores sociais, podendo fornecer uma nova maneira de entender como a agência pode ser restringida e facilitada ao mesmo tempo. Em um estudo realizado para compreender a ação dentro de ambientes institucionalizados, foram destacadas as “vias de autonomia parcial” como uma explicação de como as instituições restringem e permitem a ação (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

As lógicas só têm efeitos e se manifestam de forma tangível em ambientes concretos por meio da representação contínua de práticas e identidades (MOHR, 1994; MOHR; DUQUENNE, 1997). As práticas e identidades organizacionais não são estáticas, mas estão continuamente sujeitas a mudanças e alterações. Trabalhos mais recentes começaram a explorar como organizações específicas estabelecem ou alteram suas identidades e práticas centrais sob condições de lógicas institucionais conflitantes ou coexistentes (BATTILANA; DORADO, 2010).

Isto foi visto nos discursos recorrentes de parlamentares, por exemplo, Mendonça Júnior (2018); Florence (2018); Valente (2018), que se posicionaram contra a implementação do seguro-garantia com cláusula de retomada, inicialmente definido como obrigatório, no percentual fixo de 30%. Conforme foi apresentado, Florence (2018) insistiu em manter o destaque para que não houvesse seguro obrigatório de 30%. Paralelamente, os representantes da indústria da construção civil demonstraram suas preocupações com o percentual de 30% no sentido de restringir esse mercado, através de um maior comprometimento da capacidade de financiamento junto às seguradoras. Ainda, nesse mesmo sentido, foram apresentadas as emendas parlamentares de Florence (2018) e mais dois deputados, conforme disposto no Quadro 5. Elas colaboraram para a definição do texto final do PL n.º 1.292/95, onde se optou pela não obrigatoriedade do seguro e pela alteração do percentual de 30% para “até 30%”.

Este caso denota uma certa nitidez na forma como os participantes conseguiram reduzir a influência da lógica imposta pelos representantes do mercado de seguros. Apesar da implementação do seguro-garantia ter se mantido na lei (situação na qual alguns parlamentares discordavam), ele deixou de ser de uso obrigatório e deixou também de ter um valor fixo de 30% para todas as obras de grande porte. Esta situação parece demonstrar que a partir de uma lógica inicial dominante, ações de participantes neste campo restringiram o alcance da norma, trazendo ganhos de um lado, mas também perdas de outro. Porém, esta atual interação entre as lógicas pode estar configurando apenas um estado transitório, no qual as diferentes lógicas se alternam na dominância ao longo do tempo (GREENWOOD *et al.*, 2011).

Relacionamentos competitivos implicam a prevalência de uma lógica a partir da suplantação de outra lógica, com ganhos e perdas no campo institucional. As lógicas competitivas se refletem nas práticas de trabalho por causa da segmentação: diferentes práticas são guiadas por diferentes lógicas (GOODRICK; REAY, 2011). Isto foi visto nos depoimentos, quando ocorreu a elevação do valor de referência para a obra de grande vulto, de 100 para 200 milhões de reais, conforme inciso XXII do art. 6.º do projeto de lei. Esta alteração está vinculada às regras de garantia do PL n.º 1.292/95, que permite que seja exigido o seguro-garantia com cláusula de retomada no percentual de “até 30%” para as obras com valor de contrato acima de 200 milhões de reais. Portanto, com esta alteração, as obras com valor de contrato até R\$ 200 milhões de reais deixarão de ser alcançadas pelas regras do seguro-garantia com cláusula de retomada.

Considerando que o seguro-garantia tem por objetivo trazer maior segurança à obra pública, sob o aspecto de proporcionar seu término e entrega à população, pode-se constatar que foram privilegiadas outras lógicas em detrimento da lógica de família. Neste caso, verificou-se que a lógica de mercado teve maior poder de definição do que a lógica de família. Isto pôde ser constatado na fala dos atores no capítulo 5.3.1 deste trabalho, principalmente no discurso de Arruda (2018), em que o ator explica que o aumento do valor da obra se deu por conta de um pedido dos representantes das entidades do setor da construção civil.

Por consequência desta alteração, privilegiou-se principalmente as empresas de médio porte da construção civil em detrimento do mercado de seguros, que passará a contar com um menor número de contratações de seguros-garantia com cláusula de retomada. Para a construtora, a vantagem se dará por um menor comprometimento de sua capacidade econômico-financeira junto às seguradoras, pois, para obras de menor porte, quando a

garantia for exigida, serão aplicados menores percentuais de garantia. O quadro 9, a seguir, mostra os limites de garantias definidos no PL n.º 1.292/95, conforme o valor do contrato.

Quadro 9 - Percentuais de garantia

Valor do contrato	% garantia	Observação
Até R\$ 100 milhões	Até 10%	-
Acima de R\$ 100 milhões	Até 20 %	-
Acima de R\$ 200 milhões	Até 30%	Poderá ser exigida a cláusula de retomada

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Embora as práticas sejam guiadas pelas lógicas institucionais existentes, à medida que são alteradas ou que novas sejam estabelecidas, elas desempenham um papel fundamental como exemplo na criação, reprodução e transformação das lógicas institucionais (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

O relato do consultor jurídico (S3) informa como se deu o processo evolutivo do seguro nos Estados Unidos e no Canadá, que transformou situações de oportunismo naqueles mercados para um ciclo, que ele definiu como “virtuoso”, pelo inadimplemento contratual ter diminuído muito. S3 explica que com o seguro obteve-se efeito econômico relevante e uma educação pelo seguro, pois nos dois países as empresas tenderam a cumprir suas obrigações adequadamente.

Conforme já era previsto, a lógica pública e a lógica de mercado estiveram presentes com maior frequência neste trabalho, como categorias específicas na fala da maioria dos atores. Nota-se a importância dada ao aumento de custos nas obras públicas, à diminuição da capacidade econômico-financeira das contratadas, à mitigação de riscos pelos seguros, todos estes quesitos se apresentam com relativa frequência no estudo. Por outro lado, discursos de atores foram legitimados por um conhecimento específico aplicáveis ao setor público, defenderam a necessidade de uma nova lei específica para regulamentar a cláusula de retomada e a formação de jurisprudência pelos tribunais para que a modalidade possa vir funcionar adequadamente, apontaram a necessidade de treinamento dos gestores públicos para uma administração mais eficiente.

Ainda foi previsto no início deste trabalho a lógica de família. Ela pôde ser notada nos discursos em que os atores defenderam o uso do seguro-garantia, não apenas para obras de grande vulto, mas também para obras de menor valor contratual. O perito (P1) defende que o parâmetro para determinar o uso da cláusula de retomada deveria ser a urgência da demanda da população. Para ele, quanto maior a necessidade da população pela obra pública, menor deverá ser o risco assumido pelo gestor. “Sob a óptica da sociedade, a questão central não

reside no menor desembolso pelo benefício, mas nas consequências em não ter sua necessidade atendida (em tempo oportuno e adequado)” (P1, 2020).

Outras lógicas já não foram previstas inicialmente no presente estudo, mas surgiram durante as entrevistas e nos discursos dos participantes das reuniões da Comissão. Uma delas é a lógica internacional, que apareceu como um relato histórico, de forma a comparar a situação atual brasileira com a de outros países. Ela se apresentou, na maioria dos casos, quando os atores se manifestaram a favor de garantias mais elevadas. São exemplos as falas de Araújo Filho (2018), o consultor jurídico (S2) e Vasconcellos (2018). Nessas situações, esses atores procuraram explicar como funciona o sistema de garantia utilizado nos Estados Unidos e no Canadá, onde a regra geral é, respectivamente, de 100% e 50%. Vale citar novamente a declaração de Melo (2016) que contrapõe os discursos ora apresentados.

Embora a preocupação desses atores seja a proteção máxima ao órgão público, não se pode, de qualquer forma, comparar o modelo americano, que oferece garantias de 100% do valor do contrato há mais de 120 anos, com o mercado brasileiro - onde o seguro-garantia é utilizado, com expressão, há pouco mais de 15 anos (MELO, 2016).

Outra lógica não prevista foi a local. O perito (P1), ao defender a cláusula de retomada para obras de menor porte, explica que estas obras estão concentradas em municípios de até 50 mil habitantes. P1 explica que “[...] em linhas gerais, o seguro é uma solução importante, mas é uma solução que precisa ser adequada à realidade brasileira [...] o legislador fechou os olhos para essa realidade e focou apenas nas grandes obras de infraestrutura” (P1, 2020). Já France (2018) explica que, dada a diversidade do Brasil, obras com valores muito menores que o valor definido no projeto já representam obras de imensas dimensões para os menores municípios e estados brasileiros. Como solução, ele sugere uma gradação da cobertura de seguro a ser definida conforme a própria matriz de riscos do projeto, em bandas intercaladas. Jardim (2018) cita a respeito do reflexo da lei para os estados e municípios brasileiros, mostrando sua preocupação com as administrações públicas estaduais e municipais. E, assim, durante o trabalho, foram se apresentando diversos posicionamentos neste mesmo sentido.

Em duas situações, ainda, foram apresentados neste trabalho elementos da lógica do controle: na fala do procurador (R3), quando citou o reforço na fiscalização de obras públicas como uma vantagem da cláusula de retomada; na fala do jurista (D1), quando apontou a visão restritiva do controlador como causa de interrupções em obras públicas.

7 CONCLUSÃO

A principal questão deste estudo foi identificar quais fatores influenciaram a definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada para as contratações de obras públicas. Para isso, recorreu-se, sobretudo, aos conceitos da lógica institucional propostos por Goodrick e Reay (2011), com relação às lógicas competitivas e cooperativas, além do conceito de lógicas institucionais dominantes desenvolvido por Greenwood *et al.* (2011).

Ao usarmos esta perspectiva como pano de fundo, estabeleceu-se como objetivo geral da pesquisa identificar como as lógicas institucionais concorrentes influenciaram a definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada nas contratações de obras públicas.

Nesse ponto, torna-se oportuno ressaltar que a mobilização destes atores esteve inserida em um contexto mais amplo, a reformulação da lei de licitações e contratos, a partir do estabelecimento de uma agenda governamental, e com os determinantes econômicos, políticos e sociais, que participam neste cenário. O PL n.º 1.292/95 teve origem em um projeto do Senado Federal, o PLS n.º 559/13, de autoria da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos. O PLS n.º 559/13 foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 3 de fevereiro de 2017 e recepcionado como projeto de lei n.º 6.814/17. Após um ano, foi apensado ao PL n.º 1.292/95, que passou a encabeçar todo o bloco de apensados. Este último número foi o que acompanhou o projeto da nova lei de licitações até o dia 2 de dezembro de 2020.

Assim, considerando o objetivo da pesquisa e a abordagem teórica, a reconstrução do processo de definição das regras do seguro-garantia com cláusula de retomada considerou um conjunto de posicionamentos de diversos atores, que influíram e orientaram a configuração final da legislação.

Para isso, as entrevistas com os atores do campo foram realizadas de maneira que todos os segmentos envolvidos fossem representados na pesquisa. Considerando a totalidade da coleta, os seguintes segmentos foram representados: tribunais de conta, procuradorias, advocacia geral da União, advocacias e consultorias jurídicas em seguros, engenharia de infraestrutura, parlamento.

Devido à quantidade de dados obtidos e à complexidade das interações entre as posições dos diferentes atores, foi utilizado para auxílio à análise de conteúdo, o *software* Atlas.ti, que auxiliou na organização dos trechos relevantes dos documentos, para a identificação de padrões ou repetições de interesse à pesquisa.

Devido à complexidade dos fatores envolvidos e seguindo as declarações dos entrevistados, os resultados da pesquisa foram apresentados em uma estrutura narrativa distribuída em três temas principais: a cláusula de retomada, as coberturas do seguro-garantia com cláusula de retomada e as obras que podem ser contratadas com a cláusula de retomada.

Como também exposto ao longo do trabalho, os principais atores do campo defenderam a implementação do seguro-garantia com cláusula de retomada, de forma conjunta à reformulação da lei de licitações. Porém, esses atores têm um entendimento comum que a cláusula de retomada sozinha não irá resolver todos os problemas que envolvem as paralisações em obras públicas. Também foram apresentados os posicionamentos dos atores que foram contra a implementação da cláusula de retomada. O principal motivo alegado por eles foi que, em grande parte, a própria Administração Pública é a maior responsável pelas paralisações em obras. E, nessas situações, a seguradora não irá fazer a retomada das obras. Neste sentido, eles citaram principalmente as deficiências em projetos e a escassez de recursos orçamentários. Já, outros atores, apresentaram suas preocupações com o aumento de custos nas obras públicas e possível interferência das seguradoras nas futuras contratações.

Outros aspectos amplamente explorados na pesquisa referem-se aos percentuais de garantias da cláusula de retomada, a decisão em manter o uso da cláusula de retomada como facultativo e o valor das obras de grande vulto como um divisor para o uso do seguro-garantia.

Percentuais menores de garantia foram defendidos principalmente pelos representantes da indústria da construção civil que possuem grande preocupação com o nível de endividamento das empresas junto às seguradoras. Os maiores percentuais de garantia são defendidos por atores que buscam trazer maior segurança à finalização das obras para a Administração Pública. Já os representantes das empresas de seguros defendem um percentual fixo de 30%.

As lógicas mais ressaltadas nesta pesquisa foram a lógica pública e a lógica de mercado, priorizadas com frequência nos discursos dos atores apresentados neste trabalho, que representaram principalmente as instituições públicas, o mercado de seguros e a indústria da construção civil.

Neste cenário, com entendimentos divergentes dos atores, constatou-se uma competição entre uma multiplicidade de lógicas. Como resultado dessa multiplicidade de orientações, gerou-se ambiguidade de interpretação e processos de negociação foram desencadeados. Conforme pôde ser constatado pelos registros das discussões ocorridas entre

os parlamentares na Comissão da Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelas propostas de emendas parlamentares, resultando na definição final das regras da cláusula de retomada.

Assim, este trabalho enseja abrir um leque de investigações futuras que possam abranger outros aspectos que não o contemplado nessa dissertação e que acrescente novos elementos à compreensão da nova lei de licitações e contratos. Os programas de integridade e a gestão de riscos podem ser exemplos de perspectivas de estudo futuro; um outro exemplo pode ser o diálogo competitivo; e um terceiro exemplo de investigação que pode enriquecer o conhecimento nessa área seria o estudo da contratação integrada e semi-integrada. Todos estes exemplos fazem parte de um novo escopo da nova lei de licitações e o futuro pesquisador poderá, da mesma forma, utilizar na coleta de dados as informações disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ALFORD, R. R.; FRIEDLAND R. **Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ANTC, AUD-TCU, AUD-TCDF E IBRAOP SE REÚNEM COM RELATOR DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. Brasília: ANTC, 2018. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2018/06/NOTA-PU%CC%81BLICA-LEI-LICITACOES.pdf>. Acesso em: 1 set. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70: 1977.

BATTILANA, J.; DORADO, S. Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations. **The Academy of Management Journal**. [S. l.], v. 53, n. 6, 2010.

BONI, V.; QUARESMA, S. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Tradução de Mateus S. Soares. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 1292, de 30 de novembro de 1995**. Altera a lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n.º 559, de 24 de dezembro de 2013**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n.º 274, de 2016**. Dispõe sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade seguro setor público, determinando sua obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de

serviços, de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), alterando a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 para estabelecer o limite de cobertura do seguro garantia em 100% (cem por cento) do valor do contrato, além de prever outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126365/pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6814, de 3 de fevereiro de 2017**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. Circular n.º 477, de 30 de setembro de 2013. Dispõe sobre o seguro garantia, divulga condições padronizadas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 1 out. 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/circular-n-477-de-30-de-setembro-de-2013-31065813>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BURANELLO, R. M. **Do contrato de seguro: o seguro garantia de obrigações contratuais**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

CASTRO, F. G.; KELLISON, J. G.; BOYD, S. J.; KOPAK, A. A Methodology for conducting integrative mixed methods research and data analyses. **Journal of Mixed Methods Research**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 342–360, 2010.

CHECCUCCI, G. L. C. **A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: das licitações sustentáveis na aplicabilidade do performance bond**. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –Universidade Federal de Sergipe-UFS, Sergipe, 2017.

CORIOLOANO, M. **Retomada das obras públicas e novo modelo para o seguro-garantia**. jun. São Paulo: Editora Roncarati, 2016. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Artigos-e-Noticias/Artigos-e-Noticias/Seguro-Garantia-como-Instrumento-de-Desenvolvimento-da-Infraestrutura-Brasileira-Apresentacoes.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CORIOLOANO, M. **O Seguro garantia e a retomada do desenvolvimento**. Panorama Seguro, 26. mar. 2019. Disponível em: <http://panoramaseguro.com.br/noticias/o-seguro-garantia-e-a-retomada-do-desenvolvimento>. Acesso em: 13 dez. 2019.

DEMO, P. **Introdução à Metodologia da Ciência**. São Paulo: Atlas, 1985.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DENZIN, N. **The research act: A theoretical introduction to sociological methods**. New York: McGraw-Hill, 1978.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. The discipline and practice of qualitative research. *In*: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Los Angeles (CA): Sage Publications, 2000.

DIMAGGIO, P. Culture and cognition. **Annual Review of Sociology**, [S. l.], v. 23, p. 263-287, 1997.

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DORIA, T. R. T. **Seguro garantia como alternativa às obras públicas paralisadas no Brasil**. 2019. 63 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná-UEPR, Curitiba, 2019.

ENGEL, A.; GANUZA, J.-J.; HAUKE, E.; WAMBACH, A. Managing risky bids. *In*: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. **Handbook of procurement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FENILI, R. **Gestão pública, a nova lei de licitações e os lugares mais quentes do inferno**. O Licitante, jun. 2019. Disponível em: <https://www.licitante.com.br/gestao-publica-nova-lei-licitacoes-quentes/#:~:text=%C3%89%20creditado%20a%20John%20F,moral%2C%20mant%C3%AAm%20sua%20neutralidade%E2%80%9D>. Acesso em: 4 ago. 2019.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. *In*: TEXTOS PARA DISCUSSÃO - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

FIUZA, E. P. S.; POMPERMAYER, F. M.; RAUEN, A.T. **A Retomada da Agenda Perdida das Compras Públicas: Notas Sobre o Novo Projeto de Lei de Licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Rio de Janeiro, 2019.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**: Coleção Pesquisa Qualitativa. Bookman Editora, 2009.

FRASER, M.; GONDIM, S. **Da fala do outro ao texto negociado**: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v.14, n. 28, p. 139-152, 2004.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. *In*: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.

GALIZA, F.; **Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas**. Rio Janeiro: ENS-CPES, 2015.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas; 2008.
- GILL, R. Análise de Discurso. *In*: BAUER M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 3. ed. Petrópolis: Vozes; 2002. p. 244-270.
- GOMES, F. Y. C. Análise Econômica da Performance Bond nos Contratos de Obras Públicas. **Governnet. Boletim de licitações e Contratos**, v. 147, p. 621-639, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/30388405/AN%C3%81LISE_ECON%C3%94MICA_DA_PERFORMANCE_BOND_NOS_CONTRATOS_DE_OBRAS_P%C3%94BLICAS. Acesso em: 20 dez. 2019.
- GONZALEZ-CASTILLO, J. El seguro de caución o de garantía. **Rev. derecho (Concepc.)**, Concepción, v. 86, n. 243, p. 71-91, jun. 2018.
- GOODRICK, E.; REAY, T. Constellations of institutional logics: Changes in the professional work of pharmacists. **Work and Occupations**, [S. l.], v. 38, n. 3, p. 404, 2011.
- GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The problem of embeddedness. **American Journal of sociology**, [S. l.], v. 91, p. 481-510, 1985.
- GREENWOOD, R.; DIAZ, A. M.; LI, S. X.; LORENTE, J. C. The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. **Organization Science**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 521, 2010.
- GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M. Institutional complexity and organizational responses. **The Academy of Management Annals**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 317-371, 2011.
- HALLETT, T.; VENTRESCA, M. How Institutions Form: Loose Coupling as a Mechanism in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **American Behavioral Scientist**. [S. l.], v. 49, n. 7, p. 908-924, 2006.
- HAVEMAN, A. H.; GUALTIERI, G. Institutional logics. *In*: OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA OF BUSINESS AND MANAGEMENT. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- HEIMER, C. A. Competing institutions: Law, medicine, and family in neonatal intensive care. **Law and Society Review**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 17-66, 1999.
- HENSMAN, M. Social movement organizations: A metaphor for strategic actors in institutional field. **Organization Studies**, Sage, Los Angeles (CA), v. 24, n. 3, p. 355-381, 2003.
- HOFFMAN, A. J. Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry. **Academy of Management Review**, [S. l.], v. 42, n. 4, p. 351-371. 1999.
- HOLM, P. The dynamics of institutionalization: transformation processes in Norwegian fisheries. **Administrative Science Quarterly**, [S. l.], p. 398-422. 1995.

IBRAOP. Manifesto do IBRAOP Contra a Aprovação da Nova Lei de Licitações. Jun. 2018. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/manifesto-do-ibraop-contra-a-aprovacao-da-nova-lei-de-licitacoes-ja-esta-disponivel/noticias/janacaju/?s=manifesto%20contra>. Acesso em: 25 jan. 2019.

JACOBY, M. **Como fica o seguro-garantia nas obras e serviços de engenharia: nova Lei de Licitações**. Disponível em: <https://jacobyfernandesreolon.adv.br/>. Acesso em: 18 jul.2019.

JARZABKOWSKI, P.; MATTHIESEN, J.; VAN DE VEN, A. H. **Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. *In*: DI MAGGIO; P. J.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis**, [S. l.], v. 6, p. 143-163, 1991.

KRAATZ, M. S. Learning by association? Interorganizational networks and adaption to environmental change. **Academy of Management Journal**, [S. l.], v. 41, n. 6, p. 621. 1998.

LAAN, C. R van der. **Reformulação da Lei de Licitações e Contratações Públicas: fragilidades na proposta de uso de seguro-garantia como instrumento anticorrupção**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão n.º 206). set. 2016. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 11 nove. 2019.

LEE, M. D. P.; LOUNSBURY, M. Filtering institutional logics: Community logic variation and differential responses to the institutional complexity of toxic waste. **Organization Science**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 847-866, 2015.

LOK, J. Institutional Logics as Identity Projects. **Academy of Management Journal**, [S. l.], v. 53, p. 1350-1385, 2010.

LOUNSBURY, M. Institutional sources of practice variation: Staffing college and university recycling programs. **Administrative Science Quarterly**, [S. l.], v. 46, n. 1, p. 29-56, 2001.

LOUNSBURY, M. A tale of two cities: Competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. **Academy of Management Journal**, [S. l.], v. 50, n. 2, p. 289-307, 2007.

LOUNSBURY, M. Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. **Accounting, organizations and society**. [S. l.], v. 33, p. 349-361, 2008.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARS, M. M.; LOUNSBURY, M. Raging Against or With the Private Marketplace? Logic Hybridity and Eco-Entrepreneurship. **Journal of Management Inquiry**. [S. l.], v. 18, Issue 1. 2009.

MELO, R. de H. Um novo seguro-garantia para as obras de infraestrutura no país. [Entrevista concedida a FenSeg]. **FenSeg**, Rio de Janeiro, 19 set. 2016. Disponível em: <https://fenseg.org.br/noticias/um-novo-seguro-garantia-para-as-obras-de-infraestrutura-no-pais.html>. Acesso em: 8 dez. 2020.

MOHR, J. W. Soldiers, Mothers, Tramps and Others: Discourse Roles in the 1907 New York City Charity Directory. **Poetics: Journal of Empirical Research on Literature, the Media, and the Arts**, [S. l.], v. 22, p. 327-57, 1994.

MOHR, J.W.; DUQUENNE, V. The Duality of Culture and Practice: Poverty Relief in New York City, 1888-1917. **Theory and Society**, [S. l.], v. 26, p. 305-36, 1997.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica ao Projeto de Lei n. 6814/2017**. Brasília, 11 abr. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%20ao%20Projeto%20de%20Lei%206814.pdf.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

NIGAM, A.; OCASIO, W. Event attention, environmental sensemaking, and change in institutional logics: An inductive analysis of the effects of public attention to Clinton's health care reform initiative. **Organization Science**, [S. l.], v. 21, n. 4, p. 823-841, ago. 2010.

NUNES, D. H.; LEHFELD, L. S. Performance bond e surety bond como instrumentos de regulação e concreção de políticas públicas para desenvolvimento nacional após a operação lava-jato. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, p. 120-143, jun. 2018.

OLIVEIRA, E. E. **O emprego do seguro garantia do executante (performance bond) nas licitações do exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2019.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, [S. l.], v. 16, p.145-179, 1992.

O QUE ESPERAR DO SEGURO GARANTIA. Revista Cobertura – Mercado de Seguros, São Paulo, 2 abr. 2018. Disponível em: <http://www.revistacobertura.com.br/artigo/o-que-esperar-do-seguro-garantia/>. Acesso em: 21 jul. 2019.

PEREIRA, A. N. **Seguro de garantia de obrigações em contratos administrativos: a iniciativa privada e a alternativa pública**. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

POVEDA, E. P. R. **Seguro garantia como instrumento de gestão para a mitigação de danos ambientais na mineração**. 2012. 256 f. Tese (Doutorado em Ciências - Geologia e Recursos Naturais) – Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2012.

PRATT, M. G.; KRAATZ, M. S. E Pluribus Unum: Multiple Identities and the Organizational Self. In: ROBERTS, L. M.; DUTTON, J. E. **Exploring Positive Identities and Organizations: Building a Theoretical and Research Foundation**. London: Psychology Press. 2009, p. 377-401.

RAO, H.; MONIN, P.; DURAND, R. Institutional change in. Toqueville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 108, p. 795-843, 2003.

REAY, T.; HININGS, C. R. The recomposition of an organizational field: health care in Alberta, **Sage**, Los Angeles (CA), v. 26, n. 3, p. 351-384, 2005.

REAY, T.; HININGS, C. R. Managing the rivalry of competing institutional logics. *O2016rganization studies*, **Sage**, Los Angeles (CA), v. 30, n. 6, p. 629-652, 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SCOTT, R.W. *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. 3 ed. Stanford: Stanford University Sage, 2008.

SEGURO-GARANTIA PODE ALCANÇAR R\$ 1 BI. Valor Online, 2019. São Paulo, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/busca/?q=mercado+de+seguro-garantia+para+obras+pode+alcan%C3%A7ar+R%24+1+bilh%C3%A3o+em+pr%C3%AAmios+&page=1>. Acesso em: 20 set. 2019.

SEWELL, W. H. A Theory of structure: Duality, agency, and transformation. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 98, n. 1, p.1-29, 1992.

SUDDABY, R.; GREENWOOD, R. Rhetorical strategies of legitimacy. **Administrative Science Quarterly**, [S. l.], v. 50, n. 1, 35–67. 2005.

TCESP. **Tribunal desenvolve mapa virtual das obras paralisadas e atrasadas no Estado**. TCEsp, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>. Acesso em: 17 set. 2019.

TCU. **Auditoria Operacional sobre Obras Paralisadas**. Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. mai. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>. Acesso em: 17 set. 2019.

THORNTON, P. H. **Markets from culture: Institutional logics and organizational decisions in higher education publishing**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 105, n.3, p. 801-843. 1999.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. Institutional logics. *In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T. B.; MEYER, R. E. The Sage handbook of organizational institutionalism*. Londres: Sage Publications. 2008, p. 99-128.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The Institutional Logics Perspective: a new approach to Culture, Structure, and Process**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

VIEIRA, J. B.; MACEDO, R. G.; HRDLICKA, H. A. A relevância do seguro garantia nas compras públicas: o papel do performance bond no aperfeiçoamento dos processos de contratação da administração pública brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 4, n. 2, p. 215-239, 2019.

WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E. A tale of two countries: how different constellations of logics impact action. *In*: INSTITUTIONAL LOGICS IN ACTION, PART A. Bradford: Emerald Group Publishing Limited, 2015, p. 99-129

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Roteiro para entrevista

Nome: _____

Instituição: _____

Cargo: _____ Tempo na Instituição: _____

Com relação à modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada, nas aquisições públicas de obras e serviços de engenharia, conforme ficou definida na última versão do PL n.º 1.292/95⁶:

Teve participação no processo de formulação da modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada? Neste caso, explique sua participação.

Quais são os fatores positivos e negativos da modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada em seu formato atual? Qual sua avaliação geral? Quais suas maiores discordâncias?

Quais são os principais fatores que motivam a implementar a modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada?

A modalidade representa um avanço efetivo para a solução de fatores críticos para a realização de obras públicas? Qual o potencial desta modalidade de impedir novas ocorrências de paralisações em obras públicas?

Como avalia a escolha pela modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada ter sido mantida como um ato discricionário do agente público?

6 PL n.º 1.292/95. Art. 98. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 100 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato.

Como avalia a contratação de seguro-garantia com cláusula de retomada pelo gestor público *versus* o estágio atual de governança da Administração Pública nas três esferas de governo?

Alguns atores vêm defendendo que, devido às especificidades e à complexidade, a matéria seguro-garantia com cláusula de retomada venha a ser disciplinada por lei específica. Qual a sua opinião a respeito?

Com relação ao percentual definido para o seguro-garantia com cláusula de retomada:

Como avalia o texto final do PL 1.292/95, aprovado pela Câmara dos Deputados, que definiu o percentual do seguro-garantia para obras de grande vulto como “até 30%”?

O percentual do seguro-garantia de “até 30%”, como atualmente definido, será mantido pelo Senado Federal? Ou, há chances de retroceder à situação do PLS 559/13 [percentual de 100%], ou até ser definido outro percentual? Justifique.

Como avalia um seguro integral [de 100%] para o mercado de seguros?

No PL 6.814/17, obras de grande vulto foram caracterizadas como aquelas cujo valor estimado fosse superior a 100 milhões de reais. No PL 1.292/95, obras de grande vulto passaram a ser caracterizadas como aquelas “cujo valor estimado seja superior a 200 milhões de reais”:

Saberia apontar os fatores que motivaram o aumento desse valor?

Como avalia as consequências dessa alteração para o seguro-garantia?

Com relação à possibilidade de se utilizar a modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada apenas quando se tratar de obras de grande vulto (valor contratual estimado superior a 200 milhões de reais):

Como ficam as obras de menor valor contratual (igual ou menor a 200 milhões de reais), mas que também, por diversos fatores, correm riscos de paralisações?

Gostaria de comentar outros pontos referentes ao seguro-garantia com cláusula de retomada? Fique à vontade.