

***Incluído na Lei de Licitações desde 2023, título de capitalização já aparece em mais de 50 editais e disputa espaço com seguro-garantia, fiança bancária e caução***

- O título de capitalização ganhou uma nova função nas contratações públicas brasileiras. Desde dezembro de 2023, empresas que participam de licitações podem utilizá-lo como garantia para assegurar o cumprimento de obrigações contratuais, ao lado de instrumentos tradicionais como seguro-garantia, fiança bancária e caução.
- A mudança veio com a Lei nº 14.770/2023, que alterou a Nova Lei de Licitações e incluiu expressamente o **título de capitalização custeado por pagamento único e com resgate pelo valor total** entre as modalidades de garantia à disposição do contratado.
- Pouco mais de dois anos depois, o instrumento começa a aparecer com maior frequência nas contratações públicas. Levantamento divulgado em abril de 2026 aponta presença da Capitalização em **mais de 50 editais**, sinal de que a mudança jurídica começou a produzir efeitos práticos.
- Mas a inclusão na lei não resolve, por si só, a disputa pela preferência de empresas e gestores públicos. O desafio agora é outro: demonstrar que o título de capitalização consegue funcionar de forma simples, previsível e competitiva diante de instrumentos há mais tempo incorporados à rotina das licitações.

**O que mudou na Lei de Licitações?**

A Lei nº 14.133/2021 prevê que a Administração Pública pode exigir garantia em contratos de obras, serviços e fornecimentos, desde que essa obrigação esteja prevista no edital.

Até 2023, a legislação listava três alternativas principais:

- caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;
- seguro-garantia;
- fiança bancária.

A Lei nº 14.770 acrescentou uma quarta modalidade: **o título de capitalização de pagamento único, com resgate pelo valor total**.

A alteração colocou a Capitalização, juridicamente, no mesmo rol de escolha das demais garantias previstas no artigo 96 da Lei de Licitações.

Isso não significa, porém, que todos os instrumentos funcionem da mesma maneira.

**Como funciona o título de capitalização como garantia?**

Na modalidade **Instrumento de Garantia**, o título permite que o saldo de capitalização seja utilizado para assegurar o cumprimento de uma obrigação assumida pelo titular perante um terceiro.

A Superintendência de Seguros Privados (Susep) reconhece o Instrumento de Garantia como uma das modalidades regulamentadas de títulos de capitalização. Nesse modelo, o valor capitalizado fica vinculado à obrigação que se pretende garantir.

No caso das licitações, a empresa adquire um título de pagamento único no valor exigido pelo edital. Durante a vigência da garantia, o recurso permanece vinculado ao contrato. Cumprida a obrigação, o valor pode ser resgatado conforme as condições do produto.

A lógica difere do seguro-garantia. No seguro, a empresa paga um prêmio para transferir à seguradora determinado risco de inadimplemento, dentro das condições previstas na apólice. No título de capitalização, há a constituição prévia de um valor financeiro que fica destinado a garantir

a obrigação.

Essa diferença ajuda a explicar por que os produtos podem atender perfis empresariais distintos.

### **Por que uma empresa escolheria Capitalização em vez de fiança ou seguro?**

Um dos principais argumentos a favor do título de capitalização é a previsibilidade.

Como o instrumento está lastreado pelo valor aportado, sua contratação não depende da mesma lógica de análise de crédito utilizada na fiança bancária nem do processo de subscrição característico do seguro-garantia.

Isso pode tornar o produto particularmente relevante para empresas que:

- possuem limite bancário restrito;
- preferem não comprometer linhas de crédito;
- enfrentam dificuldades para contratar outras modalidades;
- participam de licitações de menor ou média complexidade;
- dispõem de recursos para constituir a garantia à vista.

A contrapartida é evidente: o capital precisa ser desembolsado e permanecer vinculado durante o período da garantia.

Assim, o que pode representar simplicidade operacional para uma empresa pode significar imobilização financeira excessiva para outra.

A decisão tende a depender do tamanho do contrato, da liquidez disponível, do custo das alternativas e da estrutura financeira da empresa.

### **Capitalização compete diretamente com o seguro-garantia?**

Sim, mas não necessariamente em todos os tipos de contrato.

O seguro-garantia possui características próprias e uma longa trajetória nas contratações públicas. A própria Lei nº 14.133 dedica regras específicas ao produto e, em determinadas obras e serviços de engenharia de grande vulto, permite garantias de até 30% do valor inicial do contrato, associadas à cláusula de retomada.

O título de capitalização não possui a mesma função de acompanhamento ou eventual continuidade da execução.

Sua lógica é essencialmente financeira: existe um valor constituído e vinculado à obrigação.

Por isso, a Capitalização tende a disputar espaço de maneira mais direta nas situações em que o objetivo principal da Administração é contar com uma garantia financeira simples, líquida e de execução previsível.

Em contratos de elevada complexidade, especialmente aqueles em que a capacidade técnica de acompanhar ou garantir a execução possui papel relevante, outros instrumentos podem continuar sendo mais adequados.

A própria existência de quatro modalidades na legislação reforça que não há uma garantia universalmente superior. Há instrumentos com características diferentes para riscos, empresas e contratos diferentes.

### **Mais de 50 editais já aceitaram títulos de capitalização**

A principal evidência de que a mudança legal saiu do papel é a inclusão do produto em editais.

Levantamento publicado em abril de 2026 informa que títulos de capitalização já haviam aparecido como alternativa de garantia em **mais de 50 processos licitatórios** desde a alteração da lei.

O número ainda é pequeno diante do universo de licitações realizadas por União, estados e municípios, mas é relevante porque o instrumento só passou a integrar expressamente a Lei nº 14.133 no fim de 2023.

A Federação Nacional de Capitalização (FenaCap) também vem ampliando a apresentação do produto a gestores públicos e profissionais envolvidos em concessões, PPPs e contratos administrativos. Em 2026, a entidade levou o tema a debates na OAB do Distrito Federal, ao fórum P3C, dedicado a parcerias público-privadas e concessões, e à Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios.

Esse movimento indica que uma parte importante da expansão ainda depende de conhecimento operacional.

A autorização jurídica já existe. Agora, gestores de compras, procuradorias, empresas licitantes e áreas financeiras precisam conhecer como o instrumento é contratado, constituído, resgatado e eventualmente executado.

### **A Capitalização já pode ser considerada uma garantia consolidada?**

Ainda é cedo para dizer que o instrumento atingiu o mesmo grau de consolidação das modalidades mais tradicionais.

Há sinais concretos de avanço, mas também faltam dados públicos mais detalhados sobre:

- quantos editais efetivamente resultaram na contratação de títulos;
- valores garantidos especificamente em licitações públicas;
- perfil das empresas que utilizam o produto;
- segmentos em que a adoção é maior;
- frequência de execução das garantias;
- tempo médio de liberação dos recursos;
- comparação de custos com outras modalidades.

A expansão dos editais mostra aceitação formal crescente. A consolidação, entretanto, dependerá do uso recorrente e da experiência prática dos contratantes.

Para a Administração Pública, uma garantia precisa funcionar não apenas juridicamente, mas também operacionalmente quando é necessário acioná-la.

### **O que pode limitar a adoção?**

O principal limite está na própria característica que oferece segurança ao instrumento: a necessidade de constituir previamente o capital.

Uma empresa que precisa garantir R\$ 1 milhão terá de disponibilizar recursos compatíveis com o valor exigido e mantê-los vinculados durante a vigência.

Isso pode ser vantajoso para negócios com caixa disponível e dificuldade de acessar limites bancários ou securitários.

Para empresas que desejam preservar liquidez, porém, o custo de oportunidade da imobilização pode tornar outras alternativas mais atraentes.

Há também uma barreira de familiaridade.

Seguro-garantia, caução e fiança bancária já integram há décadas a rotina de departamentos jurídicos, financeiros e de compras públicas. O título de capitalização precisa entrar nesse repertório e construir histórico de utilização.

Esse processo exige não apenas divulgação comercial, mas padronização de procedimentos, treinamento de gestores e clareza documental.

### **A modalidade Instrumento de Garantia já possui escala fora das licitações?**

Sim. A utilização do título como garantia não começou com a alteração da Lei de Licitações.

A modalidade já é usada para assegurar obrigações em diferentes tipos de contratos, como locações e outras operações privadas.

No primeiro semestre de 2025, o **Instrumento de Garantia registrou R\$ 1,9 bilhão em receitas**, segundo a FenaCap. O número inclui diferentes aplicações da modalidade e, portanto, não pode ser interpretado como volume destinado exclusivamente às licitações públicas.

A existência dessa base anterior é relevante porque significa que sociedades de capitalização já possuem estrutura operacional para administrar o produto.

A novidade está na abertura de um mercado público potencialmente muito maior.

Quando a Lei nº 14.770 foi sancionada, a FenaCap estimou que aproximadamente R\$ 30 bilhões anuais poderiam ser utilizados como garantias de contratos de projetos, obras e serviços públicos por meio da nova possibilidade legal. Trata-se de uma projeção da entidade, não de volume já realizado.

### **O instrumento pode ampliar a concorrência nas licitações?**

Esse é um dos efeitos potenciais mais relevantes.

Garantias contratuais representam custo e exigem capacidade financeira. Para empresas menores, limites bancários restritos ou dificuldade de acesso ao seguro-garantia podem funcionar como obstáculos à participação em determinados processos.

Ao acrescentar uma modalidade, a legislação amplia o conjunto de opções disponíveis.

Uma empresa que não consiga ou não queira contratar fiança bancária, por exemplo, pode avaliar se o título de capitalização é financeiramente mais adequado.

Isso não elimina a exigência de capacidade econômica para participar da contratação pública. O título exige aporte de recursos. Mas pode alterar a forma como essa capacidade é demonstrada e administrada.

O efeito sobre a concorrência precisará ser medido à medida que houver histórico suficiente de utilização.

### **Qual é o papel da Susep?**

A Susep supervisiona as sociedades de capitalização e regulamenta os produtos oferecidos no mercado.

A autarquia mantém, inclusive, um plano-padrão específico para títulos da modalidade Instrumento de Garantia, embora a adoção desse modelo pelas sociedades seja facultativa.

A evolução do uso em licitações, entretanto, não depende apenas da regulação securitária.

Ela envolve a interação entre a Lei de Licitações, os editais dos órgãos públicos, o entendimento das procuradorias, a atuação dos tribunais de contas e os procedimentos administrativos para apresentação e execução das garantias.

Por isso, a consolidação tende a ser gradual: dependerá tanto da maturidade do mercado de Capitalização quanto da familiaridade crescente do setor público com o instrumento.

### **Capitalização também ganha espaço em concessões e PPPs?**

A discussão já chegou a esse universo, embora a estrutura dos projetos exija análise caso a caso.

Em fevereiro de 2026, a FenaCap participou pela primeira vez do P3C, um dos fóruns dedicados a PPPs e concessões, acompanhando debates sobre garantias e performance contratual. A entidade também participa da discussão de um guia de seguros e Capitalização para garantias em concessões e PPPs.

Projetos desse tipo costumam envolver contratos longos, investimentos elevados e estruturas complexas de financiamento e repartição de riscos.

Nesse ambiente, o título pode integrar a arquitetura de garantias, mas dificilmente será analisado isoladamente. Bancos, seguradoras, resseguradoras, investidores e poder público precisam avaliar como cada instrumento se relaciona com os riscos específicos da operação.

É nesse ponto que a Capitalização começa a testar uma fronteira mais sofisticada de utilização.

### **A mudança legal criou um novo mercado?**

Criou, pelo menos, uma nova possibilidade de mercado.

Antes da Lei nº 14.770/2023, a Capitalização já possuía uma modalidade destinada a garantias contratuais. O que faltava era o reconhecimento explícito dentro da Lei de Licitações.

A inclusão eliminou essa barreira jurídica e colocou o produto formalmente diante de um universo de contratos públicos em todas as esferas de governo.

Desde então, o setor passou da fase de defesa da mudança legislativa para outra, mais difícil: convencer o mercado de que o instrumento funciona na prática.

Os mais de 50 editais identificados são um primeiro sinal.

O próximo estágio será medir quantos títulos foram efetivamente contratados, quais empresas os utilizam, em quais segmentos eles ganham preferência e como se comportam quando a Administração precisa executar a garantia.

### **Da autorização legal à prova de mercado**

A Capitalização já venceu uma etapa importante: deixou de depender de interpretações para ser reconhecida como garantia possível e passou a constar expressamente da principal legislação brasileira de contratações públicas.

Isso, porém, não significa que a disputa esteja decidida.

Seguro-garantia, fiança bancária e caução continuam oferecendo características próprias e possuem histórico muito maior dentro das licitações. O título de capitalização terá de construir sua posição mostrando em quais situações consegue entregar maior simplicidade, previsibilidade ou

acesso.

Seu espaço pode ser especialmente relevante entre empresas que dispõem de recursos, mas possuem limites bancários restritos ou preferem preservar linhas de crédito para outras finalidades.

A expansão dependerá ainda da experiência dos gestores públicos, da clareza dos editais e da produção de dados capazes de demonstrar desempenho.

Por isso, a pergunta que se coloca para os próximos anos não é mais se a Capitalização **pode** ser utilizada em licitações - a lei já respondeu.

A questão agora é saber em quais contratos, para quais empresas e em que escala ela conseguirá se transformar em uma alternativa efetivamente competitiva dentro do sistema brasileiro de garantias.

**Fonte:** CNseg, em 10.08.2026