



ESCOLA NACIONAL de SEGUROS

## **A reestruturação do Seguro Garantia aplicado em Infraestrutura: impactos e desafios**

*Andre Dabus – AD Corretora de Seguros*

# Agenda

- Cenário atual - Infraestrutura no Brasil;
- Licitações : Aspectos Jurídicos;
- Aplicação Seguro Garantia em Obras Publicas, Concessões e PPPs;
- Mudanças previstas na legislação;
- Aprendizado e lição de Futuro;



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Seguro Garantia



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

**Instrumento de Desenvolvimento da  
Infraestrutura no Brasil**

# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil

## Desafios:

- Crise fiscal impõe limitações orçamentárias União, Estados e Municípios;
- Dificuldade para obtenção de linhas de Financiamento;
- Ausência de projetos de engenharia de qualidade;
- Precariedade no planejamento e fiscalização de Obras de Infraestrutura;
- Obras paralisadas ou concluídas muito acima do preço licitado;
- Carência de Infraestrutura Urbana e Social;



# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil

## Oportunidades;

- Demanda crescente projetos de obras e serviços de Engenharia;
- Privatização x Desestatização;
- Concessões e PPPs;
- Mudanças na Legislação de Licitações;
- Pequenas e Médias Empresas terão novas oportunidades...
- Novos mecanismos de financiabilidade;



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil



**Seguro Garantia**



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil



28/10/2015 - 05:00

## Garantia de obras de infraestrutura deverá ter revisão

Por **Janes Rocha**

Um dos resultados da Operação Lava-Jato foi demonstrar a necessidade de revisão do seguro garantia de obras de infraestrutura. A operação policial, que desvendou uma rede bilionária de corrupção envolvendo a Petrobras e as principais construtoras do país, paralisou uma série de obras que estavam contratadas com as empresas envolvidas nas denúncias.

Em tese, o seguro garantia serviria justamente para completar o trabalho. Ficaria para a seguradora a responsabilidade por encontrar um novo operador para concluir as obras já que esse - como o próprio nome diz- é o objetivo do seguro.

Mas, segundo Roberto Westenberger, titular da Superintendência de Seguros Privados (Susep), ao aplicar a Lei de Licitações (8.666) descobriu-se que a cobertura de seguros estava limitada a 5% do valor da obra. "A própria lei limitava a assunção de riscos pelas seguradoras", explica.



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil

**Valor**<sup>ECONÔMICO</sup>

15/03/2016 - 05:00

## 'Performance bond' como um critério de seleção em licitações

Por Maurício Portugal Ribeiro

Recentemente, tem sido comum alguns juristas, em uma reação emocional aos achados da Operação Lava-Jato, defenderem a conveniência de se exigir, em licitações públicas de grandes projetos de infraestrutura, como condição praticamente única de qualificação, o que se chama de "performance bond", isso é o seguro-garantia de cumprimento de contratos com cobertura com valor idêntico ao preço esperado da obra pública.

Em contratos de obra pública, o normal é que se exija seguros-garantia de, no máximo, 10% do valor do contrato. No caso de contrato de obra pública, o valor do contrato é o preço da obra para a administração pública.

A intenção dessa proposta parece ser eliminar todas as outras linhas de corte nas licitações, como, por exemplo, os atestados técnicos de execução de objetos compatíveis e a comprovação de capacidade econômico-financeira das empresas participantes da licitação.

*Seria preciso exigir que as seguradoras que vão emitir seguro-garantia tenham um perfil de crédito adequado*



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil

**Valor**  
ECONÔMICO

28/03/2016 - 05:00

## Performance bonds

Por Jairo Saddi

Há sempre uma solução simples e errada para aqueles problemas complexos. Tem-se alardeado o uso compulsório dos chamados performance bonds como panaceia para todos os males da corrupção descobertos pela Operação Lava-Jato, como meio de purificar o processo de licitação pública, em especial nas obras de infraestrutura. Não resta dúvida de que está em curso uma tentativa de avançar no debate e que o propósito é aperfeiçoar o processo licitatório, mas, convenhamos, esta é uma solução universal que simplesmente está longe de ser perfeita.

Como se sabe, performance bonds, ou seguros de desempenho, são uma espécie de seguro-garantia do cumprimento de determinadas cláusulas, das quais as garantias obrigacionais são gênero. Por exemplo, numa obra pública de R\$ 100 milhões, no edital de licitação, exigir-se-ia como elemento de qualificação um performance bond de idêntico valor. Isso significa que, se a obra não fosse entregue, fosse entregue com atrasos, de modo incompleto, ou fora das especificações contratuais, a seguradora seria açãoada a pagar ou reparar o dano até o limite estipulado de R\$ 100 milhões.

Dizem os defensores da ideia que, um terceiro, que estará recebendo um prêmio para oferecer a garantia, que representa apenas uma pequena porcentagem de sua exposição ao risco, terá todos os incentivos para acompanhar e fiscalizar a obra e garantir que ela seja entregue no prazo, já que seu lucro depende intrinsecamente de não haver o acionamento do seguro, em razão do evento que a seguradora se dispôs a segurar.

*Na verdade, a proposta nada mais é do que transferir o risco de cumprimento das obras às seguradoras*



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Cenário Atual- Infraestrutura no Brasil

## Retomada das obras públicas e novo modelo para o seguro-garantia

» MARCIO SERÔA DE ARAÚJO CORIOLANO

Presidente da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg)

**A**criação do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) pelo presidente interino, Michel Temer, sinaliza a firme intenção do governo federal de ampliar a interação entre o Estado e a iniciativa privada com o intuito de acelerar a execução dos projetos de infraestrutura tão necessários para a retomada do crescimento do país.

Em torno das macromedidas gravitam as preocupações dos governantes e dos cidadãos brasileiros não somente com o cumprimento do cronograma das obras, mas com a qualidade dos serviços prestados, a fim de se evitarem graves acidentes, como o que ocorreu com a ciclovia do Rio de Janeiro. Nesse contexto, considerando que o Poder Público não pode utilizar os recursos da indenização diretamente na obra, sem prévio ajuste de orçamento — e que o fim precípua de toda contratação pública é a conclusão da obra ou serviço —, o seguro-garantia emerge como a única modalidade capaz de atender ao interesse público e à função social da licitação dentro dos prazos e do orçamento originalmente planejados.

Nos últimos anos, o setor de seguros vem participando, ativamente, de uma série de discussões, no âmbito do governo federal, com o intuito de se criar um modelo para o seguro-garantia no Brasil. Diante da relevância e premência do tema foi constituída uma comissão setorial com o propósito de desenvolver uma proposta, já devidamente endereçada às autoridades competentes, que visa o aprimoramento do produto por meio de ajustes na legislação atual.

Nesse momento de fundamental debate sobre a necessidade de ajustes no marco regulatório do seguro-garantia no Brasil,

chamo atenção para o fato de que o New deal — nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, durante o governo do então presidente norte-americano Franklin Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia o país — possibilitou que o produto comprovasse, de fato, sua aplicabilidade.

Hoje, no Brasil, a Lei 8.666/1993 estipula que os participantes do certame ofereçam garantias nos seguintes percentuais: a) 1% do valor estimado do objeto da contratação para a garantia de participação e manutenção da proposta até 5% do valor do contrato para a garantia de execução de sua execução; b) excepcionalmente, até 10% do valor do contrato quando se tratar da execução de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis. Ainda de acordo com a legislação vigente, essas garantias podem ser ofertadas na forma de caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

Importante frisar que é praticamente impossível ao garantidor retomar uma obra interrompida, de modo a assumir todos os sobrecustos decorrentes, com apenas 5% do valor do contrato original. Tal impossibilidade agravaria-se em decorrência do fato de que a maior parte da garantia já seria esgotada com o pagamento das penalidades impostas ao contratado inadimplente.

Diante desse cenário, a proposta do setor de seguros para a criação do novo seguro-garantia — tendo como parâmetros também as melhores práticas do mercado internacional — contempla, entre outros, dois primordiais ajustes que apresento a seguir. O primeiro diz respeito ao aumento de 1%

para 5% do percentual da garantia destinada a assegurar a assinatura o contrato ao fim do processo licitatório. Tal medida desencorajaria a participação no processo licitatório de interessados que não disponham de capacidade efetiva para a realização do objeto.

O segundo ajuste aborda a execução do contrato. As seguradoras propõem um aumento substancial da importância segurada da garantia de performance de 5% para 30% do valor do contrato. Estudos internacionais indicam que esse percentual, quando somado ao saldo residual da contratação original, seria adequado para que a empresa fizesse frente ao sobrecusto de uma nova contratação e procedesse à finalização do empreendimento. Ademais, o percentual de 30% já representaria um incremento arrojado de 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.

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal vários projetos de lei que abordam a temática de um novo modelo para o seguro-garantia no Brasil. Tal interesse pelo assunto só demonstra, sem sombra de dúvida, que diante do atual quadro conjuntural brasileiro, o produto trará grandes contribuições para assegurar o desenvolvimento das essenciais obras de infraestrutura. E é exatamente por isso que qualquer mudança deve, sim, ser exaustivamente debatida entre os agentes envolvidos. Este é o momento de união, de parcerias e de trabalho conjunto e profícuo em prol do resgate da confiança e da segurança em relação ao futuro do país.



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Aspectos Jurídicos de licitações



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

**Constante Evolução**

# Aspectos Jurídicos de licitações



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Aspectos Jurídicos de licitações

## Constituição Federal:

### Capítulo VII - Da Administração Pública

#### Seção I - Disposições Gerais

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**



# Aspectos Jurídicos de licitações

## Constituição Federal:

**Art. 175.** Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I- o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.



# Licitações: Aspectos Jurídicos

## Lei 8.666/1993 Empreitada

- Projeto Básico;
- Obras; Serviços;
- Ausência de incentivo para fazer melhor e bem feito;

## Lei 8.987/1995 Concessão Comum

- Projeto Básico e Executivo;
- Concessionário é remunerado pelo usuário do serviço;

## Lei 11.079/2004 PPPs

- Projeto Básico e Executivo;
- Construir, Equipar, Manter e Operar;
- Concessionário remunerado pelo usuário e Estado;
- Remuneração atrelada a Metas e indicadores de desempenho;

## Lei 12.464/2011 RDC – Regime diferenciado de Contratação

- Objeto definido em lei;
- Contratação Integrada;
- Projeto Básico e Executivo;

# Licitações : Aspectos Jurídicos

## Garantias:

**Lei 8.666/1993  
Empreitada**

**Artigo 31** – Garantia propostas de até 1% do valor estimado do objeto da contratação;  
**Artigo 56** – Ausência Obrigatoriedade exigência de Garantias; Caução em Dinheiro, Títulos da Dívida, Seguro Garantia e Fiança Bancária; Não superior a 5% do Valor do contrato, podendo chegar a 10% ...

**Lei 8.987/1995  
Concessões**

**Concessão Comum** -  
**Artigo 18** – Observância no que couber as normas gerais de licitação;  
**Artigo 23 - Concessões precedidas de obras públicas** : exigência de garantias de fiel cumprimento ;

**Lei 11.079/2004  
PPPs**

**Concessão Administrativa e Patrocinada**  
Artigo 5- As cláusulas dos contratos de PPPs devem atender disposto no artigo 23 da lei 8987/1995  
**VIII - Garantias de execução suficientes e compatíveis com o ônus e riscos envolvidos, observados limites previstos na lei 8.666/1993**

**Lei 12.491/2011  
Lei 12.980/2014  
RDC**

Não há previsão para aplicar os limites previstos no artigo 56 da lei 8666/1993;  
**Artigo 4-** Condições de aquisição, de seguros, de garantias ... **compatíveis com as condições do setor privado.**  
DNIT : Contratação Integrada - Garantia execução equivalente a 30 % valor do Contrato;

# Seguro Garantia em Obras Publicas, Concessões e PPPs

**Como definir o valor das  
garantias nas contratações  
Publicas ?**



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Seguro Garantia : Experiência Internacional

**TABELA 7.1 – “CONSTRUCTION BONDS” POR ESTADO – EUA**

	<b>Estado</b>	<b>Algumas características</b>
1	Alabama	No mínimo, 50% do valor da obra, a partir de US\$ 50 mil
2	Alaska	Para obras até US\$ 1 milhão, 40% do valor
3	Arizona	100% do valor da obra, mas acima de US\$ 100 mil
4	Arkansas	100% do valor da obra, mas acima de US\$ 20 mil
5	California	100% do valor da obra, mas acima de US\$ 25 mil
6	Colorado	100% do valor da obra, mas acima de US\$ 50 mil
7	Connecticut	100% do valor da obra, mas acima de US\$ 100 mil
8	Delaware	100% do valor da obra
9	District of Columbia	No mínimo, 50% do valor da obra



# Seguro Garantia : Experiência Internacional



## Colômbia:

Variam pelo tipo e valor dos contratos  
De 0,5% até 10%



## México

Obrigatoriedade de garantias  
Seguro Garantia de 20% valor Contratos



## Europa

Predominância Fiança Bancária  
Em media 10% valor Contratos



## Canadá

Segurador pode concluir contrato  
Variam de 50% a 100% valor contrato



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Seguro Garantia : Experiência no Brasil

## Valor da Garantia em Obras Publicas, Concessões e PPPs

- Legislação atual é falha e esta sendo revista;
- Contrato para Execução de Obras e Serviços Públicos são diferentes de Concessões Comuns, Administrativas e Patrocinadas (PPPs);
- Garantias de Execução - Princípio indenizatório deve estar vinculado a apuração do “sobre custo” para substituição da parte inadimplente;
- Em 2012, estudo realizado pela CNSEG, concluiu que o Mercado Segurador brasileiro tinha capacidade para absorver a elevação dos valores das garantias nas contratações públicas para até 45% dos valores dos contratos;
- **Momento atual ....** *“Em busca de um novo modelo que não produza efeitos colaterais indesejados”*



# Garantias :Mudanças previstas na legislação;

## PLS 559/2013 – Relator Katia Abreu ( 60 ementas)

- Define como obras e serviços de grande vulto valor acima R\$ 100 milhões;
- Permanece a não obrigatoriedade de exigência de garantias;
- Valor poderá atingir 100% desde que comprovado por parecer técnico ;
- Ausência definição base de calculo;
- Seguro Garantia – Possibilidade de clausula que vincule a seguradora assumir as obrigações contratadas ( Retomada Obra);

## Substitutivo Senador Fernando Bezerra ( 13/07/2016)

- A Garantia mínima para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto deverá variar entre 10% e 30% do valor inicial do contrato, podendo, em situações excepcionais, ser fixado em percentual superior ao limite de 30%.
- Demais casos , poderá variar entre 5% a 20%;
- Justificativa do % da garantia deverá constar no Edital;
- Versa sobre *Step in Rights* da seguradora;
- Matriz de Riscos



# Garantias :Mudanças previstas na legislação;

PL 2391/2015 - Julio Lopes - PP /RJ (Câmara dos Deputados)

- PL 1242/2015 – Substitutivo – Relator – Fábio Mitidieri (PSD-SE);
- Seguro Garantia Licitante não superior a 2%;
- Possibilidade edital prever obrigatoriedade contratação Seguro Garantia;
- Limite da Garantia equivalente a 30% do valor do contrato;
- Seguradora responsável por concluir a obra;

Ementa Aditiva a MP 727 ( instituiu PPI) Julio Lopes 18/05/16

Seguro-Garantia – modalidade de seguro que visa garantir a plena realização de objeto contratado ...

- Regra geral – Não obrigatoriedade de Garantias;
- Regra Geral - Garantia Licitante 2% e Execução 5%;
- Contratos Administrativos valor global superior a R\$ 7.500.000,00 poderá ser obrigatório a contratação Seguro Garantia;
  - Nesta hipótese, será de pelo menos, 30% (trinta por cento) do valor do contrato, a depender dos riscos e da complexidade do projeto ...



# **Mudanças previstas na legislação;**

## **Propostas de Mudanças na legislação :**

### **Projeto de Lei PPP Mais ( 2015)**

- Afasta os efeitos da Lei 8666;
- Eliminação da obrigação das empresas estrangeiras abrirem subsidiárias para disputar eleições no Brasil;
- Eliminação de atestação técnica;
- Transferência etapas pré-qualificação ao Segurador privado;
- Garantia Licitante até 10%...
- Garanta execução Integral ( até 100%)

VI - para a habilitação econômico-financeira será obrigatória, em qualquer caso, a apresentação de certidão negativa de falência, podendo o edital exigir, ainda:

a) **garantia de proposta de valor suficiente, nunca superior a 10% (dez por cento) da soma dos investimentos estimados para o empreendimento, que será executada se o licitante não honrar a proposta;**

b) **compromisso, de instituição de primeira linha, de celebração de contrato de seguro-garantia quanto ao cumprimento da totalidade das obrigações do contrato público-privado, cujo valor será indicado no edital; e**



# **Mudanças previstas na legislação;**

## **Propostas de Mudanças na legislação :**

### **Medida Provisória 727 de 12/05/2016**

- Programa de Parcerias de Investimentos – PPI
- Ampliar e fortalecer a interação entre Estado e Iniciativa Privada;
- Foco nas Concessões Comuns, Administrativas e Patrocinadas ...;
- Estimular desenvolvimento econômico e social do País;
- Expandir com qualidade a Infraestrutura publica;
- Promover ampla e justa competição
- Assegurar a estabilidade e a segurança jurídica
- Fortalecer o papel regulador do Estado;
- Será regulamentado por meio de decretos definindo medidas de desestatização a serem implementadas;



# Quais mudanças no Mercado serão necessárias?

- 1) Alterar a legislação vigente para permitir ao Segurador assumir o lugar do licitante/contratado inadimplente e contratar outra empresa para terminar a obra/executar os serviços sem necessidade de uma nova licitação;
- 2) Tornar o processo de execução do contrato de contragarantia firmado entre Tomador da Garantia e o Segurador mais célere;
- 3) Rever os parâmetros técnicos de autorizações da Susep para os seguradores que operam com Seguro Garantia;
- 4) Seguradores devem aprimorar seu processo de subscrição de riscos e acompanhamento dos contratos garantidos, diante da ampliação do grau de responsabilidade;
- 5) Avaliar o impacto do aumento dos custos do projeto/empreendimento motivado pela elevação dos prêmios das apólices de seguros garantia;



# Quais mudanças no mercado serão necessárias?

- 6) Considerar os efeitos da possível exigência de rating para os seguradores por parte da Administração Pública (no caso garantias integrais)
- 7) Avaliar o impacto da possível “concentração de mercado” diante de um provável afastamento de empresas pequenas e medias do certame licitatório que poderiam não atingir as condições mínimas exigidas pelos seguradores e ou bancos para emissão de garantias dentro do novo padrão exigido;
- 8) Aferir se o mercado segurador e ressegurador brasileiro/internacional estará capacitado para assumir a ampliação do volume de garantias, visto que em 2012, estudo da CNSEG concluiu que os Seguradores teriam capacidade para assumir elevação das garantias em até 45% dos contratos.



# Conclusão : Aprendizado e lição de Futuro;

- O Mercado de Seguros é componente essencial desta “engrenagem” que movimenta a economia do País;
- O Seguro Garantia é fundamental para manutenção do equilíbrio das relações contratuais Publicas e Privadas;
- A ampliação dos limites das garantias é uma realidade;



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

# Obrigado !



ESCOLA NACIONAL  
de SEGUROS

[www.funenseg.org.br](http://www.funenseg.org.br)

**André Dabus – AD Corretora de Seguros Ltda**  
[andre.dabus@ad.com.br](mailto:andre.dabus@ad.com.br)  
Fone: 11 3074 5000 11 99630- 5000