

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

A EFETIVIDADE DA GARANTIA CONTRATUAL EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA: O CASO DO DNIT NO CEARÁ.

Autor: Lucas Grandi Fernandes
Orientador: Profº Dr. Napiê Galvê Araújo Silva
Coorientadora: Prof.^a. Dr.^a. Andréia Moreira da Fonseca Boechat



- ✓ **Discente:** Lucas Grandi Fernandes
- ✓ **Professor Orientador:** Dr. Napiê Galvê Araújo Silva
- ✓ **Professora Coorientadora:** Dr^a. Andréia Moreira da Fonseca Boechat

- ✓ **Dissertação Vinculada:** A EFETIVIDADE DA GARANTIA CONTRATUAL EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA: O CASO DO DNIT NO CEARÁ.

- ✓ **Data de Defesa:** 28/09/2023

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

Publicação que divulga os resultados da pesquisa proveniente da dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

APRESENTAÇÃO

Este relatório técnico tem como objetivo apresentar uma síntese dos resultados provenientes da dissertação “A efetividade da garantia contratual em obras de infraestrutura: o caso do DNIT no Ceará”.

Nesta pesquisa buscou-se identificar, por meio de um estudo de caso, a efetividade da garantia contratual em obras de infraestrutura no âmbito do DNIT entre 2012 e 2021 no Estado do Ceará.

Para que a meta proposta fosse alcançada, foi construído um banco de dados contendo todos os contratos de engenharia celebrados nos anos de 2012 a 2021 no âmbito do DNIT no Estado do Ceará. Ao todo foram analisados 102 contratos, e os dados, de natureza secundária, foram obtidos por meio de acesso aos sistemas corporativos da entidade pública.

POR QUE IMPORTA ESTUDAR ESSE TEMA?

- ✓ Um dos problemas mais graves enfrentados pelas organizações públicas é a não conclusão de obras públicas que, por vezes, ficam anos paralisadas. Essa questão é um assunto de grande interesse tanto para a sociedade quanto para as autoridades governamentais. Ao longo dos anos, houve muitos debates e esforços feitos para reduzir o desperdício decorrente da paralisação de tais projetos no país (BRASIL, 2018, p. 1).
- ✓ De acordo com o Tribunal de Contas de União – TCU, a paralisação de uma obra causa diversos danos difíceis de quantificar, incluindo os custos relacionados à deterioração e manutenção das estruturas, a perda dos serviços já executados e o prejuízo resultante da falta dos benefícios sociais que o projeto originalmente pretendia oferecer .

POR QUE IMPORTA ESTUDAR ESSE TEMA?

- ✓ Segundo auditoria operacional realizada em fevereiro de 2018 (TC 011.196/2018-1) pela corte de contas da União, existia o total de 2.292 obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC paralisadas, representando o total de R\$ 127.421.780.797,36 em valor de contratos firmados com a Administração Pública.
- ✓ Nesse contexto, o Senado Federal criou em 2016 a Comissão Especial das Obras Inacabadas para examinar a situação das obras não finalizadas no Brasil. Durante o período em que a comissão esteve em atividade, foi constatado por meio do Relatório Preliminar que cerca de 1.600 obras em todo o país não foram finalizadas.

POR QUE IMPORTA ESTUDAR ESSE TEMA?

- ✓ Nesse relatório, verificou-se que as obras foram interrompidas devido a diversas razões significativas, que abrangem uma série de circunstâncias específicas, incluindo: abandono por parte da empresa responsável; restrições ambientais; ações judiciais em curso; limitações orçamentárias e financeiras; paralisação preventiva por órgãos de controle; questões técnicas; pendências relacionadas à titularidade da propriedade ou processos de desapropriação; bem como outros motivos.
- ✓ Nesse sentido, segundo o TCU , quando a Administração consegue avaliar de maneira adequada esses elementos - fiscalização eficaz combinada com uma gestão competente, capacitação e aprimoramento de sua equipe técnica, adoção de medidas preventivas para desenvolver projetos mais precisos que estejam alinhados com as necessidades da comunidade e minimizando a lacuna temporal entre o planejamento e a execução da obra, além de garantir o financiamento de forma oportuna - o risco de ocorrer a paralisação de uma obra é reduzido.

POR QUE IMPORTA ESTUDAR ESSE TEMA?

- ✓ Assim, nesse contexto de eficácia na fiscalização alinhada com uma competente gestão, pondera-se que a exigência e gestão adequada da garantia contratual por parte da administração pública federal brasileira pode reduzir as chances de haver obras públicas inacabadas, bem como o desperdício de recursos públicos, o que contribuiria para o alcance dos resultados estipulados pelas políticas públicas legalmente estabelecidas. É nesse contexto de obras públicas e exigência e gestão adequada da garantia contratual que esta pesquisa realizará um estudo de caso das obras de infraestrutura de transportes realizadas sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) entre os anos 2012 e 2021.

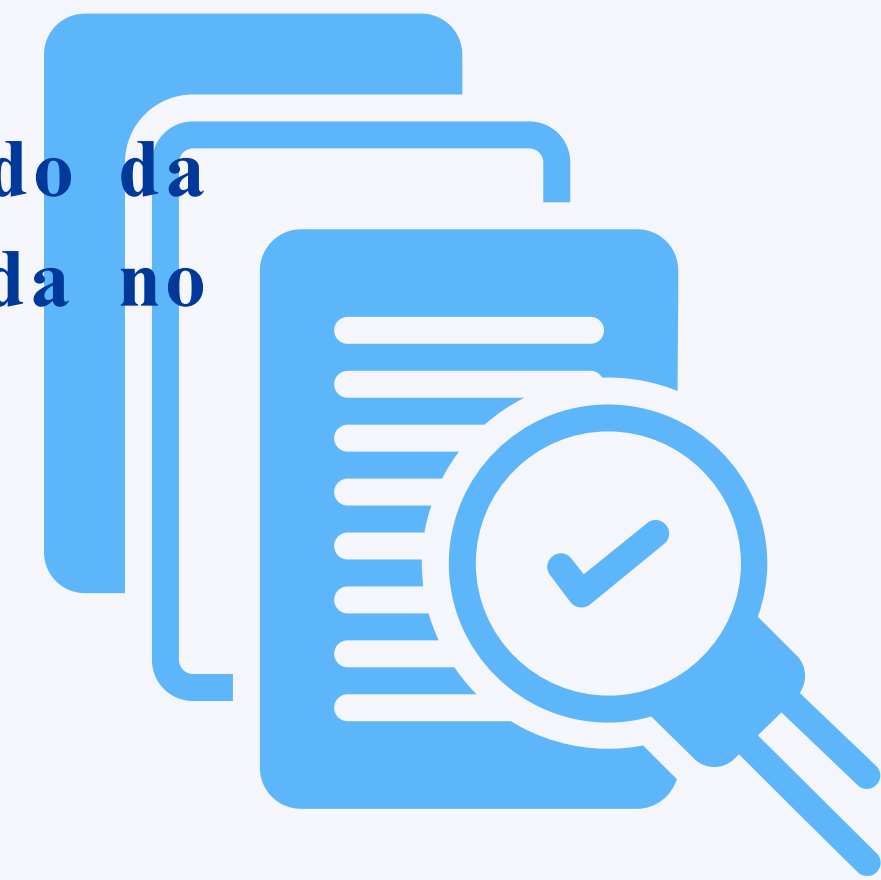
A QUEM IMPORTA?

- ✓ **Âmbito acadêmico** - abordar um tema eminentemente atual, uma vez que recentemente houve alteração do marco licitatório brasileiro com a publicação da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, trazendo mudanças no mecanismo de garantia de execução dos contratos de obras públicas no Brasil.
- ✓ **Âmbito governamental** - o estudo contribui demonstrando que a garantia de execução contratual pode ser um mecanismo de mitigação de riscos para a Administração Pública.
- ✓ **Âmbito regulatório** - a pesquisa mostrou aspectos e características de como o mercado de regulação do seguro garantia funciona no Brasil, bem como aponta as melhorias que podem ocorrer a luz das experiências internacionais.

RECOMENDAÇÕES

Os resultados alcançados na dissertação em questão forneceram dados sólidos que embasaram algumas **recomendações para cada âmbito** que a temática afeta.

No relatório, é apresentado um quadro explanando o **resultado** obtido da pesquisa, a sua respectiva **conclusão** e a **recomendação** fundamentada no resultado obtido.



RECOMENDAÇÕES

RESULTADO	CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO
Houve sanção administrativa que envolveu aplicação de multa e devolução de valor no âmbito de dez contratos, no entanto o valor penalidade foi superior em média 2,70 vezes o valor da apólice do seguro garantia.	A garantia de execução do contrato se mostrou pouco efetiva, uma vez que não seria capaz de cobrir, em todos os casos, o dano ao erário decorrente das sanções administrativas.	Cabe aos gestores públicos, atentarem para a exigência em percentuais maiores de seguro garantia nos editais de licitação e contratos administrativos nas futuras contratações à luz da nova lei de licitações e contratos.
Verificou-se que a houve casos em que a aplicação da multa foi superior em até 5 vezes, ou seja, o percentual de garantia para cobrir o dano deveria ser de 25%, no entanto, a nova lei só permite o percentual máximo de 10% do valor do contrato para os contratos que não sejam de grande vulto.	Baixa efetividade do dispositivo legal, uma vez que só permite majorar o percentual para até 30% nos casos de obras públicas de grande vulto (acima de 200 milhões de reais)	Cabe ao legislador brasileiro no âmbito do Congresso Nacional rever a nova lei de licitações e contratos no que tange ao art. 99 da Lei nº 14.133/2011, para que permita à Administração Pública exigir até 30% de garantia de execução contratual para os contratos de obras públicas que não sejam de grande vulto.



RECOMENDAÇÕES

RESULTADO	CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO
De acordo com a Matriz de Correlação, verificou-se uma forte correlação entre as variáveis “ocorrência de atraso por culpa da empresa” com “ocorrência de falhas na execução” e “aplicação de penalidades”	Os motivos dos atrasos ocasionados pelas empresas foi; dificuldade financeira da empresa, ausência de capacidade técnica necessária para o tipo de intervenção de engenharia, quantitativo de mão-de-obra inferior para a consecução do objeto contratado no prazo previsto e desmobilização total ou parcialmente de equipe de trabalho para outras obras ou serviços.	Cabe aos gestores públicos aperfeiçoarem os mecanismos quando forem contratar e licitar novas empresas para avaliarem a real capacidade técnica e saúde financeira da empresa à luz da legislação licitatória, bem como aperfeiçoarem os mecanismos de gestão e fiscalização contratual.
Verificou-se que houve prescrição do direito de aplicação de sanção administrativa em 7 contratos nos anos de 2012 e 2015	Conclui-se que a Administração perdeu o direito de cobrar o dano ao erário ocasionado pela contratada em 3 contratos onde a sanção seria de multa, mas, por culpa do próprio ente público, não se pode dar prosseguimento à cobrança	Cabe aos gestores públicos aperfeiçoarem os mecanismos de gestão e fiscalização contratual, para que casos como estes não ocorram novamente, embora tenha percebido que não houve mais casos dessa natureza, podendo inferir uma melhora nesse aspecto.



RECOMENDAÇÕES



RESULTADO	CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO
Verificou-se que houve sucesso em apenas um contrato (990/2017) no acionamento e recebimento de valor da garantia de execução do contrato, porém o valor não foi suficiente para cobrir o dano e houve excessivo tempo para a restituição aos cofres públicos.	Concluiu-se que a garantia não foi efetiva, uma vez que não cobriu a totalidade do dano ao erário. Além disso, houve intempestividade no que tange ao tempo decorrido de 545 dias entre a data do fato (dano) até a data do efetivo ressarcimento ao erário por parte da seguradora.	Cabe aos gestores públicos, atentarem para a exigência em percentuais maiores de seguro garantia nos editais de licitação e contratos administrativos nas futuras contratações à luz da nova lei de licitações e contratos, bem como verificar a possibilidade de prever a cláusula de retomada conforme a novidade trazida no art. 102 da Lei 14.133/2021.
Verificou-se que a Administração não obteve sucesso no trâmite de acionamento do seguro garantia no âmbito do contrato nº 755/2015, uma vez que a seguradora alegou que houve omissão do segurado e demais questões conforme os normativos da SUSEP.	Conclui-se que houve falha da Administração Pública no acionamento do seguro garantia por não observância aos trâmites prévios que são previstos nos normativos da SUSEP.	Cabe aos gestores públicos aperfeiçoarem os mecanismos de gestão contratual no que tange especificamente à capacitação de servidores relacionada aos normativos vigentes da SUSEP sobre o seguro garantia.

RECOMENDAÇÕES

Apesar de no Quadro terem sido apresentadas as recomendações voltadas aos gestores públicos e ao legislador, todos os resultados obtidos podem servir de fonte para outras pesquisas mais aprofundadas.

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos comprovam que a **garantia de execução contratual**, prevista na legislação brasileira, **se mostrou pouco efetiva**, uma vez que, em todos os casos que ocorreu a aplicação de multa por parte da Administração Pública, o valor coberto pela apólice do seguro garantia não foi suficiente para cobrir o dano ao erário.

Considera-se por fim que o **estudo possui contribuições acadêmicas, governamentais e regulatórias**, conforme demonstradas por este relatório.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 011.196/2018-1. **Diagnóstico das obras paralisadas. Identificação das principais causas e das oportunidades de melhoria. Recomendações. Monitoramento.** Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1079%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 . Acesso em: 09 Set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Preliminar da Comissão Especial das Obras Inacabadas – 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2061> . Acesso em: 10 Set. 2023.