



RBGP
Revista Brasileira de Gestão Pública
V. 4, n. 1, 2025

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp>

ISSN 2965-5706



PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS RISCOS ASSOCIADOS NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU – PR

José Antonio Cescon^{a,1}

^a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste),

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:
Obras Públicas;
Fiscalização;
Avaliação de
Riscos.

Keywords:
Public Works;
Inspection;
Risk Assessment.

RESUMO

O estudo tem como objetivo mapear o processo de gestão de obras públicas, no município de Foz do Iguaçu, por meio da verificação dos riscos associados de nove obras, concluídas ou em andamento em 2022. Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e natureza aplicada. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, a partir da análise dos editais de licitação, contratos e relatórios de fiscalização extraídos do site de transparência do município, com análise respaldada pelas orientações dos manuais e normas da Controladoria-Geral do Município, do Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Constatou-se que os maiores riscos na gestão dos contratos estão relacionados à verificação dos procedimentos administrativos, envolvendo, em especial, questões trabalhistas e previdenciárias, que podem gerar ônus ao erário no futuro. Em relação à fiscalização técnica das obras, embora existam registros suficientes para atestar aspectos legais e técnicos, constatou-se a ausência de formalização de normas próprias ou protocolos que padronizem os procedimentos das equipes de fiscalização e os relatórios de engenharia. O estudo fornece recomendações que podem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e fiscalização de obras públicas, promovendo o aprimoramento da aplicação das receitas públicas.

ABSTRACT

This study aims to map the public works management process in the municipality of Foz do Iguaçu by verifying the associated risks of nine projects, completed or underway in 2022. It is a descriptive study with a qualitative approach and applied nature. Data collection was carried out through documentary research, based on the analysis of bidding documents, contracts, and inspection reports extracted from the municipality's transparency website, with analysis supported by the guidelines of the manuals and standards of the Municipal Comptroller General's Office, the Court of Auditors of Paraná (TCE/PR), and the Comptroller General of the Union (CGU). It was found that the greatest risks in contract management are related to the verification of administrative procedures, especially involving labor and social security issues, which may generate costs to the public treasury in the future. Regarding the technical supervision of the works, although sufficient records exist to attest to legal and technical aspects, the absence of formalized

¹ cescon@cescon.adm.br

norms or protocols that standardize the procedures of the inspection teams and engineering reports was noted. The study provides recommendations that can contribute to improving the management and supervision of public works, promoting the better application of public revenues.

1. Introdução

No Brasil os recursos disponíveis para investimentos promovidos pelo setor público são cada vez mais escassos diante da crescente demanda social por educação, saúde, segurança e políticas de garantia de uma renda mínima. Neste cenário, a identificação dos procedimentos e rotinas adotados pelos gestores e fiscais de contratos de obras públicas, tal como neste estudo, fornece um diagnóstico que permite a implementação ou aperfeiçoamento de ferramentas normativas e/ou técnicas para ampliar a transparência, tornar mais eficientes os investimentos e reduzir desvios de finalidade, possibilitando a adequada aplicação dos recursos públicos investidos em equipamentos, tais como escolas, unidades de saúde, centros de educação infantil e outros. Resultados do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, PNPC (TCU, 2021a), apresentados em dezembro de 2021, mostraram que menos de 2% das organizações públicas brasileiras possuíam um sistema de proteção adequado contra ações que pudessem colocar em risco o dinheiro dos contribuintes. Conforme esse mesmo estudo, os números indicam que: 87% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas de prevenção à corrupção; 90% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas de detecção da corrupção; 92% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas para investigar a corrupção.

No Brasil, conforme Biason (2019), há registros de corrupção governamental desde o século XVI, quando era comum que funcionários públicos transgredissem as regras e facilitassem o contrabando de pau-brasil e minerais como ouro e diamante. Para esse autor, a corrupção precisa ser entendida a partir de uma perspectiva multidisciplinar, já que reúne elementos políticos, históricos, econômicos, culturais, filosóficos, antropológicos que se misturam e formam a maneira de agir da sociedade.

A política contemporânea brasileira convive com escândalos de corrupção. Porém, nenhum desses escândalos resultou em tantas prisões, delações premiadas e espaço na mídia quanto à Operação Lava Jato. Depois dela, palavras como “corrupção ativa e passiva”, “peculato”, “prevaricação”, “concussão” - que são crimes previstos pelo código penal -, tornaram-se termos comuns à população brasileira. Boa parte desses desvios de conduta está relacionada aos processos de licitação e à execução de contratos de obras públicas, muitas vezes elaborados sem o rigor necessário, pela falta de planejamento adequado, pela inadequada avaliação de riscos de ordem legal, econômicos e ambientais, que acarretam desperdício de recursos públicos e baixa qualidade nas construções realizadas (Medeiros & Silveira, 2018; TCU, 2018).

Quando as regras são bem definidas e publicizadas, há redução do risco de corrupção, fato que, lamentavelmente, observou-se em Foz do Iguaçu em 2015 e 2016, conforme investigações do Ministério Público Federal, realizadas no bojo da Operação Pecúlio (MPF, 2016). Esse fato culminou inclusive na perda de direitos políticos de agentes públicos por supostas contratações irregulares ou pela inexecução adequada de contratos. Embora essas decisões ainda possam ser revistas em instâncias superiores da Justiça, a sociedade já foi penalizada, diante da baixa qualidade de obras contratadas e, em alguns casos, pagas e não realizadas.

Dessa forma, assim como na maior parte dos municípios brasileiros, em Foz do Iguaçu é necessário um diagnóstico acerca da fiscalização das obras públicas, buscando identificar os riscos associados. Para tanto, este estudo foi norteado pela seguinte questão: Como é realizado o processo de gestão e fiscalização de obras públicas contratadas pelo município de Foz do Iguaçu?

Para responder a esse problema de pesquisa foram verificados 39 aspectos relevantes relacionados à fiscalização administrativa e técnica das obras selecionadas, a partir da análise dos editais de licitação, contratos e relatórios de fiscalização disponíveis no Portal da Transparência municipal, considerando o Manual de Fiscalização de Contrato do MPT e manual de Fiscalização de Contratos do TCE/PR.

Assim, este estudo, além de contribuir com as discussões sobre o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos em obras municipais, fornece um diagnóstico e propõe ações a serem adotadas pelos gestores e fiscais de contratos, para que suas atribuições sejam realizadas com segurança, e contribuam para a melhoria da eficiência no acompanhamento de obras públicas de Foz do Iguaçu.

Para tanto, sua estrutura compreende cinco seções principais, sendo que a primeira corresponde à presente introdução. Na segunda seção é apresentado o referencial teórico que fundamenta a análise. Posteriormente, na terceira seção são descritos os procedimentos metodológicos, seguidos, na quarta seção, dos resultados obtidos. Por fim, na quinta seção são apresentadas as considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1 Bases legais de conformidade

A percepção da população, segundo Messa (2019), é de que os níveis de corrupção têm aumentado no âmbito da Administração Pública Brasileira, principalmente diante dos escândalos relacionados a fraudes e desvios de recursos públicos. Assim, é importante que sejam criados mecanismos de controle que exijam a conduta proba dos seus agentes, dentre os quais se destaca a Transparência, elemento essencial para o *compliance* (Messa, 2019).

Frente a este cenário, avanços importantes vêm sendo observados no Brasil, como a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que traz no seu bojo benefícios ou redução de sanções para organizações que adotem programas de *compliance*. É um avanço importante no combate aos desvios de recursos públicos, porque estimula o setor privado a implantar uma cultura de correção dos seus atos, bem como de proteção de sua imagem diante da sociedade.

Diferente do setor privado, que pode escolher quem fornecerá determinado bem ou serviço, salvo raras exceções, toda contratação pública passa por um procedimento administrativo chamado Licitação. De acordo com Justen Filho (2021), a licitação disciplina a competição entre empresas para que o setor público, por meio de um processo concorrencial, possa selecionar a proposta mais vantajosa, em termos de qualidade e preço na contratação.

Diante da obrigatoriedade do poder público em licitar, é preciso conhecer a Lei nº 14.133/2021, chamada nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, porque substituiu a partir de janeiro de 2024 a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e a Lei nº 12.462/2011.

Essa nova Lei de Licitações traz vários avanços relacionados à gestão e fiscalização dos contratos públicos, com destaque para a inclusão da possibilidade de cometimento de crime, prevista no seu artigo 178, com caracterização no Código Penal, artigo 337-E, a quem admitir, possibilitar ou der causa à contratação direta sem previsão normativa, desrespeitando as normas competitivas.

Dessa forma, essas normas são as bases para a construção de ferramentas de controle da gestão pública, aliadas aos regulamentos e às expertises dos tribunais de contas, controladorias dos municípios, estados e da União, responsáveis por apurar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados.

2.2 Desafios para gestão e fiscalização de contratos diante da Nova Lei de Licitações

A Lei nº 14.133/2021 traz avanços significativos em relação à obrigação do poder público de estar mais atento à gestão e à fiscalização dos contratos que firmar com o setor privado. Como no setor público só é possível ao gestor agir baseado no que está previsto em norma, a Nova Lei de Licitações impõe ao contratado a obrigação de facilitar, por exemplo, o acesso às informações sobre os recursos humanos alocados para execução dos seus contratos, previsto no art. 6, inciso XVI-C, bem como permite vedar a participação em processo licitatório de qualquer pessoa que possa, direta ou indiretamente, atuar na execução de contrato, estendendo essa proibição ao cônjuge, companheiro ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau (Brasil, 2021).

Assim, a nova Lei busca a modernização do sistema de contratação promovida pelo poder público, com uso mais intensivo dos meios eletrônicos, com a possibilidade de exigir seguro-garantia para obras e serviços de engenharia como forma de evitar atrasos de execução dos contratos, bem como o abandono de contratos iniciados sem que haja consequências rigorosas para quem deixa de cumprir o acordado (Nardone, 2022).

Além disso, o Planejamento ganha o *status* de Princípio no caput do art. 5º, da Lei nº 14.133/2021. Isso é relevante na medida em que quanto melhor for o planejamento de uma contratação, menores são as possibilidades de erros. De acordo com Teixeira (2024), o princípio do planejamento representa o dever de previsão das ações futuras, possibilitando a adoção de providências adequadas e satisfatórias para que os objetivos sejam alcançados.

A nova Lei de Licitações extinguiu as modalidades Convite e Tomada de Preços, a fim de evitar o direcionamento nas contratações públicas, e o risco de superfaturamento e corrupção (Brasil, 2021). O Diálogo Competitivo, previsto no art. 28, inciso IV, trouxe a possibilidade dos entes públicos, antes de iniciarem o procedimento licitatório, conhecerem as melhores alternativas e soluções para suas demandas, bem como sejam capazes de mapear riscos decorrentes das alternativas disponíveis para a contratação desejada.

Outro avanço proposto é que “as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica”, como prevê o art. 17, § 2º, que, embora já existisse na legislação anterior, agora ficou expressa sua prevalência, oferecendo amplitude às disputas, com conseqüente possibilidade de o contratante obter melhores propostas.

A Nova Lei, em seu art. 33, apresenta como critérios de julgamento: menor preço; maior desconto (derivado do pregão); melhor técnica ou conteúdo artístico; técnico e preço; e maior retorno econômico. Esse último critério é inovador e está relacionado à eficiência na realização de obras e fornecimento de bens, com a finalidade de proporcionar economia ao contratante com a redução de despesas correntes, pois há a possibilidade de que os licitantes demonstrem tecnicamente como se dará a diminuição da despesa corrente (Brasil, 2021).

Outro ponto de destaque é a relevância atribuída à fiscalização dos contratos terceirizados, expressa no capítulo III, do artigo 169 ao 176. Nele consta que as contratações públicas “deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante a adoção de recursos de tecnologia da informação” (Lei nº 14.133, 2021).

Dentre esses aperfeiçoamentos dos procedimentos de licitação, a nova lei destaca a importância da adoção, de programas de integridade ou *compliance*, de forma institucionalizada, como afirma Silva e Brunozi Junior (2022), na qual o Estado possa exercer seu poder de fiscalização, de inibição e combate aos mais diversos tipos de desvios, transformando culturalmente a forma de pensar e agir dos que operam a máquina pública.

2.3 O município de Foz do Iguaçu

A Prefeitura de Foz do Iguaçu está estruturada com 25 órgãos capazes de efetuar despesas para cumprir suas atribuições, sendo 19 destes órgãos da administração direta e seis da administração indireta (PMFI, 2024). No ano de 2022 o Município empenhou cerca de 78,5 milhões em obras públicas, o que equivaleu a 6% do seu orçamento total. Esses recursos foram aplicados na construção, ampliação e reforma de escolas, centros de educação infantil, unidades de saúde, calçamento, asfalto e outras obras que, quando da sua execução, são fiscalizadas por profissionais da Secretaria Municipal de Obras, órgão composto por seis diretorias: Obras; Serviços e Manutenção; Iluminação Pública; Pavimentação; Produção Asfáltica e Manutenção Viária.

Esse percentual demonstra que pouco do que é arrecadado pela União é destinado para os investimentos, fato este que não é estranho aos estados e municípios brasileiros. De um total de 4,8 trilhões de reais estimados pelo orçamento da União para 2022, cerca de 96,5 bilhões, ou seja, apenas 2%, estavam previstos para investimentos, conforme a estimativa de receitas e despesas para o exercício (Brasil, 2022). No estado do Paraná, o percentual de investimentos em infraestrutura disponível em 2022, sem considerar aqueles realizados na Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL) e outras empresas com participação estatal, foi de R\$ 2,5 bilhões, ou seja, 4,6% do orçamento estadual, previsto em R\$ 54,6 bilhões (Paraná, 2022).

Com base nessas informações, chega-se à conclusão de que em todas as esferas do poder executivo os recursos disponíveis para inversão em equipamentos públicos estão abaixo dos demandados pela sociedade, sendo um entrave para o crescimento econômico do país.

Assim, como na maior parte dos municípios brasileiros, em Foz do Iguaçu é preciso estabelecer um conjunto de procedimentos e rotinas que facilitem o trabalho realizado por gestores e fiscais de contratos que garantam a otimização dos recursos públicos demandados para a realização de investimentos em equipamentos como escolas, unidades de saúde, centros de educação infantil e outros.

Além de estabelecer rituais de controle que servem inclusive para indicar como deve ser realizado o trabalho de fiscalização, devem implementar o *Compliance* e a Governança, que são mecanismos que podem desmotivar comportamentos fraudulentos de servidores ou de particulares em relação à execução de contratos públicos, bem como contribuir para que os objetivos da organização sejam atingidos (Brasil, 2022).

Compliance é uma palavra inglesa derivada do verbo *to comply* (cumprir), que pode ser determinada como “um conjunto de procedimentos éticos e legais que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua”, bem como refletirá na atitude dos seus funcionários (Candeloro et al., 2012, p. 30). De acordo com Simonsen (2016), os pilares para o sucesso da adoção do *Compliance* são compromisso da alta direção; a estrutura da área de *compliance*; os documentos como o código de conduta e políticas; o canal de denúncias; os procedimentos de prevenção e de apuração; e o treinamento e comunicação dos funcionários.

A Governança no setor público é definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para Avaliar, Direcionar e Monitorar a Gestão, de maneira que as políticas públicas sejam conduzidas para atender os interesses da sociedade (STF, 2020). Albernaz e Gomes (2012) afirmam que a governança pode ser compreendida a partir de três fundamentos principais: a forma do regime político; os processos segundo os quais a autoridade é exercida na aplicação do esforço econômico e social voltado para o desenvolvimento; e a capacidade dos governos de pensarem e implantarem políticas públicas.

Quando as regras são bem definidas e publicizadas, há diminuição do risco de corrupção, fato que, lamentavelmente, observou-se em Foz do Iguaçu entre 2015 e 2016, culminando inclusive na perda de direitos políticos de agentes públicos por supostas contratações irregulares ou pela inexecução adequada de contratos (MPF, 2016). Embora essas decisões ainda possam ser revistas em instâncias superiores da Justiça, a sociedade já foi penalizada, diante da baixa qualidade de obras contratadas e, em alguns casos, pagas e não realizadas.

Ao utilizar o *compliance* como guia para o bem proceder de seus agentes públicos, a Administração poderá avaliar com mais facilidade os riscos inerentes à ação de governar, de tomar decisões, de estabelecer caminhos, roteiros e normas, adequados para a boa gestão dos recursos nascidos do esforço da sociedade. Ter ciência de que tais recursos precisam atender à finalidade de existência do próprio governo que é a de buscar agir com a máxima correção e atenção constante ao bem-estar da sociedade.

2.4 Estudos correlatos

García, Soriano, Baque e Alcivar (2024), avaliaram o processo de contratação, o controle dos gastos públicos e a qualidade e segurança das obras no Equador. Os resultados indicam que 65% dos contratos de obras públicas apresentaram irregularidades no processo de contratação, como falta de documentação adequada, violações dos procedimentos licitatórios e falta de competitividade na seleção dos contratados. Constataram que 45% dos projetos de obras públicas no país apresentaram desvios significativos em relação aos orçamentos alocados. Além disso, 40% dos projetos de obras públicas avaliados apresentaram deficiências no cumprimento de regulamentos e normas técnicas.

Brandstetter e Ribeiro (2019), analisaram as causas de custos adicionais e o impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de risco. Os resultados encontrados, indicam que o maior índice de risco corresponde à categoria de projetos, com 53% da frequência dos aditivos e 56% do impacto financeiro.

Enriquez (2017) analisou como a auditoria de obras públicas afeta o acerto de contas das obras executadas sob a modalidade de administração direta de um município. Com a aplicação de um questionário a 30 servidores públicos municipais, os resultados indicam que 90% dos respondentes acreditam que a correta prestação de contas das obras públicas executadas por meio da administração direta impacta a gestão do Município, 53% dos respondentes acreditam que a falta de prestação de contas das obras concluídas se deve à Negligência de Funções; e 77% dos respondentes acreditam que a auditoria de obras públicas é uma ferramenta que auxilia na obtenção de uma gestão eficaz e eficiente no Município,

3. Procedimentos Metodológicos

Para realização do presente estudo, fez-se a apuração de informações disponíveis no *site* de transparência do Município, sendo obtidos os editais de licitação, contratos e relatórios de fiscalização de obras públicas. Complementarmente, observaram-se os instrumentos normativos, em especial a nova Lei de Licitações nº 14.133, 2021, a Lei nº 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção, o Programa de Integridade e Conformidade da Administração Pública de Foz do Iguaçu, estabelecido pela Lei Municipal nº 4.832/2019. Essas normas foram necessárias para analisar como ocorre a fiscalização de contratos e sugerir ajustes na forma como é realizada.

Inicialmente foram analisadas as dez obras de maior valor monetário licitadas, e andamento ou concluídas em 2022, com registros disponíveis em www.5pmfi.pr.gov.br. No decorrer da pesquisa, notou-se que uma das obras não foi iniciada, restando nove para fins de subsidiar a pesquisa. Os documentos verificados compreendem desde a requisição da obra, passando pelos editais de licitação, seus respectivos contratos, relatórios de fiscalização da Secretaria de Obras e das eventuais auditorias ou inspeções realizadas pelo TCE/PR ou pela Controladoria-Geral do Município (GCM).

Para análise dos dados, foram seguidos os seguintes critérios:

- a. análise dos conteúdos publicados, com separação das obras com valor superior a R\$ 1 milhão;
- b. verificação sobre a existência ou não de rotinas estabelecidas na fiscalização de contratos;
- c. análise dos relatórios de fiscalização nos aspectos administrativos (contratuais, trabalhistas, previdenciários, orçamentários e financeiros);
- d. análise dos relatórios técnicos de engenharia (padronização, frequência de elaboração e resultados);
- e. verificação de ações tomadas pelos gestores de contrato e contratados diante de notificações administrativas eventualmente efetuadas.

Esses critérios possibilitam a compreensão de como é realizada a fiscalização dos contratos, permitindo estimar quais os riscos envolvidos.

3.1 Contexto Geral das Obras do Município

Conforme dados do Portal de Informações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2023). Foz do Iguaçu apresentava 33 obras com valores superiores a um milhão de reais considerando os aditivos autorizados. Todas foram executadas por regime indireto, ou seja, foram contratadas com empresas entre 2021 e março de 2023. E, quando somadas, atingiram o equivalente a R\$ 88,7 milhões. Dessas obras, três não tinham sido iniciadas, vinte e duas obras estavam em andamento até o final de janeiro de 2023, sete delas foram concluídas e uma estava paralisada.

Com base no retrato anterior, fez-se a análise dos editais, contratos e relatórios de fiscalização das dez obras mais significativas, em relação aos valores inicialmente contratados, executados ou em andamento entre janeiro de 2021 a março de 2023. Destaca-se que todos os procedimentos estão integralmente disponíveis no *site* de Transparência do Município (PMFI, 2023). Na Tabela 1, estão apresentadas as obras selecionadas para fins desta pesquisa.

Tabela 1 – Identificação das obras selecionadas para análise

| Nomes das Intervenções/Obras | Licitação | Contratos | Valores estimados (a) | Situação (b) |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------|---------------------|
| Complexo Esportivo Costa Cavalcanti /Pista De Atletismo - Revitalização | 13/2021 | 2/2022 | R\$ 8.758.849,82 | Em andamento |
| Avenida Olímpio Rafagnin - Terraplanagem, Pavimentação E Outras Obras Complementares | 10/2021 | 151/2021 | R\$ 8.660.221,42 | Em andamento |
| Avenida General Meira - Recape | 22/2021 | 39/2022 | R\$ 5.230.000,00 | Em andamento |
| Centro Municipal de Educação Infantil Gleba Guarani - Construção | 11/2021 | 206/2021 | R\$ 4.958.705,14 | Em andamento |
| Avenida Costa E Silva - Recape | 17/2021 | 07/2022 | R\$ 4.370.474,74 | Concluída |
| Escola Municipal Cândido Portinari – Construção | 07/2022 | 186/2022 | R\$ 3.891.855,81 | Em andamento |
| Recape - Diversas Ruas E Avenidas No Jd. São Roque Jd. Niterói | 19/2022 | 278/2022 | R\$ 3.456.000,00 | Em andamento |
| Centro de Educação Infantil Ozires Santos - Reforma E Ampliação | 20/2022 | 266/2022 | R\$ 3.108.215,02 | Concluída |
| Escola Municipal Duque De Caxias - Reforma E Ampliação | 28/2020 | 24/2021 | R\$ 2.765.583,08 | Em andamento |
| Escola João Da Costa Viana - Reforma Com Demolição E Ampliação | 09/2021 | 163/2021 | R\$ 2.534.204,55 | Em andamento |
| Total | | | R\$ 47.743.109,58 | |

a) Valor total inicial da obra.

b) Informa a situação da obra em março/2023.

Fonte: Adaptado de TCE/PR.

3.2 Base para Avaliação de Riscos na Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras

Para atingir um dos objetivos da pesquisa, é necessário identificar os riscos inerentes à fiscalização nas obras selecionadas, para tanto, elaborou-se uma Matriz de Riscos considerando o roteiro seguido pelo TCU, adaptado para a

pesquisa. Estabeleceram-se escalas de impactos e de probabilidades para o descumprimento de atividades/ações, conforme as Tabelas 2, 3 e 4.

Tabela 2 – Escala de Impactos

| Magnitude | Descrição | Impacto |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Muito baixo | Ação não realizada capaz de causar impactos mínimos na execução das obras, nos seus aspectos técnicos, administrativos e legais. | 1 |
| Baixo | Ação não realizada capaz de causar impactos pequenos na execução das obras, nos seus aspectos técnicos, administrativos e legais. | 2 |
| Médio | Ação não realizada capaz de causar impactos significativos nos prazos e nos custos de execução das obras, nos seus aspectos técnicos, administrativos e legais. | 5 |
| Alto | Ação não realizada capaz de causar impactos de difícil solução/reversão, com consequências sobre os prazos e custos de execução das obras, além de medidas judiciais contra gestores, fiscais e ordenador de despesas | 8 |
| Muito alto | Ação dolosa que acarrete interrupção de obras, com impactos irreversíveis, com medidas judiciais contra gestores, fiscais e ordenadores de despesas. | 10 |

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Matriz de Risco do TCU.

A Tabela 2 mostra o impacto das ações selecionadas para análise, com magnitudes variando de 1 a 10, considerando o que cada ação realizada ou não pode causar. Já a Tabela 3 mostra a probabilidade da ocorrência dos eventos, se podem ou não ser mais frequentes, com variação de 1 a 10, sendo 1 um evento de ocorrência improvável e 10 um evento que vai acontecer.

Tabela 3 – Escala de Probabilidades

| Magnitude | Descrição | Impacto |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Muito baixo | Evento de ocorrência improvável, ou seja, pode ocorrer, mas sem dados que indiquem essa possibilidade. | 1 |
| Baixo | Evento de ocorrência rara, com poucos elementos que indicam essa possibilidade. | 2 |

| | | |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Médio | Evento possível de ocorrer, com informações que sugerem moderadamente essa possibilidade. | 5 |
| Alto | Evento provável de ocorrer, pois há indicações consistentes para a possibilidade. | 8 |
| Muito alto | Evento que vai ocorrer, diante das indicações observadas. | 10 |

* Equivale à ocorrência observada.

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Matriz de Risco do TCU.

Os riscos foram avaliados considerando-se o impacto das respostas obtidas para cada um dos 39 pontos analisados e multiplicados pela probabilidade da sua ocorrência. Portanto, a fórmula utilizada para dimensionar o risco observado é:

$$\text{Risco} = \text{Impacto} \times \text{Probabilidade}$$

Os resultados podem variar de 1 a 100, sendo 1 equivalente ao risco “Muito baixo”, e 100 identificado como um risco “Muito alto”. Impactos mínimos geram poucos problemas para a execução contratual e, por óbvio, médios e grandes impactos podem determinar paralisações, demandas administrativas e judiciais que, usualmente, se transformam em aumentos de custos e atrasos na entrega das obras de interesse da sociedade.

Para fins desta pesquisa, convencionou-se que o grau de risco observado em cada uma das 39 questões, seguirá a escala demonstrada na Tabela 4:

Tabela 4 – Grau de risco observado

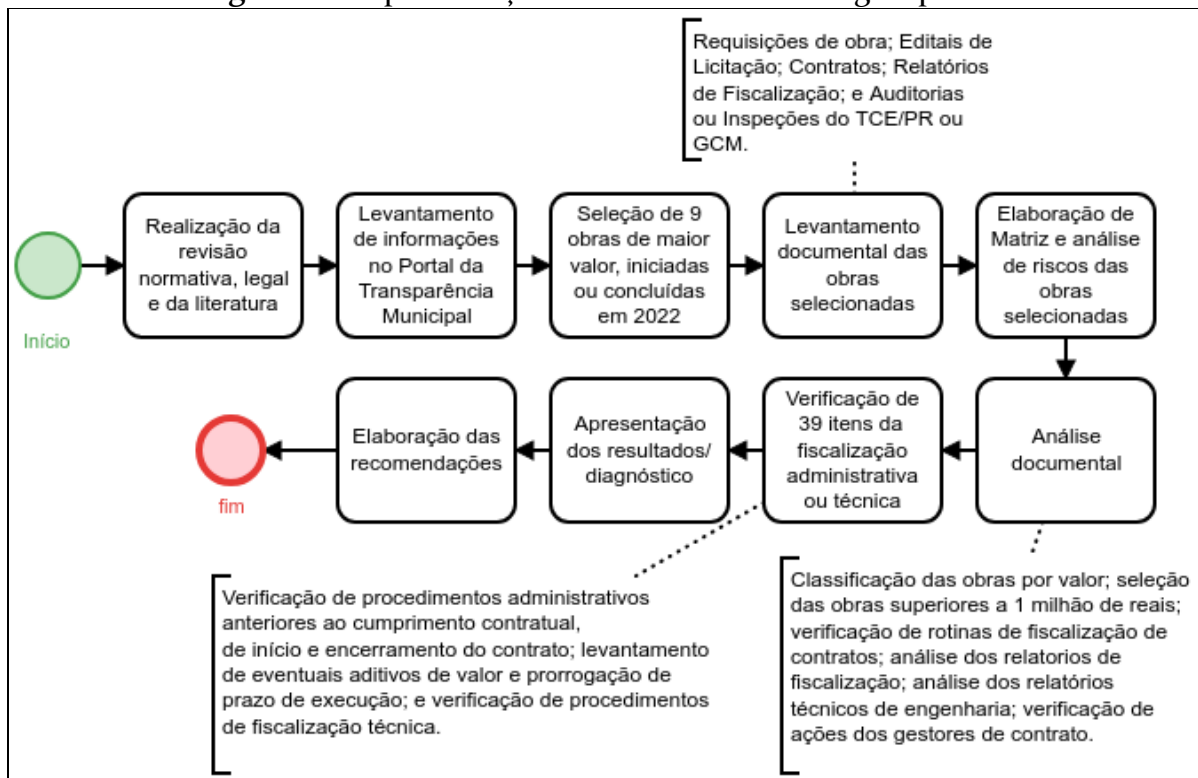
| Classificação do Risco | Resultados Observados |
|------------------------|-----------------------|
| Muito baixo | De 1 a 10 |
| Baixo | De 11 a 30 |
| Médio | De 31 a 50 |
| Alto | De 51 a 70 |
| Muito alto | De 71 a 100 |

Fonte: Adaptado pelo autor com base no Manual de Riscos do TCU.

Após a seleção das obras consideradas relevantes para a realização da pesquisa, foram verificados seus editais, contratos e relatórios de fiscalização com o intuito de buscar informações para responder às 39 questões relacionadas à fiscalização administrativa e técnica das referidas obras. Fez-se a verificação dos documentos, apresentados em forma de *checklist*, com possibilidades de respostas afirmativas “SIM”, negativas “NÃO”, e campo específico para observações. Na sequência, elaborou-se o mapeamento dos riscos observados na gestão e fiscalização de contratos das referidas obras públicas.

De forma sintética, a Figura 1 demonstra o percurso metodológico adotado para a realização do estudo.

Figura 1 – Representação do fluxo da metodologia aplicada



Fonte: elaborado pelos autores (2024)

4. Resultados

4.1 Análise sintética de editais, contratos e relatórios de fiscalização de obras.

As informações relativas ao acompanhamento documental apontaram que as respostas às seis questões iniciais foram afirmativas, para todos os procedimentos administrativos, com exceção da obra da Escola Cândido Portinari, visto que a empresa vencedora do pleito licitatório desistiu de sua execução, e o projeto está paralisado, conforme descrito na Tabela 5.

Tabela 5 – Verificação de procedimentos administrativos anteriores ao cumprimento contratual

| Descrição do evento/ação | Sim | Não | Observação | Escala de Impacto | Probabilidade (constatada) | Risco |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------------------------------------------|-------------------|----------------------------|-------|
| 1.O fiscal administrativo/técnico foi notificado sobre sua designação? | X | | Não há norma local expressa sobre o tema | 1 | 1 | 1 |
| 2.Foi disponibilizada cópia do edital, dos termos de referência, do contrato e cronogramas de | X | | Não há norma local expressa sobre o tema | 1 | 1 | 1 |

| | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|------------------------------------------|---|---|---|
| execução física e financeira da obra ou serviço de engenharia para uso e conhecimento do fiscal técnico? | | | | | | |
| 3.Foi disponibilizada cópia do empenho relativo à obra contratada? | X | | Não há norma local expressa sobre o tema | 1 | 1 | 1 |
| 4.Foi disponibilizada cópia do seguro-garantia da obra, caso tenha sido exigência do edital? | X | | Não há norma local expressa sobre o tema | 1 | 1 | 1 |
| 5.O servidor recebeu treinamento para realizar seu trabalho como fiscal administrativo e/ou técnico? | X | | Não há norma local expressa sobre o tema | 1 | 1 | 1 |
| 6.O Fiscal técnico tem registro no Conselho Regional de Engenharia ou no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo? | X | | Todos os fiscais têm registro | 1 | 1 | 1 |

Fonte: adaptado pelo autor com base em Manual de Fiscalização de Contrato do MPT e Manual de Fiscalização de Contratos do TCE/PR.

A análise das questões de 1 a 6 denota que os procedimentos administrativos que precedem à execução contratual são realizados com êxito. Entretanto, ainda não existe norma expressa que determine o cumprimento das tarefas relacionadas. Como não há obrigação estabelecida local e formal para tais ações, optou-se por atribuir peso 1 aos registros, bem como o mesmo peso à probabilidade de ocorrência, visto que, ao longo da leitura dos procedimentos administrativos, não se observou qualquer prejuízo ao andamento dos contratos.

Embora possam parecer questões que não exigem cuidado, é importante que sejam observadas pelos gestores e fiscais. Isso porque, por exemplo, a falta de um documento como o de “seguro-garantia” da obra ou o despreparo de um servidor no exercício da função de fiscal podem comprometer seu andamento.

As questões 7 a 18, relacionadas na Tabela 6, tratam de apurar se a gestão contratual age de forma preventiva em relação aos cuidados com a comunicação com a empresa contratada.

Tabela 6 – Verificação de procedimentos administrativos ligados ao início do cumprimento contratual

| Descrição do evento/ação | Sim | Não | Observação | Escala de Impacto | Probabilidade (constatada) | Risco |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------------------------------------------|-------------------|----------------------------|-------|
| 7.Houve indicação do Preposto da empresa contratada, com os devidos meios para que seja possível estabelecer contato (nome, fone, e-mail)? | X | | Não há norma local expressa sobre o tema | 1 | 1 | 1 |

| | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|
| 8.Foi recebida a Relação dos Funcionários da empresa contratada? | X | Não há norma local expressa sobre o tema. | 2 | 10 | 20 |
| 9.Foi disponibilizada cópia da Ficha de Registro extraída do livro registro de empregados? | X | Não há norma local expressa sobre o tema. | 5 | 10 | 50 |
| 10.Foi disponibilizada cópia da CTPS de cada empregado? | X | Não há norma local expressa sobre o tema. | 5 | 10 | 50 |
| 11.Há cópias de documentos que comprovem a realização de Exame Médico Admissional dos empregados? | X | Não há norma local expressa sobre o tema. | 5 | 10 | 50 |
| 12.Há comprovantes de entrega de EPIs assinados pelos empregados? | X | Não há norma local expressa sobre o tema. | 8 | 10 | 80 |
| 13.No caso do emprego de funcionário estrangeiro, há documentos que comprovem situação regular no Brasil? | | Não foi possível apurar | 10 | - | - |
| 14.Foi disponibilizada cópia dos Holerites mensais, assinados pelos trabalhadores? | X | | 5 | 10 | 50 |
| 15.Foram disponibilizadas cópias dos Avisos de Férias, datados e assinados pelos trabalhadores, caso esse seja um direito que lhes assiste? | X | Não há norma local expressa sobre o tema. | 2 | 10 | 20 |
| 16. Houve necessidade de alteração de prazo para conclusão da obra/serviço? Se houve, qual foi fator principal que motivou essa mudança? | X | Modificações qualitativas e quantitativas não previstas no contrato original. | 5 | 10 | 50 |
| 17.O contrato original sofreu acréscimos ou redução de valores motivados pela alteração do projeto inicial? | X | Houve acréscimos de valor decorrentes de alterações qualitativas e | 5 | 1 | 5 |

quantitativas da obra.

| | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|----|----|
| 18.Houve necessidade de repactuação de valores por conta de alterações de preços de insumos, salários ou outros fatores? | X | 2 | 10 | 20 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|----|----|

Fonte: adaptado pelos autores com base em Manual de Fiscalização de Contrato do MPT e Manual de Fiscalização de Contratos do TCE/PR.

A Tabela 6 apresenta respostas preocupantes, como a falta de documentos que comprovem a quantidade de trabalhadores efetivamente em campo; a inexistência de um banco de dados que demonstre como está a situação contratual de cada trabalhador; a falta de comprovação do fornecimento de equipamentos de proteção individual. Esta constatação, também foi encontrada nos estudos de Garcia et. al, (2024).

Esses pontos tornam o município vulnerável, gerando o risco de responder subsidiariamente a possíveis demandas da Justiça do Trabalho (Reclamatória nº 51.483 DJe.de 31/001/2022) (STF, 2020).

A questão 16 permitiu observar a necessidade de modificação dos prazos para execução de sete obras, com aditivos que oscilaram entre 8% e 157%. A obra com mais atraso foi a Avenida Olímpio Rafagnin, que tinha previsão para ser executada em 210 dias, mas que, passados 530 dias, apresentava apenas 70% de execução. No caso específico dessa obra, o fator motivador do aditivo de prazo foi a falta de estudo adequado sobre a geologia do solo e a drenagem das águas pluviais. Esta constatação pode sugerir que há limitações no planejamento dos objetos a serem contratados e isso merece atenção por parte dos gestores.

Em relação à questão 17, notou-se que, com exceção das obras de recape asfáltico, os demais equipamentos sofreram alteração nos valores contratados por conta de mudanças necessárias aos projetos iniciais, mas sem mudanças significativas.

Os aditivos de valores registrados foram pouco significativos em relação à questão 18, para o período apurado. Esses acréscimos foram justificados em razão do aumento dos custos dos insumos durante a Pandemia do COVID-19. Sobre as questões 16, 17 e 18, cabe ressaltar, com base na leitura dos procedimentos, que:

- a) Em relação aos aditivos de prazo, verificou-se que as causas principais têm relação com a demora por parte das empresas em obter as licenças ambientais necessárias; e com falhas na execução dos projetos que acarretam retrabalho.
- b) Os pedidos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro foram autorizados mediante comprovação do aumento dos preços de insumos.

A Tabela 7 apresenta informações sobre aditivos de valor e prazo encontrados nas obras selecionadas. As alterações de valor são explicadas principalmente pela variação de preços, encontrada em materiais de construção, em parte pela demora do mercado fornecedor para atender à demanda observada durante e logo após a Pandemia da COVID-19. Já em relação aos aditivos de prazo, notam-se atrasos superiores a 25%, justificados pela falta de materiais, por fatores climáticos e pela demora na entrega de insumos de construção para continuidade das obras. Estes dados corroboram os achados no estudo de Brandstetter e Ribeiro (2019), em que o maior risco de incidência de termos aditivos está relacionado a erros e/ou falhas na concepção dos projetos.

Tabela 7 – Aditivos de Valor e Prazo dos contratos selecionados

| Nomes das Intervenções/Obras | Aditivos | Aditivos | Percentual |
|------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| | de Valor (%) | de Prazo (%) | Concluído (1) |
| Complexo Esportivo Costa Cavalcanti/Pista de atletismo – Revitalização | 5,70 | 8,33 | 85,71% |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|
| Avenida Olímpio Rafagnin - Terraplanagem, pavimentação e obras complementares | 5,91 | 157,14 | 70,79% |
| Avenida General Meira - Recape | 12,50 | 83,33 | 97,69% |
| Centro de Educação Infantil na Gleba Guarani – Construção | 13,66 | 66,67 | 70,64% |
| Avenida Costa e Silva - Recape | 17,31 | 50,00 | 100% |
| Recape Asfáltico - Diversas ruas e avenidas no Jd. São Roque Jardim Niterói | 0,00 | 0,00 | 93,11% |
| Centro de Educação Infantil Ozires Santos - Reforma e ampliação | 0,00 | 0,00 | 100% |
| Escola Municipal Duque de Caxias - Reforma e ampliação | 27,97 | 50,00 | 79,23% |
| Escola Municipal João da Costa Viana - Reforma com demolição e ampliação | 15,43 | 26,67 | 35,13% |

Fonte: Elaborada pelo autor com base no site da PMFI (2023)

Na Tabela 8, as questões 19 a 23 visam verificar se são realizados procedimentos para assegurar que os direitos trabalhistas sejam respeitados, de forma que não restem questionamentos futuros que demandem recursos do Município no cumprimento de sentenças judiciais da esfera da Justiça do Trabalho.

Tabela 8 – Procedimentos administrativos relativos ao encerramento do contrato

| Descrição do evento/ação | Sim | Não | Observação | Escala de Impacto | Probabilidade (constatada) | Risco |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|----------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|-------|
| 19.Foi entregue cópia do Aviso Prévio, datado e assinado pelos trabalhadores da empresa? | | X | Não há determinação local expressa sobre o tema | 5 | 10 | 50 |
| 20.Deu-se baixa do contrato de trabalho na CPTS dos trabalhadores da empresa? | | X | Não há verificação desse quesito pelo contratante. | 5 | 10 | 50 |
| 21.Está disponível cópia do Exame Médico de Demissão dos empregados? | | X | Não há verificação desse quesito pelo contratante. | 5 | 10 | 50 |

| | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---|----------------------------------------------------|---|----|----|
| 22. Há cópias da homologação das rescisões dos contratos de trabalho? | X | Não há verificação desse quesito pelo contratante. | 5 | 10 | 50 |
| 23. Há cópia do Comprovante de Pagamento das verbas rescisórias? | X | Não há verificação desse quesito pelo contratante. | 5 | 10 | 50 |
| 24. Está disponível a cópia do Extrato de FGTS e INSS, para fins de confirmação de recolhimento? | X | Não há verificação desse quesito pelo contratante. | 5 | 10 | 50 |

Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Em decisão de 2022, o STF afastou a possibilidade de que os entes públicos sejam responsabilizados subsidiariamente em relação ao não pagamento de verbas trabalhistas, inclusive encargos, por parte de empresas terceirizadas, desde que não seja provada a negligência na fiscalização desses contratos (Brasil, 2022).

As respostas das questões 19 a 22 foram negativas, com impacto considerado médio, já que, mesmo nos casos em que as obras já haviam sido liquidadas e pagas, seus operários poderiam, em tese, caso se sintam lesados nos seus direitos, levar o município a condenações na área trabalhista, já que não há obrigação, por parte dos gestores e fiscais, de checar administrativamente os documentos mencionados.

Na verificação das questões 23 e 24, observou-se a falta de comprovantes de pagamento de verbas rescisórias e dos extratos de recolhimento de FGTS e INSS de cada trabalhador, gerando o risco de futuras ações indenizatórias.

Os documentos e registros da fiscalização técnica relacionados diretamente ao trabalho acompanhado por engenheiros e arquitetos estão apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 – Verificação de procedimentos de Fiscalização Técnica

| Descrição do evento/ação | Sim | Não | Observação | Escala de Impacto | Probabilidade (constatada) | Risco |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------------|-------------------|----------------------------|-------|
| 25. Há cópia de documento dando Ordem de Serviço para o início das obras ou serviços de engenharia? | X | | | 5 | 1 | 5 |
| 26. Existe uma frequência (diária, semanal, quinzenal etc.) previamente estabelecida para verificação “in loco” da obra ou serviço de engenharia contratada? | X | | | 5 | 1 | 5 |
| 27. Os prazos de execução do contrato foram cumpridos conforme o cronograma físico? | | X | | 5 | 8 | 40 |
| 28. É realizada a confrontação dos preços e quantidades constantes nas notas fiscais de compra de materiais com os preços | | X | | 8 | 8 | 64 |

e quantidades previstas no contrato?

| | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|----|---|----|
| 29.O Boletim Diário de Obras está disponível para verificação da fiscalização técnica? | X | 2 | 2 | 4 |
| 30. A obra/serviço de engenharia, quando for o caso, tem licença ambiental para sua realização? | X | 8 | 1 | 8 |
| 31.O fiscal técnico consegue contato com o Preposto com facilidade? | X | 5 | 1 | 5 |
| 32.Houve necessidade de alteração do projeto ou das especificações para adequação técnica aos objetivos do empreendimento? | X | 5 | 8 | 40 |
| 33.Constata-se subcontratação de serviços por parte da empresa que firmou o contrato com o Município, sem a devida autorização do contratante? | X | 5 | 8 | 40 |
| 34.As medições apresentadas pela empresa para originar o pagamento não estão de acordo com os relatórios de fiscalização da SMOB? | X | 8 | 2 | 16 |
| 35. Há registros fotográficos/filmagens que acompanham as planilhas financeiras e os relatórios de fiscalização técnica que dão base para que se autorizem os pagamentos das obras/serviços? | X | 5 | 1 | 5 |
| 36.Houve episódio de pagamento autorizado sem que houvesse a efetiva realização da obra/serviço, ou seja, contactou-se pagamento antecipado? | X | 10 | 1 | 10 |

| | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|----|---|----|
| 37.Houve o pagamento por serviços não autorizados pela fiscalização? | X | 10 | 1 | 10 |
| 38.Houve medições e pagamentos realizados seguindo critérios divergentes dos estabelecidos no edital de licitação e no contrato? | X | 10 | 1 | 10 |
| 39.Fez-se o recebimento provisório da obra pelo Gestor ou pelo responsável pela sua fiscalização, com registro escrito e assinado pelos representantes da contratante e da contratada? | X | 10 | 1 | 10 |

Fonte: adaptado pelos autores com base em Manual de Fiscalização de Contrato do MPT e Manual de Fiscalização de Contratos do TCE/PR.

As respostas às questões da Tabela 9 foram afirmativas para as questões 25 e 26 já que nenhuma obra inicia sem que seja formalizada e entregue ao vencedor da Ordem de Serviço. Além disso, observou-se que as obras são acompanhadas pelos fiscais com a frequência necessária, conforme relato colhido junto aos engenheiros e arquitetos da Secretaria de Obras.

A questão 27, que trata dos prazos estabelecidos no cronograma físico de execução, teve resposta negativa, confirmada pelos aditivos de prazo verificados na Tabela 8.

Observou-se ainda que não é realizada a confrontação dos preços e quantidades constantes nas notas fiscais de compra de matérias com os preços e quantidades previstos no edital, conforme demonstrado na questão 28.

A questão 29 evidencia que o Diário de Obras está disponível para verificação do fiscal, porém esse controle não é realizado frequentemente, já que o fiscal não tem apontamentos que possam ser relevantes, tais como a quantidade de funcionários que atuam em campo e quais são as condições climáticas de determinado dia. Essas são informações importantes para análise da prorrogação do prazo de conclusão de uma obra. Tampouco fica documentada a existência de empresas subcontratadas que podem valer-se de trabalhadores que atuam sem EPIs, ou mesmo menores de idade ou sem registro em carteira de trabalho (Albernaz & Gomes, 2012).

Em relação à questão 30, todas as obras do município, que prescindem de autorização de órgãos de licenciamentos ambientais, são iniciadas depois de obtidos seus alvarás. Já em relação à questão 31, de acordo com os arquitetos e engenheiros, não há dificuldades para consultar ou notificar os prepostos ou encarregados das obras. Em relação à questão 32, não foi preciso modificar significativamente nenhum dos projetos analisados.

A questão 33 demonstra que a subcontratação de empresas para a execução de serviços específicos relacionados aos contratos é comum, entretanto, não foram localizados registros que atestem a autorização formal da Secretaria de Obras para que as empresas fizessem serviços complementares, como exige a Lei nº 14.133/21.

Em resposta à questão 34, os relatórios de fiscalização trazem informações detalhadas sobre a execução dos contratos, inclusive com registros em planilhas com as medições de obras, valores e registros fotográficos de cada inspeção realizada, conforme verificado na questão 35. Diante disso, demonstrado que há acompanhamento da execução das obras, as questões 36, 37 e 38, que tratam de possíveis pagamentos não regulares, tiveram respostas negativas. Em relação à questão 39, que trata do recebimento provisório da obra, a resposta foi afirmativa, permitindo, se necessário, exigir reparos ou ajustes nas obras contratadas. Quanto ao acompanhamento, os resultados encontrados se coadunam com o estudo de Enríquez (2017), em que a correta prestação de contas das obras públicas executadas impacta a gestão do Município.

As questões 25, 26, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38 e 39 tiveram respostas que não sugerem riscos significativos aos gestores. Porém, cabe ressaltar que os fiscais devem ter suporte legal e apoio administrativo para, por exemplo, estabelecer cronogramas de verificação *in loco* do andamento das obras, e averiguação do boletim diário das obras, bem

como estabelecer um padrão similar de registros do que encontram em campo, seja por meio de fotos, filmagens e/ou relatórios de acompanhamento dos serviços.

No caso da questão 28, observou-se que não é realizada a verificação dos preços constantes nas notas fiscais, tampouco da qualidade e da quantidade dos materiais utilizados nas obras, incorrendo no risco de os materiais empregados estarem em desacordo com as especificações e volumes licitados.

A análise geral das questões avaliadas demonstrou que a falta de normas expressas e a inexistência de uma sistematização de procedimentos que direcionem a fiscalização dos contratos põem em risco a atuação dos fiscais e gestores, logo, comprometem a verificação e a comprovação de que todos os aspectos contratuais, foram respeitados.

4.2 Recomendações

A gestão e a fiscalização de contratos passaram a ter maior relevância a partir da Lei nº 14.133/2021, assim, princípios como Celeridade, Competitividade, Eficácia, Planejamento, Transparência, Segregação de Funções e Economicidade, dentre outros não explícitos anteriormente na Lei nº 8.666/93, devem ser observados pela Administração a partir de janeiro de 2024. Dessa forma, a análise dos procedimentos verificados permitiu recomendar que a municipalidade priorize a análise dos riscos das obras que pretende realizar.

Assim, na fase que antecede ao processo licitatório, além de serem considerados todos os aspectos técnicos de engenharia, é preciso mensurar os riscos que potencialmente podem comprometer a boa execução contratual de uma obra. Isso pode ser feito com garantia expressa no Art. 18, inciso X da referida nova lei. Esse trabalho asseguraria a viabilidade dos projetos, inclusive uma avaliação realista dos custos das obras, possibilitando maior precisão na definição dos prazos de conclusão.

Sugere-se que as atividades de fiscalização técnica e administrativa não sejam realizadas pelo mesmo servidor, como foi observado em todas as obras analisadas. Os trabalhos de acompanhamento técnico da obra em si, os quais demandam a proximidade do fiscal em relação ao objeto contratado, devem estar estruturados de forma que sejam realizados por profissionais de arquitetura ou engenharia, enquanto as atividades de fiscalização administrativa sejam realizadas por profissionais de contabilidade ou direito administrativo.

Assim, além de segregar as funções de fiscal administrativo e fiscal técnico, é preciso regulamentar quais quesitos devem ser verificados por esses servidores, padronizando as atividades, a fim de assegurar a transparência do processo de acompanhamento das obras.

Em relação à análise das solicitações de aditivos contratuais, é necessário que sejam avaliadas com mais celeridade, a fim de evitar o comprometimento do prazo de execução e consequentemente gerar novas solicitações de repactuação dos preços.

Para tanto, é necessário que o município regule seu Programa de Integridade e Conformidade da Administração Pública e faça do *compliance* um instrumento a ser seguido com a finalidade de reduzir as chances de práticas ilícitas, além de evitar questionamentos por parte dos órgãos externos de controle. O *compliance* pode aumentar a segurança na execução dos investimentos em obras, atendendo assim os interesses da sociedade.

5. Conclusão

Diante de tantos escândalos relativos à corrupção, nos quais se observou o mau uso dos recursos públicos envolvendo agentes estatais e empresas privadas, é preciso repensar os mecanismos de controle da execução de contratos de obras.

O Brasil é signatário de tratados e convenções internacionais que visam o combate à corrupção e têm normas próprias como a Lei da Ficha Limpa (Lei nº 135, 2010) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12846, 2013), que ampliaram o poder de punição das câmaras e assembleias legislativas, dos tribunais de contas e dos ministérios públicos.

Nesse mesmo sentido, Foz do Iguaçu promulgou a Lei nº 4.832/201, que estabelece seu Programa de Integridade e Conformidade, e instituiu um Fundo Municipal de *Compliance* e Governança, por meio da Lei nº 5.046/2021, com a finalidade de financiar ações e programas para prevenir, fiscalizar e reprimir a prática de ilícitos. Ambas ainda precisam ser regulamentadas.

Ao analisar os contratos das obras selecionadas, foi possível mapear como ocorre a fiscalização da execução dos contratos e diversos riscos foram apontados, especialmente aqueles relacionados à verificação de aspectos administrativos, que podem resultar em futuros questionamentos judiciais e demandar recursos públicos. Observou-se ainda, a ausência de normas que regulamentem a execução das atividades de gestores e fiscais de obras, que poderiam contribuir para a padronização de documentos e relatórios, com a elaboração de indicadores sobre o andamento das obras.

A situação torna-se mais delicada quando se imagina que as licitações e execução de contratos demandarão mais acompanhamento, diante das imposições de melhor planejamento e fiscalização que a Lei nº 14.133/2021 exige, já que

não será simples justificar a aprovação de aditivos de prazo e de valor decorrentes da falta de mapeamento adequado dos riscos ambientais, orçamentários, trabalhistas, previdenciários, entre outros.

Observou-se ainda riscos significativos, de caráter trabalhista, em razão da ausência de documentos que comprovassem a quantidade e a situação contratual dos trabalhadores em cada obra, bem como a falta de comprovação do fornecimento de EPIs e de recolhimento de FGTS e INSS.

Assim, tendo em vista a relevância do tema, a pesquisa possibilitou fazer uma primeira análise, sobre quais aspectos podem ser aprimorados na fiscalização de contratos de obras públicas de Foz do Iguaçu. Dentre outros pontos, foi possível perceber que é necessário fazer a padronização de relatórios de fiscalização, realizar a segregação de funções entre fiscal técnico e fiscal administrativo, e estabelecer normas de acompanhamento de contratos por meio do *compliance*, de forma a minimizar eventuais riscos na execução de contratos.

Referências

ALBERNAZ, L. R.; GOMES, M. B. Governança pública e controle. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; ALTOUNIAN, C. S. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BIASON, R. C. **A corrupção na História do Brasil: sentidos e significados**. Revista da CGU, v. 11, n. 19, p. 9-9, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/14/44240>.

BRANDSTETTER, M. C. G. D. O.; RIBEIRO, H. R. D. O. E. Causas de custos adicionais e impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de risco. **Ambiente Construído**, v. 20, n. 1, p. 41-63, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212020000100362>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BRASIL. **Orçamento anual de 2022**. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2022>.

CANDELORO, A. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CARVALHO, S. S. S.; ALMEIDA, M. G.; ARENAS, M. V. S. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 4, p. 23703-23724, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46040>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Conexão Trabalho**. 2022. Disponível em: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/noticias/detalhe/trabalhista/terceirizacao/stf-municipio-nao-responde-por-encargos-trabalhistas-em-terceirizacao-se-nao-ha-negligencia-comprovada-do-ente-publico-na-fiscalizacao-do-contrato>.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Lei Anticorrupção**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.

ENRRIQUEZ AGUIRRE, E. **Auditoria a obras públicas, bajo la modalidad de administración directa y sus incidencias en la liquidación financiera en la gestión de la municipalidad distrital de Kimbiri**, 2015. 2017. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.13032/449>.

GARCÍA, A. J. C.; SORIANO, E. O. Á.; BAQUE, G. H. S.; ALCIVAR, M. M. B. Auditoria de obras públicas en el Ecuador. **Ciencia y Desarrollo**, v. 27, n. 2, p. 183-192, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/cyd.v27i2.2612>.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MEDEIROS, C. R. O.; SILVEIRA, R. A. A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava Jato. **Revista Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 31, p. 11-20, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134817>.

MESSA, A. F. **Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Manual de gestão de riscos, controles internos e integridade**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acao-a-informacao/governanca/manual_integridade_final.pdf.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **A pedido do MPF, PF prende 12 vereadores de Foz do Iguaçu em nova fase da Operação Pecúlio**. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/a-pedido-do-mpf-pf-prende-12-vereadores-de-foz-do-iguacu-em-nova-fase-da-operacao-peculio>.

NARDONE, J. P. **Desafios e oportunidades do primeiro ano da nova Lei de Licitações e Contratos**. 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Artigo%20-%20Desafios%20e%20Oportunidades%20do%20primeiro%20ano%20da%20nova%20Lei%20de%20Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20Contratos%20%281%29.pdf>.

PARANÁ. **Orçamento anual de 2022**. Curitiba, 2022. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/LOA/LOA_2022_v2.pdf.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/fozdoiguacu>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 5.046**. Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/fozdoiguacu>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência**. 2023. Disponível em: <http://www2.pmf.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Órgãos**. 2024. Disponível em: <https://www5.pmf.pr.gov.br/orgaos>.

SILVA, M. F. G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública II. **Revista de Administração de Empresas**, v. 36, n. 4, p. 38-50, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901996000400005>.

SILVA, S. J. C.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Lei Anticorrupção, compliance e isomorfismo: responsabilização e programas de integridade nos estados brasileiros. **Revista de Contabilidade & Controladoria**, v. 13, n. 2, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v13i2.79033>.

SIMONSEN, R. Os desafios do compliance. **Cadernos FGV Projetos**, p. 60-73, 2016. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernos_compliance_site_update.pdf.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 16 e Recurso Extraordinário 760.931 – Tema 246 da Repercussão Geral**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9161589>.

TEIXEIRA, S. F. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e impactos na eficiência das contratações públicas. **Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico**, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcroraima/article/view/1898>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Fiscalização**. 2023. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/fiscalizacao/25/area/47>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos**. Brasília, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/oF/A3/1D/oE/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **PNPC 2021: 1ª avaliação**. Brasília, 2021. Disponível em: https://pnpc.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2024/03/APRESENTACAO-RESULTADOS-1a-AVALIACAO-PNPC_o8DEZ2021.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Mecanismos de governança**. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/mecanismos-de-governanca.htm>