

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIAS, GESTÃO E  
SUSTENTABILIDADE – PPGTGS (MESTRADO PROFISSIONAL)

TORIBIO RAMÃO SILVEIRA

**GESTÃO DE RISCOS NA GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS:  
ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU - PR**

DISSERTAÇÃO

FOZ DO IGUAÇU  
2023

TORIBIO RAMÃO SILVEIRA

**GESTÃO DE RISCOS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS:  
ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU - PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Tecnologia e Gestão.

Orientador: Prof. José Antônio Cescon, Dr.

FOZ DO IGUAÇU  
2023

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Ramão Silveira, Toríbio  
GESTÃO DE RISCOS NA GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: ANÁLISE NO  
MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU - PR / Toríbio Ramão Silveira;  
orientador José Antônio Cescon . -- Foz do Iguaçu, 2023.  
49 p.

Dissertação (Mestrado Profissional Campus de Foz do  
Iguaçu) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro  
de Engenharias e Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em  
Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade, 2023.

1. Administração Pública. 2. Compliance. 3. Controladoria  
Geral. I. , José Antônio Cescon, orient. II. Título.

TORIBIO RAMÃO SILVEIRA

**GESTÃO DE RISCOS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS:  
ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU - PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade - PPGTGS da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, aprovado pela banca examinadora:



---

Prof. Dr. Prof. José Antônio Cescon, (orientador)  
Professor do PPGTGS – Campus de Foz do Iguaçu

ELIAS

GARCIA:40934284920

Assinado de forma digital por  
ELIAS GARCIA:40934284920  
Dados: 2023.11.09 08:40:13  
-03'00'

---

Prof. Dr. Elias Garcia (membro permanente do PGTGS)  
Professor do PPGTGS – Campus de Foz do Iguaçu



Documento assinado digitalmente  
ANTONIO CARLOS BRUNOZI JUNIOR  
Data: 09/11/2023 09:17:06-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Antônio Carlos Brunozi Junior (membro externo à Instituição)  
Professor da Universidade Federal de Viçosa (UFV)

---

Prof. Dr. Eduardo César Dechechi  
Coordenador do Mestrado Profissional em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade  
Portaria N° 0404/2023-GRE - UNIOESTE – Campus de Foz do Iguaçu

Foz do Iguaçu, 10 de agosto de 2023

SILVEIRA, T. R. (2023). *Gestão De Riscos Na Fiscalização De Obras Públicas: Análise no Município de Foz do Iguaçu - PR*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade - PPGTGS, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

**RESUMO:** O objetivo deste estudo é mapear o processo de gestão de obras públicas do município, verificando os riscos relacionados à execução de contratos geridos por Foz do Iguaçu, de forma a aperfeiçoar o seu monitoramento. O trabalho é de abordagem qualitativa, com classificação descritiva de fatos, e de natureza aplicada. A coleta de dados deu-se por meio de pesquisa documental, com informações extraídas do *site* de transparência do município, com análise respaldada pelas orientações dos manuais e normas de controle da Controladoria Geral do Município, do Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR) e da Controladoria Geral da União (CGU). Constatou-se que os procedimentos que oferecem maiores riscos na gestão de contratos estão relacionados à falta de controles para verificar procedimentos administrativos, envolvendo, em especial, questões trabalhistas e previdenciárias, as quais podem converter-se em processos judiciais que demandem recursos públicos no futuro. Em relação à fiscalização técnica das obras, embora existam registros suficientes para atestar aspectos legais e técnicos são bem feitos, constatou-se que não há normas locais próprias que exijam a padronização de relatórios de engenharia, nem de protocolos formalmente estabelecidos para serem seguidos pelas equipes de fiscalização. Ao final, a pesquisa sugere ações que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos trabalhos de gestão e fiscalização de contratos, garantindo a melhora na aplicação das receitas públicas direcionadas a investimentos em obras de construção civil realizadas pelo município.

**Palavras-chave:** Administração Pública; *Compliance*; Controladoria Geral.

SILVEIRA, T. R. (2023). *Risk Management During The Supervision Of Public Works: Analysis The Municipality Of Foz Do Iguaçu - PR* -. Master's Thesis – Postgraduate Program in Technologies, Management and Sustainability - PPGTGS, State University of Western Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu, Paraná, Brazil.

**ABSTRACT:** This study aimed at mapping the process of municipality's public works management and verifying the risks associated to the contracts implementation managed by Foz do Iguaçu to improve this process monitoring. This research is a qualitative approach, with a descriptive classification of facts and of an applied nature. Data collection occurred based on documentary research, whose information was obtained from the municipality's transparency website, with analysis supported by the guidelines of manuals and control standards of the General Comptroller of the Municipality, the Court of Auditors from Paraná (TCE/PR) and General Comptroller of the Union (CGU). It was found out that the procedures that pose the greatest risks in contract management are associated to the lack of controls to verify administrative procedures, which involve, in particular, labor and social security issues, which can become legal proceedings that have required public resources in the future. In relation to the technical supervision of the works, although there are enough records to attest well-done legal and technical aspects, it was observed that there are no specific local standards that require the standardization of engineering reports, nor formally established protocols to be followed by the supervision teams. Finally, this research suggests actions that can allow improving the contract management and inspection work, as well as guarantee better application of public revenues, aimed at investments in civil construction works that are carried out by the municipality.

**Keywords:** Public administration; *Compliance*; General Controllershship.

## LISTA DE SIGLAS E SÍMBOLOS

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGM - Controladoria Geral do Município

CGU - Controladoria Geral da União

CMFI - Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

COPEL - Companhia Paranaense de Energia

FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

MPF - Ministério Público Federal

ONU - Organização das Nações Unidas

PCDA - *Plan, Do, Check, Act*

PIB - Produto Interno Bruto

PMFI - Prefeitura Municipal de Foz Do Iguaçu

PNPC - Programa Nacional de Prevenção à Corrupção

RSL - Revisão Sistemática de Literatura

SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná

SMOB - Secretaria Municipal de Obras

TCE/PR - Tribunal de Contas do Paraná

TCU - Tribunal de contas da União

TI - Transparência Internacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
1.2 Importância e justificativas	11
1.4 Objetivos	13
1.5 Estrutura do trabalho	14
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>15</b>
2.1 Corrupção na Administração Pública	15
2.2 <i>Compliance</i>	16
2.3 Bases legais de conformidade	18
2.4 Gestão de riscos conforme o COSO-ERM e ISO 31000/2018	20
2.5 Governança e Controle Interno	22
2.6 Desafios para gestão e fiscalização de contratos diante da Nova Lei de Licitações	25
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>28</b>
3.1 Contexto Geral das Obras do Município	29
3.2 Base para Avaliação de Riscos na Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras	30
<b>4 RESULTADOS</b>	<b>32</b>
4.1 Análise sintética de editais, contratos e relatórios de fiscalização de obras.	32
4.2 Recomendações	42
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil os recursos disponíveis para investimentos promovidos pelo setor público são cada vez mais escassos e, por outro lado, as demandas sociais com educação, saúde, segurança e políticas de garantia de uma renda mínima aumentam. A União, os Estados e os Municípios têm cada vez menos recursos para investimento em capital fixo com a construção e reforma de vias de acesso, hospitais, escolas, quadras esportivas e outras obras públicas.

Isso torna cada vez mais necessário, além do acompanhamento mais efetivo da sociedade sobre os gastos públicos, aperfeiçoar as ferramentas normativas e/ou técnicas relacionadas aos controles estabelecidos na gestão de contratos públicos, em especial os que envolvam obras civis realizadas por empresas privadas. Esse aperfeiçoamento nas ferramentas e rotinas de controle pode melhorar a aplicação de recursos públicos, ampliar a transparência e tornar mais eficientes os investimentos dos governos, bem como reduzir desvios de finalidade na aplicação de recursos que pertencem a sociedade.

Em relação a esses desvios, resultados do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC (CGU, 2021), 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 pago em tributos pelo contribuinte. 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 (Brasil, 2021).

Aperfeiçoar mecanismos de controle da União, estados e municípios passou a ser cada vez mais relevante. Isso é confirmado pelo trabalho realizado pelos órgãos de controle externo, como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, e pelos controles internos exercidos nos mais diversos setores da administração pública, e em todos os poderes da República.

Este estudo é apenas uma parte do que precisa ser realizado para que gestores e fiscais de contratos tenham mais segurança nas suas atividades e melhorem a eficiência do trabalho essencial que desempenham no acompanhamento de obras públicas de Foz do Iguaçu. Ele

busca conhecer como é realizada a fiscalização de contratos de obras no município, e poderá servir como material de pesquisa da Controladoria Geral de Foz do Iguaçu para apoiar a Secretaria de Obras local a fiscalizar os contratos que firma em nome do poder público.

### **1.1 Descrição do problema**

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, 2022). Na administração direta estão, por exemplo, as Secretaria de Saúde e Educação, detentoras das maiores parcelas do orçamento do município que, somadas, demandaram R\$ 605 milhões em 2022. A Fundação Municipal de Saúde, a Fundação Cultural, o FOZTRANS (Instituto de Trânsito de Foz do Iguaçu), o FOZHABITA (Instituto de Habitação de Foz do Iguaçu), o FOZPREV (Instituto de Previdência de Foz do Iguaçu) e o CECONFI (Centro de Convenções de Foz do Iguaçu) compõem a administração indireta do Município.

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, previstos em R\$ 54,6 bilhões (Paraná, 2022).

O Município de Foz do Iguaçu empenhou cerca de 78,5 milhões em obras públicas em 2022, 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.

Com base nas informações anteriores, chega-se à conclusão de que os percentuais das receitas programadas para investimentos em todas as esferas do poder executivo, seja a União, os estados e os municípios, notou-se que os recursos disponíveis para inversão em

equipamentos públicos estão abaixo dos demandados pela sociedade e isso se torna também um entrave para o crescimento econômico do país. Exatamente por terem orçamentos públicos limitados e diversos aspectos legais para respeitar, os entes federados demonstram grande preocupação em estruturar seus órgãos de controle interno, no sentido de que sejam aperfeiçoados seus sistemas de gestão e fiscalização de contratos públicos.

## 1.2 Importância e justificativas

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. Esses procedimentos podem ser alinhados entre a Secretaria Municipal de Obras e a Controladoria Geral do Município, baseados em normativas propostas pelo Tribunal de Contas do estado do Paraná e da Controladoria Geral da União.

Além de estabelecer rituais de controle que servem inclusive para indicar como deve ser realizado o trabalho de fiscalização, o *compliance*, quando aliado a mecanismos de Governança e a *Accountability*, pode 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).

Seja no ambiente empresarial ou nas organizações públicas, estar em *compliance* ou em Conformidade significa dizer que a empresa conhece normas, regulamentos, leis e políticas que regem a sua área de atuação, respeitando-as e fazendo com que seus funcionários também as adiram (Candeloro; Rizzo; Pinho, 2012).

Quando as regras são bem definidas e publicizadas há diminuição 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, 2014). 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, de obras pagas e não realizadas.

A aplicação obrigatória por todos os entes federativos da Lei 14.133/2021, a partir de janeiro de 2024, chamada Nova Lei de Licitações, em substituição à Lei 8.666/1993, exigirá muito mais atenção no planejamento das contratações, com ênfase no mapeamento de riscos, visto que a lei nova prevê a possibilidade de inclusão de cláusulas que tratem de possíveis eventos não previstos capazes de afetar os objetivos da contratação (Art. 6º, XXVII, da Lei 14.133/21). Portanto, os controles devem ser aprimorados.

A Controladoria Geral do Município (CGM) de Foz do Iguaçu, criada pela Lei 3.515/2008 e reestruturada pela Lei 4598/2018, é um órgão autônomo do Governo cuja incumbência é assessorar o Prefeito Municipal nos aspectos que, no âmbito do Poder Executivo, tratem da defesa do patrimônio público e do incremento da transparência da gestão administrativa, utilizando-se de atividades e sistemas de controle interno e de auditoria. A CGM está composta por três departamentos: Diretoria de Controle em Gestão de Saúde, *Compliance* e Transparência (incluída pela Lei 4876/2020); Diretoria de Controle de Gestão Orçamentária, Financeira, Contábil e Fiscal; e Diretoria de Controle de Gestão Administrativa.

O Controlador Geral e os controladores responsáveis pelas diretorias são servidores concursados, exercem cargos efetivos, com formação em contabilidade, direito, administração ou economia, e são nomeados pelo Prefeito no início do seu segundo ano de mandato, que corresponde ao período de vigência de um Plano Plurianual. Esse ponto é relevante porque os *controllers* têm autonomia para, além de acompanharem os diversos órgãos de governo no cumprimento das suas obrigações, emitirem instruções normativas de observância obrigatória para a Administração com o intuito de padronizar o exercício dos controles internos de cada órgão gestor.

Tanto os órgãos da administração direta (secretarias), como os da indireta (autarquias e fundações) não dispõem de controles internos estabelecidos formalmente. Portanto, há risco potencial tanto de desvios causados por ação dolosa de funcionários, bem como pela ausência de sistematização nas práticas de gestão e fiscalização de contratos. Este fato pode ocasionar a falta de eficiência na aplicação de recursos, por consequência, a insatisfação da coletividade em desrespeito a um dos Princípios elencados no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, o da Eficiência.

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 com o bem-estar da sociedade.

Além disso, o *compliance* pode fechar portas ou pelo menos reduzir espaços para corrupção, que decorrem das oportunidades ofertadas pelo Direito à escolha prepotente do agente público. Sempre que o agente estatal dispuser de competência para escolher mais de uma alternativa, alguma das quais é favorável ou desfavorável ao particular, surgirá uma oportunidade potencial para a corrupção (Justen Filho, 2015). Portanto, é possível melhorar a gestão pública em todas as áreas e o *compliance* pode aprimorar os sistemas de controle interno da Administração. Mas é preciso seguir parâmetros já delineados, por exemplo, pela Controladoria Geral da União, definidos nos seus manuais de integridade. É uma forma de se evitarem desvios de finalidade, abuso de poder ou falta de eficiência no gasto público, sem perder de vista o fato de que a sistematização de controle precisa ser acompanhada por mudanças de comportamento e por câmbios culturais que perpassam a mera normatização de atos administrativos.

### **1.3 Problema da Pesquisa**

Como é realizado o processo de gestão e fiscalização de obras públicas contratadas pelo município de Foz do Iguaçu?

### **1.4 Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa é mapear o processo institucionalizado de fiscalização de obras públicas municipais realizadas em Foz do Iguaçu, PR.

De forma suplementar, os objetivos específicos são:

- i) Identificar os mecanismos institucionais nos processos de planejamento, de contratação e de execução de obras públicas no Município diante da nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021);
- ii) Identificar os riscos inerentes à fiscalização ou à sua falta nas obras realizadas.

## 1.5 Estrutura do trabalho

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo está a Introdução, com esclarecimentos relativos ao problema, à importância e às justificativas para sua realização, bem como aos objetivos da investigação. O Capítulo 2 apresenta o Referencial Teórico, com temas relacionados à corrupção na Administração Pública, ao *compliance*, às Bases Legais de Conformidade, à Governança e Controle Interno e aos desafios para gestão e fiscalização de contratos à luz da Nova Lei de Licitações. No Capítulo 3, são apresentados os métodos adotados para a construção da pesquisa. O Capítulo 4 coleta e mostra os resultados da pesquisa, com análise de acertos e inconsistências nos trabalhos de gestão e fiscalização de contratos de obras públicas. Por fim, o Capítulo 5 apresenta as conclusões com as recomendações advindas deste estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Corrupção na Administração Pública

As sociedades contemporâneas se organizam e se estabelecem de acordo com as normas vigentes em seus arcabouços jurídicos e procuram direcionar seus povos a comportamentos predeterminados, considerados socialmente aceitos (Medeiros, 2018). Dentre os comportamentos a serem repelidos está o da corrupção, presente na história desde os primórdios. Padre Vieira, em seu Sermão do Bom Ladrão (1655, p. 2), ao retratar a roubalheira do Brasil Colônia, escreveu algo que, mesmo sem reis, parece ser contemporâneo diante dos escândalos conhecidos:

Grande lástima será naquele dia, senhores, ver como os ladrões levam consigo muitos reis ao inferno; e para que esta sorte se troque em uns e outros, vejamos agora como os mesmos reis, se quiserem, podem levar consigo os ladrões ao Paraíso. Parecerá a alguém, pelo que fica dito, que será coisa muito dificultosa, e que se não pode conseguir sem grandes despesas, mas eu vos afirmo, e mostrarei brevemente, que é coisa muito fácil, e que sem nenhuma despesa de sua fazenda, antes com muitos aumentos dela, o podem fazer os reis. E de que modo? Com uma palavra, mas palavra de rei. Mandando que os mesmos ladrões, os quais não costumam restituir, restituam efetivamente tudo o que roubaram. Executando-o assim, salvar-se-ão os ladrões e salvar-se-ão os reis. Os ladrões salvar-se-ão, porque restituirão o que têm roubado, e os reis salvar-se-ão também, porque restituindo os ladrões, não terão eles obrigação de restituir. Pode haver ação mais justa, mais útil e mais necessária a todos? Só quem não tiver fé, nem consciência, nem juízo, o pode negar.

No Brasil, conforme Biason (2019), há registros de corrupção governamental desde o século XVI, portanto, desde o período da colonização portuguesa. Era comum que funcionários públicos transgredissem as regras e facilitassem o contrabando do pau-brasil e minerais como ouro e diamante. Para esse autor, a corrupção precisa ser entendida diante 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 a 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 condutas está

relacionada aos processos de licitações 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 (TCU, 2018). A falta de cautela em relação a esses riscos facilita a ação de delinquentes, seja em âmbito privado ou no setor público.

## **2.2 Compliance**

*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; Rizzo; Pinho, 2012, p. 30). No Brasil, é comum seu uso na forma inglesa, sendo usual que se entenda *compliance* com o mesmo sentido dirigido aos termos Conformidade e Integridade.

Para Sundfeld (2016), o *compliance* apresenta mecanismos de controle para os setores privado e público. Ele afirma que a ideia atual de *compliance* está ligada aos sistemas de autocontrole das empresas por exigência do poder público. Destaca que práticas de *compliance* são imposições de órgãos da administração pública, que passam a ordenar o cumprimento de regras pelo setor privado. A Lei Anticorrupção serve como exemplo disso.

Conforme Simonsen (2016), no Brasil, vários setores empresariais têm colocado o *compliance* no centro de suas atenções. Essa preocupação, embora mais recente, também está na administração pública. O autor analisa o papel do setor de *compliance* nas organizações, realça tanto os pilares de sustentação tidos como fundamentais para o sucesso do departamento como a função que desempenha na estrutura corporativa. Também examina os principais desafios com os quais as empresas precisam lidar para implementar uma área de *compliance* forte e devidamente estruturada. O autor cita como pilares para o sucesso os seguintes elementos: compromisso da alta direção; estrutura da área de *compliance*; documentos (código de conduta e políticas); canal de denúncias; procedimentos de prevenção e de apuração; e treinamento e comunicação dos funcionários.

*Compliance* corresponde a um programa estruturado de conformidade ou integridade capaz de assegurar a observância das normas de conduta de organizações do setor privado ou público (Pinto Júnior, 2017). Este autor destaca que temas como corrupção, governança, ética

e *compliance* estão correlacionados e devem ser analisados de maneira sistêmica para a busca de soluções de combate à corrupção, de forma preventiva, corretiva e no plano repressivo.

Para Valério e Ramirez (2020), o *compliance* é um instrumento que reúne dois planos: um preventivo e outro reativo à corrupção, e permite que as pessoas jurídicas administrem riscos dos seus negócios, bem como cumpram normas previamente estabelecidas. Esses autores destacam a importância da ética pública e das boas práticas governamentais. Para tanto, eles apresentam um quadro com os passos para adoção de programa de *compliance* anticorrupção, como o Quadro 1.

Quadro 1- Etapas para implantação de um programa de *compliance*

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	CONSOLIDAÇÃO
Diagnóstico da Entidade	Aplicação progressiva	Avaliação periódica
Definição da função de prevenção	Apresentação do programa de <i>compliance</i>	Adequação diante de mudanças (internas e externas)
Análise de riscos		
Estabelecimento do <i>compliance</i> anticorrupção	Capacitação por níveis	Melhoria contínua

Fonte: adaptado de Valério e Ramirez (2020).

Conforme Silva e Brunozi Junior (2021, p.97): “A *compliance* não tem o poder de pôr fim a corrupção, mas pode provocar a redução de conflitos de interesses, aumentar a accountability e a capacidade de governança.” Não se deve confundir *compliance* apenas com obediência às normas estabelecidas, e recordar que a corrupção tem efeitos que podem atingir toda a sociedade, e não limita suas consequências aos promotores dos eventos delituosos em si.

Dentre os riscos mais comuns decorrentes da falta de uma política de *compliance* efetiva, conforme Debbio, Maeda e Ayres (2013), destacam-se:

- a) Inexistência de um código de ética que esteja em sintonia com o comportamento e o discurso dos componentes da alta administração;
- b) Falta de procedimentos anticorrupção estabelecidos ou na existência deles, ou na comunicação inadequada para que sejam seguidos;
- c) Visão limitante de que avaliar riscos é desnecessário, oneroso e somente pode ser realizado por profissionais altamente qualificados.
- d) Falta de uma prática capaz de avaliar quais são os riscos futuros que podem existir se não se fizer o *Due Diligence* (diligência prévia que objetiva

analisar e mitigar riscos que podem existir quando da assinatura de um contrato).

Torna-se necessário mensurar os riscos inerentes ao controle inadequado dos serviços contratados pelo setor público para diminuir a vulnerabilidade do setor público diante dos riscos de corrupção ou da ineficiência, ineficácia ou falta de efetividade no atendimento das demandas da sociedade para criar regulamentos que evitem desperdícios de recursos públicos, tenham aderência no meio empresarial e, principalmente, dos agentes públicos (ENAP, 2018).

### **2.3 Bases legais de conformidade**

O agente público, diferentemente do agente privado, necessariamente, deve basear suas ações respeitando diversos princípios da Administração Pública, dentre os quais cabe destacar os da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade Administrativa, Publicidade e Eficiência, conforme estabelece o Artigo 37, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Seguindo os ensinamentos de Justen Filho (2000), Legalidade é a obrigatoriedade de o agente público fazer apenas o que está previsto nas normas, sem que esse possa tomar decisões sem amparo legal. O princípio da Impessoalidade tem como objetivo promover o interesse público, de maneira que o interesse privado não se sobreponha ao do interesse geral. A Moralidade Administrativa obriga os gestores públicos a seguirem padrões éticos de comportamento, sempre respeitando a ordem jurídica vigente. Os atos praticados pelo agente público devem ser publicizados e passíveis de análise por qualquer pessoa e, quando assim é feito, há a observância do princípio da Publicidade. Já o princípio da Eficiência tem relação com a capacidade do agente público executar suas funções sempre em buscado melhor resultado para alcançar as metas estabelecidas, com o menor dispêndio possível de recursos públicos.

Esse estudioso faz análises das principais legislações anticorrupção estrangeiras, com destaque para as válidas para os Estados Unidos, que surgiram em 1863, em plena guerra civil americana (1861-1865), criada pelo Congresso para evitar que fornecedores ligados à indústria bélica furtassem por meio de fraudes do Exército nacional. Trata ainda da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977, que criminaliza o suborno a agentes públicos. É relevante destacar que essa mesma lei (Lei sobre Práticas de Corrupção no Exterior dos Estados Unidos), embora não mencione *compliance*, tipifica como crime qualquer pagamento

realizado sem registro contábil. Esse ponto é relevante porque obriga o ente público a aperfeiçoar mecanismos de controle.

No Brasil, a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, merece destaque. Essas normas trazem 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.

Messa (2019) afirma que a percepção da população é de que os níveis de corrupção no âmbito da Administração Pública Brasileira têm aumentado. Diante dos escândalos relacionados a fraudes e desvios de recursos públicos, cresce a importância de que sejam criados mecanismos de controle que exijam a conduta proba dos seus agentes. A autora faz um aprofundado estudo sobre a importância da Transparência no setor público, elemento essencial para o *compliance*.

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 (2000), 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 de o poder público licitar, é preciso conhecer a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Além delas, a Lei nº 14.133/2021, chamada nova Lei de Licitações, já está em uso por alguns órgãos públicos, e deverá ser adotada por todos os órgãos públicos, de todas as esferas, a partir de 2024. Todas essas leis tratam de regulamentações de observância obrigatória para todos os entes públicos. Entretanto, a nova Lei de Licitações avança em aspectos que exigem mais gestão e fiscalização dos contratos públicos. Tais avanços legislativos serão abordados mais adiante.

Essas normas servem de base para a construção de ferramentas de controle da gestão pública, aliadas aos regulamentos e a expertises adquiridas pelos tribunais de contas e pelas controladorias de municípios, estados e União. Os sistemas de controle interno não podem apenas servir como aparatos que geram informações para atender aspectos legais, para posterior fiscalização dos poderes legislativos, dos ministérios públicos e dos tribunais de contas. Esses sistemas devem apurar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados pelos órgãos que lhes cabe fiscalizar.

## 2.4 Gestão de riscos conforme o COSO-ERM e ISO 31000/2018

Com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 14.133/2021), a capacidade dos órgãos públicos gerirem os riscos que correm ao fazer contratações deve ser melhorada, conforme a Controladoria-Geral do Distrito Federal (2023). A gestão de riscos passa a ser parte integrante e obrigatória das atividades das organizações públicas, e as referências oferecidas pelo COSO 2017 e pela ISO 31000/2018 são ferramentas importantes para as atividades de controle interno das organizações.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), ou Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway é uma entidade sem fins lucrativos, criada nos EUA em 1985, que tem a missão de analisar fatores que possam facilitar a identificação fraudes em relatórios financeiros e também recomendar soluções para seus gestores, auditores e órgãos reguladores (CGU, 2023). Conforme esse comitê, o risco é definido como “a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos” (COSO I, 1992). O último conceito (COSO-ERM, 2017) amplia o alcance dos controles internos e tem como foco o gerenciamento de riscos corporativos (Oliveira, 2017).

O COSO-ERM (*COSO Enterprise Risk Management*) define gestão de riscos corporativos como:

Processo que permeia toda a organização, colocado em prática pela alta administração da entidade, pelos gestores e demais colaboradores, aplicado no estabelecimento da estratégia e projetado para identificar possíveis eventos que possam afetar a instituição e para gerenciar riscos de modo a mantê-los dentro do seu apetite de risco, com vistas a fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos da entidade (COSO, 2004, tradução livre).

Portanto, estabelece que o gerenciamento de riscos corporativos não se limita a uma função ou a um departamento, mas sim é a cultura, são os recursos e as práticas que as organizações integram com estratégia definida, e deve ser executada a partir de três perspectivas: reconhecimento de que os objetivos estratégicos e de negócios podem não estar alinhados com a missão, a visão e os valores fundamentais da organização; visualização das implicações da estratégia escolhida; e ciência a respeito dos riscos decorrentes da execução da estratégia (MDR, 2020)

Figura 1- Modelo COSO ERM



Outra norma internacional para gestão de riscos corporativos muito utilizada é a ISO 31000:2018. ISO significa *Internacional Organization for Standardization* ou Organização Internacional de Normatização. Foi criada em 2009 e propõe diretrizes para que as organizações gerenciem seus riscos. No Brasil a Associação Brasileira de Normas técnicas (ABNT) é o foro competente para divulgar o conteúdo técnico desse padrão de gerenciamento de riscos, que, ao lado do modelo COSO, tem sido base para os controles estabelecidos pelos órgãos de fiscalização do setor público (CGU, 2018).

As normas da ISO 31000 é um processo estruturado para identificar como os objetivos de uma organização podem ser afetados, analisando probabilidades da sua ocorrência e seus efeitos. Portanto, é um processo que compreende: identificação de riscos; análise de riscos; e avaliação de riscos. A gestão de riscos deve ser contínua, já que e impõe a definição e o monitoramento de indicadores de desempenho, que permitam mensurar a eficácia dos controles exercidos internos utilizados (Schramm, 2021).

De acordo com o TCU, a gestão de riscos inclui ações como:

- a) estabelecer o ambiente apropriado, incluindo a estrutura para gerenciar riscos;
- b) definir, articular e comunicar os objetivos e o apetite a risco;
- c) identificar potenciais ameaças ou oportunidades ao cumprimento dos objetivos;
- d) avaliar os riscos (determinar o impacto e a probabilidade da ameaça se materializar); e) selecionar e implantar respostas aos riscos, por meio de controles e outras ações;
- f) comunicar as informações sobre os riscos de forma consistente em todos os níveis;
- g) monitorar e coordenar os processos e os resultados do gerenciamento de riscos; e
- h) fornecer avaliação (*assurance*) quanto à eficácia com que os riscos são gerenciados (TCU, 2018a, p. 18).

A gestão de riscos é primordial para dar segurança aos gestores, já que é um processo que trata dos riscos e oportunidades que atingem o surgimento, o crescimento e podem até promover a destruição do valor de uma organização. Assim, as instituições públicas, que

buscam o financiamento das suas ações no público pagador de tributos, devem ser estar atentos à gestão dos seus riscos.

## 2.5 Governança e Controle Interno

De acordo com o Tribunal de Contas da União, o conceito de Governança está pouco presente no Brasil, embora ele seja importante para o processo de gestão pública. 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 (Brasil, 2014).

O termo “governança” tem origem no latim *gubernare* e no grego *kybernan* ou *kubernetese*. É aplicado em diversos campos do conhecimento, seja na Economia, Administração, História, ou em outras áreas, de acordo com Messa (2019). A autora afirma que a interação entre governo, sociedade e setor privado, por meio da governança, permite a execução de políticas públicas que aperfeiçoem o desempenho das gestões, ao manter o respeito à legislação, melhorar o uso dos recursos e democratizar seus resultados.

Conforme Silveira (2019), a governança corporativa reduz os conflitos de interesses e melhora a relação da organização com os *stakeholders* (partes interessadas). A autora fez um estudo sobre a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) a fim de avaliar se a criação de novas estruturas da cadeia de comando e de gerências, bem como se a retomada do planejamento estratégico foi positiva para a organização. Chegou-se à conclusão de que a alta administração percebeu avanço em relação ao atendimento dos princípios e às recomendações de governança corporativa, além de avanços na área de controle, que foi considerado o setor com melhor avaliação da companhia, com progressos na gestão de riscos, auditoria interna, controle interno, gestão orçamentária e treinamento de empregados.

Albernaz e Gomes (2019) afirmaram 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 pensarem e implantarem políticas públicas. A grandeza de uma organização tem relação com as estruturas e redes construídas em torno das políticas públicas, para evitar erros, desvios e ineficiências estatais.

A boa governança está associada aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência é a capacidade de fazer as coisas corretamente.

É um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (*input* e *output*). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução” (Megginson; Mosley; Pietri, 1998, p. 11).

Para Dalf (1999, p. 39),

a eficácia organizacional é o grau em que a organização realiza seus objetivos. Eficácia é um conceito abrangente. Ele implicitamente leva em consideração um leque de variáveis tanto do nível organizacional como do departamental. A eficácia avalia a extensão em que os múltiplos objetivos – oficiais ou operativos – foram alcançados.

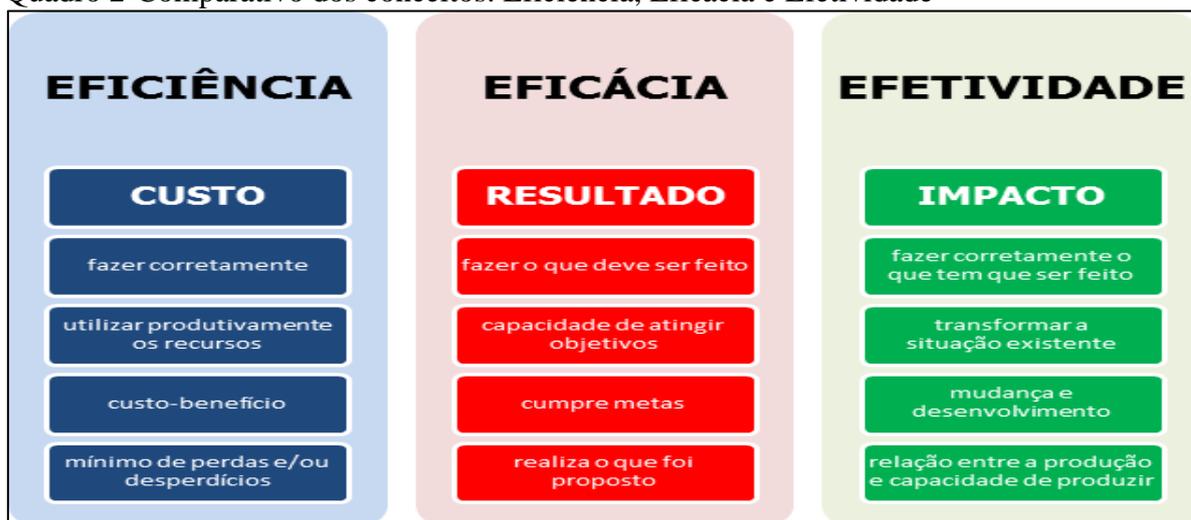
O autor, ao usar os termos “oficiais ou operativos”, refere-se aos objetivos dispostos em um plano estratégico e àqueles que não estão explícitos, mas são atingidos no “chão de fábrica” por quem executa tarefas.

O conceito de Efetividade é mais recente e mais usual na área pública. De acordo com Torres (2004), serve para revelar se os objetivos traçados foram bem eleitos, se os meios para os atingir apresentam as melhores relações de custo x benefício, e se os resultados chegaram às pessoas que deles necessitavam.

Portanto, simplificando conceitos, esses termos são úteis para medir os resultados das organizações, sejam do setor privado ou público. Um gestor eficiente faz as coisas com o maior aproveitamento possível dos insumos dos quais dispõe. Se esse gestor fizer a seleção mais adequada dos objetivos será eficaz. Se os resultados das suas escolhas servirem para atender à necessidade do público planejado - seja este o consumidor de um produto ou o cidadão que busca suprir uma demanda por asfalto na sua rua - terá alcançado efetividade na realização do seu trabalho.

Padoveze (2017) trata da atuação da Controladoria nas fases de planejamento estratégico e operacional, sendo este ligado diretamente à implementação de ações de execução e controle. Ele apresenta modelos de decisão de eventos econômicos que podem ser adaptados para avaliar a prestação de serviços públicos. Se o foco da Controladoria no setor privado é criar valor para seus acionistas, para a administração pública o foco da eficiência, eficácia e efetividade necessita ser demonstradas para a sociedade, que deve estar consciente sobre como é aplicado o dinheiro público.

Quadro 2-Comparativo dos conceitos: Eficiência, Eficácia e Efetividade



Fonte: Sá (2020).

Esses termos são essenciais para que a Administração Pública, especialmente, como afirma Messa (2019), possa atender aos interesses da coletividade. Essa organização deve estar conectada ao cidadão, em benefício da dignidade da pessoa humana, aliás, sendo este um princípio inserido na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). E, no caso desta pesquisa, vinculada ao Objetivo 16, que apresenta como temática: Paz, Justiça e Instituições Eficazes (ONU, 2015), esse objetivo está diretamente relacionado ao fortalecimento das instituições públicas, a fim de combater a corrupção e promover ferramentas de natureza prática, que aperfeiçoem os controles do uso dos recursos oriundos dos tributos da sociedade. Ser eficiente, eficaz e efetivo é obrigação de quem administra a coisa pública.

De acordo com Ribeiro, Bliacheriene e Santana (2016), não se pode conceber a Administração Pública sem controles. A falta deles causa descabros. Seu conceito evoluiu do controle estatal sobre seus súditos, passou para o controle de processos e, na atualidade, para o controle de resultados. Os pesquisadores apontam que os controles podem ser classificados como interno e externo.

O controle externo é aquele promovido pelo legislativo, tribunais de contas, observatórios sociais e ministérios públicos. Portanto, esse controle tem um componente político relevante, para servir de contrapeso nas relações entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Já o controle interno é aquele realizado no interior de órgão ou poder e está vinculado à realização de políticas públicas, que precisam ter aferidos seus resultados, desde seu planejamento até a execução.

Rosa, Lunkese Wolff (2019) afirmam que os sistemas de controle têm sentido somente se gerarem informações que: produzam relatórios para acompanhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual; registrem com precisão as transações realizadas; segreguem responsabilidades; protejam ativos; controlem custos; comparem dados financeiros; gerenciem contratos e licitações e prestem contas à sociedade.

Scharmm (2019) trata dos vícios identificados no decorrer da execução de contratos públicos. A autoridade responsável pela contratação tem, por impositivo legal, inclusive disposto na nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, o dever de acompanhar e fiscalizar as empresas chamadas para prestar serviços aos entes públicos. Ele destaca que os desvios de conduta são constatados com mais frequência na fase de execução contratual, e não durante a realização das licitações, como normalmente se imagina. A governança pública é a capacidade dos governos analisarem os riscos das decisões que adotam e de otimizarem a gestão das políticas públicas que implementam. As boas práticas de governança prescindem das ferramentas dos setores de controle interno, desde que este consiga, além de atender dispositivos legais, gerar normas e regulamentos de *compliance* que proporcionem a constante avaliação daquelas políticas.

## **2.6 Desafios para gestão e fiscalização de contratos diante da Nova Lei de Licitações**

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 37, inciso XXI, estabeleceu os princípios básicos para as contratações de compras, serviços, alienações e obras públicas, de forma que fossem precedidas de procedimentos licitatórios, originando-se daí, depois de dois anos de discussão no Congresso Nacional, a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Públicos). Esse instrumento normativo surgiu para avançar diante do Decreto Lei 2300/1986 que abria brechas para desvios, e foi um avanço na tentativa de impedir ou, pelo menos, reduzir riscos relacionados à corrupção como o direcionamento de contratações em favor de “amigos” de dirigentes públicos.

Na tentativa de impedir desvios, a Lei 8.666/93 estabeleceu exigências consideradas por muitos gestores como “travas” às contratações promovidas pelo setor público, que tentam ser superadas pela Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Com esse novo marco legal, deixam de vigorar (obrigatoriamente em dezembro de 2023), além da Lei de Licitações e Contratos Públicos (8.666/93), a Lei do Pregão (10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/2011). Conforme o TJSP, foram extintas as modalidades “tomada de preços” e “convite”, e acrescidos critérios de julgamento de “melhor

técnica ou conteúdo artístico”, de “técnica e preço”, de “maior retorno econômico” e de “maior lance”, em adição aos critérios “menor preço” (Lei 8.666/1993) ou “maior desconto” (Lei 10.520/2002). Outro avanço da nova Lei é a inclusão da possibilidade de cometimento de crime com caracterização no Código Penal (Art. 337-E) a quem admitir, possibilitar ou der causa à contratação direta sem previsão normativa, portanto, sem respeito às normas competitivas (Art.178, Lei 14.133/2021).

A Lei 14.113/2021 traz avanços significativos em relação à obrigação do poder público 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, contrariamente ao agente privado onde “o que não é proibido é permitido”, 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 (Art. 6, inciso XVI-C), bem como vedar a participação em processo licitatório de qualquer pessoa que possa, direta ou indiretamente, atuar na execução de contrato. E estender essa proibição para cônjuge, companheiro ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sendo que essa vedação deve estar expressa no edital de licitação (MP/PR, 2021).

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, de aditivos de valores e de prazo de finalização, bem como o abandono de contratos iniciados sem que haja consequências rigorosas para quem deixa de cumprir o acordado (Nardone, 2022).

A nova Lei de Licitações substitui a Lei 8.666/93 (Licitações e Contratos Públicos), a Lei 10.520/2002 (Pregão) e a Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratação). O foco da nova lei é tornar as contratações mais ágeis, eficientes e justas em termos competitivos e econômicos. As mudanças trazidas pela Lei 14.133/2021, comparativamente à Lei 8.666/93, serão destacadas a seguir, já que elas se tornam necessárias para fins desta pesquisa.

O Planejamento ganha o status de Princípio na Lei 14.133/2021 (Art. 5º, *caput*). Isso é relevante na medida em que quanto melhor for o planejamento de uma contratação, menores são as possibilidades de erros. Nesse planejamento, com a construção de cada matriz de risco, os gestores terão uma ferramenta que lhes garantam mais segurança na fase de execução contratual. De acordo com Justen Filho (2021, p. 127):

O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas.

A nova Lei extinguiu as modalidades Convite e Tomada de Preços porque ambas estabelecem valores limites para contratação de interesse da Administração (MPPR, 2021). Além disso, a modalidade Convite, que, ao permitir ao gestor fazer a escolha pessoal de três possíveis candidatos ao fornecimento de materiais ou serviços, corria-se o risco de direcionamento nas contratações públicas, além de superfaturamento e corrupção.

O Diálogo Competitivo (Art. 28, 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 pela Lei 14.133/2021 é que “as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica” (Art. 17, § 2). Essa possibilidade já existia, mas agora ficou expresso que a prevalência deve ser a forma eletrônica, que dá amplitude às disputas, com conseqüente possibilidade de o contratante obter melhores propostas.

Pela Lei 8.666/93, no seu Art. 45, prevê quatro critérios de julgamento das propostas: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; e maior lance ou oferta. A Nova Lei apresenta como critérios de julgamento: menor preço; maior desconto (derivado do pregão); melhor técnica ou conteúdo artístico; técnico e preço; e maior retorno econômico (Art. 33). 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 para que os licitantes demonstrem tecnicamente como se dará a diminuição da despesa corrente (Brasil, 2022).

Outro ponto de destaque da Lei 14.133/2021 é a relevância atribuída à fiscalização dos contratos terceirizados. A nova Lei deixou expresso um capítulo inteiro para o Controle das Contratações (cap. III, Art. 169 a 173). Nele está expresso 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” (Art. 169).

Dentro dessas novas normas, que aperfeiçoaram a Lei 8.666/93, destaca-se a importância da adoção de programas de integridade ou compliance, de forma institucionalizada, como afirma Silva (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.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa baseou-se em artigos científicos publicados em *sites* considerados de referência e livros julgados necessários para fundamentar os temas tratados no decorrer do trabalho. Manuais também foram utilizados pelos órgãos de fiscalização externa aos municípios, como os do TCE/PR, TCU e CGU.

Fez-se a apuração de informações disponíveis no *site* de transparência do Município, onde foi possível acessar editais de licitação, contratos e relatórios de fiscalização de obras públicas. Complementarmente, observaram-se os instrumentos normativos, em especial a Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 8.666/93), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), Programa de Integridade e Conformidade da Administração Pública de Foz do Iguaçu (Lei nº 4.832/2019). Essas normas foram necessárias para analisar como ocorre a fiscalização de contratos e sugerir ajustes na forma como é realizada.

Em relação aos contratos selecionados, inicialmente foram analisadas as dez obras. Foram escolhidas as de maior valor monetário licitado que estavam em andamento ou foram concluídas em 2022, com registros disponíveis no site [www.5pmfi.pr.gov.br](http://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 pela secretaria interessada em sua realização, 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 e CGM.

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 foram escolhidos por possibilitarem entender como é feita a fiscalização dos contratos e também estimar quais riscos poderiam ocorrer se não forem observados.

Trata-se de pesquisa qualitativa, com análise documental dos dados apurados. Fez-se a seleção de editais, contratos e relatórios de fiscalização com a organização das informações de importância, e posterior construção de tabelas que tiveram por base material utilizado pelo

Ministério Público do Trabalho para gestão de seus contratos, com adaptação dos registros de interesse para a pesquisa, e que foram analisadas, possibilitando a geração dos resultados do estudo.

### 3.1 Contexto Geral das Obras do Município

Conforme dados do Portal de Informações do Tribunal de Contas do estado do Paraná, Foz do Iguaçu apresentava 33 obras com valores superiores a um milhão de reais considerando acréscimos (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, com informações que são repassadas ao TCE/PR por servidores da Secretaria Municipal de Obras, fez-se a análise dos editais, contratos e relatórios de fiscalização das nove obras mais significativas, em relação aos valores inicialmente contratados, executadas 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. Na Tabela 1, estão apresentadas as obras selecionadas para fins desta pesquisa.

Tabela 1- Identificação das obras selecionadas para análise

<b>Nomes das Intervenções/Obras</b>	<b>Licitação</b>	<b>Contratos</b>	<b>Valores estimados (a)</b>	<b>Situação (b)</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
<b>Total</b>			<b>R\$ 47.743.109,58</b>	

- 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

No Brasil, são encontradas falhas de modo recorrente no controle e na fiscalização de obras públicas, excesso de aditivos de valores contratados e atrasos na execução de obras. Para se ter uma ideia do vulto desses problemas, de um total de 22.559 obras geridas com recursos da União, 8.674, ou seja, 38,5% das obras estavam paralisadas em agosto de 2022. O montante de recursos, em tese, mal aplicado superava o valor de R\$ 27 bilhões (TCU).

Para atingir um dos objetivos da pesquisa é preciso identificar os riscos inerentes à fiscalização nas obras realizadas com recursos do município, do Estado do Paraná e do Governo Federal. Para isso se elaborou uma Matriz de Riscos partindo de um roteiro seguido pelo TCU nas suas auditorias e 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

<b>Magnitude</b>	<b>Descrição</b>	<b>Probabilidade*</b>
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 um equivalente à 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, transformam-se 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 apuradas será definido da seguinte forma, de acordo com a Tabela 4:

Tabela 4: Grau de risco observado

<b>Classificação do Risco</b>	<b>Resultados Observados</b>
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.

## **4 RESULTADOS**

A seguir são apresentados os resultados apurados com base na análise de editais, de contratos firmados com empreiteiras vencedoras de procedimentos licitatórios e de relatórios de fiscalização elaborados por profissionais da Secretaria Municipal de Obras e confrontados com tabelas elaboradas pelo Ministério Público do Trabalho e adaptadas para fins da pesquisa.

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

Depois de eleitas as nove 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. Estas possibilitaram comentários do autor da pesquisa e, na sequência, a elaboração do mapeamento dos riscos que podem ser notados na gestão e fiscalização de contratos de obras públicas.

Antes de avaliar os documentos disponíveis no *site* de transparência do Município que tratam das obras selecionadas para a pesquisa, é importante ressaltar que as análises realizadas a seguir consideram as fases anteriores à fase da execução contratual, ou seja, as fases de planejamento, de elaboração de editais e dos procedimentos concorrências em senão foram objeto de verificação. Portanto, a investigação parte do pressuposto de que as etapas anteriores às das assinaturas dos contratos atenderam aos impositivos legais.

As informações relativas ao acompanhamento documental apontaram que as seis questões iniciais foram afirmativas, para todos os procedimentos administrativos, com

exceção das obras 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 execução física e financeira da obra ou serviço de engenharia para uso e conhecimento do fiscal técnico?	X		Não há norma local expressa sobre o tema	1	1	1
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.

Em relação à questão 1: “O fiscal administrativo foi notificado sobre a sua designação?”, apurou-se que todos os fiscais são previamente informados, porém, não existe norma expressa estabelecida para tal ação. Os engenheiros e arquitetos têm acesso ao edital, ao termo de referência, ao contrato e aos cronogramas físico-financeiro das obras (questão 2), embora isso não seja formalmente estabelecido como obrigação prevista. Em relação às questões 3 (“Foi disponibilizada cópia do empenho relativo à obra?”) e 4 (Foi disponibilizada cópia do seguro-garantia das obras, caso tenha sido exigência do edital?), as respostas obtidas também são afirmativas para todos os procedimentos, mas tampouco há obrigatoriedade de que isso seja realizado. Em relação ao treinamento para exercer a função de fiscal (questões 5 e a 6) que apuram se os profissionais têm registro no Conselho de Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU), as respostas foram positivas, com destaque para a constatação de que nenhum servidor exerce a função de fiscal sem a formação técnica necessária.

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 (um) aos registros, bem como o mesmo peso para a 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 maior, por se tratar de contratos públicos, elas devem ser 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 o andamento de uma construção ou reforma. Nesse sentido, adaptar pontos da Instrução Normativa 05/2017 (IN 05/2017) no Município pode ser útil, inclusive para que os gestores não sejam responsabilizados pelos órgãos de controle por, em tese, prevaricarem.

As questões de números sete até 18 (Tabela 6) tratam de apurar se a gestão contratual age de forma preventiva em relação a cuidados com a comunicação com a empresa contratada, se houve atenção às questões que envolvem a parte documental dos funcionários envolvidos na execução das obras, para evitar que processos trabalhistas afetem subsidiariamente o município, e questões relacionadas aos aditivos de valores e prazos.

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			Não foi possível	10	-	-

comprovem situação regular no Brasil?	apurar				
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 quantitativas da obra.	5	1	5
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 pelo autor com base em Manual de Fiscalização de Contrato do MPT e Manual de Fiscalização de Contratos do TCE/PR.

O item 7 teve resposta positiva, inclusive a indicação do Preposto ou do Encarregado da obra está prevista nos editais de licitação. A relação de funcionários (questão 8), necessária para verificar se não há menos trabalhadores atuando do que o previsto, é normalmente exigida para obras de grande porte, como as que foram apuradas nesta pesquisa. As questões relativas a registros dos funcionários (9), cópias de carteiras de trabalho (10), exames admissionais (11), recibos de entrega de equipamentos de proteção individual (EPI's), questão 12, cópias dos holerites (14) e cópias dos avisos de férias não são verificadas pela fiscalização, especialmente porque não há exigência expressa para tanto. A questão 13 tem grande relevância para pesquisa, já que na região de Foz do Iguaçu é comum encontrar trabalhadores estrangeiros, especialmente de origem paraguaia, labutando sem registros e respeito integral aos seus direitos. Como se sabe, a condição irregular de permanência no Brasil, não afasta a possibilidade de o trabalhador estrangeiro pleitear seus direitos (TRT/SP).

A Tabela 6 apresenta respostas preocupantes, com exceção das observadas nas questões 7 e 17. Nas demais questões: a falta de documentos que comprovem a quantidade de trabalhadores efetivamente em campo; a impossibilidade de o contratante conhecer a quantos e quais trabalhadores devem estar labutando (8); a inexistência de um banco de dados oferecido pelas empresas contratadas que demonstrem como está a situação contratual de cada trabalhador, relativas às questões 9, 10, 11, 13, 14 e 15; a falta de comprovação do fornecimento de equipamentos de proteção individual aos funcionários, com consequências

que podem se tornar sérias, caso ocorra alguma acidente na obra, demonstram que os gestores não têm as informações necessárias sobre a situação contratual dos empregados das obras.

Esses pontos tornam o município vulnerável, e fazem com que este, futuramente, possa responder subsidiariamente a possíveis demandas da Justiça do Trabalho. Nesse sentido, em decisão proferida pelo STF (Recl. Nº 51.483 DJe.de 31/001/2022), ficou estabelecido que os municípios podem ser responsabilizados, caso fique demonstrada conduta negligente em relação à fiscalização de contratos terceirizados.

A necessidade de modificação dos prazos (questão 16) para execução das obras foi notada em sete das nove obras estudadas, 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 até março de 2023, passados 530 dias depois de iniciada, apenas 70% da obra estava executada. 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 da região atingida pela obra.

Vale ressaltar que, mesmo as obras novas, ou seja, as que não eram reformas de escolas e centros de educação infantis já instalados, exigiram mais prazo para execução, motivadas por modificações nos projetos básicos licitados. A constatação pode sugerir que há limitações no planejamento dos objetos a serem contratados e isso merece atenção por parte dos gestores. Além disso, outra vez, notou-se aparente falta de estudos geológicos prévios sobre os espaços escolhidos para implantação ou expansão dos equipamentos públicos.

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 estão justificados nos seus procedimentos administrativos e são explicados diante dos desequilíbrios observados entre oferta e demanda de insumos durante a Pandemia do COVID 19, bem como ante as alterações nos preços de combustíveis e, especialmente, aumentos observados nos preços do aço e do cimento. Os salários dos trabalhadores não impactaram nas planilhas de custos desses contratos.

As questões 16, 17 e 18 versaram, respectivamente, sobre aditivos de prazo, aditivos de valor originados por modificações dos projetos iniciais e por aditivos necessários para buscar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, originados por mudanças nos preços de insumos, conforme os demonstrativos que podem ser vistos na Tabela 7. Sobre essas três questões, cabe ressaltar que, com base na leitura dos procedimentos:

- a) Em relação aos aditivos de prazos, verificou-se que as causas principais têm relação com: a demora por parte das empresas em obter as licenças ambientais necessárias; as falhas na execução dos projetos que comprometem a qualidade dos serviços executados e acarretam retrabalho.
- b) Os pedidos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro foram autorizados mediante comprovação do aumento dos preços de insumos, especialmente no aço, cimento, e no CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente) utilizado nas obras de pavimentação asfáltica do Município.

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% de tempo previsto para conclusão em seis dos nove contratos analisados. Tais atrasos são explicados também pela falta de materiais, por fatores climáticos com épocas de chuvas intensas e discussões relacionadas à demora na entrega de insumos de construção para continuidade das obras.

Tabela 7- Aditivos de Valor e Prazo dos contratos selecionados

Nomes das Intervenções/Obras	Aditivos de Valor (%)	Aditivos de Prazo (%)	Percentual 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 tratam de verificar se são realizados procedimentos para assegurar que os direitos trabalhistas sejam respeitados ao final da execução contratual, de forma que não resem questionamentos futuros que demandem recursos do Município no

cumprimento de sentenças judiciais da esfera da Justiça do Trabalho, para custear possíveis processos nos quais a cidade seja incluída como parte solidária.

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 expressa sobre o tema local	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.

O STF, em decisão de 2022, 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. Entretanto, caso seja provada a negligência na fiscalização desses contratos, os entes públicos e seus agentes podem ser responsabilizados de forma subsidiária, caso as contratadas não honrem seus compromissos com seus trabalhadores e com o fisco. Portanto, no caso específico dos contratos analisados, em tese, comprovada a falta de fiscalização dos itens analisados, o município e seus agentes poderiam ser responsabilizados de forma subsidiária (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 sintam-se lesados nos seus direitos, levar o município a demandar tempo de profissionais do Direito e, inclusive, despender de recursos monetários para fazer frente a condenações na área trabalhista. Como não há obrigação de checar administrativamente os documentos relacionados às questões já mencionadas, tampouco há como se exigir dos fiscais e gestores qualquer comprometimento com esses controles.

Na verificação das questões 23 e 24, a falta de comprovantes de pagamento de verbas rescisórias e dos extratos de recolhimento de FGTS e INSS de cada trabalhador por parte das contratadas, até por não serem obrigadas a fazê-lo, não garante que município fique livre de futuras ações indenizatórias, de forma subsidiária às terceirizadas, caso estas sejam acionadas por seus empregados.

Os documentos e registros da fiscalização técnica relacionados diretamente ao trabalho acompanhado por engenheiros e arquitetos estão apresentados na Tabela 8.

Tabela 9 - Verificação de procedimentos de Fiscalização Técnica

Descrição do evento/ação	Sim	Não	Obs.	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 e quantidades previstas no contrato?		X		8	8	64
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, contratou-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 pelo autor com base em Manual de Fiscalização de Contrato do MPT e Manual de Fiscalização de Contratos do TCE/PR.

Em relação à Tabela 9, as respostas foram afirmativas para as questões 25 e 26 que tratam da verificação da existência de documentos como “ordem de serviço”, “frequência na qual ocorre a fiscalização *in loco*”. Nenhuma obra inicia sem que seja formalizada e entregue ao vencedor da Ordem de Serviço. Registrou-se também que as obras são acompanhadas pelos fiscais com a frequência necessária para o acompanhamento das construções, conforme relato colhido diretamente com os engenheiros e arquitetos da Secretaria de Obras.

A questão 27, que trata de saber se os prazos estabelecidos no cronograma físico de execução das obras foram cumpridos, teve resposta negativa, o que é confirmado pelos aditivos de prazo verificados na Tabela 8. A exceção ocorreu nas obras de pavimentação asfáltica, que foram realizadas conforme cronograma.

O item 28 recebeu resposta negativa. 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. O Diário de Obras está disponível para verificação do fiscal (item 29), mas 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, dentre outras, são informações importantes para análise da prorrogação ou não do prazo de conclusão de uma obra. Tampouco fica documentada a existência de empresas subcontratada sem alguns períodos de realização da obra que podem valer-se de trabalhadores que atuam sem EPIs, ou mesmo menores de idade ou sem registro em carteira de trabalho. Esses controles deveriam ser realizados com frequência no canteiro de obras (Altounian, 2012).

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

A contratação de outras empresas (subcontratação) para fins de execução de serviços específicos relacionados aos contratos é comum e, desde que não tenham caráter continuado, não ferem as normas estabelecidas nos editais de licitação (item 33). Entretanto, não foram localizados registros de documentos que atestassem que houve autorização formal da Secretaria de Obras para que as empresas contratadas pelas vencedoras dos certames licitatórios fizessem serviços complementares ou adicionais, como exige a Lei 8.666/93.

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 (item 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 última questão, que trata do recebimento provisório da obra, a resposta foi afirmativa e, diante desse cuidado, quando necessário, é possível exigir reparos ou ajustes nas obras contratadas.

As questões 25, 26, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38 e 39 tiveram respostas que não sugerem riscos que preocupem os gestores. Porém, cabe ressaltar que é importante tornar expressa a necessidade de estabelecer protocolos de verificação da execução dos contratos a serem seguidos. Os fiscais da área técnica devem ter suporte legal e apoio administrativo para, por exemplo, estabelecer cronogramas de verificação *in loco* do andamento das obras, e averiguação do boletim diários das obras, bem como estabelecerem um padrão similar de registros do que encontram em campo, seja por meio de fotos, filmagens e/ou relatórios de acompanhamento dos serviços.

Não é realizada a verificação dos preços constantes nas notas fiscais, tampouco da qualidade e da quantidade dos materiais utilizados nas obras (questão 28). O que preocupa neste quesito está no risco de os materiais empregados nas construções estarem em desacordo com as especificações e volumes licitados.

Embora haja previsão legal para que as empresas vencedoras dos procedimentos licitatórios solicitem autorização expressa quando requisitarem serviços de outras empresas, não há controle efetivo sobre possíveis subcontratações e os riscos delas decorrentes (questão 33), especialmente em termos de cumprimento de legislações trabalhistas.

A análise geral das questões apuradas demonstrou que a falta de normas expressas a serem seguidas 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, sejam eles técnicos ou administrativos, foram respeitados.

## 4.2 Recomendações

Na Administração Pública, além de conhecer o ambiente organizacional e as demandas da sociedade, é estar atento aos limites que a escassez de recursos impõe. Nesse sentido, pontuam-se algumas recomendações que podem contribuir para melhorar a gestão de contratos de obras públicas do município de Foz do Iguaçu.

A gestão e a fiscalização de contratos receberam maior relevância da Nova Lei de Licitações e Contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021). Assim, princípios como Celeridade, Competitividade, Eficácia, Planejamento, Transparência, Segregação de Funções e Economicidade, dentre outros não explícitos na Lei anterior (Lei nº 8.666/93), deverão ser observados pela Administração a partir de janeiro de 2024.

Para isso, seus agentes de fiscalização e gestão devem ser capacitados e motivados a participarem do planejamento das licitações, antes mesmo da elaboração dos editais. A atuação do fiscal e de quem elabora um projeto deve estar em sintonia, e não há óbice em que esses papéis sejam realizados pela mesma equipe.

A pesquisa não mapeou todas as ameaças inerentes aos procedimentos verificados, tampouco teve essa intenção, mas a análise de parte delas serviu para recomendar que a municipalidade priorize a análise dos riscos das obras que pretende realizar. 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 de referida nova lei. Esse trabalho asseguraria a viabilidade dos projetos, inclusive uma avaliação realista dos custos das obras, permitindo ainda maior precisão na definição dos prazos necessários para a conclusão das mesmas.

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 esse profissional de arquitetura ou engenharia não use sua energia para acompanhar, por exemplo, se a empresa está recolhendo os encargos trabalhistas dos seus funcionários, papel que cabe ao fiscal administrativo que deve ser realizado por servidores concursados com conhecimentos básicos em procedimentos próprios da contabilidade e direito administrativo.

Em relação à análise das solicitações de aditivos contratuais, é necessário que sejam avaliados com mais celeridade, de modo a que se evitem demoras na execução da obra e novas solicitações de realinhamento de preços por parte das empresas contratadas.

Assim, além de segregar as funções de fiscal administrativo e fiscal técnico, é preciso regulamentar quais quesitos devem ser verificados por esses servidores, que, de forma padronizada, serão capazes de gerar relatórios de fiscalização que assegurem a transparência de todo o processo de acompanhamento de obras, e permitam a construção de indicadores que demonstrem a boa gestão dos contratos, bem como assegurem que o controle interno da Secretaria de Obras opere adequadamente.

Para atingir essas recomendações, é necessário que o município regulamente seu Programa de Integridade e Conformidade da Administração Pública (Lei 4.832/2019), 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 nascidos da falta de sistematização dos trabalhos de fiscalização que, inclusive, pela falta de normatização, pode dar margem ao estabelecimento de desvios éticos. O *compliance* pode aumentar a segurança na execução dos investimentos em obras, atendendo assim os interesses da sociedade.

## 5 CONCLUSÃO

Diante de tantos escândalos graves relativos à corrupção e à comprovação em todas as esferas de governo, nos quais se observou o mau uso dos recursos públicos envolvendo a relação entre agentes estatais e empresas privadas, é preciso repensar os mecanismos de controle que acompanham a 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 nº135/2010), da Lei Anticorrupção (Lei 12846/2013), que ampliaram o poder de punição de ações propostas por câmaras e assembleias legislativas, pelos tribunais de contas e ministérios públicos. Estados e municípios avançaram também na formulação de mecanismos que tentam melhorar a aplicação dos recursos da sociedade, ampliaram a transparência de suas ações e facilitaram o acesso a suas contratações por meio do uso da *internet*.

O *Compliance* deixou de ser uma preocupação de grandes empresas para se tornar imprescindível aos que querem contratar com o setor público e seus governantes. Foz do Iguaçu, além de haver criado uma Lei específica para seu Programa de Integridade e Conformidade (Lei nº 4.832/2019), instituiu um Fundo Municipal de *Compliance* e Governança (Lei nº 5.046/2021) com a finalidade de financiar ações e programas para prevenir, fiscalizar e reprimir a prática de ilícitos que causam prejuízo ao erário e/ou possam resultar em enriquecimento ilícito. Ambas ainda precisam ser regulamentadas.

Ao analisar os contratos das obras selecionados, notou-se que os objetivos da pesquisa foram atingidos. Foi possível mapear como ocorre a fiscalização da execução dos contratos e diversos riscos foram apontados, especialmente aqueles relacionados à verificação da parte administrativa, que podem resultar em futuros questionamentos judiciais e demandar recursos públicos pela falta de regulamentos internos expressos que obriguem seu acompanhamento.

Ao longo da análise dos procedimentos administrativos foi possível notar que não há dolo na ação dos servidores que realizam o papel de gestores e fiscais de obras. Tampouco há normas padronizadas para que exerçam os papéis para os quais foram indicados. Isso dificulta a padronização de documentos e relatórios de fiscalização que, inclusive, serviriam para a construção de indicadores próprios sobre o andamento das obras do Município.

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 Lei 14.133/2021 (NLLC) exige. Não será simples justificar a aprovação de aditivos de prazo e de valor decorrentes da falta de mapeamento adequado, na fase preliminar

ao das licitações, dos riscos ambientais, orçamentários, trabalhistas, previdenciários e outros nas contratações originadas a partir de janeiro de 2024.

A pesquisa possibilitou fazer uma primeira análise, em âmbito municipal local, sobre quais aspectos podem ser melhorados 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.

No decorrer da elaboração do trabalho, graças aos recursos oferecidos pelo Programa de Mestrado Profissional em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade da Unioeste e ao apoio da Controladoria Geral do Município, foi possível orientar a Secretaria Municipal de Obras a tomar medidas práticas e céleres para aperfeiçoar o acompanhamento das obras em execução e o planejamento das novas contratações, de forma a evitar os riscos relacionados à gestão das novas obras que venham a ser licitadas.

## REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Leonardo Rodrigues; GOMES, Marcelo Barros. Governança Pública e Controle. In; BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; ALTOUNIAN, C. S. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 3<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Alexandre Borba de Oliveira; Fernando do Nascimento Lock; Alejandra Palazuelos Pereira. O COSO ENTERPRISE RISK MANAGEMENT E O BUSINESS PROCESS MANAGEMENT NO GERENCIAMENTO DE RISCOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. Universidade Federal de Santa Maria. Simpósio em Gestão Pública. Santa Maria/RS. De 28/10 a 01/11/2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade 16 e recurso extraordinário 760.931**. Tema 246 da Repercussão Geral, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9161589>. Acesso em: 25 de abr. 2023.

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, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010?]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Mecanismos de Governança (2021)**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/mecanismos-de-governanca/>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública** / Tribunal de Contas da União. – BRASÍLIA: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2<sup>a</sup> Edição, 2018. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf). Acesso em 20 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018, 164p.

MEDEIROS, C. R. O.; Silveira, R. A. (2018). A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava Jato. **Rev. Contabilidade e Organizações**, v.11, n. 31, p.11-20, 2017.

CANDELORO, Ana P.; RIZZO, Maria B. M. de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, v. 30, 2012.

CGU. **Lei Anticorrupção**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao>. Acesso em: 10 set. 2021.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **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/>. Acesso em 16 de jun.2023

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **The 2013 COSO framework & SOX compliance: one approach to an effective transition**. Disponível em: [https://www.coso.org/\\_files/ugd/3059fc\\_c98a93b420a34d28a4c79f57db0d2c93.pdf](https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_c98a93b420a34d28a4c79f57db0d2c93.pdf). Acesso em 20 out. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Metodologia de Gestão de Riscos**. 2018. Disponível em [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/outros-documentos-externos/cgu\\_metodologia\\_gestao\\_riscos.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf). Acesso em 21 out. 2023.

DALF, Richard L. **Teoria e Projetos das Organizações**. 6ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. p. 39-45.

DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro Maeda; AYRES, Carlos Henrique da Silva. *Temas de Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Implementando a Gestão de riscos no setor público. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4090/1/Modulo%203-Ciclo%20de%20Gerenciamento%20de%20Riscos.pdf>. Acesso em 20 out. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª Ed. São Paulo:Dialética, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. Corrupção e contratação administrativa: a necessidade de reformulação do modelo jurídico brasileiro. **Gazeta do Povo**, 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/colunistas/marcal-justen-filho/corruptao-e-contratacao-administrativa-a-necessidade-de-reformulacao-do-modelo-juridico-brasileiro-0plrukcg5ficcjqzrcnfcbbu/>. Acesso em: 20 mai. 2022.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI, Paul H. **Administração**: conceitos e aplicações. Harba, 1998.

MESSA, Ana Flávia - **Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. ISBN 978-85-8493-515-4.  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Manual de Gestão de Riscos, Controles Interno e Integridade. 1ª edição. Brasília, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **A pedido do MPF, PF prende 12 vereadores de Foz do Iguaçu em nova fase da Operação Pecúlio**. Procuradoria da República do Paraná, 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>. Acesso em: 20 mai. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Caso Lava Jato**. Procuradoria da República do Paraná, 2014. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 20 mai. 2022.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Corrupção, governança, ética e *compliance*. **Revista de Direito da Empresa e dos Negócios**, v.1,n.1,Jan./Jun, 2017.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C.; SANTANA, J. L. Considerações sobre formas, processos e isomorfismo nas estruturas de controle interno da federação brasileira. **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, p. 25-36, 2016.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 133-149. ISBN 978-85-450-0665-7.

ROSA, Fabrícia Silva da; LUNKES, Rogério João; WOLFF, Marina Jaques. **Conceitos e Fundamentos de Controle Interno para Gestão Pública**. In; BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). SÁ, Adriel. **Eficiência, eficácia e efetividade – material teórico**. (2020). Disponível em: <https://www.teconcursos.com.br/blog/eficiencia-eficacia-e-efetividade-material-teorico/>. Acesso 10 set. 2021.

Schramm, Fernanda Santos. Compliance nas contratações públicas: Atualizado conforme a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) e a ISSO 37031:2021; 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Marcos 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.

SILVEIRA, Elen Duran da Silveira. A percepção da alta administração da CONAB quanto ao cumprimento dos princípios e recomendações da boa governança conforme estudo 13 do IFAC/PSC. In; BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo;

RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 365-379. ISBN 978-85-450-0665-7.

SIMONSEN, Ricardo. Os desafios do *Compliance*. **Cadernos FGV Projetos**, n. 28, ISSN 19844883, novembro, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Compliance: uma reflexão sobre os sistemas de controle nos setores privado e público*. **Cadernos FGV Projetos**, n. 28, ISSN 19844883, novembro, 2016.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VALÉRIO, Cecilia Madrid; RAMÍREZ, Walter Palomino. Oportunidades de corrupción y pandemia: el compliance gubernamental como protector eficaz al interior de las organizaciones públicas. **Desde El Sur**, v. 12, n. 1, p. 213-239, 2020.