

Orientação ou Punição? O Papel Crucial dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Obras Públicas

MARCO ANTONIO PORTUGAL

CENTRO UNIVERSITÁRIO DA FUNDAÇÃO EDUCACIONAL INACIANA PE SABÓIA DE MEDEIROS (FEI)

TÍTULO: Orientação ou Punição? O Papel Crucial dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Obras Públicas

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil possuem um mandato constitucional para realizar a supervisão externa da administração pública, garantindo o uso adequado dos recursos públicos e a conformidade legal (Lino et al., 2022). Consagrados no artigo 75 da Constituição Federal de 1988, sua atuação visa assegurar a legalidade, economicidade, eficiência, razoabilidade e transparência na aplicação dos recursos públicos. Esses tribunais desempenham um papel crucial ao emitir decisões baseadas em auditorias seguindo padrões estabelecidos, proporcionando segurança jurídica e objetividade técnica às suas conclusões (Araújo, 2021).

A atuação dos TCs envolve uma dualidade entre pedagogia e punição. Enquanto alguns defendem o fortalecimento das instituições de auditoria para punir funcionários eleitos infratores da lei (Hidalgo et al., 2016), há um apelo por uma mudança na representação dos auditores na literatura de auditoria pedagógica, afastando-se da representação vilã para mostrá-los como heróis ao aprimorarem a experiência de aprendizado (Herda & Herda, 2016).

De qualquer modo, esse papel duplo destaca a importância de ambos, de educar e responsabilizar os responsáveis pelas finanças públicas (Cardoso & Viana, 2020), contribuindo, em última instância, para melhorar a governança e a transparência no setor público, aspectos nos quais o Brasil tem experimentado avanços significativos na última década.

Entre esses avanços destaca-se a Operação Lava Jato, considerada uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro já realizadas no Brasil (Castro & Ansari, 2017). Sua abordagem, no entanto, suscita a necessidade de um debate mais aprofundado sobre o equilíbrio ideal entre ações preventivas e corretivas no âmbito da supervisão e responsabilização dos gestores públicos, visando fortalecer de forma sustentável a governança e transparência no setor público (Uberti, 2016).

Alguns autores argumentam que os impactos econômicos da Lava Jato foram significativos, especialmente para as principais empresas estatais com ações negociadas em bolsa (Padula & Albuquerque, 2018). Além disso, a operação teria gerado uma série de crises institucionais, jurídicas e políticas (Avritzer & Marona, 2017), ao adotar um enfoque excessivamente punitivo com amplo apoio midiático (Mészáros, 2020).

A abordagem altamente punitiva adotada pela Lava Jato suscita preocupações sobre a possibilidade de os TCs seguirem um caminho semelhante. Apesar da importância dos TCs para o fortalecimento da governança e transparência no setor público, a literatura ainda apresenta lacunas em relação à compreensão das complexidades envolvidas em seu funcionamento e os impactos reais de suas ações na melhoria da gestão pública.

Nesse contexto, este artigo propõe uma análise aprofundada dessa dualidade, desvendando as nuances que permeiam as decisões dos TCs, seus desafios e potencialidades. Por meio de uma revisão crítica da literatura e de uma análise criteriosa sobre os dados de obras paralisadas, buscou-se compreender de que forma os TCs devem conciliar seu papel pedagógico de orientar e prevenir irregularidades com a aplicação de sanções punitivas e ressarcitórias, quando necessário. Essa compreensão é fundamental para revelar os limites e as potencialidades da atuação dos TCs, contribuindo assim para o desenvolvimento de políticas públicas ainda mais eficazes nessa área.

O artigo começa com uma seção de fundamentação teórica, onde são apresentados os resultados da revisão da literatura mais relevante sobre o tema em questão. Em seguida, tem-se a descrição da metodologia utilizada neste estudo. Posteriormente, há uma seção dedicada à

apresentação dos resultados obtidos. Por fim, o texto traz as discussões e conclusões acerca dos achados, as limitações do estudo e recomendações para trabalhos futuros na área.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os tribunais de auditoria no Brasil, especificamente os tribunais de contas regionais, operam de forma autônoma e seguem uma coordenação central, com técnicas de auditoria padronizadas e regras processuais uniformes, com foco principalmente em auditorias de conformidade (Lino et al., 2022). O país possui um sistema abrangente, composto por 33 Tribunais de Contas, divididos em três níveis, federal, estadual e municipal, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão federal, com sede em Brasília, responsável pelo controle das contas da União, inclusive das empresas públicas federais e das entidades da administração indireta federal (Brasil, 1988).

Cada Estado e o Distrito Federal possui um Tribunal de Contas Estadual (TCE), sendo cada um responsável pelo controle das contas do respectivo Estado e dos Municípios que o compõem (Brasil, 1988). Desses, três Estados possuem Tribunal de Contas Municipais, sendo, Goiás, Pará e Bahia (Brasil, 1988), responsáveis pelo controle das contas dos municípios desses Estados. Já os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro são os únicos que possuem seus próprios Tribunais de Contas Municipais (TCMs) (Brasil, 1988).

A origem histórica dos tribunais de contas no Brasil remonta à influência do sistema de auditoria português, que lançou as bases para o modelo brasileiro (da Silva Dantas, 2013). A evolução do controle externo sobre a administração pública no Brasil pode ser vista desde o estabelecimento do Tribunal do Tesouro Nacional durante a era imperial até a atual Constituição Federal de 1988, que solidificou o papel de instituições de auditoria como os Tribunais de Contas na supervisão dos gastos públicos e na promoção da prestação de contas (da Silva Dantas, 2013; Lino et al., 2022). Esses órgãos de auditoria operam de forma autônoma, mas são estruturados com base no modelo de auditoria napoleônico, com foco principalmente em auditorias de conformidade (Lino et al., 2022).

A atuação dos TCs, no entanto, transcende a mera fiscalização, assumindo um caráter dual que oscila entre o pedagógico e o punitivo. Essa dicotomia se reflete nas diversas funções desempenhadas pelos TCs, conforme destacado por (Ferreira Filho, 2005):

- Função preventiva: busca evitar a ocorrência de irregularidades por meio da emissão de alertas, recomendações e cursos de capacitação.
- Função repressiva: aplica sanções punitivas e ressarcitórias em casos de irregularidades graves, com o objetivo de responsabilizar os agentes públicos e dissuadir a prática de atos ilícitos.
- Função educativa: promove a difusão do conhecimento sobre as normas e princípios da administração pública, contribuindo para a profissionalização dos gestores públicos.
- Função orçamentária: colabora na elaboração e avaliação do orçamento público, assegurando a sua compatibilidade com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência.

1.1. Correntes do caráter pedagógico dos TCs

Diversos autores fundamentam o caráter pedagógico dos TCs em diferentes correntes teóricas. Bresser-Pereira (2010), por exemplo, destaca a importância da gestão pública gerencial, que preconiza a adoção de práticas gerenciais modernas na administração pública,

com foco na efetividade, eficiência e transparência. Nesse contexto, os TCs assumem o papel de orientadores, auxiliando os gestores públicos na adoção de boas práticas de gestão.

Fleury (2001), por sua vez, ressalta que a prevenção é mais eficaz e menos onerosa do que a repressão. Já Di Pietro (2017) defende que a orientação aos gestores públicos contribui para a desburocratização da administração pública e para a celeridade na resolução dos problemas.

Embora as obras de Ferreira Filho (2005) e Silva (2008) se concentrem em aspectos específicos da atuação dos TCs, ambas abordam, de forma complementar, a dicotomia entre as abordagens pedagógica e punitiva. Ferreira Filho (2005) argumenta que a prevenção de irregularidades é mais vantajosa do que a repressão, pois evita custos e constrangimentos para a administração pública. Silva (2008), por sua vez, reconhece e destaca que a orientação aos gestores públicos contribui para a melhoria da qualidade da gestão pública e para a prestação de serviços públicos mais eficientes.

Por outro lado, os TCs também detêm a prerrogativa de aplicar sanções punitivas e ressarcitórias em casos de irregularidades graves. Essa atuação visa garantir a responsabilização dos agentes públicos que causem danos ao erário, combatendo a corrupção e a má gestão.

1.2. Correntes da pretensão punitiva e ressarcitória dos TCs

A pretensão punitiva e ressarcitória dos TCs encontra fundamento em diversas teorias. Araújo (2009), por exemplo, destaca a teoria da responsabilidade fiscal, que estabelece a obrigação dos gestores públicos de ressarcir os danos causados ao erário em decorrência de suas ações. Já Zilveti (2010) defende a teoria da prevenção geral, segundo a qual a aplicação de sanções aos agentes públicos serve como exemplo para outros, desestimulando a prática de irregularidades.

Ferreira Filho (2005) destaca a importância da pretensão punitiva dos TCs como mecanismo para combater a impunidade e promover a justiça. O autor argumenta que a aplicação de sanções aos agentes públicos que cometem irregularidades é fundamental para deter a prática de atos ilícitos e garantir a responsabilização dos infratores. Já Silva (2008), enfatiza a relevância da pretensão ressarcitória dos TCs. O autor defende que a ressarcimento ao erário dos recursos desviados em decorrência de irregularidades é essencial para reparar os danos causados à sociedade. Além disso, Silva destaca que as sanções ressarcitórias também possuem um efeito pedagógico, desestimulando a prática de novas irregularidades.

Ocorre que, para promoção de uma cultura de transparência e responsabilidade capaz de alcançar resultados mais sustentáveis, tanto a abordagem pedagógica quanto a abordagem punitiva necessitam de normas mais abrangentes que envolvam princípios éticos, padrões de integridade pública e mecanismos de responsabilização (da Silva, 2016). Podemos entender melhor essa questão quando nos deparamos com a situação das obras paralisadas.

1.3. Efeitos além do punitivo e ressarcitório

Um dos impactos mais significativos, que transcende os efeitos punitivos e ressarcitórios, está atrelado à paralisação de obras públicas. Dados do TCU revelam que o Brasil acumula um conjunto diversificado de obras públicas paralisadas. Em seu portal de acompanhamento bianual, atualizado em abril de 2023, o TCU identificou 8.603 obras paralisadas no país, totalizando um valor de 5,8 bilhões de dólares, o que representa 41% dos investimentos federais em obras (TCU, 2022).

Em se tratando de obras não atreladas aos recursos federais, o TCE do Estado de São Paulo (TECSP) também revela seu acompanhamento sobre obras paralisadas. Os números de São Paulo, atualizados em abril de 2024, somam 5,5 bilhões de dólares sobre 561 obras paralisadas (TCESP, 2024).

Ainda que os valores diretamente envolvidos sejam expressivos, há que se considerar também os prejuízos da paralisação dessas obras sobre a sustentabilidade. De fato, os atrasos na execução das obras de infraestrutura podem gerar diversos impactos econômicos negativos e o aumento dos custos é uma das principais consequências. Isso ocorre porque, ao longo do tempo, os preços dos insumos e serviços necessários para a construção tendem a aumentar, o que pode levar a um desequilíbrio financeiro no projeto e a possíveis ações legais entre as partes envolvidas (Behboudi, 2008). Essas incertezas nas execuções causam impactos nas programações de demanda em toda a indústria de materiais do setor, o que também resultam em variações sazonais e aumento de custos (Salomão et al., 2019).

Além dos impactos econômicos diretos, os atrasos nas obras de infraestrutura também podem ter efeitos indiretos na economia. Por exemplo, o adiamento da entrega de um projeto pode afetar a confiança dos investidores e atrasar a entrada de novos investimentos no setor. Isso pode dificultar ainda mais a conclusão do projeto, gerando um ciclo vicioso de atrasos e desconfiança que pode comprometer o desenvolvimento econômico do país a longo prazo (Espinoza & Presbitero, 2022). Por sua vez, esse tipo de atraso pode comprometer a capacidade produtiva do setor que seria beneficiado pelo projeto, o que também viria a refletir no desenvolvimento econômico do país como um todo (Vishal; Myneni, 2021).

Na dimensão social, os atrasos nas obras de infraestrutura impactam consideravelmente na entrega à população de melhores instalações de serviços de educação, saúde e de distribuição de energia elétrica, entre outros exemplos (TCU, 2019; Hussain et al., 2023). Isso leva ao desprestígio das autoridades públicas, enfraquecendo a relação entre as pessoas e o governo (Radzi, 2022; Hussain et al., 2023).

Além disso, os atrasos nas obras também podem gerar impactos sociais negativos para os trabalhadores envolvidos nos projetos. Quando as obras são paralisadas, muitas vezes os trabalhadores são dispensados ou têm seus contratos suspensos, o que pode levar a perda de renda e dificuldades financeiras. Essa situação pode se agravar ainda mais em regiões onde o setor da construção é uma das principais fontes de emprego e renda. Dessa forma, os atrasos nas obras de infraestrutura podem contribuir para o aumento do desemprego e da precarização do trabalho, ampliando as desigualdades sociais e econômicas.

Sob a perspectiva ambiental, é evidente que os atrasos nas obras resultam em um aumento no consumo de recursos naturais não renováveis, no consumo de água e energia elétrica, causando uma série de impactos ambientais negativos associados a essa atividade (Azzi; Duc; Ha, 2015). As paralisações de obras resultam ainda no desperdício de materiais que, muitas vezes, não podem ser reaproveitados, devido ao intemperismo e às revisões dos projetos (Guidi, 2020), agravando o cenário de prejuízo ambiental.

Nesse contexto, este artigo propõe uma análise aprofundada dessa dualidade, desvendando as nuances que permeiam as decisões dos TCs, seus desafios e potencialidades. Assim, buscou-se compreender de que forma os TCs têm conciliado seu papel pedagógico de orientar e prevenir irregularidades com a aplicação de sanções punitivas e ressarcitórias, quando necessário. Essa compreensão é fundamental para revelar os limites e as potencialidades da atuação dos TCs, contribuindo assim para o desenvolvimento de políticas públicas ainda mais eficazes nessa área.

Essa situação justifica a pergunta central desta pesquisa: como os Tribunais de Contas (TCs) devem conciliar seu papel pedagógico de orientar e prevenir irregularidades com a aplicação de sanções punitivas e ressarcitórias em relação às obras públicas no Brasil?

Para abordar essa questão central, a pesquisa buscou considerar não apenas os aspectos legais e de controle, mas também, as implicações sociais, econômicas e de gestão pública envolvidas. Essa abordagem ampla é essencial para compreender como os TCs têm buscado equilibrar seu papel de orientação e prevenção com a necessidade de aplicar sanções quando necessário. Dessa forma, a tensão entre as funções normativas e fiscalizadoras dos TCs revela-

se um dos pontos centrais deste estudo. Pois, de um lado, espera-se que esses órgãos atuem de forma preventiva, fornecendo orientações e recomendações aos gestores públicos. Por outro lado, quando identificadas irregularidades, os TCs também devem aplicar sanções como multas e determinações de ressarcimento ao erário.

Por meio de uma análise aprofundada, esta pesquisa buscou fornecer *insights* para aprimorar a atuação dos órgãos de controle e promover o uso mais eficiente e eficaz dos recursos públicos. Seus resultados podem contribuir para o desenvolvimento de melhores práticas e políticas públicas relacionadas à fiscalização e gestão de obras públicas, visando um equilíbrio entre a orientação e a aplicação de sanções pelos TCs, de modo a manter o processo sustentável.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracterizou-se como quantitativa descritiva, conduzida por meio da análise dos dados extraídos do Acompanhamento de Obras Paralisadas (TCU, 2022).

A análise descritiva serviu como bússola para mapear o panorama dos contratos paralisados. Pela análise de frequências absolutas e relativas para cada categoria, foram identificadas as causas mais prevalentes, e quantificou-se sua representatividade no conjunto de dados. Em seguida, empregando-se medidas de tendência central, como média, mediana e moda, desvendaram-se as causas mais representativas em termos de contagem de contratos e valor de investimento retido.

Os dados foram categorizados em dois agrupamentos principais sobre as categorias secundárias, classificando-as em motivadores das causas: Pedagógico e Punitivo. Além disso, foram acrescentadas informações complementares sobre a população e localização geográfica de cada município.

Após a preparação dos dados, realizou-se uma análise exploratória, iniciando com uma análise descritiva para resumir a situação das obras paralisadas. Também foram analisadas as estatísticas resumidas dos valores das obras, como média, mediana, desvio padrão e valores mínimo e máximo, para entender a distribuição dos dados.

Adicionalmente, foram calculados o coeficiente de correlação de Pearson entre o tamanho do município (população) e o total de obras paralisadas, com a avaliação da significância estatística. Analisou-se, também, os percentis da distribuição do "Valor" das obras paralisadas para entender a concentração de valores menores.

Por fim, realizou-se uma análise da frequência de obras paralisadas por setor, com o objetivo de identificar os principais gargalos e desafios em diferentes áreas.

3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de importado os dados o software R, a base extraída do Acompanhamento de Obras Paralisadas (TCU, 2022) passou por um preparo. Inicialmente, foram desconsiderados da base as relações de obras que não traziam uma indicação do motivo da paralisação (não informado e outros).

Seguindo com o preparo da base, tendo considerado a relação de obras paralisadas, alguns ajustes foram efetuados para que os motivos pudessem retratar categorias secundárias de análise, com texto único para o mesmo significado.

Na sequência, foi criado dois agrupamentos sobre as categorias secundárias, classificando-as em motivadores das causas: Pedagógico e Punitivo.

Por fim, para cada município foram acrescentadas as informações da população e da localização geográfica (latitude e longitude). Essas informações complementares foram obtidas por meio do próprio software Excel empregado para o preparo da base, pela funcionalidade Geografia, em tipos de dados.

Isso feito, a exploração dos dados partiu pela elaboração de uma análise descritiva. Nesta, a Tabela 1 resume a situação sobre as obras paralisadas.

Tabela 1 – Resumo Obras Paralisadas

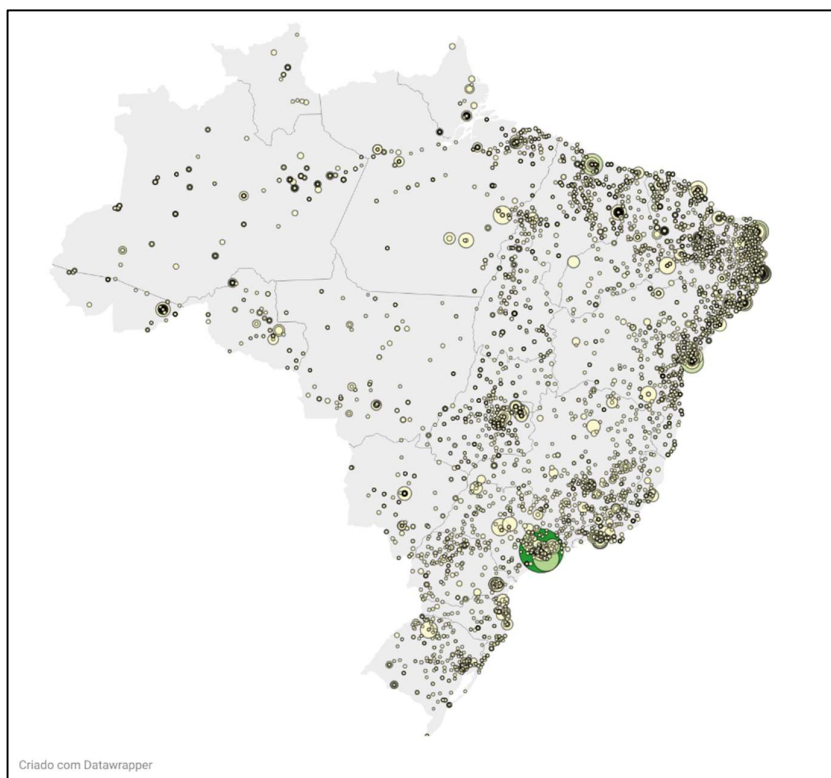
Região	Bilhões de Reais	Peso	Projetos	Peso
Nordeste	8,53	42%	2736	48%
Norte	2,92	14%	985	17%
Sudeste	5,69	28%	892	16%
Centro-Oeste	1,69	8%	626	11%
Sul	1,54	8%	514	9%

Fonte: Autor (2024) elaborado com base Acompanhamento de Obras Paralisadas (TCU, 2022)

A situação se concentra na Região Nordeste do país, com a maior quantidade de projeto, 48% do total e, também, a maior representatividade em valor de contratos, sendo responsável por 42% do total.

A Figura 1 mostra esses dados de modo analítico sobre o mapa do país, revelando visualmente essa concentração identificada na Região Nordeste.

Figura 1 – Localização das Obras Paralisadas



Fonte: Autor (2024) elaborado com base Acompanhamento de Obras Paralisadas (TCU, 2022)

A análise sobre as estatísticas resumidas dos valores das obras paralisadas revela uma distribuição assimétrica com uma média de R\$ 3.540.097,00 e uma mediana de R\$ 694.475,00. Essa diferença significativa entre a média e a mediana indica a presença de alguns valores muito acima da mediana, elevando a média.

Além disso, o alto desvio padrão de R\$ 19.605.396,00 e a grande diferença entre o valor mínimo de R\$ 23.908,00 e o valor máximo de R\$ 1.077.517.934,00 sugerem uma alta variabilidade nos valores das obras paralisadas. Essa dispersão elevada dos dados aponta para existência de poucos projetos com valores elevados, ou seja, a maior parte dos projetos paralisados possuem valor menores.

Essa característica de ‘pulverização de contratos’ corrobora com outras duas observações. A principal, resume a complexidade das paralisações, tendo a maior parte delas contextos que poderiam ser mais facilmente evitados.

Classificados como pedagógicos, 84% dos problemas seriam evitados por meio de ações prévias e de baixa complexidade, à tomada de decisão de iniciar a obra. Já o saldo de 16% possui algumas características que o tornar menos suscetíveis de serem evitados, não somente pelo emprego de boas práticas e pela observação das normas vigentes.

Em se tratando de valores, esses casos mais complexos, denominados aqui como punitivos, representam 6% do valor total de obras paralisadas.

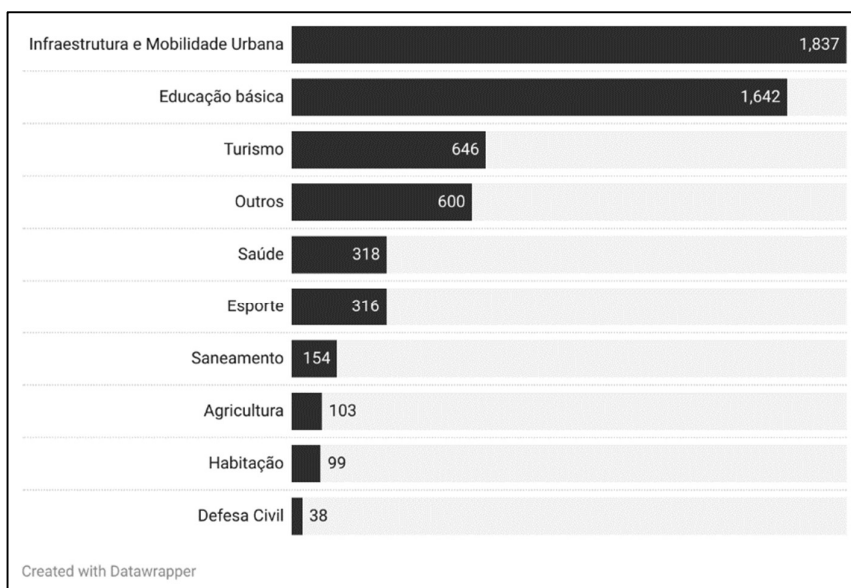
De fato, esses achados coincidem com a informação do TCU, que afirma uma pequena minoria, em torno de 3% dos projetos, terem como efeito da paralisação a ação de algum órgão de controle (TCU, 2022). A concentração está sobre restrições básicas, envolta de menores capacidades técnicas e administrativas de ambos os lados, contratados e contratantes.

A correlação entre tamanho do município, aqui representado pelo número de habitantes, e o total de obras paralisadas revelou-se verdadeira. O coeficiente de correlação de Pearson encontrado foi de 0,2919168, com um intervalo de confiança de 95% entre 0,2680977 e 0,3153792. O valor-p foi extremamente baixo, menor que $2,2e-16$, o que significa que a chance dessa correlação ter ocorrido por acaso é praticamente nula. Isso sugere que, de forma geral, locais com populações maiores tendem a apresentar valores mais elevados de obras paralisadas. No entanto, é importante lembrar que a correlação não implica necessariamente em causalidade, ou seja, não podemos afirmar que o aumento da população causa o aumento do valor das obras paralisadas, mas sim que essas variáveis estão relacionadas positivamente.

A análise exploratória dos dados sobre o "Valor" das obras paralisadas também corrobora a relação positiva entre o tamanho do município e o total de obras paralisadas. O alto valor de assimetria positiva (32,27) e a diferença acentuada entre a média (R\$ 3.540.097) e a mediana (R\$ 694.475) indicam uma distribuição assimétrica, com concentração de valores menores. Isso é reforçado pelos percentis, que mostram que 75% dos valores estão abaixo de R\$ 1.501.988. Esses resultados sugerem que, de fato, as obras paralisadas tendem a apresentar valores menores, reforçando a relação positiva com o tamanho do município observada anteriormente.

A Figura 2 traz o total de obras paralisadas por setor.

Figura 2 – Obras Paralisadas por Setor



Fonte: Autor (2024) elaborado com base Acompanhamento de Obras Paralisadas (TCU, 2022)

A análise da frequência de obras paralisadas por setor revela informações importantes sobre os principais gargalos e desafios enfrentados em diferentes áreas.

Os resultados mostram que o setor de Infraestrutura e Mobilidade Urbana lidera com a maior proporção de obras paralisadas, representando 31,93% do total. Esse dado evidencia a necessidade de reforçar os investimentos e a fiscalização nesse setor, que desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento e a integração das cidades.

Em seguida, o setor de Educação Básica também apresenta uma alta taxa de paralisações, com 28,54% do total. Isso indica a importância de priorizar a conclusão de projetos educacionais, que são essenciais para a formação e o bem-estar da população.

Outros setores como Turismo (11,23%), Outros (10,43%) e Saúde (5,53%) também merecem atenção, visto que possuem participações expressivas no total de obras paralisadas.

Essa análise setorial permite identificar os principais gargalos e direcionar ações e políticas públicas mais efetivas para reduzir a ocorrência de paralisações, acelerando a entrega de infraestrutura e serviços essenciais à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAL

Este estudo realizou uma análise aprofundada sobre o papel dualista dos Tribunais de Contas (TCs) no Brasil, buscando compreender a conciliação de seu papel pedagógico de orientação e prevenção de irregularidades com a aplicação de sanções punitivas e ressarcitórias quando necessário.

A revisão da literatura revelou que os TCs desempenham um papel crucial na supervisão externa da administração pública, garantindo o uso adequado dos recursos públicos e a conformidade legal. Essa atuação envolve uma tensão entre educar e punir os responsáveis pelas finanças públicas. Enquanto alguns defendem o fortalecimento das instituições de auditoria para punir infratores, outros argumentam pela adoção de uma abordagem mais pedagógica, que mostre os auditores como "heróis" que aprimoram a experiência de aprendizado.

A análise dos dados sobre obras paralisadas permitiu compreender melhor os limites e potencialidades da atuação dos TCs. Constatou-se que, embora a abordagem altamente punitiva adotada pela Operação Lava Jato tenha gerado impactos econômicos e crises institucionais,

jurídicas e políticas, os TCs precisam encontrar um equilíbrio adequado entre suas ações preventivas e corretivas para fortalecer de forma sustentável a governança e a transparência no setor público.

Nesse sentido, o cenário de obras paralisadas que se avaliou revelou uma maior demanda por ações preventivas, desmistificando o senso comum que obras são paralisadas por força dos controles externos. Estes, por sua vez, devem sim focar ainda mais no aspecto preditivo e preventivo.

Apesar das contribuições inéditas e relevantes para a teoria e para a prática, este estudo não está livre de limitações. Uma das principais limitações é o seu escopo geográfico limitado, concentrando-se apenas na atuação das obras paralisadas e com investimento federal. Uma perspectiva comparativa com a abrangência de outras bases e atuações dos TCs poderiam enriquecer a análise e gerar *insights* adicionais.

Outra limitação refere-se ao recorte temporal, com base no último relatório de obras paralisadas. Possíveis desenvolvimentos e mudanças mais recentes na atuação das licitações decorrente da nova Lei poderão ser contempladas em estudos futuros.

Por fim, é importante considerar a possibilidade de vieses, apesar de todo cuidado empregado.

Em conclusão, este estudo contribui para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes no âmbito da supervisão e responsabilização dos gestores públicos pelos TCs. Recomenda-se que os TCs priorizem, sempre que possível, uma postura pedagógica de orientação e prevenção de irregularidades, recorrendo a sanções punitivas e ressarcitórias apenas quando estritamente necessário. Essa abordagem mais equilibrada tende a gerar melhores resultados para o aprimoramento da gestão pública no longo prazo.

Pesquisas futuras podem explorar a característica predominante nas obras paralisadas serem retratadas por contratos de pequenos valores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, F. das C. C. (2009). *Responsabilidade fiscal do administrador público: doutrina e jurisprudência* (2º ed). Forense.
- Araújo, I. da P. S. (2021). Comentários sobre o juízo aprovativo das contas pelo Tribunal de Contas baiano. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 19(1), 39–81. <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1.677>
- Avritzer, L., & Marona, M. (2017). A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. *Dados*, 60(2), 359–393. <https://doi.org/10.1590/001152582017123>
- Azzi, M., Duc, H., & Ha, Q. P. (2015). Toward sustainable energy usage in the power generation and construction sectors - a case study of Australia. *Automation in Construction*, 59, 122–127. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2015.08.001>
- Behboudi, S. (2008). A Model to Predict the Impact of Excusable and Non-Excusable Delay on Selected Construction Projects. *AEI 2008*, 1–10. [https://doi.org/10.1061/41002\(328\)41](https://doi.org/10.1061/41002(328)41)
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Gestão pública gerencial: moderna teoria e prática* (5º ed). Atlas.
- CARDOSO, H. R., & VIANA, I. D. S. (2020). A DUPLA NATUREZA DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO: SEGURANÇA JURÍDICA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS. *Revista Juridica*, 3(56), 500. <https://doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i56.3793>

- Castro, A., & Ansari, S. (2017). Contextual “Readiness” for Institutional Work. A Study of the Fight Against Corruption in Brazil. *Journal of Management Inquiry*, 26(4), 351–365. <https://doi.org/10.1177/1056492617696887>
- da Silva Dantas, F. W. (2013). Ministério Público de Contas: Origem e evolução histórica no Brasil. *Refletindo o Direito*, 1(1).
- da Silva, M. F. G. (2016). Um breve ensaio normativo sobre controle da corrupção no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, 3(4).
- da União, D. P. (2019). Tribunal de Contas da União - TCU. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União*, 4.
- Di Pietro, M. H. (2017). *Direito administrativo brasileiro* (35^o ed). Forense.
- Espinoza, R., & Presbitero, A. F. (2022). Delays in public investment projects. *International Economics*, 172, 297–310. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2021.10.002>
- Ferreira Filho, M. G. (2005). *Controle externo e responsabilidade fiscal: doutrina e jurisprudência* (2^o ed). Malheiros Editores.
- Fleury, M. T. (2001). *O novo modelo de gestão pública: a reforma gerencial do Estado brasileiro*. BNDES.
- Guidi, J. E. (2020). *O LABIRINTO DAS OBRAS PÚBLICAS*. Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC. https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2020/06/labirinto_CBIC.pdf
- Herda, D. N., & Herda, J. N. (2016). TAKE THE GOOD WITH THE BAD: A GIRARDIAN RECOMMENDATION FOR AUDITING PEDAGOGY. *Accounting Historians Journal*, 43(1), 158–163. <https://doi.org/10.2308/0148-4184.43.1.158>
- Hidalgo, F. D., Canello, J., & Lima-de-Oliveira, R. (2016). Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil’s Audit Courts. *Comparative Political Studies*, 49(13), 1739–1773. <https://doi.org/10.1177/0010414015626436>
- Hussain, S., Shahzad, M., Appolloni, A., & Xuetong, W. (2023). The impact of public infrastructure project delays on sustainable community development. *Environmental Science and Pollution Research*, 30(14), 40519–40533. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-24739-2>
- Lino, A. F., de Azevedo, R. R., Viana, I., & de Aquino, A. C. B. (2022). Local Government Auditing in Brazil. Em *Auditing Practices in Local Governments: An International Comparison* (p. 39–46). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-80117-085-720221004>
- MÉSZÁROS, G. (2020). Caught in an Authoritarian Trap of Its Own Making? Brazil’s ‘Lava Jato’ Anti-Corruption Investigation and the Politics of Prosecutorial Overreach. *Journal of Law and Society*, 47(S1). <https://doi.org/10.1111/jols.12245>
- PADULA, A. J. A., & ALBUQUERQUE, P. H. M. (2018). CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL NO MERCADO DE CAPITAIS: UM ESTUDO ACERCA DA OPERAÇÃO LAVA JATO. *Revista de Administração de Empresas*, 58(4), 405–417. <https://doi.org/10.1590/s0034-759020180406>
- Salomão, P. E. A., Pego, D. P., Rhis, A. R., & Coelho, S. S. F. (2019). O impacto econômico e social da paralisação das obras públicas de infraestrutura. *Research, Society and Development*, 8(5), e1085915. <https://doi.org/10.33448/rsd-v8i5.915>
- Sanni-Anibire, M. O., Mohamad Zin, R., & Olatunji, S. O. (2022). Causes of delay in the global construction industry: a meta analytical review. *International Journal of Construction Management*, 22(8), 1395–1407. <https://doi.org/10.1080/15623599.2020.1716132>
- Silva, J. A. da. (2008). *Curso de direito administrativo* (33^o ed). Malheiros Editores.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2022). *Acompanhamento de Obras Paralisadas*. Tribunal de Contas da União - TCU. <https://www.tcu.gov.br/Paineis/obrasparalisadas>

- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP. (2024). Painel de Obras Paralisadas. Em *Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP*.
<https://www.tce.sp.gov.br/paineldeobras>
- Uberti, L. J. (2016). The 'sociological turn' in corruption studies: Why fighting graft in the developing world is often unnecessary, and sometimes counterproductive. *Progress in Development Studies*, 16(3), 261–277. <https://doi.org/10.1177/1464993416641587>
- Vishal, & Myneni, K. kumar. (2021). CAUSES AND IMPACT OF DELAY IN CONSTRUCTION INDUSTRY OF INDIA. *International Journal of Engineering Technologies and Management Research*, 8(1), 35–44.
<https://doi.org/10.29121/ijetmr.v8.i1.2021.851>
- Zilveti, G. (2010). *Curso de direito administrativo* (32º ed). Malheiros Editores.