

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

SANTA SPAGNOL

**O DESCUMPRIMENTO DE PRAZO E PREÇO EM OBRAS PÚBLICAS
NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**VITÓRIA
2017**

SANTA SPAGNOL

**O DESCUMPRIMENTO DE PRAZO E PREÇO EM OBRAS PÚBLICAS
NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante, na área de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Orientador: Prof^a Dr^a Arilda Magna Campagnaro
Teixeira

VITÓRIA
2017

SANTA SPAGNOL

**O DESCUMPRIMENTO DE PRAZO E PREÇO EM OBRAS PÚBLICAS
NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante, na área de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Aprovada em 13 de dezembro de 2017.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr.: ARILDA MAGNA CAMPAGNAROTEIXEIRA

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças
– FUCAPE

Prof. Dr.: AZIZ XAVIER BEIRUTH

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças
– FUCAPE

Prof. Dr.: NEWTON PAULO BUENO

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças
– FUCAPE

Dedico este mestrado aos meus filhos, Bruno, Gustavo e Pedro, como incentivo a continuar estudando. À minha mãe, Lídia, e ao meu irmão e primeiro professor, Benício, por gratidão a tudo que me ensinaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força interior.

Aos professores da FUCAPE que tão bem transmitiram seus conhecimentos, em especial aos professores Dr. Felipe Ramos, Dr. Danilo Monte-Mor e Dra. Arilda Teixeira pela excelência com que nos conduziram em cada etapa desse trabalho.

Aos colegas de turma, que já se tornaram amigos, pela força, integração, ajuda mútua e fé durante todo o mestrado, em especial a Luciene e José Fernando que estiveram mais próximos suportando meus lamentos. Sozinhos nosso fardo seria bem mais pesado.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, pela viabilidade desse mestrado. Em troca, oferecemos à população um serviço mais qualificado.

Aos profissionais da Escola Superior de Contas pela operacionalização das ações necessárias para a concretização da parceria entre FUCAPE e TCE, em especial a Evanice e ao Raimundo que me deram forças quando eu quis desistir.

Ao Linneker, que foi além de suas atividades administrativas e nos acalmou nos momentos mais angustiantes. Tornou-se nosso amigo.

Ao Lincoln, meu sobrinho, e a Maria Clarice, minha amiga, pelo apoio.

À minha família, que acredita mais em mim do que eu mesma.

Vale infinitamente mais prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados.

(Giovani Granquinei)

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi identificar se o descumprimento de prazo e preço em contratos de obras públicas tem consequência na apreciação das contas dos municípios do Estado de Rondônia. Foram coletados dados de 949 contratos dos 52 municípios, referente ao período de 2012 a 2016. Os resultados indicaram que apesar de descumprirem prazo e preço os municípios não têm como consequência a reprovação de suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Adicionalmente, verificou-se que o descumprimento de prazo e preço também não impacta o equilíbrio do orçamento dos municípios, nem corrobora para o aumento de restos a pagar. Por outro lado, foram encontradas evidências de que municípios com menor número de habitantes tendem a ter mais contas aprovadas, assim como, municípios com menores alterações no orçamento tendem a ter maior equilíbrio orçamentário e municípios com mais alterações no orçamento e com maior PIB *per capita* tendem a apresentar maior restos a pagar.

Palavras-chaves: Contabilidade Pública. Obras públicas. Equilíbrio Orçamentário. Municípios do estado de Rondônia.

ABSTRACT

The objective of this study was to identify if the noncompliance of term and price in public works contracts has a consequence in the appraisal of the accounts of the municipalities of the State of Rondônia. Data from 949 contracts were collected from the 52 municipalities, covering the period from 2012 to 2016. The results indicate that despite the failure to meet the deadline and price, the municipalities do not have as consequence the failure of their accounts by the State Audit Court. In addition, it was verified that the non-compliance with the deadline and price also does not impact on the balance of the municipal budget, nor the increase of remnants to pay. On the other hand, evidence was found that municipalities with fewer inhabitants tend to have more approved accounts, as well as, municipalities with smaller changes in the budget tend to have a greater budget balance. Also, municipalities with more changes in the budget and with higher GDP per capita tend to have higher enrollment in remnants to pay.

Key words: Public accounting. Public works. Budgetary balance. Municipalities of the state of Rondônia.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	22
4 ANÁLISE DE RESULTADOS	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS.....	37

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

A eficiência na utilização dos recursos públicos é assunto amplamente discutido, como no trabalho de Davison e Sebastian (2009) que mencionou que o custo para a administração de ter que lidar com problemas de contrato pode ser oneroso. O gestor de contrato é levado ao desafio de adotar meios para alcançar a eficiência necessária à economicidade em suas aquisições (DAVISON; SEBASTIAN, 2009).

Nesse sentido, Braga (2010) sugeriu que os gestores públicos deveriam perseguir inovações nos processos de contratação de bens e serviços, focar na qualidade e na eficácia do gasto público, de maneira a conseguirem satisfazer as necessidades da sociedade com menor volume de recursos. Corroborando, Mota (2010) afirmou que, na busca por melhorias na gestão pública, as organizações governamentais devem adotar todos os meios possíveis para alcançar a eficiência. Esse comportamento não é um ato discricionário do gestor. É, antes de tudo, uma obrigação funcional, sem margem para subjetividade. Os procedimentos licitatórios devem ser meios eficazes para atender os parâmetros de conduta do gestor público (MOTA, 2010).

Dentre as contratações pelo Poder Público, realizadas por meio de licitações, encontram-se as obras, definidas como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta (BRASIL, 1993). Por essa razão, elementos como cumprimento de prazos e preços previamente definidos nos processos licitatórios, tornam-se importantes. Eles estão relacionados com o uso eficiente dos recursos públicos (DINIZ; MACEDO; CORRAR, 2011).

Todavia, frequentemente os veículos de comunicação noticiam obras paralisadas ou superfaturadas, a exemplo da reportagem publicada em 03 de junho de 2016 no jornal O Estadão, intitulada Brasil tem cerca de 5 mil obras paradas, em que Renée Pereira relata um montante de R\$15 bilhões investidos em obras paralisadas, sem previsão de retomada. No Estado de Rondônia não é diferente, como mostra a matéria divulgada pelo Tribunal de Contas da União em 13 de outubro de 2016, intitulada Auditoria identifica sobrepreço de R\$ 205 milhões em obras de saneamento em Porto Velho/RO, em que foram identificadas irregularidades como superfaturamento em contratos envolvendo recursos federais. O quinto balanço do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do governo federal, que contempla informações do período 2015 a 2018, informa que em 7 de novembro de 2016 foram anunciadas 1,6 mil obras paralisadas, compreendendo 1.071 municípios de 26 estados, além do Distrito Federal.

De outro lado, os Tribunais de Contas, órgãos de Controle Externo, têm a atribuição de apreciar as contas públicas, sobre as quais emitem parecer pela aprovação (com ou sem ressalva) ou pela reprovação, conforme determina a Constituição Federal em seus Artigos 70 a 75 (BRASIL, 1988). Logo, espera-se haver um elo entre a execução dos contratos de obras públicas, sob o aspecto da eficiência, e o resultado da apreciação das contas anuais pelos Tribunais de Contas.

No contexto de obras públicas, Campos e Costa (2017) desenvolveram estudo em 333 contratos de obras no segmento Educação, em 50 municípios do Estado do Estado do Espírito Santo. O estudo teve por objetivo identificar fatores que explicavam o cumprimento dos prazos e preços, a partir da análise das informações lançadas no GEO-OBRA, um sistema semelhante ao utilizado pelo Tribunal de Contas de

Rondônia, para acompanhamento de obras do setor público, o SIGAP-OBRS (TCE-RO, 2012).

Todavia, não se encontrou estudo sobre a consequência do não cumprimento de prazo e preço nesses contratos, em relação às contas anuais apreciadas pelos Tribunais de Contas. Esse contexto suscitou o seguinte questionamento: O descumprimento de prazo e preço de obras públicas aumenta a probabilidade de reprovação dessas contas? Para responder a esta pergunta, esta dissertação teve como objetivo verificar se o descumprimento de prazo e preço nos contratos de obras públicas aumenta a probabilidade de reprovação das contas. Adicionalmente, verificar se o descumprimento influencia o desequilíbrio do orçamento e o aumento dos restos a pagar. A presente pesquisa se diferencia por se tratar de um trabalho de consequência, que abrange outras áreas além da Educação, como Saúde, Infraestrutura e Transporte, Assistência Social, Administração Central, Esporte, Urbanização e Habitação, Recursos Hídricos e Administração Geral.

Os dados utilizados foram obtidos no SIGAP-OBRS, que é um Sistema destinado ao encaminhamento de dados e informações e acompanhamento de obras e serviços de engenharia executados pela administração pública municipal e estadual. Configura instrumento de exercício de controle externo da administração pública, à luz das competências e atribuições estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual, constituindo-se em sistema de banco de dados sobre obras e serviços de engenharia (TCE-RO, IN nº 33/2012).

Esta pesquisa contribui com a literatura ao discutir consequências do descumprimento dos prazos e preços de obras públicas, abrindo possibilidade para que o gestor atue de forma mais efetiva no controle desses elementos e estabeleça medidas para minimizar atrasos e gastos excessivos, o que representaria um

benefício não só para a gestão administrativa, mas principalmente para a sociedade que arca com os custos dessas obras, por meio de pagamentos de impostos.

Este trabalho está estruturado em três partes além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte consta o referencial teórico em que são apresentadas pesquisas relacionadas à eficiência no serviço público, em especial quanto à gestão de contratos regidos por meio de licitação pública. Na segunda parte apresenta-se a metodologia da pesquisa, em que são descritos os meios utilizados para a coleta de dados da pesquisa, modelo empírico e descrição das variáveis dependentes e independentes. Na terceira parte é apresentada a análise dos dados da pesquisa, em que menciona a não confirmação das hipóteses esperadas, ou seja, que o descumprimento de prazo e preço em contratos de obras públicas dos municípios não tem como consequência a reprovação de suas contas, bem como não impacta o equilíbrio do orçamento, nem contribui para o aumento de restos a pagar. Ainda na terceira parte, são apresentadas as variáveis significativas do modelo. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa, sugerindo seus possíveis desdobramentos futuros.

Capítulo 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em tempos de orçamentos limitados e altos endividamentos, os gestores públicos devem se utilizar da maior racionalidade possível na aplicação dos recursos (MEHDI e HAFNER, 2014). Como uma de suas funções mais relevantes, a Administração tem o dever de converter a arrecadação obtida em bens e serviços para a sociedade, o que é feito através dos contratos de compras ou de serviços. Estas transações representam fatia significativa do PIB Brasileiro e necessita de um sistema de compras públicas que seja capaz de oferecer um produto eficiente à sociedade (ARAUJO 2012; FIUZA, 2009, MOTTA, 2010).

Para Avelé (2013) os estudos sobre a administração pública estão mais focados em governança gerencial do que na burocrática; essa tendência tem direcionado os estudos para a eficiência dos gastos públicos (ROMERO e HERNANDEZ, 2016; MEHDI e HAFNER, 2014; RIBEIRO, 2008; SANTOS, 2014).

Romero e Hernandez (2016) pesquisaram sobre o modelo de auditoria de preços implantada na Espanha desde 1988 em contratos do Ministério da Defesa com o fim de melhorar a eficiência do gasto público. A conclusão dos autores foi de que a implantação da Auditoria pelo governo Espanhol contribuiu para uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Uma das formas de auditoria observadas por Romero e Hernandez (2016), foi a do Grupo de Avaliação de Custos (GEC) que foca o planejamento das compras, ou seja, controle anterior à definição de preços dos contratos.

Mehdi e Hafner (2014) pesquisaram a eficiência na gestão financeira dos municípios marroquinos e compararam com o resultado de outros países. O estudo utilizou-se do método *Data Envelopment Analysis* (DEA) e compreendeu o período de 1998/1999, sendo que o resultado indicou que mais de 90% dos municípios eram ineficientes.

Ribeiro (2008) avaliou o desempenho e a eficiência do gasto público de 17 países da América Latina, entre eles o Brasil. O resultado da pesquisa, que compreendeu o período de 1998 a 2002, mostrou que Costa Rica, Uruguai e Chile apresentaram desempenho acima da média da região, sendo que o Brasil se posicionou abaixo da média.

Santos (2014) propôs um conjunto de diretrizes para aprimorar os processos de acompanhamento de contratos no setor público brasileiro; dentre elas, estão as competências apropriadas e modernas; e os instrumentos para avaliar o desempenho e garantir a qualidade de produtos.

Estudo realizado por Davison e Sebastian (2009), identificou os dez problemas que se mostraram estatisticamente mais e menos comuns em contratos públicos, destacando os contratos de construções que apresentaram maior incidência de atraso e custo. Os autores apontam que os gestores devem estar atentos às boas práticas relacionadas a essa área, e devem buscar meios possíveis na busca da eficiência, da eficácia e da economicidade em suas aquisições, visto que lidar com problemas de contrato pode ser oneroso.

A despeito dos avanços alcançados na área da economia e administração do Setor Público, a eficiência persiste como uma meta a ser alcançada, haja vista que é o principal foco da NGP (Nova Gestão Pública) (POLLITT, BOUCKAERT, 2002).

A NGP é um modelo que tem como proposta aumentar o *accountability* governamental e flexibilizar a administração pública (OLIVEIRA, 2012), para atacar dois males: a ineficiência e os custos gerados pelo excesso de processos e controles e a baixa responsabilidade de políticos e burocratas frente ao sistema político e aos interesses da sociedade. (SANO, ABRUCIO, 2006). *Accountability* é um conceito que envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, prestação de contas e justificativas dos atos empreendidos. Sendo assim, as administrações, no exercício da *accountability*, devem ser transparentes, para terem suas ações validadas ou reprovadas por agirem ou não dentro dos princípios definidos para a gestão dos recursos públicos. Uma das formas de punição aos gestores é a reprovação de suas contas pelos Tribunais de Contas, e posterior possibilidade de se tornarem inelegíveis nas eleições posteriores (PINHO, SACRAMENTO, 2009; VELTEN, 2015).

As compras públicas no Brasil ganharam a importância necessária na Constituição Federal de 1988, que tornou o processo licitatório obrigatório em qualquer obra, serviço, compra ou alienação pública, assegurando que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e isonomia sejam cumpridos (BRASIL, 1988; FERNANDES, 2010).

Licitação é definida por Justen Filho (2006, p.316) como:

Procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

No Quadro 1, há uma explicação dos principais mecanismos que parametrizam as compras públicas por meio de licitações, adaptado de Araújo e Jesus (2013):

Mecanismo	Contribuição
Lei nº 8.666 de 1993	A Lei das Licitações, como é conhecida a Lei nº 8.666 de 1993, institui em seu Art. 22, como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.
Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000	A modalidade pregão veio trazer, além dos princípios da legalidade, finalidade, isonomia, moralidade administrativa e publicidade, o princípio da celeridade.
Sistema de Registro de Preço	O SRP buscou trazer a economia de escala e outras vantagens como desnecessidade de dotação orçamentária, atendimento de demandas imprevisíveis, redução de volume de estoque, eliminação dos fracionamentos de despesa, redução do número de licitações e do tempo de aquisição, atualidade dos preços de aquisição, redução dos custos da licitação entre outras
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Instituiu o pregão como modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.
Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005	Regulamenta pregão em sua forma eletrônica como modalidade de licitação do tipo menor preço, que se realiza quando a sessão pública, etapa na qual ocorre a disputa pelo fornecimento do bem ou serviço.
Lei Complementar 123/2006	O capítulo V da referida Lei, em seus artigos 42 a 49, regula o acesso aos mercados pelas ME e pelas EPP assegurando a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte nas ocasiões que ocorra empate entre propostas.

Quadro 1: Principais mecanismos que regulam as compras públicas

Fonte: Araújo e Jesus (2013).

Nota: Adaptado pela autora.

O processo de licitação tem fase interna e externa, como descrito no Quadro 2.

Na fase interna é definido o objeto da contratação e suas características por meio de um projeto formalizado que descreva as características que permitam aos licitantes formular suas propostas. Ainda, é feita uma pesquisa de mercado que norteará o preço estimado a ser contratado. A fase externa se inicia com a publicação do edital e termina com a sessão pública.

FASE INTERNA	
1. Solicitação inicial de compras – solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade. Elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, suficiente e clara, com base em projeto básico ou em termo de referência. (fonte: Tribunal de Contas da União – Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU, 4º ed. 2010) (art. 3º, II, da Lei 10.520/02)	
2. Análise Técnica e Financeira – justificativa técnica da contratação e existência de classificação econômica para atendimento da despesa (art. 3º, I e III, da Lei 10.520/02).	
3. Pesquisa de preços (fonte: Tribunal de Contas da União – Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU, 4º ed. 2010).	
4. Escolha da modalidade e designação da Comissão de Licitação ou Pregoeiro, conforme o caso (art. 38 e 51 da Lei 8.666/93; art. 3º, IV, da Lei 10.520/02).	
5. Verificação da previsão orçamentária (fonte: Tribunal de Contas da União – Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU, 4º ed. 2010).	
6. Se não houver recursos financeiros, a compra será cancelada ou deverá aguardar o remanejamento de recursos.	
7. Havendo disponibilidade de recursos financeiros, a solicitação de compras torna-se um processo e é autorizado o seu prosseguimento.	
8. Elaboração do Edital (ou ato convocatório). (art. 38, I, c/c o art. 40, da Lei 8.666/93).	
9. Aprovação. O Edital precisa ser aprovado pelo departamento jurídico do órgão licitante para ser publicado (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93).	
10. Depois da “aprovação” do órgão jurídico e “autorização” da autoridade superior, o Edital é publicado na imprensa oficial: fase de convocação (art. 38, II, da Lei 8.666/93 c/c o art. 4º, I, da Lei 10.520/02).	
FASE EXTERNA	
11. Com a publicação do edital, inicia-se a “fase externa da licitação” e os interessados (licitantes) passam a ter conhecimento da intenção de compra da Administração Pública.	
12. Realização da licitação e escolha da empresa que ofertou a proposta mais vantajosa. Nesse caso, segue o fluxo do pregão presencial:	
13. Adjudicação e Homologação (art. 38, VII, da Lei 8.666/93; e art. 4º, XX ao XXII, da Lei 10.520/02).	
14. Lavratura e assinatura do contrato (art. 38, X, 55 e 60, da Lei 8.666/93; e art. 4º, XXII, da Lei 10.520/02).	
15. Publicação do Extrato do Contrato (art. 61, parágrafo único)	
16. Cumprimento da obrigação contratual (art. 66 e seguintes da Lei 8.666/93).	
17. Fiscalização da execução do contrato (fornecimento e serviços) (art. 66 e seguintes da Lei 8.666/93).	
18. Recebimento provisório e definitivo do objeto contratado (art. 73 e 74, da Lei 8.666/93).	

Quadro 2: Fases da Licitação

Fonte: Portal de Licitações.

Dentre as contratações pelo Poder Público, realizadas por meio de licitações, encontram-se as obras, definidas como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta (BRASIL, 1993).

No contexto de gastos públicos realizados meio de licitação, Diniz, Macedo e Corrar (2011) desenvolveram estudo para medir quais gastos teriam relação com a eficiência financeira dos municípios. Os resultados apontaram que, de 28 funções de governo alocadas no orçamento, somente os gastos per capita com saúde, urbanismo e saneamento apresentaram relação significativa com a eficiência financeira dos municípios. Em seu trabalho, os autores afirmam, fazendo menção à lei de responsabilidade fiscal, que os gestores públicos devem conduzir suas ações à uma administração responsável, o que exige planejamento e equilíbrio na aplicação dos recursos públicos, ou seja, durante todo o processo administrativo deve ser observado o custo benefício dos projetos e atividades (DINIZ; MACEDO; CORRAR, 2011).

No mesmo contexto, Campos e Costa (2017) desenvolveram estudo em 333 obras em 50 municípios do Estado do Espírito Santo para medir os determinantes que influenciam no cumprimento de prazos e preços desses contratos. O resultado indicou como variáveis significativas de cumprimento de prazo: modalidades de licitação concorrência pública e convite, tipo de serviço reforma, número de habitantes, governante no segundo mandato e partido do prefeito igual do presidente. Em relação ao cumprimento de preço foram determinantes a modalidade de licitação convite, o número de habitantes e o partido do prefeito igual do presidente para obras com preços abaixo de R\$ 1.500.000,00.

A avaliação da eficiência dos gastos públicos também está constitucionalmente inserida nas competências dos Tribunais de Contas, que têm atribuição de realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da administração pública (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, considerando que a execução dos contratos e seus termos previamente definidos nos processos licitatórios estão relacionados ao uso eficiente

dos recursos públicos (DINIZ; MACEDO e CORRAR, 2011), e que a análise das contas públicas por parte dos órgãos de controle externo deve observar, dentre outros aspectos, a eficiência na aplicação dos recursos públicos, formula-se a primeira hipótese da pesquisa.

H₁: Municípios que descumprem prazo e preço em contratos de obras públicas apresentam maior probabilidade de reprovação de suas contas anuais pelo Tribunal de Contas do Estado.

No contexto da eficiência na gestão dos gastos públicos, Diniz; Macedo e Corrar (2011) utilizaram entre outros indicadores o equilíbrio orçamentário para, a partir de uma métrica contábil, avaliar a eficiência financeira de municípios brasileiros. O equilíbrio orçamentário foi representado na pesquisa desses autores relacionando a receita total com a despesa total do município, em que receitas superiores às despesas resultam em situação financeira superavitária; e receitas inferiores às despesas, em situação financeira deficitária.

Tendo em vista que a gestão de contratos tem relação com a eficiência dos gastos públicos, formula-se a segunda hipótese da pesquisa:

H₂: Municípios que descumprem prazo e preço em contratos de obras públicas apresentam maiores desequilíbrios nos seus orçamentos.

A má gestão dos contratos, seja relacionada a problemas de planejamento ou de execução, pode ser onerosa como sugere Davison e Sebastian (2009) e vai de encontro à eficiência mencionada por Araújo e Jesus (2013), Fiuza (2009), Motta (2010), Romero, Hernandez (2016), Mehdi, Hafner (2014), Ribeiro (2008), Santos (2014), bem como, pode levar à desequilíbrio nas finanças do município, o que contraria o objetivo principal da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000 (BRASIL,

2000). Para o contexto do equilíbrio das contas públicas, formula-se a terceira hipótese de pesquisa:

H₃: Municípios que descumprem prazo e preço em contratos de obras públicas apresentam maiores valores em restos a pagar.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

A proposta da pesquisa foi identificar se o descumprimento de prazo e preço em contratos de obras públicas nos municípios de Rondônia aumenta a probabilidade de reprovação das contas anuais, quando apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO). Adicionalmente, se propôs a identificar se o descumprimento de prazo e preço em contratos de obras públicas nos municípios de Rondônia tem relação com o desequilíbrio orçamentário e o aumento de restos a pagar. Como o descumprimento de prazo e preço desses contratos está ligado à ineficiência da gestão, espera-se que o município que mais descumpra prazo e preço tenha mais contas reprovadas, mais desequilíbrio no orçamento e maior valor inscrito em Restos a Pagar. Isso é esperado porque, na medida em que se descumpra prazo e preço, aumentam-se as chances de se onerar os contratos, e, em consequência, ter desequilíbrio orçamentário e aumentar a dívida (restos a pagar).

A base de dados utilizada são as informações disponibilizadas pelo TCE-RO por meio do SIGAP-OBRS, sistema disponível em sua página eletrônica, acessível à sociedade, que disponibiliza dados e informações referentes a obras e serviços de engenharia executados pela administração pública municipal e estadual. Esse sistema é alimentado diretamente pelos municípios. Então, são eles os responsáveis pela veracidade das informações ali prestadas, conforme dispõe a Instrução Normativa n. 33/2012/TCE-RO.

Os dados relativos ao julgamento das contas anuais, ao orçamento e às finanças dos municípios também foram extraídos da página eletrônica do TCE-RO pelo sistema Processo de Contas Eletrônico (PCE). Já os dados socioeconômicos dos

municípios foram extraídos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema FIRJAN.

Foram pesquisados 949 contratos (cumpridos e não cumpridos) dos 52 municípios de Rondônia relativos ao período de 2012 a 2016, com obras já acabadas ou obras em andamento mas que já apresentavam descumprimentos de prazo e preço. Na tabela 1, as obras estão classificadas por função da despesa, que é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, conforme o Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal (BRASIL, 2013).

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA SELEÇÃO DA AMOSTRA POR FUNÇÃO DA DESPESA

Função de Despesa	Quantitativo de Obras	%
Legislativa	6	0,63%
Administração	14	1,48%
Segurança Pública	1	0,11%
Assistência Social	35	3,69%
Saúde	129	13,59%
Educação	237	24,97%
Cultura	17	1,79%
Urbanismo	191	20,13%
Saneamento	5	0,53%
Gestão Ambiental	7	0,74%
Comércio e Serviços	3	0,32%
Transporte	157	16,54%
Desporto e Lazer	75	7,90%
Outros	72	7,59%
Total	949	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora.

Os dados da Tabela 1 apontam que o maior volume de obras ocorreu na função Educação - com 237 obras; seguido da função Urbanismo com 191; Transporte com 157. O grupo Outros (composto de 72 contratos) foi assim informado no SIGAP-OBRAS, logo não segue a correta classificação funcional.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA POR NÚMERO DE OBRAS/ANO

ANO	nº de obras
2012	114
2013	225
2014	239
2015	204
2016	167
Total	949

Fonte: Elaborada pela autora.

Na Tabela 2 tem-se o número de obras da amostra distribuído por ano, sendo que 2014 foi o ano que apresentou o maior número de obras e 2012 o menor. A pesquisa foi aplicada com início no ano de 2012 em razão da implantação do SIGAP-OBRAS ter ocorrido nesse exercício. Antes, não havia um banco de dados com informações específicas sobre as obras públicas. A coleta de dados foi realizada entre março e junho/2017.

Para testar a hipótese 1 dessa pesquisa foi utilizado o seguinte modelo econométrico:

$$APREC_CONTAS_{it} = \beta_{0+} PRAZO_{it} + PREÇO_{it} + \sum_{it}^9 CONTROLE + \varepsilon_0 \quad (1)$$

No modelo 1 a variável dependente $APREC_CONTAS_{it}$ é o resultado do parecer prévio do TCE-RO sobre as contas dos municípios. Por se tratar de variável binária, as contas aprovadas são identificadas com 1 e as contas reprovadas com 0. A técnica empregada é o PROBIT, que estima a probabilidade em conjunto de dados com variáveis binárias (GUJARATI, 2006). As contas relativas ao exercício de 2016 se encontram ainda em fase de apreciação pelo TCE-RO, logo, para essa variável a coleta de dados é de 2012 a 2015.

A pretensão da pesquisa em relação a variável dependente $APREC_CONTAS_{it}$ é verificar se o descumprimento de prazos e preços em contratos de obras públicas

aumenta a probabilidade de os municípios terem suas contas reprovadas pelo TCE-RO, tendo como hipótese que o descumprimento aumenta as chances de reprovação das contas (H1).

As variáveis independentes de interesse são PRAZO e PREÇO. São variáveis binárias, identificadas com 1 se o município cumpriu prazo (preço) e 0 se descumpriu prazo (preço). Independentemente do número de obras executadas pelo município, se houve descumprimento de prazo ou preço em pelo menos uma obra durante o ano, foi considerado descumprimento. De forma inversa, quando se cumpriu prazo e preço em todas as obras no ano, independente do quantitativo de obras, considerou-se como cumprido.

Além das variáveis de interesse, foram utilizadas as variáveis de controle: alterações no orçamento (ALT_ORC), nível de escolaridade do prefeito (NIV_ESC), inflação do período (INFL), PIB per capita do município (PIB_PC), índice de desenvolvimento humano do município (IDHM) e o número de habitantes do município (LN_POP). A variável ALT_ORC foi sugerida e utilizada por Arantes (2013), que indicou que a inobservância legal na abertura de créditos adicionais foi determinante para reprovação das contas dos municípios mineiros no período 2010-2011 pelo TCE-MG. As variáveis NIV_ESC e POP foi sugerida e utilizada por Velten (2015), que concluiu que prefeitos que leem e escrevem ou que possuem o primeiro grau incompleto, tem maior probabilidade de ter as contas reprovadas. Assim como, quanto maior a população do município, maior a probabilidade de reprovação das contas. Já a pesquisa de Campos e Costa (2017) sugere que quanto menor a população do município, maiores atrasos em obras públicas e, quanto maior a escolaridade do prefeito maiores atrasos em obras públicas. O IDHM como variável de controle justifica-se porque dentre seus componentes estão os gastos com saneamento,

saúde, indústria e comércio (SCARPIN, SLOMSKI, 2007), ou seja, é um índice que tem relação com a eficiência da gestão pública. Assim como, o PIB_PC que é o indicador do desenvolvimento dos municípios (LEITE FILHO, FIALHO, 2015).

Para testar a hipótese 2 – o descumprimento de prazos e preços nos contratos de obras públicas contribui para o desequilíbrio do orçamento do município - foi utilizado o seguinte modelo:

$$EQ_ORC_{i,t} = \beta_{0+} PRAZO_{it} + PREÇO_{it} + \sum_{i,t}^9 CONTROLE + \varepsilon_0 \quad (2)$$

Em que a variável dependente EQ_ORC_{it} - uma variável binária com valor igual a 1 quando for superávit, e 0 quando for déficit - é o resultado entre a receita arrecadada e a despesa empenhada.

As variáveis independentes de interesse e de controle são as mesmas utilizadas no Modelo 1. Os dados são de 52 municípios no período de 5 anos (2012 a 2016).

Para testar a hipótese 3 - o descumprimento de prazo e preço contribui para o aumento da inscrição de restos a pagar - foi utilizado o seguinte modelo:

$$RP_PC_{it} = \beta_{0+} PRAZO_{it} + PREÇO_{it} + \sum_{i,t}^9 CONTROLE + \varepsilon_0 \quad (3)$$

Em que a variável dependente RP_PC_{it} representa o valor dos Restos a Pagar inscritos no período, ponderado pelo tamanho da população. Os dados são de 52 municípios no período de 5 anos (2012 a 2016). As variáveis independentes de interesse e de controle são as mesmas utilizadas nos Modelos 1 e 2.

A técnica empregada é a regressão econométrica com dados em painel com efeito fixo por ano. As variáveis utilizadas em cada modelo, e suas respectivas definições e formas de mensuração, estão descritas no Quadro 3.

Variável	Definição da variável	Proxy	Fonte (dados)
APREC_CONTAS (y)	Resultado do parecer prévio do Tribunal de Contas emitido sobre as contas anuais dos municípios.	Variável binária <i>dummy</i> de valor 1 (um) para as contas aprovadas, seja com ou sem ressalvas, e 0 (zero) para as contas reprovadas.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.
EQ_ORC (y)	Resultado entre a receita arrecadada e a despesa empenhada, que pode ser superavitário ou deficitário.	Variável binária <i>dummy</i> de valor 1 (um) para superávit e 0 (zero) para déficit.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.
RP_PC (y)	Despesa realizada e não paga dentro do exercício que é inscrita na conta Restos a Pagar.	Resultado do total inscrito na conta Restos a Pagar ponderado pelo tamanho da população do município no mesmo ano.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.
PRAZO (x1)	Prazo estipulado em contrato firmado entre contratante (município) e o contratado (empresa).	Variável <i>dummy</i> de valor 1 (um) para município que cumpriu o prazo inicial do contrato e 0 (zero) para o que não cumpriu.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.
PREÇO (x2)	Preço estipulado em contrato firmado entre contratante (município) e o contratado (empresa).	Variável <i>dummy</i> de valor 1 (um) para município que cumpriu o preço inicialmente contratado e 0 (zero) para o que não cumpriu.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.
ALT_ORC (x3)	Montante de créditos adicionais abertos no período que modificam o valor inicialmente orçado, dividido pela Despesa Fixada no orçamento.	Resultado do montante dos créditos adicionais sobre o total da despesa fixada no orçamento do mesmo ano.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.
NIV_ESC (x4)	Grau de instrução do Prefeito.	Variável <i>dummy</i> , de valor 1 para prefeito que possui nível superior, e 0 para prefeito que não possui nível superior.	Tribunal Superior Eleitoral – TSE.
INFL (x5)	Índice Geral de Preços – IGP-M	Inflação registrada no período	Fundação Getúlio Vargas – FGV
PIB_PC (x6)	PIB per capita dos municípios, divulgado pelo IBGE.	Produto Interno Bruto dividido pelo número de habitantes do município (população).	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
IDHM (x7)	Medida usada para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população.	A pontuação varia de zero (0) a um (1), sendo que quanto mais próximo de 1 melhor a qualidade de vida e	Instituto Brasileiro de Geografia e

Variável	Definição da variável	Proxy	Fonte (dados)
		desenvolvimento econômico do município.	Estatística – IBGE.
LN_POP (x8)	Número de habitantes residentes no município.	Número de habitantes de cada município.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
PP (x9)	Resultado da multiplicação da <i>dummy</i> de prazo pela <i>dummy</i> de preço	Resultado da multiplicação das variáveis prazo e preço, assumindo 1 se houve cumprimento dos dois e 0 se houve descumprimento.	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO.

Quadro 3 - Descrição das variáveis

Fonte: Elaborado pela autora.

Capítulo 4

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Na tabela 3 são apresentadas as estatísticas descritivas da amostra utilizada na pesquisa. O número total de observações contempladas na amostra foi de 260, que corresponde ao total dos 52 municípios de Rondônia no período de 5 anos (2012 a 2016). No entanto, nem todos os municípios executaram obras nesse período ou, se executaram, deixaram de informá-las no SIGAP-OBRS. Em 2012 são 15 municípios nessa situação; em 2013, 9 municípios; em 2014, 19 municípios; em 2015, 25 municípios e em 2016, 24 municípios. Além disto, as contas anuais dos 52 municípios do exercício de 2016 ainda não foram apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Isto reduziu o número de observações completas para 139.

TABELA 3 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Variável	n	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
APREC_CONTAS	139	0,76	0,42	0	1
EQ_ORC	139	0,73	0,44	0	1
RP_PC	139	251,23	578,05	0	5820,90
PRAZO	139	0,26	0,44	0	1
PREÇO	139	0,44	0,50	0	1
ALT_ORC	139	0,50	0,22	0,19	1,39
NIV_ESC	139	0,41	0,49	0	1
INFL	139	0,07	0,02	0,37	0,10
PIB_PC	139	1,11	1,03	0,29	6,06
IDHM	139	0,65	0,04	0,58	0,74
LN_POP	139	9,94	1,05	7,80	13,13
PP	139	0,20	0,40	0	1

Em que: **APREC_CONTAS** variável indicadora do resultado da apreciação das contas anuais dos municípios pelo Tribunal de Contas, assumindo valor 1 para contas aprovadas e 0 para reprovadas. **EQ_ORC** variável indicadora do resultado entre a receita arrecadada e a despesa empenhada, assumindo valor 1 para superávit e 0 para déficit. **RP_PC** resultado do total da conta Restos a Pagar ponderado pelo tamanho da população do município no mesmo ano. **PRAZO** variável indicadora igual a 1 quando houve cumprimento de prazo nas obras do município e 0 para o contrário. **PREÇO** variável indicadora igual a 1 quando houve cumprimento de preço nas obras do município e 0 para o contrário. **ALT_ORC** resultado do total dos créditos adicionais abertos no exercício sobre o total da despesa fixada no orçamento do mesmo ano. **NIV_ESC** variável indicadora igual a 1 se o prefeito possui grau de escolaridade nível superior e 0 para o contrário **INFL** índice inflacionário do ano. **PIB_PC** resultado

do PIB do município ponderado pelo tamanho da população no mesmo ano. **IDHM** valor do índice de desenvolvimento humano do município. **LN_POP** logaritmo neperiano da população. **PP** resultado da multiplicação das variáveis prazo e preço, assumindo 1 se houve cumprimento dos dois e 0 se houve descumprimento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base no resultado da estatística descritiva nota-se que, em média, 76% dos municípios da amostra tiveram suas contas (APREC_CONTAS) aprovadas pelo Tribunal de Contas no período de 2012 a 2015; e 73%, em média, apresentaram superávit nos seus orçamentos (EQ_ORC). Em relação aos restos a pagar (RP_PC), os resultados indicam que os municípios tiveram, em média, R\$ 251,23 /ano para cada habitante. O cumprimento de prazo (PRAZO) foi obedecido, em média, por 26%. Isso significa que 74% dos municípios descumpriram o prazo inicialmente contratado. Quanto ao preço (PREÇO), 44% cumpriu. Isso significa que 56% dos municípios, em média, descumpriu o preço. Portanto, a maioria dos municípios descumpriu tanto o prazo quanto o preço.

Na Tabela 4 é apresentada a matriz de correlação das variáveis.

TABELA 4 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO

	APREC_CONTAS	RP_PC	ALT_ORC	EQ_ORC	PRAZO	PRECO	NIV_ESC	INFL	PIB_PC	IDHM	LN_POP	PP
APREC_CONTAS	1											
RP_PC	0,05	1										
ALT_ORC	-0,03	0,12	1									
EQ_ORC	0,06	-0,18	-0,20	1								
PRAZO	0,05	0,02	0,07	-0,5	1							
PRECO	-0,03	-0,01	0,03	0,01	0,40*	1						
NIV_ESC	0,04	0,08	-0,04	0,07	0,11	-0,06	1					
INFL	-0,03	0,16***	-0,05	-0,12	-0,02	-0,03	-0,02	1				
PIB_PC	-0,00	0,13	0,06	-0,17***	0,30*	0,41*	-0,09	-0,04	1			
IDHM	0,05	0,13	-0,05	0,03	-0,10	-0,22**	0,25*	-0,03	-0,34*	1		
LN_POP	-0,02	0,02	-0,14***	0,14	-0,21**	-0,39*	0,22*	0,02	-0,83*	0,66*	1	
PP	0,06	0,03	-0,00	-0,06	0,85*	0,57*	0,09	-0,10	0,35*	-0,11	-0,26*	1

Em que: **APREC_CONTAS** variável indicadora do resultado da apreciação das contas anuais dos municípios pelo Tribunal de Contas, assumindo valor 1 para contas aprovadas e 0 para reprovadas. **EQ_ORC** variável indicadora do resultado entre a receita arrecadada e a despesa empenhada, assumindo valor 1 para superávit e 0 para déficit.

RP_PC resultado do total da conta Restos a Pagar ponderado pelo tamanho da população do município no mesmo ano. **PRAZO** variável indicadora igual a 1 quando houve cumprimento de prazo nas obras do município e 0 para o contrário. **PREÇO** variável indicadora igual a 1 quando houve cumprimento de preço nas obras do município e 0 para o contrário. **ALT_ORC** resultado do total dos créditos adicionais abertos no exercício sobre o total da despesa fixada no orçamento do mesmo ano. **NIV_ESC** variável indicadora igual a 1 se o prefeito possui grau de escolaridade nível superior e 0 para o contrário. **INFL** índice inflacionário do ano. **PIB_PC** resultado do PIB do município ponderado pelo tamanho da população no mesmo ano. **IDHM** valor do índice de desenvolvimento humano do município. **LN_POP** logaritmo neperiano da população. **PP** resultado da multiplicação das variáveis prazo e preço, assumindo 1 se houve cumprimento dos dois e 0 se houve descumprimento.

*, ** e *** indicam significância estatística à 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na Tabela 4 observa-se que as variáveis de interesse PRAZO e PREÇO não apresentaram correlação significativa com nenhuma das variáveis independentes. No entanto, há correlação significativa de 0,40 entre PREÇO e PRAZO. A variável de controle PIB_PC apresentou correlação significativa a 1% com as duas variáveis de interesse, sendo a 0,30 em relação ao PRAZO e 0,41 em relação ao PREÇO. A variável IDHM apresentou pequena correlação, porém significativa a 5% com a variável PREÇO. Também com significância a 5% a variável LN_POP apresentou pequena correlação com PRAZO. O PIB_PC apresentou pequena correlação, mas com significância a 10% com EQ_ORC e também com significância a 10% há correlação entre LN_POP e ALT_ORC.

Na Tabela 5 são apresentados os resultados das estimações dos modelos 1, 2 e 3, nas colunas [a], [b] e [c] respectivamente.

TABELA 5 – REGRESSÃO LINEAR						
Variável Dependente	[a] (Y₁)		[b] (Y₂)		[c] (Y₃)	
	APREC_CONTAS		EQ_ORC		RP_PC	
Variável Independente	Coefficiente	Pvalor	Coefficiente	Pvalor	Coefficiente	Pvalor
PRAZO	-0,58	0,59	0,79	0,45	-154,82	0,48
PREÇO	0,52	0,93	0,73	0,21	-26,39	0,84
ALT_ORC	0,58	0,59	-2,28	0,02	490,016	0,04
NIV_ESC	0,57	0,27	0,37	0,41	59,41	0,56
PIB_PC	-0,66	0,17	-0,48	0,25	285,02	0,00
IDHM	13,62	0,12	-2,64	0,73	-63,57	0,97
LN_POP	-1,12	0,07	-0,01	0,98	235,07	0,06
PP	0,82	0,53	-1,39	0,26	79,76	0,76
Ano						
2013	1,42	0,01	0,84	0,16	225,23	0,00
2014	2,47	0,001	0,40	0,49	289,62	0,04
2015	0		-0,62	0,30	164,76	0,28
_cons	2,34	0,61	4,07	0,35	-2762,65	0,00
N. Observ	112		139		139	
R2	0,16		0,11		0,13	

Em que: **APREC_CONTAS** variável indicadora do resultado da apreciação das contas anuais dos municípios pelo Tribunal de Contas, assumindo valor 1 para contas aprovadas e 0 para reprovadas. **EQ_ORC** variável indicadora do resultado entre a receita arrecadada e a despesa empenhada, assumindo valor 1 para superávit e 0 para déficit.

RP_PC resultado do total da conta restos a pagar ponderado pelo tamanho da população do município no mesmo ano. **PRAZO** variável indicadora igual a 1 quando houve cumprimento de prazo nas obras do município e 0 para o contrário. **PREÇO** variável indicadora igual a 1 quando houve cumprimento de preço nas obras do município e 0 para o contrário. **ALT_ORC** resultado do total dos créditos adicionais abertos no exercício sobre o total da despesa fixada no orçamento do mesmo ano. **NIV_ESC** variável indicadora igual a 1 se o prefeito possui grau de escolaridade nível superior e 0 para o contrário. **INFL** índice inflacionário do ano. **PIB_PC** resultado do PIB do município ponderado pelo tamanho da população no mesmo ano. **IDHM** valor do índice de desenvolvimento humano do município. **LN_POP** logaritmo neperiano da população. **PP** resultado da multiplicação das variáveis prazo e preço, assumindo 1 se houve cumprimento dos dois e 0 se houve descumprimento.

Fonte: Elaborado pela autora.

O interesse principal dos modelos 1, 2 e 3 são os resultados das variáveis **PRAZO** e **PREÇO**, que não se apresentaram estatisticamente significantes em nenhum dos três modelos. Portanto, o resultado esperado de que o descumprimento de prazo e preço nas obras públicas aumentaria as chances de reprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado, bem como, de que impactaria o equilíbrio orçamentário e os restos a pagar, não se confirmou ou não foi possível capturar esse efeito por meio dos modelos propostos. Contudo, na coluna [a] a variável de controle **LN_POP** foi estatisticamente significativa a 10%. Seu coeficiente estimado negativo sugere com 90% de confiança que municípios com menor número de habitantes, tendem a ter mais contas aprovadas. Esse resultado corrobora com a pesquisa de Velten (2015) que sugere que quanto maior a população do município, maior a probabilidade de reprovação das contas.

Na coluna [b] a variável de controle **ALT_ORC** foi estatisticamente significativa a 5%, com coeficiente negativo, indicando com 95% de confiança que municípios com menores alterações no orçamento tendem a ter maior equilíbrio orçamentário. Este resultado corrobora com o trabalho de Diniz; Macedo e Corrar (2011), que utilizaram

indicador de equilíbrio orçamentário para avaliar a eficiência financeira de municípios brasileiros.

Na coluna [c] a variável ALT_ORC foi significativa a 5% e com correlação positiva, sugerindo, com 95% de confiança, que os municípios com maiores alterações orçamentárias tendem a ter maiores inscrições em restos a pagar. Ainda nessa coluna, PIB_PC foi estatisticamente significativa, a 1%, e com coeficiente positivo, indicando com 99% de confiança, que municípios com maior PIB per capita tendem a ter maior inscrição de restos a pagar. Outra variável que se mostrou significativa nesse modelo foi LN_POP a 10% e com coeficiente positivo, sugerindo com 90% de confiança que municípios com maior número de habitantes apresentam maior restos a pagar.

Isso pode indicar que municípios com maior número de habitantes e maior PIB per capita possuam também maior orçamento e executam maior volume de despesas, podendo deixar mais restos a pagar ao final de cada exercício, além de ficar suscetíveis a ter mais contas reprovadas.

Capítulo 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi identificar se o descumprimento de prazo e preço em obras públicas aumenta a probabilidade de reprovação das contas dos municípios do estado de Rondônia pelo Tribunal de Contas do Estado. Adicionalmente, se propôs a identificar se tal descumprimento impacta o equilíbrio orçamentário e os restos a pagar.

Os resultados sugerem que apesar de, em média, 74% dos municípios descumprirem prazo, e 56% descumprirem preço, isso não tem como consequência a reprovação das contas públicas, haja vista que, em média, 76% dos municípios tiveram suas contas aprovadas pelo TCE-RO no período de 2012 a 2015. Da mesma forma, o descumprimento de prazo e preço não apresentou impacto sobre o equilíbrio orçamentário dos municípios, haja vista que 73%, em média, apresentaram superávit nos seus orçamentos. Também o descumprimento de prazo e preços não apresentou como consequência o aumento de restos a pagar. Portanto, o resultado que se esperava não se confirmou ou não foi possível capturá-lo por meio dos modelos propostos.

Uma possível explicação para esses resultados pode ser a ausência de pontos de controle nas matrizes de risco de auditoria do Tribunal de Contas relativos à gestão desses contratos, isto porque, entre os elementos que subsidiam a apreciação das contas, estão os relatórios das fiscalizações realizadas sobre os atos praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. Dessa forma, pode ser que as contas dos municípios estejam sendo apreciadas sem levar em consideração o aspecto da

eficiência/ineficiência na execução dos contratos de obras. Outra possível explicação pode ser o número de observações (139) - das 260 que deveriam compor a pesquisa, 121 foram descartadas - devido à inexistência de obras em alguns municípios, à ausência da informação no SIGAP-OBRS, ou porque o resultado da apreciação das contas dos municípios, relativo ao exercício de 2016, ainda não ter sido divulgado.

Foram encontradas evidências de que municípios com menor número de habitantes tendem a ter mais contas aprovadas; assim como, municípios com menores alterações no orçamento tendem a ter maior equilíbrio orçamentário. Por outro lado, municípios com mais alterações no orçamento e com maior PIB *per capita* tendem a apresentar maior inscrição em restos a pagar.

A despeito de seus resultados, esta pesquisa tem suas limitações. Por exemplo, o número de observações para as variáveis explicativas (devido a informações incompletas sobre os dados dos contratos no SIGAP-OBRS).

Para futuras pesquisas sugerem-se buscar outras possíveis consequências para o descumprimento de prazo e preço em obras públicas, a partir de outras variáveis explicativas, como por exemplo, tempo de duração da obra e o tipo de obra, de forma a ampliar as possibilidades de capturar a qualidade da gestão desses contratos.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Silvana Aparecida Domingues. **Motivos de Rejeição de Prestação de Contas de Executivos Municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-graduação em Administração pela Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte, MG, 2013.

ARAÚJO, Paula Mara Costa de; JESUS, Renata Gomes de. Processo Licitatório Tipo Menor Preço e Eficiência em Compras Públicas: Um Estudo de Caso. In: XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, TJ. Anpad, 2013. Disponível em: <http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/APB411-%20Paula%20Mara%20Costa%20de%20Araujo.pdf> Acesso em: 19 jul. 2017.

AVELÉ, Donatien. How to reconcile management accounting and performance in the municipal public services of African cities? An empirical study. Allied Academies International Conference: Proceedings of the. **Academy of Accounting & Financial Studies Journal (AAFSJ)**, v. 17, n. 1, p. 1-23, 2013. Disponível em: <<https://www.abacademies.org/articles/aafsivol1712013.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

BRAGA, Reinaldo Marcelo Lima. Impactos da lei geral das micro e pequenas empresas no desenvolvimento das compras públicas do Ceará. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 5, n. 1, p. 5-67, 2011. Disponível em <<http://www.faccamp.br/ojs/index.php/RMPE/article/view/129/116>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2014. Brasília, 2013. 183 p. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ajuda/tabelaFuncional.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **PAC 5º Balanço 2015-2018**. Brasília. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c459e7bfc39c3f57794d61e42e24851b.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 16 mar. 2017.

CAMPOS, Clarissa Vassem; Costa, Fábio Moraes. Determinantes para o cumprimento de prazo e preço em obras da educação: uma análise nos municípios capixabas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 879-896, 2017. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/72430/0> > Acesso em: 13 nov. 2017.

DAVISON, B; SEBASTIAN, RJ. The relationship between contract administration problems and contract type. **Journal of Public Procurement**, v. 9, n. 2, p. 261-285, 2009. ISSN: 15350118.

DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. S.; CORRAR, J. L. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. In: XVIII Congresso Brasileiro de Custos, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, RJ. CBC, 2011. Disponível em: <<http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/504/504>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações:** trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. Tese de Doutorado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, f, 285, 2010.

FIUZA, Eduardo. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. In: FIUZA, Eduardo (Org.). SALGADO, Lucia Helena (Org.). **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 2, p. 239-274, 2009.

GUJARATI, Damodar. **Econometria básica**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KRAMMES, Alexandre Golin. Gerenciamento do escopo em projetos originados por meio de licitação. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, v. 4, n. 3, p. 30-45, 2013.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. Efeitos dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal baseados na LRF e nos indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painel. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF. Consad, 2015. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1241/1/EFEITOS%20DOS%20INDICADORES%20DE%20QUALIDADE%20DA.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

MEHDI, Rachida El; HAFNER, Christian M. Local Government Efficiency: The Case of Moroccan Municipalities. **African Development Review**, v. 26, n. 1, p. 88–101, 2014.

MILANEZI, Angelo Ricardo. O efeito da utilização de créditos adicionais suplementares no julgamento das contas anuais dos municípios capixabas. In: XI Congresso AmpCont, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte, BH. AmpCont, 2017. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/xi/anais/files/2017-05/cpt675.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. **Processo eletrônico de compras públicas na perspectiva da dualidade da tecnologia**: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano. Dissertação de Mestrado – UFPB/CCSA/PPGA. João Pessoa, Paraíba, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Os efeitos das regulamentações complementares na condução dos pregões. **Revista Zênite de Licitações e Contratos–ILC**, n. 197, 2010.

OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de. **Flexibilidade de gestão e desempenho do aparelho do Estado**: explorando causalidades e conexões. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, f. 149, 2012.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **La riforma del management pubblico**. Università bocconi editore, 2002.

RIBEIRO, M. B. Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico com estimativa em dois estágios. Santiago: Cepal, abr. 2008. (Gestión Pública, n. 67). Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7329/1/S0800275_pt.pdf.

ROMERO, José Aguado; HERNÁNDEZ, Antonio M. López. Cost and price auditing: effectiveness in the procurement of defense services in Spain. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n.5, p. 745-764, 2016.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 48, n. 3, 2008.

SANTOS, Alberto Almeida dos. Gestão da Contratualização no Setor Público Brasileiro: proposta de diretrizes. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, v. 9, n 3, p. 328-339 DOI: 10.7177/sg. 2014.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Estudo dos Fatores Condicionantes do Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios do Estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista Administração Pública**, v. 41, n. 5, p. 909-933, 2007.

TCE-RO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Instrução Normativa nº 33/2012/TCE-RO**. Dispõe sobre a remessa, por meio informatizado, de dados e informações relativos a obras e serviços de engenharia pelas unidades gestoras estaduais e municipais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-33-2012.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. GEO-OBRA. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/portalsigap/index.php/sistema/sigap-obras/>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

VELTEN, Simone R. **Determinantes da Rejeição das Prestações de Contas Anuais dos Municípios Capixabas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. Dissertação de Mestrado da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças - FUCEPE, Vitória, Espírito Santo, 2015.

PEREIRA, Renée. Brasil tem cerca de 5 mil obras paradas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-cerca-de-5-mil-obras-paradas,1887811>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria identifica sobrepreço de R\$ 205 milhões em obras de saneamento em Porto Velho/RO**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-identifica-sobrepreco-de-r-205-milhoes-em-obras-de-saneamento-em-porto-velho-ro.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2017.