



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS COM ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM OBRAS PÚBLICAS

Carlos Rafael Menin Simões

Brasília

2011

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS COM ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM OBRAS PÚBLICAS

Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação apresentado à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas.

Carlos Rafael Menin Simões

Romilson Rodrigues Pereira, *M. Sc.*
Orientador

Brasília
Novembro de 2011

Simões, Carlos Rafael Menin.

Transparência na aplicação de recursos em obras públicas / Carlos Rafael Menin Simões – Brasília, 2011.

95 p.

Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Administração Fazendária – ESAF. Curso de Finanças Públicas – ênfase em Administração Orçamentário-Financeira.

1. Finanças Públicas. 2. Orçamento. 3. Controle.

I. Título.

CARLOS RAFAEL MENIN SIMÕES

TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM OBRAS PÚBLICAS

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado como requisito parcial para obtenção do título de especialista do Curso de Especialização em Finanças Públicas com ênfase em Administração Orçamentário-financeira da Escola de Administração Fazendária – ESAF, pela seguinte banca examinadora:

Romilson Rodrigues Pereira, *M. Sc.*
Professor-Orientador

Ângelo Henrique Lopes da Silva, *Dr.*
Professor-Membro da banca

Sérgio Veiga Fleury, *M. Sc.*
Membro da banca

Brasília
Novembro de 2011

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, por terem me fornecido a base para que eu chegasse até aqui.

A minha esposa, pela companhia, paciência e, principalmente, pela fé em mim depositada.

Ao meu querido anjinho, que chegará em breve.

AGRADECIMENTOS

Ao Tribunal de Contas da União pelo apoio à realização do presente trabalho, por meio da concessão de bolsa para o custeio parcial do curso.

Ao Professor Me. Romilson Rodrigues Pereira, pela orientação.

Aos professores, por disponibilizarem o seu tempo e conhecimento.

Aos meus colegas de turma, que tornaram a caminhada mais amena.

Aos meus colegas de trabalho, com quem aprendo algo novo, todos os dias.

Democracia é, segundo seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem-intencionados ou mal-intencionados, sobre a questão do seu próprio destino, é deixada na obscuridade.

Konrad Hesse

RESUMO

A transparência na gestão pública é tema que tem adquirido grande relevância no Brasil, assim como os investimentos em obras públicas, em virtude do incremento no nível de investimentos verificados nos anos recentes. O presente trabalho tem como objetivo avaliar os instrumentos atualmente existentes relacionados à transparência na aplicação de recursos em obras públicas e verificar se a sua utilização tem resultado na gestão transparente desses recursos. Para isso, verificou-se o nível de atendimento desses dispositivos, por meio de um projeto piloto, com dados obtidos de fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União no Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, relativos aos exercícios de 2008, 2009 e 2010. Também foi desenvolvida metodologia visando estabelecer um índice de transparência com foco na transparência de obras públicas. Os resultados obtidos indicam que a gestão desses recursos não tem sido feita de maneira transparente, à luz dos dispositivos legais estudados, assim como demonstra que existe espaço para que esses órgãos e entidades ampliem o seu nível de transparência, com a utilização de instrumentos adicionais, a exemplo dos portais na internet, como forma de fortalecer o controle, em especial o controle social.

Palavras chave: Transparência. Obras públicas. Controle externo. Controle social.

ABSTRACT

The transparency in public management is topic that is getting great importance in Brazil, as well as investment in public works, due to the increase in the level of investments seen in recent years. The objective of this study is to evaluate the current existing instruments related to transparency in the application of resources in public works and verify whether its use is resulting in their transparent management. In order to do this, the service level those instruments was verified through a pilot project using data from inspections performed by Tribunal de Contas da União in Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas and Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, concerning the financial years 2008, 2009 and 2010. A Methodology was also developed to establish a transparency index focusing on the transparency of public works. The verified results indicate that management of these resources has not been done in a transparent manner, based on legal rules studied, and demonstrate that these organizations and entities can increase their level of transparency using additional tools, such as internet homepages, so as to increase governance, in particular the social control.

Keywords: Transparency. Public works. Governance. Social control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 – Dotação orçamentária destinada à aplicação em obras públicas fiscalizada pelo TCU.....	17
Figura 01 – Interface entre os processos de contas e os de fiscalização .	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	– Montante total de despesas da União e despesas destinadas à aplicação em obras públicas, período 2004-2010.....	16
Quadro 02	– Relação entre área (questão de auditoria) e objeto.....	52
Quadro 03	– Parâmetros e critérios adotados para o índice relativo aos instrumentos de transparência adicionais.....	56
Quadro 04	– Execução financeira do MI, no período 2008-2010, relativa a obras públicas, em confronto com a despesa total da entidade e o incremento anual das despesas. Elaborado pelo autor.....	59
Quadro 05	– Execução financeira do Dnocs, no período 2008-2010, relativa a obras públicas, em confronto com a despesa total da entidade e o incremento anual das despesas. Elaborado pelo autor.....	60
Quadro 06	– Execução financeira da Codevasf, no período 2008-2010, relativa a obras públicas, em confronto com a despesa total da entidade e o incremento anual das despesas. Elaborado pelo autor.....	63
Quadro 07	– Participação das principais funções de governo relacionadas ao MI, ao Dnocs e à Codevasf nas fiscalizações de obras realizadas pelo TCU, no âmbito do Fiscobras, nos exercícios 2008 a 2010.....	65
Quadro 08	– Quantidade de fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras, por tipo de obra de grande vulto mais comumente executada pelo MI, do Dnocs e da Codevasf, nos exercícios 2008 a 2010.....	65
Quadro 09	– Quantidade de irregularidades graves que ensejam o bloqueio de recursos orçamentários ou a retenção cautelar de valores verificadas por ocasião das fiscalizações realizadas, no âmbito do Fiscobras, nos exercícios 2008 a 2010.....	66
Quadro 10	– Análise dos achados de auditoria relativos à deficiência de transparência no exercício de 2008.....	67
Quadro 11	– Análise dos achados de auditoria relativos à deficiência de transparência no exercício de 2009.....	67
Quadro 12	– Análise dos achados de auditoria relativos à deficiência de transparência no exercício de 2010.....	68
Quadro 13	– Consolidação das irregularidades relativas aos exercícios de 2008, 2009 e 2010.....	70
Quadro 14	– Resultados da aplicação da metodologia proposta.....	71

LISTA DE ANEXOS

Anexo A	– Relação de fiscalizações que compuseram a amostra.....	85
Anexo B	– Resumo dos dados para aplicação do índice I.....	86
Anexo C	– Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2008.....	87
Anexo D	– Aplicação do índice I, MI, exercício 2008.....	88
Anexo E	– Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2009.....	89
Anexo F	– Aplicação do índice I, MI, exercício 2009.....	90
Anexo G	– Aplicação do índice I, Codevasf, exercício 2009.....	91
Anexo H	– Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2010.....	92
Anexo I	– Aplicação do índice I, MI, exercício 2010.....	93
Anexo J	– Aplicação do índice I, Codevasf, exercício 2010.....	94
Anexo K	– Aplicação do índice II.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DOU	Diário Oficial da União
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Fiscobras	Conjunto de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União realizado pelo TCU em atendimento às disposições da LDO
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IG-C	Índice de Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade
IG-P	Índice de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação
IG-R	Índice de Irregularidade Grave com Recomendação de Retenção Parcial de Valores
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MI	Ministério da Integração Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OI	Outras irregularidades
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PISF	Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PT	Programa de Trabalho
RGF	Relatório de Gestão Fiscal

RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SICOP	Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas
SICRO	Sistema de Custos Rodoviários
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SULVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE/MT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	15
1.1 Problema de Pesquisa	17
1.2 Hipótese de Pesquisa.....	18
1.3 Objetivos	18
1.4 Metodologia.....	18
1.5 Estrutura do trabalho	20
2 REVISÃO DE LITERATURA	22
2.1 As Normas Constitucionais e o Princípio da Transparência.....	23
2.2 Normas Infraconstitucionais e os Instrumentos de Transparência	27
2.3 Outros Instrumentos de Transparência	40
2.3.1 Portais na Internet.....	40
2.3.2 Sistemas Referenciais de Custos.....	41
2.3.3 Portais de Acompanhamento de Obras e Contratos	41
2.3.4 Índice de Transparência de Gestão Fiscal	43
2.4 O Dever de Prestar Contas, o Processo de Contas e as Fiscalizações empreendidas pelos Tribunais de Contas	44
2.4.1 Roteiro de Auditoria de Obras Públicas.....	48
3 DESENVOLVIMENTO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	50
3.1 Índice Relativo aos Quesitos Legais (Índice I).....	53
3.2 Índice Relativo aos Instrumentos de Transparência Adicionais	55
4 AQUISIÇÃO DE DADOS PARA APLICAÇÃO DOS ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS.....	57
4.1 Introdução	57
4.2 Visão Geral do Ministério da Integração Nacional (MI)	57
4.3 Visão Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).....	59
4.4 Visão Geral da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)	61
4.5 Histórico de Fiscalizações de obras realizadas pelo TCU no MI, Dnocs e Codevasf, relativas aos exercícios de 2008, 2009 e 2010	63
5 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS NO MI E EM SUAS ENTIDADES VINCULADAS.....	69
6 CONCLUSÃO.....	73

REFERÊNCIAS	76
ANEXO A – Relação de fiscalizações que compuseram a amostra	85
ANEXO B – Resumo dos dados para aplicação do índice I	86
ANEXO C – Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2008	87
ANEXO D – Aplicação do índice I, MI, exercício 2008	88
ANEXO E – Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2009	89
ANEXO F – Aplicação do índice I, MI, exercício 2009	90
ANEXO G – Aplicação do índice I, Codevasf, exercício 2009	91
ANEXO H – Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2010	92
ANEXO I – Aplicação do índice I, MI, exercício 2010	93
ANEXO J – Aplicação do índice I, Codevasf, exercício 2010	94
ANEXO K – Aplicação do índice II	95

1 - INTRODUÇÃO

A transparência na gestão pública é um tema que adquiriu grande importância no Brasil, em parte após o processo de redemocratização. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), houve um inegável aumento da participação dos cidadãos na implementação de políticas públicas e também o fortalecimento das instituições de controle. Segundo Mendes (2009), o princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Esse princípio opera em mão dupla: o acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia, do mesmo modo que o fortalecimento dessa última estimula um maior acesso àquelas informações.

A implementação desse princípio pode ser observada, principalmente, na publicidade dos atos estatais e, também, nos instrumentos de transparência na gestão fiscal, estatuídos pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela legislação correlata aos instrumentos de transferência de recursos, dentre outras normas.

A transparência é um tema que se insere no âmbito das disciplinas de finanças públicas, principalmente no que tange à gestão fiscal e governança.

Por sua vez, o tema obras públicas também tem adquirido bastante relevância junto à sociedade, por diversos motivos, dentre os quais destacamos:

- i) Incremento significativo no montante de recursos destinados a investimentos nos últimos anos.

O aumento do nível de investimento da União nos últimos anos acarretou um incremento considerável nos recursos destinados à execução de obras públicas. Dados constantes do Relatório do TCU sobre as contas do Governo da República – exercício 2009, indicam que a previsão de investimento em projetos de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no período compreendido entre os exercícios de 2007 a 2010, é da ordem de R\$ 500 bilhões, cuja execução financeira no período 2007/2009 foi de R\$ 395,80 bilhões, excluídas as ações referentes à habitação de mercado (R\$ 137,50 bilhões).

Dados da execução financeira da União no período compreendido pelos exercícios de 2004 a 2010, obtidos no portal da transparência¹, também demonstram o crescimento dos recursos destinados à realização de obras públicas. No entanto,

¹¹ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

deve-se destacar que embora o crescimento relativo (comparado com os anos anteriores) seja significativo, essas despesas não são tão relevantes em termos de participação nas despesas totais da União (Quadro 01).

Quadro 01 – Montante total de despesas da União e despesas destinadas à aplicação em obras públicas, período 2004-2010.

Exercício	Total (R\$)	Investimentos - Obras e Instalações (R\$)	Participação no total de despesas da União (%)	Incremento anual (%)
2004	732.430.151.665,43	2.404.912.118,89	0,33	-
2005	890.544.947.226,17	3.379.643.188,74	0,38	40,53
2006	937.826.907.236,56	4.710.450.728,69	0,50	39,38
2007	938.780.222.770,44	6.305.170.628,16	0,67	33,85
2008	931.122.144.673,70	6.644.762.242,31	0,71	5,39
2009	1.101.075.296.451,46	11.844.154.624,24	1,08	78,25
2010	1.047.255.126.159,64	16.836.474.754,54	1,61	42,15

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>
Elaborado pelo autor.

Como se observa no Quadro 01, no período compreendido entre os anos de 2004 e 2010, o montante de recursos destinados a investimentos (obras e instalações) passou de cerca de R\$ 2,5 bilhões para aproximadamente R\$ 17,0 bilhões, considerando somente os recursos do Orçamento Geral da União e desconsiderando as transferências intergovernamentais. O crescimento médio anual foi da ordem de 40% ao ano.

ii) Os investimentos públicos inserem-se no âmbito das políticas fiscais dos governos e são indutores da demanda agregada da economia.

Segundo Mankiw (2009) existe uma relação direta entre crescimento econômico e investimento. A produção de bens de capital aumenta o estoque de capital da nação e, conseqüentemente, leva a uma produtividade crescente e a um crescimento mais rápido do Produto Interno Bruto (PIB).

Nesse sentido, o aumento do nível de investimentos públicos nos últimos anos tem contribuído para o aumento do PIB e para a melhoria do bem estar da população.

iii) Previsão de um montante elevado de investimentos públicos e privados, em decorrência dos dois grandes eventos mundiais que ocorrerão no Brasil no intervalo de cinco anos (Copa do Mundo de

Futebol e Olimpíadas do Rio de Janeiro), nas áreas de mobilidade urbana, infraestrutura aeroportuária, saneamento e outros.

Espera-se para os próximos anos o incremento no nível de investimento e a manutenção do crescimento econômico do país, sustentados, em parte, pelos investimentos em infraestrutura necessários para realização desses eventos.

Diante desse quadro, o TCU tem aperfeiçoado e aumentado o esforço de fiscalização de recursos destinados a obras, centralizando as ações de controle de obras de grande vulto, o que culminou com a criação de quatro unidades técnicas especializadas na fiscalização de obras públicas. De acordo com o Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário, o volume de recursos destinados a obras públicas fiscalizado pelo TCU no período compreendido entre os exercícios de 2007 a 2010 foi de R\$ 125 bilhões (Gráfico 01).

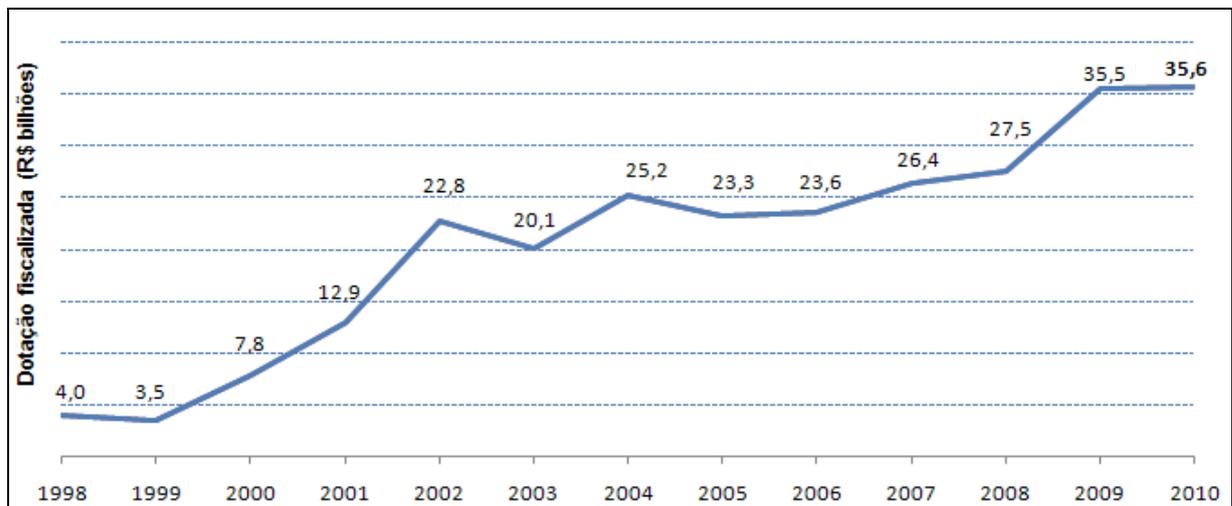


Gráfico 01 – Dotação orçamentária destinada à aplicação em obras públicas fiscalizada pelo TCU.

Fonte: extraído do Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário.

Nota: valores reais.

Como consequência dos aspectos supracitados, o tema obras públicas insere-se, diariamente, nas manchetes dos jornais e revistas pertencentes aos grandes grupos de mídia nacionais.

Dessa forma, o tema do presente trabalho é atual, relevante socioeconomicamente e relaciona-se com as disciplinas ministradas no curso de Especialização em Finanças Públicas, em especial, Finanças Públicas, Orçamento Público e Governança.

1.1 Problema de Pesquisa

No decorrer do presente trabalho, pretende-se responder à seguinte questão (problema de pesquisa):

“Os instrumentos de transparência atualmente existentes relacionados com a aplicação de recursos em obras públicas permitem concluir que a gestão desses recursos é feita de forma transparente?”

1.2 Hipótese de Pesquisa

Neste trabalho, adota-se a seguinte hipótese:

O processo de redemocratização e os instrumentos de transparência criados nos últimos anos representam um avanço na transparência da gestão pública, porém, em relação às obras públicas, não são suficientes para que a sociedade avalie se a gestão dos recursos aplicados em obras públicas é realizada de forma regular e eficiente.

1.3 Objetivos

O presente trabalho tem como objetivo geral avaliar os instrumentos atualmente existentes relacionados à transparência na aplicação de recursos em obras públicas.

Como objetivos específicos destacam-se:

- i) verificar o nível de atendimento dos instrumentos de transparência atualmente existentes pelos órgãos e entidades públicas;
- ii) desenvolver um índice com vistas a avaliar a transparência subsidiar a avaliação da transparência na aplicação de recursos geridos pelos órgãos e entidades públicas e, por sua vez, subsidiar a avaliação da gestão dessas entidades;
- iii) propor novos instrumentos de transparência relacionados à aplicação de recursos em obras públicas.

1.4 Metodologia

Com o intuito de responder a questão formulada e confirmar a hipótese de pesquisa, a metodologia contemplou as seguintes etapas: revisão de bibliografia correlata ao tema; aquisição de dados; desenvolvimento de índice de transparência relacionado à gestão de obras públicas; e aplicação desse índice em um projeto piloto, no Ministério da Integração Nacional e nos órgãos vinculados (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs).

Segue o detalhamento dos procedimentos adotados no presente trabalho:

- I. revisão bibliográfica da literatura relacionada com controle social, transparência, obras públicas, índices de transparência atualmente existentes, instrumentos adicionais de transparência, processo de contas e de fiscalização no âmbito do TCU, bem como da legislação e dos normativos correlatos a esses temas, dentre os quais:
 - a. Constituição Federal de 1988;
 - b. Lei Complementar 101/2000;
 - c. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;
 - d. leis de diretrizes orçamentárias anuais;
 - e. normas relacionadas a transferências governamentais (Decreto Federal 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008);
 - f. resoluções do Conama.
- II. levantamento dos instrumentos atualmente existentes relacionados à transparência na aplicação de recursos em obras públicas, tais quais:
 - a. publicidade dos atos estatais;
 - b. audiências públicas;
 - c. licenciamento ambiental;
 - d. chamamentos públicos;
 - e. disponibilização de informações em portais na internet.
- III. identificação dos instrumentos de transparência cuja verificação está incluída nos procedimentos existentes na matriz de planejamento padrão de fiscalização de obras públicas do Tribunal de Contas da União;
- IV. desenvolvimento de índice de transparência relacionado à aplicação de recursos em obras públicas, considerando a legislação atual e o referencial teórico. No desenvolvimento dessa metodologia foram utilizados os critérios previstos na legislação, assim como outros instrumentos adicionais de uso não obrigatório (portais da internet, sistemas referenciais de custos, sistemas de acompanhamento de obras, etc.);
- V. aplicação da metodologia desenvolvida, por meio de um projeto piloto nos órgão/entidades vinculados ao Ministério da Integração Nacional, executando os seguintes procedimentos:

- a. aquisição de informações nas fiscalizações de obras públicas relacionadas a esses órgãos/entidades no âmbito do Fiscobras², exercícios 2008, 2009 e 2010, com vistas a verificar a incidência de irregularidades correlatas ao tema;
- b. aplicação da metodologia e obtenção do índice.

1.5 Estrutura do trabalho

No capítulo 1, introdução, apresenta-se breve contextualização do trabalho, sua relevância, importância, atualidade, relação com os objetivos do curso e sua organização.

No capítulo 2, referências bibliográficas, apresenta-se o referencial teórico do trabalho, expondo-se a síntese dos estudos existentes acerca do tema transparência, obras públicas, instrumentos de transparência, normas relacionadas à matéria, a relação desses temas com os processos de contas e de fiscalização exercidos pelos tribunais de contas e os procedimentos adotados nas fiscalizações de obras públicas promovidas pelo TCU.

No capítulo 3, aquisição de dados para aplicação dos índices de transparência de obras públicas, apresenta-se a visão geral acerca das fontes de informação (as obras executadas pelo Ministério da Integração Nacional – MI, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, que foram fiscalizadas pelo TCU, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010). São também apresentados os dados obtidos de outras fontes, em especial os acórdãos do TCU relativos à fiscalização de obras dos órgãos/entidades supracitados.

No capítulo 4, resultados da aplicação do índice de transparência de obras públicas no MI e em suas entidades vinculadas, apresenta-se o exame dos dados extraídos dos acórdãos relativos à fiscalização de obras das instituições supracitadas.

No capítulo 5, conclusão, são feitas considerações a respeito dos resultados do trabalho em relação aos objetivos traçados.

Como contribuição do presente trabalho, pretende-se que a metodologia proposta para o desenvolvimento de um índice de transparência permita subsidiar a

² Denominação dada pelo TCU para o conjunto de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União, realizadas anualmente, em atendimento as disposições das leis de diretrizes orçamentárias.

avaliação da gestão de órgãos e entidades no que se refere à transparência na aplicação de recursos públicos, assim como estimular a adoção de instrumentos que aumentem o nível de transparência na aplicação de recursos em obras públicas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A literatura acerca do tema transparência na administração pública encontra-se, principalmente, relacionada a dois assuntos: gestão fiscal e corrupção.

A literatura que relaciona transparência à gestão fiscal decorre dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, que marcou a passagem de um regime totalitário para um regime democrático, e também da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, lei com forte viés de controle dos gastos e aumento da transparência na gestão fiscal, editada após um momento de crise fiscal.

Por sua vez, a literatura que relaciona transparência à corrupção decorre do fato que esta última encontra-se associada a baixos níveis de transparência, de modo que o aumento da visibilidade das ações públicas levaria, em tese, à queda nos níveis de corrupção.

Outra vertente relacionada a esse tema é o estudo da democracia, principalmente no âmbito das ciências políticas. Isso porque não é possível dissociar a transparência do regime democrático, pois, conforme alguns autores apregoam, a transparência é um princípio implícito das constituições dos Estados que adotam o referido regime.

Nas obras de direito constitucional e administrativo, o tema transparência está muitas vezes associado ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República. Entretanto, alguns autores, a exemplo de Homercher (2009), defendem que a publicidade é apenas um dos aspectos da transparência, que possui um espectro mais amplo, justamente por sua ligação intrínseca com a democracia. O autor destaca ainda que é comum que o termo publicidade remeta à condição de eficácia de atos administrativos.

Acerca da transparência na aplicação de recursos em obras públicas, não há publicações que tratem especificamente dessa perspectiva. Os trabalhos relacionados às obras públicas, quando existentes, abordam questões afetas à Lei de Licitações e o respectivo procedimento licitatório, orçamento e projeto básico. Isso porque os principais problemas relacionados à fiscalização de obras públicas estão associados aos preços das obras (sobrepço e superfaturamento), às deficiências de projetos e à restrição da competitividade nos certames licitatórios.

Além do mais, os instrumentos de transparência atualmente existentes decorrem dos princípios gerais dos direitos e do arcabouço jurídico, que contemplam normas constitucionais, legais, infralegais, bem como a jurisprudência firmada pelos

tribunais pátrios. Verifica-se, também, a ocorrência de boas práticas conduzidas pela Administração Pública no tocante à administração dos recursos públicos, as quais, embora não decorram necessariamente desse arcabouço jurídico supracitado, ganham relevância como exemplos de condutas a serem seguidas.

Destarte, para suprir a escassa literatura sobre o tema, recorreu-se, principalmente, aos princípios e normas que disciplinam a contratação de obras públicas, assim como aos estudiosos dessas normas. Buscou-se, também, referência nas decisões do Tribunal de Contas da União.

2.1 As Normas Constitucionais e o Princípio da Transparência

Segundo Homercher (2009), a Constituição Federal de 1988, além de instituir a República Federativa Brasileira, um Estado Democrático de Direito, estabeleceu, como valor supremo, o pluralismo, sendo esse um modelo de participação ativa do cidadão no processo decisório de políticas públicas. O referido autor expõe, ainda, que o princípio da transparência, no regime democrático, impõe o amplo acesso do cidadão aos negócios públicos, reservando-se ao segredo, um caráter subsidiário, reduzido e descontínuo. A ideia de democracia fundamenta, politicamente, esse princípio. O regime democrático tem como característica a possibilidade do cidadão identificar quem é, como, e de que forma atua o governante. Essa visibilidade dos governantes permite que suas ações sejam fiscalizadas e controladas.

O modelo de regime democrático pressupõe a existência de controle das ações dos governantes, seja por meio do clássico mecanismo de pesos e contrapesos, exercido pelos poderes independentes e harmônicos entre si (Executivo, Legislativo e Judiciário), seja pelo controle social, exercido pelos administrados sobre os governantes, principalmente, pelo sufrágio universal. No entanto, ambas as espécies de controle exigem ampla transparência das ações do Estado, pois, este, se não se deixa ser visto, dificulta qualquer expediente tendente ao controle de suas ações.

Homercher (2009) leciona que a democracia tem como consectário o controle do Estado pelo cidadão, e não há possibilidade lógica de tal fiscalização sem que a Administração Pública se deixe ver, no sentido mais amplo do termo. Assim, não basta ser uma Administração Pública pautada por princípios como legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, sem que haja possibilidade de

comprovação dos mesmos em situações concretas. Bobbio (*Apud* Homercher, 2009) afirma que a Democracia é o regime do “poder público em público”.

Dentre os instrumentos de transparência previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destacam-se dispositivos relacionados aos direitos fundamentais, à administração pública e também ao orçamento e finanças públicas, a exemplo dos seguintes:

Art. 5º (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (destaques acrescidos)

A publicidade e transparência das ações estatais são necessárias para assegurar a participação dos cidadãos nos negócios públicos. A esse respeito, o

próprio STF reconheceu as possibilidades de participação popular elencadas na CF/1988:

EMENTA. [...] 1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º XXXVIII, LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, §3º; art. 74, §2º; art.187; art. 194, parágrafo único, VII; art. 204, II; art. 206,VI; art. 224)³

Atualmente, a sociedade passa por uma ampliação dos princípios democráticos, superando a democracia representativa e alcançando um status de democracia participativa, por meio da ampliação dos canais de comunicação da sociedade com os governantes, utilizando-se, por exemplo, dos institutos das audiências e consultas públicas, como expressamente consignadas nas Leis 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), na Lei de Licitações e Contratos e na legislação ambiental.

Esses institutos potencializam a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Para Siraque (*apud* Homercher, 2009), nesses casos, a participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, caracterizando-se como um poder político de elaboração de normas jurídicas.

Embora não seja o objeto do presente estudo, em termos de síntese histórica, nem todos os instrumentos de transparência atualmente presentes no texto constitucional são inéditos no ordenamento constitucional pátrio. A título de exemplo, o acesso às informações públicas foi inserido originalmente na Constituição de 1934, especificamente em seu art. 113, inciso 35⁴, embora seu texto difira, em parte, daquele atualmente vigente. Esse direito foi repetido, com alterações, na Carta de 1946, em seu art. 141, § 36. No entanto, em que pese a previsão desse dispositivo nas supracitadas cartas magnas, nos textos constantes das Constituições de 1937 e de 1967, períodos marcados pelo autoritarismo em detrimento do regime democrático, esses dispositivos foram suprimidos ou relativizados.

3 STF. Adin 244-9/RJ, 11/09/2002

4 Art. 113 – [...] 35 – A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva. (grifos acrescidos)

Ademais, nas cartas constitucionais anteriores, essas previsões estavam mais relacionadas à publicidade dos atos estatais, entendida como condição de eficácia de determinados atos administrativos, do que propriamente à transparência, princípio pelo qual se exige uma atitude positiva do Estado no tocante a possibilitar ao cidadão conhecer as decisões públicas, bem como participar da formulação e do controle das decisões estatais, consignadas nas políticas públicas. Tal característica denota uma noção de legitimidade às ações que visam à transparência e podem resultar em uma sociedade mais participativa e plural.

Para Homercher (2009), a substituição do tradicional direito fundamental à informação, caracterizado pelo não impedimento do acesso à informação, por meio de uma atitude facilitadora/prestacional no sentido de que as pessoas obtenham informações públicas, exprime o “direito de ser informado”.

Ao incluir na Constituição da República o art. 37, *caput*, e o seu inciso II, buscou-se, notadamente, a ampliação da transparência das ações administrativas, evidenciando a possibilidade de controle social das políticas públicas conduzidas pelo Estado, eis que o acesso dos usuários aos registros administrativos e às informações sobre atos do governo permite avaliar o processo de formulação dessas políticas, enquanto “prestações administrativas”.

Especificamente no tocante à aplicação de recursos em obras públicas, não existe previsão constitucional explícita de instrumentos de transparência. Não obstante, além da aplicação dos dispositivos supracitados, que atribuem ao cidadão a possibilidade de buscar informações junto aos órgãos públicos, ou por meio da publicidade das leis orçamentárias, que permitem identificar as obras destinatárias de recursos públicos, a interpretação sistemática de outros dispositivos conduz a conclusão pela necessidade de transparência das ações do Estado relativas à consecução desses investimentos.

Art. 37 [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida,

impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

A eficácia desses dispositivos, relacionados à contratação de obras públicas e ao controle ambiental, dependerá, também, da transparência que se dará aos processos de licitação e de licenciamento ambiental, de modo a permitir o controle interno, externo e social e a garantia de que os órgãos e entidades públicas estejam agindo em estrita consonância com preceitos constitucionais. Como se verá adiante, normas infraconstitucionais e legais disciplinaram os referidos dispositivos, contendo tratamento específico à transparência desses atos, por meio da sua publicidade, da realização de audiências públicas, pela possibilidade de impugnação dos atos, ou da realização de representações e denúncias acerca dos mesmos.

2.2 Normas Infraconstitucionais e os Instrumentos de Transparência

Após a promulgação da Constituição Cidadã, outro marco importante na transparência na gestão pública foi a LRF, que estabeleceu que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, assim como estabeleceu a obrigatoriedade de que os órgãos e entes estatais divulguem amplamente os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e o relatório de gestão fiscal (RGF).

Essa lei estabeleceu que o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre será demonstrado e avaliado em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), assim como o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas do Congresso Nacional, a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial.

Nos termos estatuídos pela LRF, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas

desses documentos. O conteúdo e periodicidade de disponibilização do RREO e do RGF estão definidos nos arts. 52 a 55 dessa lei.

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos à LRF, dispôs que a transparência será assegurada também mediante: a) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; c) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e a padrões mínimos de informações acerca de despesas e receitas, nos termos do art. 48-A da referida lei.

A LRF também estabeleceu que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Como se observa, quanto à transparência na gestão fiscal, a LRF trouxe uma série de comandos normativos com intuito de possibilitar uma prestação positiva do Estado no tocante à disponibilização de informações por meio de instrumentos de amplo acesso ao público, em especial a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, de todos os entes da federação, a exemplo do que é feito por meio do portal da transparência do governo federal.

Além da LRF, outras normas estabelecem a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas disponibilizarem informações à sociedade, por meio da publicação de informações em periódicos, promoção de audiências públicas, realização de chamamentos públicos e divulgação de informações em portais na internet criados especificamente para esse fim. Dentre essas normas, algumas têm relevante interesse na gestão de obras públicas, dentre as quais se destacam a Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), as Leis de Diretrizes Orçamentárias editadas anualmente e a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente).

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. O art. 3º dessa lei estabelece que a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com uma série de princípios básicos, dentre os quais, o da publicidade.

Essa lei também estabelece que serão publicados: a) os preços provenientes de atas de registro de preço, com periodicidade trimestral (art. 15, § 2º); b) a relação de todas as compras feitas pela Administração Pública, com periodicidade mensal (art. 16); c) os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, na imprensa oficial e em jornal de grande circulação (art. 21), cujos comprovantes deverão ser juntados ao procedimento administrativo; d) a realização de audiência pública relativa à licitação ou ao conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas que seja superior a cem vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" da referida lei, atualmente, R\$ 150 milhões (art. 39); e) vedação à utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes (art. 44, § 1º); e) resumo do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, condição indispensável para sua eficácia (art. 61).

Justen Filho (2010) leciona que os resultados dos registros de preço devem ser divulgados por meio da imprensa, não apenas para orientação da Administração como também para permitir a fiscalização pela comunidade. Esses registros devem ser precedidos de ampla pesquisa de preços, cuidado que se destina a evitar que preços muito elevados sejam objeto de registro. Ainda segundo esse autor, a transparência da atividade administrativa impõe admitir que qualquer cidadão manifeste sua discordância com preços admitidos pela Administração em seus cadastros.

Justen Filho (2010) defende a tese que a existência de site oficial de órgão/entidade na internet acarreta obrigatoriedade de sua utilização para divulgação das licitações, pois, o sítio oficial não se destina a promoção dos interesses dos agentes públicos, mas sim assegurar a transparência administrativa a todos os interessados.

Embora a Lei de Licitações disponha acerca de uma série de atos que devem ser publicados, como condição de eficácia, alguns dispositivos visam obter

uma maior participação da sociedade, em especial, a previsão de audiência pública relativa às licitações ou ao conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas que seja superiores ao montante de R\$ 150 milhões de reais, nos termos do art. 39, e o procedimento de licenciamento ambiental, que, apesar de não estar previsto explicitamente no texto dessa lei, é condição prévia obrigatória a ser realizada pelo gestor, decorrente da interpretação sistemática dos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos combinado com o art. 10 da Lei 6.938/1981, e com o arts. 2º e 10º, inciso V, da Resolução 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), de 19 de dezembro de 1997.

Segundo Justen Filho (2010), a audiência pública, como instrumento de publicidade, é instrumento útil no controle de legalidade e da conveniência das licitações e contratações administrativas. Expõe ainda que a sua finalidade é a de assegurar a transparência da atividade administrativa permitindo-se ampla discussão do administrador com a comunidade, porém, não há na lei previsão de subordinação da administração à aprovação dos presentes à reunião pública. A esse respeito, o Ministro-Relator do Acórdão 1.100/2005-TCU-1ª Câmara manifestou-se no sentido de que “a audiência busca esclarecer à sociedade acerca do objeto licitado e fornecer aos administradores informações que contribuam para o processo de tomada de decisão de modo a melhor atender aos anseios sociais. Entretanto, não é seu pressuposto de validade que todos os participantes do evento saiam satisfeitos com as respostas ou convencidos da necessidade da realização da licitação”.

De acordo com o Acórdão 715/2004-TCU-Plenário, a ausência de realização da audiência pública poderá gerar a nulidade do procedimento licitatório, devendo-se, entretanto, avaliar o caso concreto. O referido acórdão também consigna que a audiência pública prevista na Lei de Licitações não se confunde com a audiência pública relativa ao licenciamento ambiental, eis que tratam de assuntos distintos. A primeira vincula-se à discussão do projeto como um todo, tanto em relação aos impactos ambientais, quanto em relação ao custo do objeto, seu projeto, o atendimento das necessidades sociais, prazos, em suma, todos os principais aspectos que interessam à sociedade para avaliação do projeto que será implementado, enquanto que a segunda enfoca os problemas ambientais relacionados à implantação do projeto.

Quanto à vedação à utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes (art. 44, § 1º), relaciona-se ao princípio da transparência na medida em que, quanto maior o acesso da sociedade aos procedimentos licitatórios, maior a possibilidade que a tentativa de utilização desses fatores venha a ser inibida, por meio do controle social.

A Lei de Licitações também estabelece que o projeto básico deverá contemplar o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, inciso IX, alínea “f”), e que as obras somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, §2º, inciso II).

Tais dispositivos são essenciais para a elaboração das propostas financeiras dos licitantes e para análise dessas propostas pela Administração, bem como para a avaliação dos custos das obras pelos órgãos de controle e também pela sociedade. Segundo a jurisprudência do TCU, o detalhamento dos custos tem por objetivo conferir transparência e proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual, e sua ausência pode trazer dificuldades para a gestão do contrato, na eventualidade de alteração quantitativa ou qualitativa de seu objeto por aditamento (a exemplo dos Acórdãos 1.854/2009, 946/2007, 549/2006, 2.385/2006, 1.939/2007 e 2.049/2008, todos do Plenário). A inexistência do detalhamento dos custos é campo fértil para a ocorrência de outras irregularidades, a exemplo do sobrepreço, superfaturamento e desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração.

Outro requisito para se promover a licitação de obras públicas é o de que o produto dela esperado esteja contemplado nas metas estabelecidas no plano plurianual, quando a sua execução ultrapassar um exercício financeiro. Todas as normas relativas à inserção dos projetos nos planos plurianuais e das despesas nas leis orçamentárias são, essencialmente, instrumentos de transparência, dado a natureza desses dispositivos.

A Lei 8.666/1993 estabelece ainda que qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada (art. 7º, § 8º), bem como ser parte legítima para impugnar o edital de licitação (art. 41 § 1º), ou para representar aos tribunais de

contas e órgãos do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações (art. 113 § 1º). Tais dispositivos constituem-se medidas de controle social cuja eficácia depende da transparência das ações relacionadas às licitações e aos contratos promovidas pela Administração e pelo interesse do cidadão em zelar pelo bom cumprimento das políticas públicas.

A legislação ambiental prevê amplitude de acesso às informações relacionadas ao meio ambiente, o que contempla a execução de obras públicas, pois, em geral, tais empreendimentos são causadores de impactos ambientais, notadamente as obras de infraestrutura.

Machado (2010) destaca entre os princípios gerais do direito ambiental, os da informação e da participação. O primeiro está previsto em uma série de declarações e convenções internacionais sobre o meio ambiente e visa permitir que as pessoas tomem posição ou pronunciem-se sobre a matéria informada, inclusive podendo agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário. Já o segundo caracteriza-se pela criação de canais de participação da sociedade na formulação de políticas públicas, bem como na fiscalização das ações do Estado. Inserem-se nesse contexto a participação de cidadãos, de associações, de organizações não governamentais, etc., na formação das decisões administrativas, nos recursos e julgamentos administrativos e nas ações judiciais ambientais.

O referido autor expõe que a divulgação prévia de projetos que possam trazer danos ambientais é valorizada como eficiente técnica ambiental, ressaltando que essa publicidade não retira o poder de decisão da Administração, mas permite que ela tome suas decisões avaliando as alternativas, eis que possibilita conhecer as opiniões daqueles que serão afetados pelo projeto. A publicidade desses projetos e participação popular encontram-se disciplinadas em várias normas relacionadas ao meio ambiente, com destaque para a Lei 6.938/1981, a Lei 10.650, de 16 de abril de 2003, e algumas resoluções do Conama que regulamentam essas matérias.

A Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, inseriu, dentre os instrumentos da política ambiental, o licenciamento ambiental. O art. 10º dessa lei estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento junto

ao órgão ambiental competente. Esse procedimento foi regulamentado pelo Conama mediante a expedição de uma série de resoluções, dentre as quais se destacam:

- Resolução 1, de 23 de janeiro de 1986: dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, define os tipos de empreendimento sujeitos à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), bem como o conteúdo mínimo desses estudos. Estabelece, em seu art. 11, § 2º, que o órgão ambiental competente, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais, e discussão do relatório. O EIA/RIMA será acessível ao público e suas cópias ficarão à disposição dos interessados;
- Resolução 6, de 24 de janeiro de 1986: dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento;
- Resolução 9, de 3 de dezembro de 1987: dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental;
- Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997: define as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental e estabelece o seu rito processual, define a competência dos órgãos ambientais das três esferas de governo na condução desse procedimento.

Por sua vez, a Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Essa lei estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico. Estabelece, também, a obrigatoriedade de publicação, em diário oficial, de listagens e relações contendo informações atinentes a vários assuntos, dentre os quais, os pedidos de licenciamento, sua renovação e concessão.

Segundo a Resolução Conama 9/1987, as audiências públicas têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo dos estudos de impacto ambiental e

seu respectivo relatório dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública, cuja chamada deverá ser publicada em edital, com antecedência mínima de quarenta e cinco dias. No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do órgão ambiental competente não realizá-la, a licença concedida não terá validade. A publicidade dos estudos e relatórios ambientais, bem como a realização de audiência pública também são objetos de regulamentação pela Resolução Conama 237/1997.

A realização de obras públicas, especialmente as de grande vulto⁵, geralmente está sujeita ao procedimento de licenciamento ambiental, em especial as obras de infraestrutura, a exemplo de obras de saneamento básico, canais, adutoras, barragens, geração de energia, portos, rodovias, ferrovias, etc. Dessa forma, o procedimento de licenciamento ambiental, devido à publicidade de seus estudos e realização de audiências públicas tem se tornado importante fórum de discussão acerca da realização de obras públicas. O descumprimento da legislação ambiental pelos gestores públicos tem sido responsável pela paralisação de obras mediante o bloqueio de recursos orçamentários pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, bem como por decisões judiciais proferidas em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e outras organizações legitimadas para proposição desse tipo de ação.

Outras normas de conteúdo relevante para a transparência na gestão de obras públicas, no âmbito federal, são as leis de diretrizes orçamentárias da União, expedidas anualmente. Essas leis têm estabelecido procedimentos de fiscalização e controle dos recursos destinados a obras públicas que contemplam, inclusive, a possibilidade de que a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais tenham sido identificados indícios de irregularidades graves fique condicionada à prévia deliberação da CMO. Esses procedimentos de fiscalização têm passado por frequente evolução, por conta do caráter temporário dessas leis, e, dada sua

⁵ Este trabalho adota como conceituação de obra de grande vulto aquela trazida pelo art. 10º, incisos I e II da Lei 11.653, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008-2011), quais sejam, os projetos cujo valor total estimado seja superior a cem milhões de reais, quando financiados pelo orçamento de investimento das empresas estatais, ou vinte milhões de reais quando financiados por recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

relevância, constituem-se capítulo específico desses instrumentos legais, desde a Lei 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO/2003).

Segundo a Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO/2012), o TCU manterá as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) ou de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores (IG-R) atualizadas na sua página na internet (art. 93, § 2º). Essa lei também dispõe, em seu art. 95, *caput*, que a CMO poderá realizar audiências públicas com vistas a subsidiar as deliberações acerca do bloqueio ou desbloqueio dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves. A relação atualizada de obras e serviços com IG-P ou IG-R será divulgada na internet, pela CMO⁶.

A LDO também estabelece que os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG⁷) e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV⁸) informações referentes aos contratos e aos convênios (ou instrumentos congêneres firmados). As informações relativas à execução física e financeira dos objetos de transferências financeiras, inclusive identificação dos beneficiários de pagamentos, com os respectivos números de registro no SICONV e no SIAFI, deverão ser disponibilizadas na internet. Dessa forma, esses sistemas possibilitam a obtenção de informações de obras públicas, cujos contratos devem ser cadastrados no SIASG

6 Essas definições constam das leis de diretrizes orçamentárias e têm sofrido variações nos últimos anos. De acordo com o art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011, classifica-se como IG-P (indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação) os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato ou que configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida à administração pública. Por sua vez, o inciso V do referido artigo conceitua IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores) como os atos e fatos que, embora atendam a conceituação de IG-P, permitem a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado.

7 O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG - é um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais - SISG, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP é órgão central normativo.

8 O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV – é um sistema de gestão de instrumentos de transferências voluntárias do governo federal, em plataforma web, onde são registradas a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria. O sistema é aberto ao público.

e para aquelas que são objeto de transferências voluntárias de recursos, no SICONV.

A LDO/2012 dispõe, em seu art. 17, que a elaboração e a aprovação dos projetos da lei orçamentária de 2012 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com o princípio da publicidade, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas. Para tanto, estabelece uma série de informações a ser publicada na internet, que compreendem estimativa de receita, os projetos e as respectivas leis orçamentárias, a execução orçamentário-financeira, dados gerenciais relativos à execução do PPA, relatórios de arrecadação, cadastro de ações, demonstrativos de empréstimos e financiamentos, impacto dos programas de combate às desigualdades, demonstrativo, atualizado mensalmente, de contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos, limites de empenho e movimentação financeira atualizados mensalmente, demonstrativo bimestral de transferência voluntárias regionalizado e demonstrativo trimestral das ações e respectivas despesas para a realização das olimpíadas e paraolimpíadas de 2016.

Ainda de acordo com essa lei, em seu art. 125, o custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no SINAPI⁹ e, para o caso de obras e serviços rodoviários, no SICRO¹⁰, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. A existência de sistemas referenciais de preços de acesso livre ao público é condição necessária para possibilitar a avaliação dos preços de obras públicas não só pelos órgãos de controle, mas também pela sociedade.

Outras normas de destaque relacionadas à transparência na aplicação de recursos em obras públicas são aquelas atinentes à transferência voluntária de recursos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou

9 SINAPI é o sistema nacional de pesquisa de custos e índices da construção civil, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, disponibilizado em http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/SINAPI/index.asp.

10 SICRO é o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias, elaborado e mantido pelo Dnit, disponibilizado em <http://www.dnit.gov.br/servicos/sicro>.

entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, a exemplo dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, uma vez que os respectivos recursos podem estar vinculados à execução de obras públicas. As principais normas que regem a matéria são o Decreto Federal 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 127/2008¹¹.

Especificamente no tocante a transparência desses instrumentos, o Decreto Federal 6.170/2007 dispõe que as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro prévio no SICONV. Também estabelece que a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste, ao qual se dará publicidade, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. Deverão ser estabelecidos critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do convenente.

O referido decreto também define situações em que o chamamento público poderá ser excepcionado, a exemplo, dos casos de calamidade e emergência, realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança, ou nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas.

O Decreto Federal 6.170/2007 dispõe que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, na internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios¹². O Poder Legislativo, por meio das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União (CGU), bem como outros órgãos que demonstrem

11 Portaria expedida conjuntamente pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministro de Estado da Transparência.

12 <https://www.convenios.gov.br/portal/>

necessidade, a critério do órgão central do sistema, terão acesso ao SICONV, podendo incluir no referido sistema informações que tiverem conhecimento a respeito da execução dos convênios publicados.

Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão registrar e manter atualizada no SICONV relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos, aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Deverá ser dada publicidade a essa relação por intermédio da sua divulgação na primeira página do Portal dos Convênios.

A implementação do sistema de gestão de convênios é fruto do cumprimento de determinação constante do Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário para que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) promovesse a transparência das ações públicas, com vistas a viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade, apresentando estudo técnico para implementação de sistema de informática, em plataforma web, que permitisse o acompanhamento “on line” de todos os convênios e outros instrumentos utilizados para transferência de recursos federais, que pudesse ser acessado por qualquer cidadão, via internet, contemplando uma série de informações acerca da celebração, execução, licitações, etc.

O decreto supracitado foi regulamentado pela Portaria Interministerial 127/2008 que estabelece que os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no SICONV, e aqueles que não possam ser realizados nesse sistema, serão nele registrados.

Os órgãos e entidades da administração pública federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar, anualmente, no SICONV, a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou contratado, que será divulgada em até sessenta dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A portaria estabelece que a eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres ficará condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União (DOU). Aos atos de celebração, alteração, liberação de

recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios e contratos serão dados publicidade no Portal dos Convênios.

Em relação às contratações promovidas pelas entidades privadas sem fins lucrativos destinatárias de transferências voluntárias da União, a portaria interministerial estabelece uma série de critérios relativos à cotação prévia de preços e pesquisa prévia de preço a ser registrada no SICONV, junto a, pelo menos, três fornecedores. Nesse procedimento, esse sistema notificará automaticamente as empresas cadastradas no SICAF¹³, que pertençam à linha de fornecimento do bem ou serviço a ser contratado. As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

A prestação de contas ou omissão no dever de prestar contas também será registrada no SICONV, e a sua inobservância será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, sem prejuízo da instauração de tomada de contas especial (TCE)¹⁴.

Ressalta-se que as exigências constantes desses normativos não se aplicam às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), regulamentadas pela Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007.

Segundo Aguiar et al. (2008), as alterações na forma de processamento das diversas etapas que envolvem os convênios e instrumentos congêneres, oriundas do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008, buscaram fortalecer os mecanismos de controle e de transparência, mediante a utilização, em larga escala, de sistemas informatizados, em plataforma web, o que permite que usuários o acessem por meio da internet.

Nos termos do art. 49 da Portaria Interministerial 127/2008, os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União mediante convênio, contrato de repasse ou termo de parceria, deverão observar compulsoriamente as disposições contidas na lei federal de licitações e contratos administrativos e demais

13 Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é o registro cadastral do Poder Executivo Federal e é mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais – SISG.

14 A tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio que visa à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e à obtenção do respectivo ressarcimento.

normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros. Nesse sentido, aplicam-se, também, as obrigações relacionadas à publicidade e à transparência constantes da Lei 8.666/1993, já tratadas anteriormente.

2.3 Outros Instrumentos de Transparência

2.3.1 Portais na Internet

Ambiente atualmente de grande relevância na transparência da gestão administrativa é a internet. Conforme tratado anteriormente, existe uma série de atos administrativos que devem ser disponibilizados na internet, a exemplo do cadastro dos contratos no SIASG, de informações sobre licitações no sítio do governo federal denominado de Comprasnet, e a operacionalização de transferências voluntárias de recursos por meio do SICONV (portal dos convênios).

A execução orçamentário-financeira é disponibilizada no portal da transparência do governo federal, iniciativa da CGU, lançado em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo do portal é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a sua fiscalização. Observa-se que o portal tem forte apelo de controle popular.

Além desse portal, o Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, regulamentado pela Portaria Interministerial 140, de 16 de março de 2006, instituiu as páginas de transparência pública que contemplam a divulgação de dados e informações por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal na internet. As páginas apresentam informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens realizadas pelo órgão/entidade. Cada órgão ou entidade da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal deve possuir a sua página de transparência pública.

Além desses sites na internet, relacionados a informações disponíveis em grandes sistemas gerenciais da administração pública federal (SIAFI, SIASG, SICONV, etc.), vários órgãos/entidades públicas utilizam o seu próprio portal na internet para disponibilizar informações. No entanto, uma vez que não existe disciplina específica acerca das informações a serem disponibilizadas na página dessas instituições, o conteúdo, a qualidade e atualidade ficarão a critério dos gestores, de modo que o nível de informações disponibilizadas terá grande

variabilidade. Verifica-se, por vezes, que o conteúdo é mais abrangente do que aquele constante dos sistemas gerenciais, o que se constitui boa prática de gestão.

2.3.2 Sistemas Referenciais de Custos

Elemento adicional de transparência pública é a elaboração de sistema referencial de custos por órgãos/entidades da administração pública e, especialmente, a disponibilização de seu acesso ao público. Exemplo desses sistemas são o SINAPI e o SICRO, citados anteriormente, que são os referenciais de custos oficiais previstos nas leis de diretrizes orçamentárias da União mais recentes. Além desses, existem sistemas mantidos por outros órgãos e entidades, a exemplo, da Codevasf e do Dnocs. Da mesma forma que os portais institucionais, a forma de disponibilização sofre grande variabilidade a depender da instituição gestora. Enquanto algumas disponibilizam amplo acesso ao público, outras restringem o acesso à sua intranet, dificultando a obtenção de informações pelos cidadãos que assim o desejarem.

2.3.3 Portais de Acompanhamento de Obras e Contratos

Alguns órgãos e entidades estão disponibilizando portais na internet específicos para o acompanhamento de obras e contratos.

Nessa categoria, cita-se o sistema Geobras¹⁵, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT). Nesse sistema, em plataforma web, é possível fazer pesquisa por tipo de obras, período de início do empreendimento, setor de governo beneficiado e situação da obra. Como resultado da busca, o sistema retorna informações como, por exemplo, órgão público, objeto, regime e modalidade de licitação, assinatura do contrato, prazo de execução, valor inicial, valor atual, etc.

Outro portal de natureza semelhante é o Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas (SICOP)¹⁶, software desenvolvido pelo governo do estado de Santa Catarina para gerenciar as informações das obras executadas em todos os órgãos da esfera estadual. Da mesma forma que o Geobras, permite fazer consultas estruturadas acerca do período, tipo, natureza da obra, localização e situação atual do contrato. Como resultado das buscas, o software apresenta dados da obra, do contrato e também fotografias.

15 <http://geobras.tce.mt.gov.br/cidadao/Default.aspx>

16 <http://www.sicop.sc.gov.br/mapavivo>

No âmbito do governo federal, desenvolveu-se o portal Obrasnet¹⁷ que disponibiliza informações sobre projetos com recursos do orçamento geral da União. Esse sistema foi desenvolvido pelo MPOG em parceria com a Caixa Econômica Federal. Consta do portal que o seu objetivo é promover a transparência do processo de planejamento, aprovação, contratação e acompanhamento das obras públicas. O portal disponibiliza as seguintes informações: unidade da federação, contrato de repasse, município, programa/ação, data de assinatura do contrato, vigência, valor contratado, percentual de execução, valor do financiamento, valores repassados, situação atual, data da última medição e fotografias. Disponibiliza, também, um link para acesso à página do SINAPI.

Especificamente em relação à Copa do Mundo de 2014, o Governo Federal lançou o portal da transparência da copa¹⁸. Esse site possibilita consultar os investimentos por tema, por cidade-sede e fazer o *download* da base de dados. Disponibiliza-se ainda o montante de investimento por situação (matriz de responsabilidade, contratado e executado) e a composição dos investimentos por ente (federal, estadual, municipal e entes privados). Outras informações constantes desse portal são os contratos, editais de licitação, licenças e até registros fotográficos. Como os dados são informados por órgãos/entidades distintos, há uma grande variabilidade nas informações, a depender do tema de investimento e das entidades responsáveis pela gestão das obras.

Ainda no tocante à Copa do Mundo de 2014, foi lançado o portal de fiscalização desse evento¹⁹, mantido pelo Tribunal de Contas da União, com responsabilidade pela inserção de dados compartilhada com tribunais de contas estaduais e municipais. No site são disponibilizadas informações relativas ao andamento da obra, bem como os relatórios de fiscalizações promovidas pelos tribunais de contas, onde é possível obter-se informações diversas, a exemplo dos contratos, achados de auditoria e registros fotográficos.

Na mesma linha do portal da transparência da copa, o governo federal lançou o portal da transparência dos Jogos Rio 2016²⁰. O formato e as informações disponibilizadas nesse portal são semelhantes ao da Copa do Mundo, pois ambos estão inseridos no portal da transparência do Governo Federal.

17 <http://www.obrasnet.gov.br/obrasnet.asp>

18 <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/>

19 <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014>

20 <http://www.portaltransparencia.gov.br/rio2016/>

2.3.4 Índice de Transparência de Gestão Fiscal

Conforme tratado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem na internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

No entanto, não existem critérios e formas de avaliação das informações eventualmente disponibilizadas por esses entes. Por isso, um comitê formado por especialistas em finanças e contas públicas, com base em parâmetros técnicos, criou o Índice de Transparência²¹, cujo objetivo é implementar um ranking, que elenca sites com maior ou menor grau de transparência. O escopo do trabalho é o desenvolvimento de parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação objetivos, para a criação de índices relativos às unidades da federação.

Para chegar ao índice, o comitê estabeleceu três parâmetros de transparência orçamentária: conteúdo; série histórica e frequência de atualização; e usabilidade; os quais representam 60%, 7% e 33%, respectivamente.

No quesito conteúdo, avalia-se a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre os servidores públicos.

Já no quesito série histórica e frequência de atualização, é avaliada a disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos) e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, etc.).

Por fim, no quesito usabilidade avalia-se a possibilidade de download dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas, possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.

Especificamente em relação a contratos (subitem do quesito conteúdo), avalia-se a disponibilização das seguintes informações: unidade gestora contratante, razão social da contratada, data de publicação, vigência, valor contratado, objeto,

21 <http://www.indicedetransparencia.org.br/>

número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho. Para convênios, analisa-se a disponibilização dos seguintes itens: número do convênio, órgão concedente e convenente, responsável concedente e convenente, data da celebração e publicação, vigência, objeto, justificativa, situação (adimplente/inadimplente/concluído) e valores transferidos, da contrapartida e total pactuado. Quanto a licitações, o índice não contempla qualquer avaliação.

2.4 O Dever de Prestar Contas, o Processo de Contas e as Fiscalizações empreendidas pelos Tribunais de Contas

O dever de prestar contas, no que tange à gestão de recursos públicos, está expressamente consignado no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Tal obrigação, constitui ônus de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

O raciocínio extraído desse dispositivo é o de que onde houver bens e recursos públicos, existe sujeição ao controle e, conseqüentemente, obrigatoriedade de prestar contas à sociedade. Tal obrigação decorre do regime democrático e do princípio republicano.

Para Aguiar et al. (2008), prestar contas significa demonstrar a correta e regular aplicação dos recursos sob a sua responsabilidade.

A referida carta consignou ao TCU, em seu art. 71, inciso I, a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Tal matéria é disciplinada pela Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e regulamentada pela Instrução Normativa TCU 63/2010, por meio do poder regulamentar conferido ao TCU pela sua Lei Orgânica.

Segundo essa instrução normativa, processo de contas é o processo de trabalho do controle externo, destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pela jurisdição do TCU, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira,

orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente. Dessa definição, extrai-se que, em consonância com o texto constitucional, a competência de julgamento das contas pelo TCU não se limita apenas aos aspectos de conformidade, mas adentra na avaliação do desempenho da atuação dos gestores públicos.

De acordo com a IN TCU 63/2010, a avaliação de desempenho caracteriza-se pela análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias, e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades, enquanto que a avaliação de conformidade compreende análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis, e da capacidade dos controles internos de identificar e corrigir falhas e irregularidades.

Sujeitam-se à apresentação de relatório de gestão ao TCU e à constituição de processos de contas os seguintes responsáveis:

- órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, incluídas as fundações e empresas estatais, bem como suas unidades internas;
- fundos cujo controle se enquadre como competência do Tribunal;
- serviços sociais autônomos;
- contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo tratado constitutivo;
- empresas encampadas, sob intervenção federal, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de entidade pública federal;
- entidades cujos gestores, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal;
- programas de governo constantes do plano plurianual previsto no art. 165, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Com intuito de simplificar e racionalizar o processo de prestação de contas, bem como estabelecer critérios de seletividade para formalização e instrução desses processos, o TCU promoveu, a partir de agosto de 2008 (Instrução Normativa 57/2008), ampla modificação na sistemática desse processo.

Desde então, o Tribunal define, por meio de decisão normativa de periodicidade anual, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento. Esses responsáveis devem apresentar relatório de gestão, em meio informatizado, os quais ficarão disponíveis para livre consulta no Portal do TCU na Internet. Aqueles responsáveis pelas unidades jurisdicionadas não selecionadas não terão as contas do respectivo exercício julgadas, fato que não impede que o Tribunal determine a constituição de processo de contas em decisão específica, bem como a manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.

Desse modo, com fundamento em sua competência para julgar as contas dos administradores de bens e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, o TCU pode verificar o cumprimento dos normativos relativos à transparência da gestão pública, tanto em relação a aspectos de conformidade, avaliando-se a aderência dos responsáveis a essas normas, quanto no tocante ao desempenho, na medida em que o descumprimento sistemático desses normativos evidenciaria a ausência de transparência dos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, em afronta às disposições constitucionais, legais e regulamentares, com prejuízo ao controle estatal e, principalmente, ao controle social, que não dispõe das mesmas prerrogativas e mecanismos de obtenção de informações que os órgãos de controle.

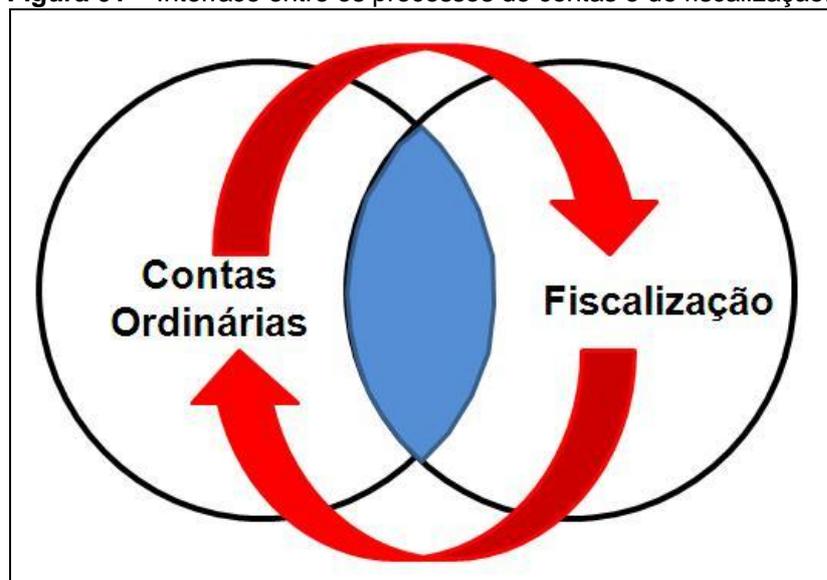
Além dos processos de contas, os tribunais de contas possuem competências constitucionais e legais para realização de fiscalizações nas unidades jurisdicionadas, onde também são avaliados aspectos relativos à conformidade e ao desempenho. Especificamente no caso de obras públicas, essas avaliações são feitas, predominantemente, por meio de fiscalizações, cujo processo de trabalho difere daquele realizado no âmbito dos processos de contas.

A realização de auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e nas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal está prevista no art. 71, inciso IV, da

Constituição Federal de 1988. Por sua vez, a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município encontra amparo no inciso VI do mesmo artigo da carta constitucional. Tais dispositivos, por si só, fundamentam a competência do TCU para fiscalizar atos, contratos, e quaisquer instrumentos relativos à transferência voluntária de recursos da União. Entretanto, outras leis, como a Lei Orgânica do TCU, a Lei de Licitações e Contratos e as leis de diretrizes orçamentárias dispõem, também, acerca dessa natureza de fiscalização, assim como a fiscalização de obras. Consoante disposição constitucional expressa, essa avaliação pode se dar sobre o aspecto da conformidade, do desempenho, ou de ambos.

No âmbito das auditorias de obras realizadas pelo Tribunal de Contas da União, as equipes de fiscalização verificam o cumprimento dos normativos relacionados à publicidade e transparência por parte dos órgãos e entidades fiscalizados. Tais procedimentos estão previstos na matriz de planejamento de fiscalização de obras públicas, constante do roteiro de auditoria de obras públicas do TCU. O resultado da aplicação desses procedimentos pode ser utilizado de forma sistematizada, de modo que possa ser utilizado como critério de avaliação da gestão dos órgãos/entidades jurisdicionados, no processo anual de tomada/prestação de contas.

Figura 01 – Interface entre os processos de contas e de fiscalização.



Elaborado pelo autor.

De acordo com o art. 41 da Lei 8.443/1992, para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização

dos atos de que resulte receita ou despesa. Por outro lado, segundo o roteiro de auditoria de conformidade do TCU, as conclusões de uma fiscalização devem indicar o impacto dos achados nas contas dos órgãos/entidades fiscalizados. Isso demonstra a interface existente entre os processos de contas e os de fiscalização.

2.4.1 Roteiro de Auditoria de Obras Públicas

Para subsidiar os trabalhos de fiscalização de obras, o TCU elaborou o roteiro de auditoria de obras públicas. Esse roteiro contempla a matriz de planejamento de auditoria de obras, bem como os possíveis achados. As seguintes informações constam dessa matriz: questões de auditorias, informações requeridas, fontes de informação, procedimentos de auditoria, objetos, possíveis achados.

Considerando o objetivo do presente trabalho, procedeu-se à verificação acerca da previsão, na matriz de planejamento, de procedimentos relacionados a avaliar a transparência na aplicação de recursos em obras públicas, sob o aspecto da avaliação de conformidade. Desse exame, constatou-se o seguinte:

- Os aspectos relacionados às leis orçamentárias estão contemplados na referida matriz, em especial: empreendimento com duração superior a um ano previsto no PPA; utilização de programas de trabalho específicos para obras de grande vulto; e previsão de recursos orçamentários na LOA suficientes para executar as parcelas previstas no exercício em análise;
- Em relação aos aspectos ambientais, constam da matriz os seguintes exames: publicidade dada aos requerimentos de licenças ambientais; exigência, existência e aprovação de EIA/RIMA; existência das licenças prévia, de instalação e de operação, bem como a conformidade dessas com o estágio em que se encontra o empreendimento; publicidade da licença ambiental. Nota-se que não consta procedimento específico ou possível achado relativo à realização de audiência pública no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, bem como os seus requisitos de publicidade;
- No que concerne aos convênios ou instrumentos congêneres, a matriz de planejamento contempla as seguintes verificações: publicidade dos instrumentos; inexistência de cadastro em sistema

de informação gerencial (SIAFI, SICONV); ausência ou inadequação de prestação de contas. Quanto a esse tópico, não há previsão específica para a verificação da realização de chamamento público para seleção de entidades para celebração de convênios;

- Quanto à regularidade do procedimento licitatório, especialmente no tocante à transparência, a matriz de planejamento contempla as seguintes verificações: publicidade dos editais de licitação; licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. O roteiro não prevê, de maneira específica, a verificação da realização de audiência pública, assim como a publicidade do respectivo procedimento. Pode-se inferir que tal verificação insere-se nos requisitos mínimos exigidos pela lei, de modo que a previsão contida na matriz de planejamento contemplaria essa exigência. Entretanto, a existência de achado específico relativo a essa irregularidade, ao permitir a sistematização de achados relativos à deficiência de transparência, contribuiria no sentido de permitir uma visão mais detalhada desse tema;
- No tocante aos contratos administrativos, especialmente quanto à transparência, a matriz de planejamento contempla as seguintes verificações: publicidade da celebração do contrato/aditivos; cadastro do contrato no SIASG;
- Em relação ao detalhamento do orçamento da obra, especialmente no que se refere à transparência, a matriz de planejamento contempla verificações relativas à existência de composições de preços unitários de todos os custos unitários, inclusive as referentes à administração local, instalação e manutenção de canteiro, mobilização e desmobilização de máquinas e equipamentos no edital, no contrato assinado, e nos aditivos firmados (quando aplicável), bem como o detalhamento da taxa de benefícios e despesas indiretas (BDI) e dos encargos sociais. A ausência de detalhamento de qualquer desses itens caracteriza irregularidade, bem como óbice à transparência.

3 DESENVOLVIMENTO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS

Um dos objetivos do presente trabalho é a elaboração de metodologia com vistas a propor um índice de transparência da aplicação de recursos em obras públicas.

Como tratado anteriormente, existe uma série de normativos relacionados à transparência de recursos aplicados em obras públicas. Em uma análise de conformidade, o desrespeito a qualquer desses regulamentos resultaria, conseqüentemente, em irregularidade, por se tratar de prática de ato de gestão ilegal.

Por sua vez, o descumprimento dessas normas, reiterada e sistematicamente, poderia levar à conclusão de que, quanto aos aspectos operacionais, os responsáveis pelos órgãos/entidades jurisdicionados estariam afrontando o princípio da transparência, dificultando o controle de sua gestão (interno, externo e social) e, eventualmente, trazendo prejuízo à eficiência e efetividade das políticas públicas. Isso porque a aferição da eficiência requer o pleno conhecimento dos recursos despendidos e dos resultados obtidos pelo administrador público. Também com relação à efetividade, é necessário conhecer os efeitos das políticas sobre a população-alvo, o que ocorre mediante o conhecimento dos dados e informações produzidos e disponibilizados pelos responsáveis pelas políticas públicas.

Nesse sentido, é importante que a avaliação das contas, das obras, dos órgãos, dos programas e das políticas públicas contemple também uma avaliação da transparência, confiabilidade, integridade, atualidade e qualidade das informações fornecidas.

Entretanto, embora a relevância desse tema seja evidente, especialmente para contribuir com o fortalecimento do controle social, a elaboração de um índice de transparência, com dados quantitativos, utilizando inferências estatísticas, encontraria grande dificuldade, pelo fato de que as amostras provenientes das fiscalizações são muito pequenas em relação ao universo de obras e contratos da administração pública. Desse modo, a avaliação da relevância da amostra e, por conseguinte, a utilização de um modelo estatístico de distribuição que representasse a população em análise, restaria prejudicada. Soma-se a isso, o fato de que a amostragem utilizada pelo TCU não é aleatória, mas sim baseada em critérios

estabelecidos em lei e nas normas de auditoria, tais quais: histórico de irregularidades, materialidade, relevância, risco, regionalização do gasto, etc.

A esse respeito, e apenas a título de exemplo, a quantidade de fiscalizações de obras realizadas pelo TCU, no exercício de 2010, foi de 426, considerando aquelas relativas do Fiscobras (231) acrescidas daquelas originárias de denúncias, representações e outros processos (195)²². Em 2009, apenas as obras inseridas no PAC totalizavam 2.446 ações, sem contar as de habitação e saneamento, sendo que naquele ano, o TCU fiscalizou 99 obras do PAC, representando 3,9%²³.

Por outro lado, essa limitação não impede a realização de uma avaliação qualitativa, considerando exclusivamente os dados constantes das obras fiscalizadas pelo TCU. Isso porque, a seleção de obras fiscalizadas pelo TCU leva em consideração, como um dos critérios, as dotações orçamentárias constantes da LOA. Com isso, de um modo geral, as obras selecionadas enquadram-se na conceituação de obras de grande vulto, ou seja, superiores a vinte milhões de reais, no caso de recursos provenientes do orçamento fiscal ou da seguridade social, ou superiores a cem milhões de reais, quando os recursos forem provenientes do orçamento de investimento das estatais²⁴. Desse modo, constatado que os órgãos e entidades públicas não mobilizam esforços de transparência para os seus principais projetos, não é de se esperar que o façam para os projetos menos relevantes.

O desenvolvimento de metodologia para aferição de transparência de órgãos e entidades públicas, ainda que de forma qualitativa, pressupõe o conhecimento acerca dos dados a serem obtidos. Uma vez que a metodologia será aplicada com dados de fiscalização de obras públicas, o documento orientador será a matriz de planejamento de fiscalização de obras e os possíveis achados. Os dados, por sua vez, serão obtidos dos Acórdãos das respectivas fiscalizações de obras.

22 Dados extraídos do Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário (Fiscobras/2010, consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União realizados no exercício de 2010).

23 Dados extraídos do Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário (Fiscobras/2009, consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União realizados no exercício de 2009).

24 Art. 10, incisos I e II, da Lei 11.653, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008/2011).

Outros aspectos devem ser considerados. Todo achado de auditoria incide sobre um objeto, que geralmente corresponde a um contrato, a um edital ou a um projeto. Logo, o componente objeto deverá compor o referido índice.

A análise das questões de auditoria constantes do roteiro de auditoria de obras evidencia que os procedimentos e achados podem ser divididos em áreas, por exemplo: orçamento público (PPA, LDO, LOA), estudos de viabilidade, meio ambiente, transferências de recursos, projetos, licitação, contrato, preços, quantidades, desapropriação, etc. Conforme análise feita no item 2.4.1, os instrumentos de transparência geralmente estão associados às questões relacionadas às áreas de orçamento público, transferências de recursos, meio ambiente, licitação e contratos. O mesmo ocorre com os respectivos achados.

Tais áreas, por sua vez, incidem sobre objetos distintos. A área de orçamento público está mais relacionada com procedimentos executados no programa de trabalho (PT). A área de meio ambiente, pode estar associada à obra como um todo, ou a segmentos distintos da obra, a depender de como foi conduzido o procedimento de licenciamento ambiental. Por exemplo, na construção de um reservatório de uso múltiplo, realizado por etapas, que sofreu alterações de projeto, poderiam ter sido obtidas licenças ambientais distintas para elementos do projeto, tal qual, a barragem, perímetros de irrigação, adutoras e outros. Cada obra dessas também pode ter sido objeto de contratos distintos. Isso constitui dificuldades à modelagem de um índice que possa comportar situações bastante distintas no caso concreto.

Por conta dessas questões, vislumbrou-se que o índice seja composto de parcelas relacionadas às áreas supracitadas, com a seguinte disposição:

Quadro 02 – Relação entre área (questão de auditoria) e objeto.

Área	Objeto (prioritário)
Orçamento público	PT
Transferência de recursos	Convênio ou instrumento congênere
Meio Ambiente	Obra, complexo de obras, contrato (a depender do caso concreto)
Licitação / Contrato	Editais ou contratos

Elaborado pelo autor.

Definido isso, outra questão que vem à tona é a representatividade de cada área. Um empreendimento fiscalizado, em geral, está associado a um PT e a um único procedimento de licenciamento ambiental, porém, pode conter vários contratos, os quais, também podem ter sido objeto de licitações distintas. Em tese, o PT teria um peso superior ao de um único contrato ou licitação.

Outro modo de tratar a representatividade seria por meio da classificação das irregularidades adotadas pelo TCU (IG-P, IG-R, IG-C²⁵ e OI²⁶). Assim, as áreas que denotam achados mais relevantes teriam um peso maior, a exemplo dos contratos e licitações, no tocante à ausência de detalhamento dos orçamentos, ou da área de meio ambiente, quanto à ausência de licença ambiental, que por vezes é classificada como IG-P.

No escopo do presente trabalho, optou-se pela adoção de procedimento simplificado, atribuindo para todos os objetos a mesma representatividade, ou seja, o peso (ponderação) de cada área será proporcional ao número de objetos fiscalizados, não se levando em consideração a classificação da irregularidade.

Por fim, propõe-se separar a avaliação dos quesitos relacionados aos aspectos legais daqueles relativos aos instrumentos de transparência não previstos em lei. Isso porque, quanto aos do primeiro tipo, a utilização pelos órgãos e entidades é compulsória e a sua inobservância é uma irregularidade. Já os do segundo tipo, uma vez que não são obrigatórios, a sua adoção pode constituir boa prática de gestão. Ademais, se forem considerados em conjunto, os efeitos positivos daqueles não previstos em lei, poderiam, falsamente, anular os efeitos da inobservância das normas pelos órgãos/entidades.

Assim, serão propostos dois índices independentes, o primeiro, com base nos aspectos legais, e o segundo, com base em instrumentos adicionais de transparência.

3.1 Índice Relativo aos Quesitos Legais (Índice I)

Por definição, a unidade adotada será o percentual. Será atribuído o valor 100% aos órgãos/entidades em que não se encontre qualquer irregularidade. À medida que achados de auditoria relacionados à deficiência de transparência forem apontados, o percentual decrescerá, proporcionalmente à quantidade de objetos fiscalizados.

A formulação proposta para o índice relativo aos quesitos legais é a seguinte:

25 De acordo com o art. 91, §1º, inciso VI, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012) classifica-se como indícios de irregularidades graves que não prejudiquem a continuidade (IGC), aqueles indícios que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atendam à conceituação de IG-P ou IG-R.

26 A classificação OI significa "outras irregularidades", adotada para os achados de auditoria decorrentes de irregularidades formais que não ensejem a realização de audiência do responsável.

$$I' = 1 - [X_a + X_b + X_c + X_d + X_e] \quad (1)$$

Onde:

I' = índice relativo aos quesitos legais;
 X_a = parcela do índice relativo ao orçamento público;
 X_b = parcela do índice relativo às transferências voluntárias de recursos;
 X_c = parcela do índice relativo ao meio ambiente;
 X_d = parcela do índice relativo às licitações;
 X_e = parcela do índice relativo aos contratos.

Cada parcela é representada por dois fatores:

$$X_n = K_n \times X'_n \quad (2)$$

Onde:

n = indica a área (orçamento público, transferência de recursos, meio ambiente, licitações ou contratos);
 K = fator de ponderação de cada área;
 X' = parcela que considera o efeito do somatório de achados de determinada área em relação à quantidade total possível de achados da área.

O fator de ponderação K serve para permitir a análise conjunta de todas as áreas. É obtido por meio da seguinte equação:

$$Kn = \frac{N_n}{\sum_{i=a}^e N_i} \quad (3)$$

Onde:

n = indica a área (orçamento público, transferência de recursos, meio ambiente, licitações ou contratos);
 N_n = quantidade de objetos verificados em determinada área;
 N_i = somatório de objetos verificados na auditoria.

Por sua vez, X' é obtido pela seguinte equação:

$$X'_n = \frac{A_n}{Q_n \times N_n} \quad (4)$$

Onde:

n = indica a área (orçamento público, transferência de recursos, meio ambiente, licitações ou contratos);
 A_n = quantidade de achados de determinada área;
 Q_n = quantidade de quesitos (procedimento ou possível achado de auditoria) aplicados em determinada área;
 N_n = quantidade de objetos verificados em determinada área.

Compilando-se as equações e promovendo as simplificações possíveis, tem-se:

$$I' = 1 - \left\{ \frac{1}{\sum_{i=a}^e N_i} \left[\frac{A_a}{Q_a} + \frac{A_b}{Q_b} + \frac{A_c}{Q_c} + \frac{A_d}{Q_d} + \frac{A_e}{Q_e} \right] \right\} \quad (5)$$

Onde:

I' = índice relativo aos quesitos legais;
 A = quantidade de achados de determinada área;
 Q = quantidade de quesitos (procedimento ou possível achado de auditoria) aplicados em determinada área;
 N_i = somatório de objetos verificados;
 a = parcela do índice relativo ao orçamento público;
 b = parcela do índice relativo às transferências voluntárias de recursos;
 c = parcela do índice relativo ao meio ambiente;
 d = parcela do índice relativo às licitações;
 e = parcela do índice relativo aos contratos.

3.2 Índice Relativo aos Instrumentos de Transparência Adicionais

O estabelecimento de um índice com base nos instrumentos de transparência adicionais é matéria subjetiva, pois os critérios a serem escolhidos são bastante amplos, e dependem do objetivo que se pretende alcançar.

Para os fins do presente trabalho, optou-se por propor um índice baseado nas informações encontradas nos portais de internet dos órgãos e entidades avaliados, pois esse canal de informação é o que possibilita amplo acesso aos interessados. Os dados requeridos relacionam-se com obras públicas e abrangem as etapas de projeto (a partir da viabilidade), licitação, contratação e execução.

Foram escolhidos dezoito critérios distribuídos em quatro áreas: a) informações acerca dos empreendimentos; b) informações sobre licitações; c) sistemas de custos; d) acompanhamento de obras.

Procurou-se evitar a seleção de parâmetros cuja disponibilização já esteja prevista nos grandes sistemas gerenciais do Governo Federal, a exemplo do SIASG e do Comprasnet, por se entender que a avaliação já estaria compreendida no outro índice apresentado. Entretanto, as informações relativas aos avisos de licitação, editais e contratos foram mantidas como critério, pois, a sua disponibilização no site específico do órgão/entidade constitui clara ampliação da transparência.

No Quadro 03, apresentam-se os parâmetros adotados e critérios de avaliação selecionados.

A disponibilização de todas essas informações em um único site, com acesso irrestrito a qualquer pessoa, contribuiria para o controle social. Informações a respeito dos estudos, projetos, licenças, orçamento-base, documentos constantes do procedimento licitatório (relatórios, pareceres, impugnações, atas, etc.) e, principalmente, os preços contratados são de difícil obtenção na internet. Editais e contratos são mais acessíveis, principalmente nos grandes portais do Governo Federal.

Assim como no índice referente aos quesitos legais, não serão adotados pesos diferenciados para cada um dos parâmetros avaliados. A nota máxima atribuída será 100%, para o órgão/entidade que satisfizer todos os parâmetros elencados. A pontuação máxima de cada critério de avaliação é 1/18, que corresponde a 5,56%.

Quadro 03 – Parâmetros e critérios adotados para o índice relativo aos instrumentos de transparência adicionais.

Área	Parâmetros	Critérios de avaliação
Informações acerca dos empreendimentos	Síntese do empreendimento	Informações técnicas, resumos, etc.
	Estudos e projetos (viabilidade, EIA/RIMA, projetos básico e executivo)	Disponibilização dos documentos
	Licenças, outorgas, alvarás	Disponibilização dos documentos
Divulgação de licitações	Avisos	Informações
	Editais	Disponibilização dos documentos
	Anexos do edital	Disponibilização dos documentos
	Projeto básico	Disponibilização dos documentos
	Orçamento-base (sintético)	Disponibilização dos documentos
	Orçamento-base (composições)	Disponibilização dos documentos
Sistema referencial de custos próprio	Procedimento licitatório	Disponibilização dos documentos: questionamento, atas, relatórios, recursos, impugnações, pareceres
	Existência	n/a
	Acesso ao público	Sintético Analítico
Sistema de acompanhamento de obras	Atualização	Disponibilização de preços atualizados (pesquisa de mercado)
	Existência	n/a
	Atualização	Periodicidade
	Contratos e aditivos	Disponibilização dos documentos
	Preços contratados	Disponibilização da planilha dos serviços contratados com os respectivos preços

Elaborado pelo autor.

4 AQUISIÇÃO DE DADOS PARA APLICAÇÃO DOS ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS

4.1 Introdução

Apresentam-se aqui dados relativos à fiscalização de obras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, nos órgão/entidades relacionados ao Ministério da Integração Nacional (MI), quais sejam, o próprio MI, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

O exame de determinada matéria pressupõe o conhecimento do objeto a ser analisado. Dessa forma, antes de apresentar os resultados, far-se-á uma contextualização acerca da competência dos órgãos/entidades supracitados, a amplitude dos dados coletados, bem como do respectivo histórico de fiscalização de obras desses órgãos e entidades.

4.2 Visão Geral do Ministério da Integração Nacional (MI)

O Ministério da Integração Nacional, órgão da Administração Pública Federal direta, com função de assessoramento superior ao Presidente da República, possui suas competências e conformação atuais estabelecidas pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (decorrente da conversão em lei da Medida Provisória 103/2003), e tem sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto 7.472, de 4 de maio de 2011.

Anteriormente à sua conformação atual, parte de suas competências e atribuições eram exercidas pelo Ministério do Interior (criado pelo Decreto Lei 200/1967). Posteriormente, no ano de 1992, passou a denominar-se Ministério da Integração Regional (Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992), até que em 1999, estabeleceu-se a sua denominação atual, por meio da Medida Provisória 1.911-8, de 29 de Julho de 1999. Nesse interstício, o Ministério foi extinto algumas vezes, com suas atribuições sendo conferidas à Secretaria de Desenvolvimento Regional (vinculada à Presidência da República), à Secretaria Especial de Políticas Regionais (Ministério do Planejamento), ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República²⁷.

27 Dados obtidos em <http://www.integracao.gov.br/historico>.

Suas competências atuais são as seguintes:

- formulação e condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal;
- estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;
- acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- defesa civil;
- obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;
- formulação e condução da política nacional de irrigação;
- ordenação territorial; e
- obras públicas em faixas de fronteiras.

O órgão tem como missão promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do país, assegurando inclusão socioeconômica, melhoria da qualidade de vida, proteção civil e segurança hídrica da população.

Para desenvolver suas competências, o órgão conta com quatro órgãos colegiados, quatro órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, cinco secretarias, dentre as quais se destaca, no contexto desse trabalho, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, três unidades descentralizadas e cinco entidades vinculadas, quais sejam: Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro Oeste (SUDAM, SUDENE e SUDECO), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Dentre as competências atuais, para os fins desse trabalho destacam-se a execução de obras contra as secas e de infraestrutura hídrica e, em menor monta, a defesa civil. Isso porque são as ações do ministério que contemplam a execução de obras públicas, seja por meio da gestão do próprio ministério, no caso das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF), ou mediante a transferência de recursos para execução de obras por órgãos/entidades públicas de outras esferas de governo.

No presente trabalho, serão consideradas apenas as obras cuja gestão é feita pelo próprio ministério, ou seja, o PISF, pois estender a avaliação para as obras executadas por meio da transferência de recursos ampliaria por demais o escopo do trabalho, o que demandaria a avaliação da estrutura e procedimentos de trabalho de mais de uma dezena de órgãos/entidades estaduais e municipais, não havendo tempo hábil para tanto.

Dentre os programas do governo federal que contam com a participação do Ministério da Integração Nacional para sua implementação, destacam-se o de desenvolvimento da agricultura irrigada (0379), infraestrutura hídrica (0515) e integração de bacias hidrográficas (1036).

No Quadro 04, apresenta-se a execução financeira do MI, no período 2008-2010.

Quadro 04 – Execução financeira do MI, no período 2008-2010, relativa a obras públicas, em confronto com a despesa total do órgão e o incremento anual das despesas.

Despesa	Estágio	2008		2009		2010	
		Montante (R\$)	Incremento	Montante (R\$)	Incremento	Montante (R\$)	Incremento
Total	Liquidado	774.754.049,30	-	1.479.466.002,21	90,96%	5.348.440.420,42	261,51%
	Pago	753.106.077,13	-	1.418.794.074,84	88,39%	2.638.763.824,86	85,99%
Obras e instalações	Liquidado	16.714.307,65	-	176.355.639,24	955,12%	865.738.484,75	390,90%
	Pago	16.357.006,49	-	176.355.639,24	978,17%	147.509.580,47	-16,36%

Fonte: página da transparência pública do Ministério da Integração Nacional²⁸.
Elaborado pelo autor.

4.3 Visão Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas foi criado em 1909, por meio do Decreto 7.619, de 21 de outubro de 1909, com a denominação de Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS). O Dnocs recebeu ainda em 1919

28

<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorNatDespesa.jsf?consulta2=2&CodigoOrgao=53000>

(Decreto 13.687), o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), antes de assumir sua denominação atual, que lhe foi conferida em 1945, mediante a expedição do Decreto-Lei 8.846, de 28 de dezembro de 1945, vindo a ser transformado em autarquia federal, após a promulgação da Lei 4.229, de 1º de junho de 1963²⁹.

As competências do Dnocs estão estabelecidas na Lei 4.229/1963, com alterações dadas pela Lei 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, dentre as quais se destaca, para os fins do presente trabalho: elaborar projetos de engenharia e executar obras públicas de captação, acumulação, condução, distribuição, proteção e utilização de recursos hídricos, em conformidade com a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, de que trata a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

A sua estrutura compreende o conselho consultivo, a diretoria colegiada e seus órgãos de assessoramento, órgãos seccionais, órgãos singulares e unidades regionais em nove estados da federação.

Dentre os programas do governo federal que contam com a participação do Dnocs para sua implementação, destacam-se o de desenvolvimento da agricultura irrigada (0379), infraestrutura hídrica (0515) e integração de bacias hidrográficas (1036).

No Quadro 05, apresenta-se a execução financeira do Dnocs, no período 2008-2010.

Quadro 05 – Execução financeira do Dnocs, no período 2008-2010, relativa a obras públicas, em confronto com a despesa total do órgão e o incremento anual das despesas.

Despesa	Estágio	2008		2009		2010	
		Montante (R\$)	Incremento	Montante (R\$)	Incremento	Montante (R\$)	Incremento
Total	Liquidado	102.262.503,33	-	747.339.582,81	630,81%	903.771.106,74	20,93%
	Pago	96.917.663,83	-	233.129.505,67	140,54%	724.490.920,79	210,77%
Obras e instalações	Liquidado	41.796.710,62	-	185.530.643,06	343,89%	201.274.420,09	8,49%
	Pago	41.787.959,26	-	185.530.643,06	343,98%	77.284.742,48	-58,34%

Fonte: página da transparência do Dnocs³⁰.
Elaborado pelo autor.

29 <http://www.dnocs.gov.br/>

30 <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoTexto.jsf?consulta=1&consulta2=0&CodigoOrgao=22204>

4.4 Visão Geral da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, que promove o desenvolvimento e a revitalização das bacias dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim (esses dois últimos no estado do Maranhão) com a utilização dos recursos naturais e estruturação de atividades produtivas para a inclusão econômica e social. A empresa realiza a construção de obras de infraestrutura, particularmente para a implantação de projetos de irrigação e de aproveitamento dos recursos hídricos.

A história da Codevasf está associada à decisão dos constituintes de 1946, que determinaram a execução de um plano de aproveitamento das possibilidades econômicas da bacia hidrográfica do rio São Francisco, num prazo de 20 anos, destinando-se quantia anual não inferior a 1% da renda tributária da União. Em decorrência disso, criou-se, por intermédio da Lei 541, de 15 de dezembro de 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), que atuou durante 20 anos na região. Posteriormente, mediante a expedição do Decreto-Lei 292, de 28 de fevereiro de 1967, criou-se a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), autarquia vinculada ao então Ministério do Interior. Para suceder a SUVALE, foi instituída pela Lei 6.088, de 16 de julho de 1974, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)³¹.

Por ocasião da sanção da Lei 9.954, de 6 de janeiro de 2000, a Codevasf teve sua área de atuação ampliada para a bacia do rio Parnaíba e, após a sanção da Lei 12.196, de 14 de janeiro de 2010, para os vales dos rios Itapecuru e Mearim, no estado do Maranhão.

De acordo com o art. 5º do Estatuto da Codevasf, a empresa tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo dos vales dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim, diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários, podendo, para esse efeito, coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infraestrutura,

31 <http://www.codevasf.gov.br/empresa/DefaultPage>

particularmente de captação de água para fins de irrigação, de construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transportes, conforme plano diretor em articulação com os órgãos federais.

Dentre as suas competências, especialmente no que se refere à execução de obras públicas, destacam-se:

- coordenar a execução, diretamente ou mediante contratação, de obras de infraestrutura, particularmente de captação de águas para fins de irrigação de canais primários ou secundários, bem assim de obras de saneamento básico, eletrificação e transportes, conforme o plano diretor, em articulação com os órgãos federais competentes;
- implantar ou colaborar na implantação de núcleos de colonização para médios e pequenos irrigantes, assim como na implantação de projetos empresariais;
- promover ou executar estudos cartográficos, topográficos, geológicos, pedológicos e de classificação de terras, para irrigação e vocação agropecuária.

A sua estrutura compreende dois órgãos de deliberação (conselho de administração e diretoria-geral), o conselho fiscal, e seis órgãos de administração superior: presidência, área de revitalização das bacias hidrográficas, área de gestão dos empreendimentos de irrigação, área de desenvolvimento integrado e infraestrutura, área de gestão estratégica e área de gestão administrativa e suporte logístico. No tocante à execução de obras públicas, destaca-se a área de desenvolvimento integrado e infraestrutura, que congrega as gerências de estudos e projetos, de implantação de obras, de concessões e de custos.

Dentre os programas do Governo Federal que contam com a participação da Codevasf para sua implementação, destacam-se o de desenvolvimento da agricultura irrigada (0379) e o de infraestrutura hídrica (0515).

No Quadro 06, apresenta-se a execução financeira do Codevasf, no período 2008-2010.

Quadro 06 – Execução financeira da Codevasf, no período 2008-2010, relativa a obras públicas, em confronto com a despesa total da entidade e o incremento anual das despesas.

Despesa	Estágio	2008		2009		2010	
		Montante (R\$)	Incremento	Montante (R\$)	Incremento	Montante (R\$)	Incremento
Total	Liquidado	133.367.134,83	-	371.734.135,75	178,73%	1.040.900.910,94	180,01%
	Pago	128.242.672,08	-	174.710.797,75	36,23%	500.051.228,51	186,22%
Obras e instalações	Liquidado	48.891.470,12	-	69.110.979,54	41,36%	544.199.533,02	687,43%
	Pago	48.475.442,13	-	64.883.950,50	33,85%	167.101.460,96	157,54%

Fonte: página da transparência da Codevasf³².
Elaborado pelo autor.

4.5 Histórico de Fiscalizações de obras realizadas pelo TCU no MI, Dnocs e Codevasf, relativas aos exercícios de 2008, 2009 e 2010

Conforme exposto anteriormente, a coleta de dados para análise estará restringida aos dados de fiscalização de obras realizadas pelo TCU, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, para o MI, Dnocs e Codevasf. Não serão consideradas as despesas efetuadas por meio de convênio ou outro instrumento congênere.

Serão utilizadas informações concernentes a obras e empreendimentos dos seguintes tipos: adutoras; barragens e açudes; canais; irrigação, por se constituírem nos tipos de obra de maior vulto contempladas pelos programas 0515 (infraestrutura hídrica), 0379 (agricultura irrigada), 1036 (integração de bacias hidrográficas).

Em primeiro lugar, será contextualizada a fiscalização do TCU relativa às funções de governo em que se inserem esses órgãos/entidades, sua representatividade no âmbito da fiscalização pelo TCU, bem como a do tipo de obra e o histórico de irregularidades. Tais informações foram obtidas da consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União realizados nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, e apresentam um importante panorama do ambiente em que eles estão inseridos.

Em seguida, serão apresentados os dados das fiscalizações específicas realizadas pelo Tribunal nesses órgãos e entidades, abordando as irregularidades relacionadas à transparência apontadas em cada fiscalização.

Uma dificuldade adicional da coleta de informações foram algumas alterações ocorridas nos acórdãos de consolidação dos trabalhos de fiscalização, especialmente por conta de dois motivos: Ministros-Relatores distintos em dois dos três exercícios analisados; diferença nas classificações dos achados no período

³² <http://www.codevasf.gov.br/transparencia>

analisado, fator mitigado no exercício de 2010, devido à maior padronização dos procedimentos, desenvolvimento do roteiro de auditoria de obras e criação de duas novas secretarias de fiscalização de obras, o que resultou em uma maior padronização relatórios de auditoria e, conseqüentemente, das irregularidades apontadas. A título de exemplo, enquanto na consolidação do Fiscobras/2008 apresentavam-se tabelas e gráficos com informações acerca do montante de recursos fiscalizados por subfunção de governo e por órgão, essas informações não mais são especificadas nos Fiscobras/2009 e 2010, tendo sido incluída análise da quantidade de fiscalizações por setor de governo.

No que se refere à obtenção de informações gerenciais sobre os achados de auditoria, os dados a partir de 2009 estão em uma mesma base de dados, o que não ocorre com os de período anteriores. Isso é fruto do aperfeiçoamento das ações de fiscalização de obras realizadas pelo TCU, a exemplo da integração do antigo sistema Fiscobras com o sistema Fiscalis³³, ocorrido no exercício de 2008.

Tecidas essas considerações, passa-se a discorrer sobre os dados obtidos.

A atuação do MI, do Dnocs e da Codevasf insere-se, no que tange a obras públicas, principalmente, nas funções “gestão ambiental”, “agricultura” e “segurança pública”³⁴, essa última, no caso de obras públicas, especificamente na subfunção “defesa civil”. O montante total de recursos fiscalizados no âmbito do Fiscobras referentes a essas funções alcançou cerca de R\$1,4, R\$ 2,2 e R\$ 2,0 bilhões, para os exercícios de 2008, 2009 e 2010, respectivamente. Os dados são apresentados no Quadro 07.

33 Sistemas Fiscobras e Fiscalis são soluções em tecnologia da informação desenvolvidas pelo TCU para elaboração dos relatórios de auditoria. Esses sistemas possibilitam uma maior padronização dos relatórios, bem como a extração de informações e relatórios gerenciais. O primeiro era utilizado especificamente para as fiscalizações na área de obras públicas, sendo que, a partir de 2008, houve a integração dos sistemas.

34 Funções constantes da Portaria MOG 42, de 14 de abril de 1999.

Quadro 07– Participação das principais funções de governo relacionadas ao MI, ao Dnocs e à Codevasf nas fiscalizações de obras realizadas pelo TCU, no âmbito do Fiscobras, nos exercícios 2008 a 2010.

Função	2008		2009		2010	
	Partic.	Montante (R\$)	Partic.	Montante (R\$)	Partic.	Montante (R\$)
Gestão ambiental	4,97%	1.293.652.759,00	5,21%	1.848.684.414,00	4,39%	1.563.061.736,00
Agricultura	0,34%	89.210.000,00	0,50%	176.311.830,00	0,42%	147.688.229,00
Segurança pública	0,19%	49.491.151,00	0,56%	199.606.380,00	0,77%	274.500.000,00
Total	5,50%	1.432.353.910,00	6,27%	2.224.602.624,00	5,58%	1.985.249.965,00

Fonte: informações extraídas dos Acórdãos 2.140/2008, 2.252/2009 e 2.992/2010, todos do Plenário do TCU.

Elaborado pelo autor.

Em relação aos tipos de obras (adutoras, barragens/açudes, canais e irrigação), as fiscalizações totalizaram 24, 28 e 17 obras/empreendimentos, para os exercícios de 2008, 2009 e 2010, respectivamente, conforme se depreende dos dados apresentados no Quadro 08.

Quadro 08 – Quantidade de fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras, por tipo de obra de grande vulto mais comumente executada pelo MI, pelo Dnocs e pela Codevasf, nos exercícios 2008 a 2010.

Tipo de obra	2008	2009	2010
	Quantidade	Quantidade	Quantidade
Adutora	10	8	5
Barragem/açude	7	10	5
Canal	4	5	4
Irrigação	3	5	3
Total	24	28	17

Fonte: informações extraídas dos Acórdãos 2.140/2008, 2.252/2009 e 2.992/2010, todos do Plenário do TCU.

Elaborado pelo autor.

Ressalta-se que os dados apresentados no quadro anterior diferem daqueles constantes da amostra utilizada nesse trabalho, pois foram selecionadas apenas as fiscalizações no MI, Dnocs e Codevasf, e também excluídas as obras relativas à transferências voluntárias de recursos.

O histórico de irregularidades graves que ensejam o bloqueio de recursos orçamentários ou a retenção cautelar de valores demonstra participação representativa desses órgãos/entidades, com exceção da Codevasf, especificamente no exercício de 2010. Os dados podem ser observados no Quadro 09.

Quadro 09 – Quantidade de irregularidades graves, que ensejam o bloqueio de recursos orçamentários ou a retenção cautelar de valores, verificada por ocasião das fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras, nos exercícios 2008 a 2010.

Órgão/ entidade	2008			2009			2010		
	IG-P ou IG-R	Qtde. fiscaliz.	Partic.	IG-P ou IG-R	Qtde. fiscaliz.	Partic.	IG-P ou IG-R	Qtde. fiscaliz.	Partic.
MI	8	17	47,06%	6	22	27,27%	4	10	40,00%
Dnocs	2	5	40,00%	4	5	80,00%	2	6	33,33%
Codevasf	1	4	25,00%	3	5	60,00%	0	0	n/a
Total	11	26	42,31%	13	32	40,63%	6	16	37,50%

Fonte: informações extraídas dos Acórdãos 2.140/2008, 2.252/2009 e 2.992/2010, todos do Plenário do TCU.

Elaborado pelo autor.

Ressalta-se que, embora os órgãos/entidades aqui analisados tenham apresentado participação relevante de obras com IG-P ou IG-R, tais irregularidades, em sua maioria, não são relacionadas a deficiências de transparência desses órgãos, mas sim, principalmente, com sobrepreço, superfaturamento, deficiência de projetos e restrição à competitividade dos procedimentos licitatórios. Exceção feita aos achados de auditoria relacionados à ausência de licenças ambientais, os quais também eram classificados como IG-P, podendo ser entendidos também como irregularidade concernente à deficiência de transparência, conforme tratado no referencial teórico.

Especificamente quanto às irregularidades relativas à deficiência de transparência, o Anexo A apresenta a relação de fiscalizações que integram a amostra examinada nesse trabalho. O quadro contempla as seguintes informações: exercício, processo, tipo de obra, objeto (obra ou empreendimento), programa de trabalho (classificação funcional-programática) e órgão responsável.

Por sua vez, nos Quadros 10 a 12 apresentam-se dados concernentes à quantidade de achados, o número de achados relativos à deficiência de transparência e a descrição do achado (correspondente à deficiência de transparência).

Quadro 10 – Análise dos achados de auditoria relativos à deficiência de transparência no exercício de 2008.

Tipo	Objeto	Órgão	nº de achados	nº de achados transp.	Descrição do achado relacionado à transparência
Adutora	(PAC) Adutora Acauã - PB	Dnocs	4	1	Ausência de cadastramento de contrato no Siasg.
Barragem	(PAC) Construção da Barragem Congonhas / MG	Dnocs	0	0	N/A
Barragem	Construção da Barragem Figueiredo - Alto Santo - CE	Dnocs	4	1	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra.
Barragem	Construção da Barragem Berizal /MG	Dnocs	0	0	N/A
Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	MI	6	0	N/A
Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi / RN	Dnocs	3	0	N/A
Irrigação	(PAC) Implantação da 2ª fase do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí	Dnocs	5	2	a) presença, no orçamento da licitação, dos itens mobilização, desmobilização e manutenção, e administração de escritório das obras como despesas indiretas; b) falta de detalhamento das composições dos custos unitários de serviços na planilha orçamentária da licitação.
Total			22	4	-

Elaborado pelo autor.

Quadro 11 – Análise dos achados de auditoria relativos à deficiência de transparência no exercício de 2009.

Tipo	Objeto	Órgão	nº de achados	nº de achados transp.	Descrição do achado relacionado à transparência
Barragem	(PAC) Construção da Barragem Congonhas / MG	Dnocs	0	0	N/A
Barragem	Construção da Barragem Berizal /MG	Dnocs	0	0	N/A
Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	MI	3	0	N/A
Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	MI	0	0	N/A
Irrigação	(PAC) Implantação da 2ª fase do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí	Dnocs	7	1	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital/ Contrato / Aditivo.
Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi / RN	Dnocs	0	0	N/A
Irrigação	(PAC) Implantação Perímetro de Irrigação Baixo de Irecê (59.375 ha)/BA	Codevasf	9	1	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.
Irrigação	(PAC) Perímetro de irrigação Jacaré - Curitiba (3.150 ha) / SE	Codevasf	11	1	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra.
Irrigação	(PAC) Implantação Perímetro Irrigação Salitre / BA (31.305 ha)	Codevasf	8	3	a) Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas; b) Falhas relativas à publicidade do edital de licitação; c) O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.
Total			38	6	-

Elaborado pelo autor.

Quadro 12 – Análise dos achados de auditoria relativos à deficiência de transparência no exercício de 2010.

Tipo	Objeto	Órgão	n° de achados	n° de achados transp.	Descrição do achado relacionado à transparência
Adutora	(PAC) Implantação do Sistema Adutor na Região de Guanambi/BA	Codevasf	1	0	N/A
Barragem	(PAC) Construção da Barragem Fronteiras situada no Rio Poty/CE	Dnocs	8	2	a) Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local; b) O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.
Barragem	(PAC) Construção da Barragem Congonhas / MG	Dnocs	0	0	N/A
Barragem	Construção da Barragem Berizal /MG	Dnocs	0	0	N/A
Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste) Na Região Nordeste	MI	6	1	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.
Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	MI	3	1	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.
Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	MI	4	0	N/A
Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe - 2a Etapa - com 10.595ha no Estado do Piauí	Dnocs	5	1	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital/Contrato/Aditivo.
Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi / RN	Dnocs	0	0	N/A
Irrigação	(PAC) Implantação Perímetro Irrigação Salitre / BA (31.305 ha)	Codevasf	4	2	a) O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo; b) Falhas relativas à publicidade do edital de licitação.
Total			31	7	-

Elaborado pelo autor.

Ressalta-se que, embora não se tenha registrado achados relacionados à deficiência de transparência nas obras “(PAC) Construção da Barragem Congonhas/MG”, “Construção da Barragem Berizal/MG” e “(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi/RN”, as três possuíam irregularidades concernentes ao aspecto ambiental apontadas em auditorias anteriores, mais especificamente ausência de licenças ambientais. Entretanto, uma vez que essas constatações eram decorrentes de exercícios anteriores, optou-se por não incluí-las para fins de cálculo do índice de transparência³⁵.

³⁵ Informações obtidas dos Acórdãos 1.404/2008, 1.802/2008, 1.803/2008, 1.341/2009, 1.436/2009, 1.781/2009, 112/2010, 559/2010, 1.756/2010, 1.844/2010 e 2.387/2010, todos do Plenário do TCU.

5 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS NO MI E EM SUAS ENTIDADES VINCULADAS

Dos dados apresentados no capítulo anterior, têm-se as seguintes constatações.

A primeira constatação é a de que os órgãos e entidades analisados tem tido aumento expressivo nas despesas relacionadas com execução de obras públicas, em consonância com aumento do nível de investimento da União verificado recentemente.

A segunda constatação refere-se ao percentual de obras/empreendimentos que contemplam irregularidades relativas à deficiência de transparência. No exercício de 2008, das sete obras da amostra, três apresentaram irregularidades dessa natureza, ou seja, 42,86%. Nos exercícios de 2009 e 2010 essa relação foi de quatro para nove e de cinco para dez, respectivamente, resultando nos percentuais de 44,44% e 50,00%.

Uma vez que tais irregularidades vêm sendo constatadas desde o primeiro exercício em análise (2008), era de se esperar que nos exercícios posteriores, como consequência das determinações e alertas emanados pelo TCU, assim como a aplicação de sanções, ocorresse um decréscimo significativo dessas ocorrências, o que não foi observado. Nota-se, inclusive, o descumprimento de determinações do Tribunal, mesmo em obras com licitações novas, a exemplo da construção da Barragem Fronteiras situada no Rio Poty/CE, cuja licitação foi iniciada sem que a licença ambiental prévia tivesse sido obtida, irregularidade verificada em outras obras de responsabilidade do Dnocs, em anos anteriores.

No Quadro 13, apresenta-se a sistematização dos achados de auditoria em análise. Os achados de natureza semelhante, relativos ao detalhamento insuficiente do orçamento da licitação ou do contrato, foram agregados.

Do exame desse quadro, percebe-se que a maior quantidade de ocorrências decorre de irregularidades relativas a deficiências no orçamento, as quais representam 64,71%.

Quadro 13 – Consolidação das irregularidades relativas aos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

Área	Descrição do achado de auditoria	Ocorrências
Orçamento público	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra	1
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	1
Meio ambiente	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas	1
Licitação	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação	2
Orçamento (licitação/contrato)	a) o orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no edital/contrato/aditivo; ou b) presença, no orçamento da licitação, dos itens mobilização, desmobilização e manutenção, e administração de escritório das obras como despesas indiretas; ou c) falta de detalhamento das composições dos custos unitários de serviços na planilha orçamentária da licitação; ou d) deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo; ou e) itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra	11
Contrato	Ausência de cadastramento de contrato no Siasg	1
Total		17

Elaborado pelo autor.

Aplicando-se as metodologias propostas para o desenvolvimento de índices de transparência, verificou-se que, no que concerne ao índice relativo aos aspectos legais (índice I), o Ministério da Integração Nacional atingiu o índice de 100% nos exercícios de 2008 e 2009, o que indica que não foi registrada nenhuma irregularidade no tocante à deficiência de transparência. O mesmo não ocorreu com os demais órgãos. Porém, no exercício de 2010, o MI apresentou os piores índices, em virtude de achados classificados como “o orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no edital/contrato/aditivo”.

A discrepância desse dado mereceu uma análise mais aprofundada. Verificou-se que, embora a irregularidade tenha sido apontada no exercício de 2010, ela refere-se a treze contratos celebrados em 2008, oriundos de um procedimento licitatório promovido em 2007. Nos editais posteriores analisados pelo Tribunal, a partir do exercício de 2010, não foi constatada deficiência de transparência. Assim, esse resultado, embora negativo, reflete a prática de ato de gestão ilegal que pode ter sido corrigida pelo MI em suas novas licitações.

Os dados utilizados para cálculo do índice I estão apresentados nos ANEXOS B a J.

Na análise do resultado do índice relativo aos instrumentos adicionais de transparência (índice II), quem apresentou os melhores resultados foi a Codevasf. Isso se deve principalmente ao fato de que essa entidade divulga todos os documentos dos procedimentos licitatórios em seu site (edital, anexos, projetos, orçamento, composições de preços unitários, atas, questionamentos, impugnações, relatórios, recursos, pareceres, etc.), medida de transparência que poucos órgãos, atualmente, adotam.

O MI, por sua vez, saiu-se melhor nos critérios relacionados à divulgação dos estudos, pareceres, licenças, e outros, relativos ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF), o que também merece algumas considerações. Enquanto todos os dados analisados do MI são relativos ao PISF, as outras entidades examinadas têm de gerenciar uma quantidade bem maior de empreendimentos, resultando em uma gestão documental mais complexa (programas de trabalho, licenças, outorgas, procedimentos de licenciamento ambientais distintos). Some-se a isso que o início do PISF foi marcado por muita polêmica, e que a ampla divulgação desses documentos foi necessária até mesmo como forma de legitimidade dessa política pública. Num cenário distinto, não é possível afirmar que todos os documentos dessa natureza teriam o mesmo tratamento quanto à transparência. Veja que em suas licitações, o MI não possui o mesmo tratamento adotado pela Codevasf, no tocante à disponibilização de todos os documentos do certame. Os dados utilizados para cálculo do índice II estão apresentados no ANEXO K. O Quadro 14 apresenta o resultado obtido para os dois índices:

Quadro 14 – Resultados da aplicação da metodologia proposta.

Órgão/entidade	Índice I			Índice II
	Quesitos legais			
	2008	2009	2010	Instrumentos de transparência adicionais
MI	100,00%	100,00%	93,05%	40,92%
Dnocs	96,81%	99,35%	98,30%	30,58%
Codevasf	-	96,95%	98,35%	52,82%

Elaborado pelo autor.

Uma análise pouco cuidadosa dos dados constantes do quadro anterior, especialmente em relação ao índice I, pode levar à falsa conclusão de que os órgãos e entidades analisados possuem padrões elevados de transparência. Entretanto, da forma como o índice foi formulado, valores inferiores a 100% não são desejáveis, eis que representam a inobservância das normas que regem a matéria.

Desse modo, qualquer valor inferior a 100% constituem ilegalidade e, por sua vez, podem sujeitar os responsáveis à aplicação de sanções pela prática de ato de gestão ilegal.

Em relação ao índice II, o resultado demonstra que os órgãos e entidades analisados podem melhorar à disponibilização de informações à sociedade, tornando mais legítima o procedimento de formulação e execução de políticas públicas e fortalecendo o controle social, em benefício de toda a sociedade.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou responder à seguinte questão: os instrumentos de transparência atualmente existentes relacionados com a aplicação de recursos em obras públicas permitem concluir que a gestão desses recursos é feita de forma transparente?

Para isso, verificou-se, por meio de pesquisa bibliográfica e, principalmente, por meio dos normativos que regem a matéria, quais os instrumentos de transparência existentes no ordenamento jurídico nacional, e, numa etapa posterior, desenvolveu-se uma metodologia e propôs-se um índice de transparência.

Por fim, realizou-se um projeto piloto, onde foi aplicada a metodologia proposta, com vistas a avaliar a gestão do Ministério da Integração Nacional, do Departamento Nacional de Obras Contradas e Secas e da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, no que concerne à transparência na aplicação de recursos em obras públicas.

Da análise empreendida podemos concluir que a gestão desses recursos não é feita de forma transparente. Verificou-se que os órgãos e entidades sequer cumprem os normativos que estabelecem a obrigatoriedade de detalhamento dos orçamentos previamente à realização de licitação, o prévio licenciamento ambiental, o cadastro dos contratos no SIASG e outros dispositivos.

No que se refere à disponibilização de informações na internet, verificou-se que esses órgãos e entidades estão longe de possibilitar o amplo acesso dos cidadãos às informações realmente importantes para fortalecer o controle social, ainda incipiente no Brasil. Isso porque, a divulgação das informações existentes nos grandes portais do Governo Federal não é suficiente para atingir esse objetivo. É necessário divulgar os orçamentos, as composições de preços unitários, os preços contratados, os projetos e outros documentos relevantes das licitações relativas às obras de grande vulto executadas no Brasil. Esse assunto inclusive foi tratado no voto do Ministro-Relator do Acórdão 2.140/2008³⁶, nos seguintes termos:

37. Isso sugere a necessidade de aprimorar, também, a sistemática de fiscalização de editais. Ação efetivada por esta Corte nessa área encontra um limitador, pois nem todos os editais atinentes à administração pública federal estão disponíveis na internet, hoje um instrumento importante de trabalho. Nesse aspecto, seria extremamente interessante que fosse exigida a disponibilização de todos os editais de licitação de projetos de grande

36 consolidação do Fiscobras/2008.

vulto, em uma página única na internet (a exemplo do comprasnet), inclusive com o orçamento, na mesma data de publicação do edital no DOU. Isso viabilizaria uma fiscalização mais tempestiva e eficaz, evitando, assim, a paralisação de muitas obras na fase de execução. (grifos acrescentados)

Desse modo, conclui-se que os dados disponibilizados pelas instituições públicas, ao menos aqueles examinados no presente trabalho, não são suficientes para que a sociedade avalie se a gestão dos recursos aplicados em obras públicas é realizada de forma regular e eficiente. Para que esse objetivo seja alcançado, deve-se ampliar as informações disponibilizadas, especialmente no que concerne às obras de grande vulto.

Quanto aos objetivos específicos desse trabalho, conclui-se que as instituições públicas examinadas não atingiram o nível de 100% do índice desenvolvido, percentual que representaria o pleno atendimento dos normativos que atualmente regem essa matéria. As principais irregularidades referem-se a problemas no detalhamento dos orçamentos, deficiência que por vezes está associada à ocorrência de sobrepreço, superfaturamento e desequilíbrio econômico-financeiro decorrente jogo de planilha³⁷ em obras públicas.

Foi também desenvolvido um índice de transparência que permitiu comparar os resultados das três instituições, após a sua padronização, uma vez que as amostras eram distintas (quantidade de fiscalizações, contratos e outros). Entretanto, o referido índice, ao adotar ponderação baseada unicamente na quantidade de objetos e ao atribuir o mesmo peso para todos os quesitos avaliados, distorceu os resultados, na medida em que sugere, por exemplo, que a utilização de orçamentos não detalhados ou a inexistência de licença ambiental têm a mesma relevância que a ausência da publicação de um aviso de edital no Diário Oficial da União.

Logo, essa questão dos pesos dos quesitos avaliados merece uma discussão mais ampla, o que não foi objeto proposto nesse trabalho.

Quanto à proposição de novos instrumentos de transparência, a criação de um portal com informações específicas para obras de grande vulto, em ambiente web, com acesso livre, e que disponibilizasse as informações relativas a estudos, projetos, licenças, pareceres técnicos, licitações, orçamentos, composições de

³⁷ O jogo de planilha ocorre quando, em contratações pelo regime de empreitada por preço unitário, existem determinados itens com sobrepreço, embora o preço global da obra seja compatível com o de mercado. No decorrer da execução da obra, esses itens com sobrepreço têm seus quantitativos aumentados mediante aditivos contratuais, ocasionando desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração.

custos, contratos, preços contratados seria instrumento ampliador da transparência na aplicação de recursos em obras públicas.

Por fim, não obstante o presente trabalho ter atingido os objetivos gerais e específicos, sugere-se o seguinte:

- i) individualizar os achados de auditoria constantes do roteiro de auditoria de obras do TCU relacionados com a transparência na aplicação de recursos em obras públicas, de modo a permitir a extração imediata de informações gerenciais acerca desse tema;
- ii) em futuros estudos, avaliar a possibilidade de estabelecer pesos diferenciados para os tipos de achados relativos à transparência na aplicação de recursos em obras públicas, utilizando critérios de relevância, bem como a relação existentes entre esses achados e outros mais graves, a exemplo do sobrepreço e do superfaturamento;
- iii) incentivar a discussão acerca da criação de um portal de transparência específico para obras de grande vulto, em ambiente web, com acesso livre, que disponibilize informações mais detalhadas do que aquelas atualmente disponibilizadas nos grandes portais do Governo Federal;
- iv) avaliar a qualidade e fidedignidade das informações contidas nos grandes sistemas gerenciais do governo federal que contemplem informações relacionadas com a aplicação de recursos em obras públicas, a exemplo do SIASG e do SICONV.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiechers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira da. **Convênios e Tomadas de Contas Especiais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização**. Brasília: Editora Fórum, 2009.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. **Institucional**. Disponível em < <http://www.codevasf.gov.br/empresa>>. Acesso em: 3 out 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 1**, de 23 de janeiro de 1986, dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 6**, de 24 de janeiro de 1986, dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=29>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 9**, de 3 de dezembro de 1987, dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 237**, de 19 de dezembro de 1997, dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar 2011.

BRASIL. **Decreto Federal 5.482**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,

Brasília, DF, 1º jul. 2005. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>.
Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. **Decreto Federal 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>.
Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. **Decreto Federal 7.472**, de 4 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Integração Nacional e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7472.htm>.
Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. **Apresentação e histórico**. Disponível em <<http://www.dnocs.gov.br/>>. Acesso em: 3 out 2011.

BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.
Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. **Lei 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. **Lei 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 1992. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. **Lei 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. **Lei 9.784**, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. **Lei 10.524**, de 25 de julho de 2002. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10524.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. **Lei 10.650**, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. **Lei 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. **Lei 11.578**, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 nov. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. **Lei 11.653**, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. **Lei 12.465**, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Apresentação e histórico**. Disponível em < <http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 3 out 2011.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria 42**, de 14 de abril de 1999, atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, e do Controle e da Transparência. **Portaria Interministerial 140**, de 16 de março de 2006, disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_interministerial.pdf>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, e do Controle e da Transparência. **Portaria Interministerial 127**, de 29 de maio de 2008, estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 mai. 2008. Disponível em: <https://convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Adin 244-9/RJ**, de 11 de setembro de 2002, reconheceu modalidades de participação popular na administração pública. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=244&processo=244>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 715/2004-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.100/2005-TCU-1ª Câmara**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 549/2006-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário**. Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações.

Recomendações. Disponível em:

<<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.385/2006-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 946/2007-TCU-Plenário.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.939/2007-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.165/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.404/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.802/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.803/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.983/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.988/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.049/2008-TCU-Plenário.**

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.140/2008-TCU-Plenário.**

Consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União referentes ao exercício de 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 658/2009-TCU-Plenário.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.341/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.436/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.717/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.781/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.854/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.234/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário**. Consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União referentes ao exercício de 2009. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.368/2009-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 112/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 559/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.515/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.756/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.844/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.075/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.292/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.384/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.387/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário**. Consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União realizados no exercício de 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.103/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.268/2010-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 446/2011-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.270/2011-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.667/2011-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.282/2011-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.450/2011-TCU-Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa 57, de 1º de setembro de 2008** (revogada). Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa 63, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>>. Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República – exercício 2009**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/index.htm>. Acesso em: 22 mai. 2011.

BRAUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. **Como licitar obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

HOMERCHER, Evandro T. **O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa**. Porto Alegre: Padereus, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Construindo uma nova gestão pública** (artigo). Natal: Escola de Governo do Rio Grande do Norte, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. **Obras públicas**: tirando suas dúvidas. Belo Horizonte, MG : Fórum, 2010.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

KONDO, Seiichi (organizador). **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social**: reformando a administração para a sociedade. In Prêmio Serzedello Côrrea 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Públicas / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Côrrea, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm (organizador); **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002.

ANEXO A – Relação de fiscalizações que compuseram a amostra

Ano	Processo	Tipo	Objeto	PT	Órgão
2008	12379/2008-5	Adutora	(PAC) Adutora Acauã - PB	18.544.0515.3631.0000	Dnocs
2008	008.003/2008-4	Barragem	(PAC) Construção da Barragem Congonhas / MG	18.544.0515.3735.0000	Dnocs
2008	6501/2008-8	Barragem	Construção da Barragem Figueiredo - Alto Santo - CE	18.544.0515.1851.1300	Dnocs
2008	8002/2008-7	Barragem	Construção da Barragem Berizal /MG	18.544.0515.3715.0000	Dnocs
2008	9404/2008-8	Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	18.544.1036.5900.0000	MI
2008	12300/2008-5	Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi / RN	18.544.0515.109J.0024	Dnocs
2008	8896/2008-7	Irrigação	(PAC) Implantação da 2ª fase do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí	20.607.1038.5950.0000	Dnocs
2009	7299/2009-0	Barragem	(PAC) Construção da Barragem Congonhas / MG	18.544.0515.3735.0000	Dnocs
2009	9209/2009-1	Barragem	Construção da Barragem Berizal /MG	18.544.0515.3715.0000	Dnocs
2009	10327/2009-8	Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	18.544.1036.5900.0000	MI
2009	10332/2009-8	Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	18.544.1036.12EP.0020	MI
2009	8137/2009-6	Irrigação	(PAC) Implantação da 2ª fase do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí	20.607.0379.1021.0022	Dnocs
2009	8514/2009-3	Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi / RN	20.607.0379.100N.0024	Dnocs
2009	10477/2009-5	Irrigação	(PAC) Implantação Perímetro de Irrigação Baixo de Irecê (59.375 ha)/BA	20.607.0379.5314.0000	Codevasf
2009	12106/2009-6	Irrigação	(PAC) Perímetro de irrigação Jacaré - Curitiba (3.150 ha) / SE	20.607.0379.1622.0000	Codevasf
2009	8622/2009-0	Irrigação	(PAC) Implantação Perímetro Irrigação Salitre / BA (31.305 ha)	20.607.0379.1692.0000	Codevasf
2010	13270/2010-9	Adutora	(PAC) Implantação do Sistema Adutor na Região de Guanambi/BA	06.182.1027.8348.4000	Codevasf
2010	30174/2010-4	Barragem	(PAC) Construção da Barragem Fronteiras situada no Rio Poty/CE	18.544.0515.11AA.0023	Dnocs
2010	9044/2010-8	Barragem	(PAC) Construção da Barragem Congonhas / MG	18.544.0515.3735.0000	Dnocs
2010	9828/2010-9	Barragem	Construção da Barragem Berizal /MG	18.544.0515.3715.0000	Dnocs
2010	11615/2010-9	Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste) Na Região Nordeste	18.544.1036.12EP.0020	MI
2010	11616/2010-5	Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	18.544.1036.5900.0000	MI
2010	29539/2010-2	Canal	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	18.544.1036.12EP.0020	MI
2010	13641/2010-7	Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe - 2a Etapa - com 10.595ha no Estado do Piauí	20.607.0379.1028.0022	Dnocs
2010	8662/2010-0	Irrigação	(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi / RN	20.607.0379.100N.0024	Dnocs
2010	15097/2010-2	Irrigação	(PAC) Implantação Perímetro Irrigação Salitre / BA (31.305 ha)	20.607.0379.1692.0000	Codevasf

ANEXO B – Resumo dos dados para aplicação do índice I

Dnocs			
Exercício	2008	2009	2010
Obras (amostra)	6	4	5
PT	6	4	5
Convênios	0	0	0
Contrato	7	6	8
Total de objetos	19	14	18

MI			
Exercício	2008	2009	2010
Obras (amostra)	1	2	3
PT	1	2	2
Convênios	2	0	0
Contrato	8	4	13
Total de objetos	12	7	17

Codevasf			
Exercício	2008	2009	2010
Obras (amostra)	-	3	2
PT	-	3	2
Convênios	-	1	0
Contrato	-	15	7
Total de objetos	-	22	11

ANEXO C – Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2008

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	6	1	0	0,00%	31,58%	1,75%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	1	16,67%		
	Subtotal		6	3	1		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	0	1	0	0,00%	0,00%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal		0	3	0		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	6	1	0	0,00%	31,58%	0,00%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		6	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	7	1	0	0,00%	36,84%	1,44%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	0	0,00%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	0	0,00%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	1	14,29%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	1	14,29%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	0	0,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	1	14,29%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	7	11	3	3,90%			
TOTAL						100,00%	96,81%

ANEXO D – Aplicação do índice I, MI, exercício 2008

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	1	1	0	0,00%	8,33%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal		1	3	0		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	2	1	0	0,00%	16,67%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal		2	3	0		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	1	1	0	0,00%	8,33%	0,00%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		1	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	8	1	0	0,00%	66,67%	0,00%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	0	0,00%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	0	0,00%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	0	0,00%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	0	0,00%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	0	0,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	0,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	8	11	0	0,00%			
TOTAL						100,00%	100,00%

ANEXO E – Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2009

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	4	1	0	0,00%	28,57%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal		4	3	0		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	0	1	0	0,00%	0,00%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal		0	3	0		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	4	1	0	0,00%	28,57%	0,00%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		4	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	6	1	0	0,00%	42,86%	0,65%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	0	0,00%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	1	16,67%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	0	0,00%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	0	0,00%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	0	0,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	0,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	6	11	1	1,52%			
TOTAL						100,00%	99,35%

ANEXO F – Aplicação do índice I, MI, exercício 2009

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	2	1	0	0,00%	28,57%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal	2	3	0	0,00%		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	0	1	0	0,00%	0,00%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal	0	3	0	0,00%		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	1	1	0	0,00%	14,29%	0,00%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		1	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	4	1	0	0,00%	57,14%	0,00%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	0	0,00%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	0	0,00%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	0	0,00%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	0	0,00%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	0	0,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	0,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	4	11	0	0,00%			
TOTAL						100,00%	100,00%

ANEXO G – Aplicação do índice I, Codevasf, exercício 2009

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	3	1	0	0,00%	13,64%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal		3	3	0		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	1	1	0	0,00%	4,55%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal		1	3	0		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	3	1	0	0,00%	13,64%	0,57%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	1	33,33%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		3	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	15	1	0	0,00%	68,18%	2,48%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	1	6,67%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	0	0,00%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	2	13,33%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	0	0,00%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	3	20,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	0,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
	Subtotal		15	11	6		
TOTAL						100,00%	96,95%

ANEXO H – Aplicação do índice I, Dnocs, exercício 2010

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	5	1	0	0,00%	27,78%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal		5	3	0		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	0	1	0	0,00%	0,00%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal		0	3	0		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	5	1	1	20,00%	27,78%	0,69%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		5	8	1		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	8	1	0	0,00%	44,44%	1,01%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	0	0,00%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	1	12,50%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	0	0,00%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	1	12,50%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	0	0,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	0,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	8	11	2	2,27%			
TOTAL						100,00%	98,30%

ANEXO I – Aplicação do índice I, MI, exercício 2010

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	3	1	0	0,00%	17,65%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal	3	3	0	0,00%		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	0	1	0	0,00%	0,00%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal	0	3	0	0,00%		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	1	1	0	0,00%	5,88%	0,00%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		1	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	13	1	0	0,00%	76,47%	6,95%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	0	0,00%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	0	0,00%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	0	0,00%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	0	0,00%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	13	0,00%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	100,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	13	11	13	9,09%			
TOTAL						100,00%	93,05%

ANEXO J – Aplicação do índice I, Codevasf, exercício 2010

Área	Achado	Obj.	Quesit.	Qtde de achados	Ocorr.	Fator ponder.	Pont. Ponder.
Orçamento Público	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano	2	1	0	0,00%	18,18%	0,00%
	Início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual		1	0	0,00%		
	Ausência de Programa de Trabalho específico para a obra		1	0	0,00%		
	Subtotal	2	3	0	0,00%		
Transf. de recursos	Falta de publicidade devida ao convênio/alteração	0	1	0	0,00%	0,00%	0,00%
	O convênio não foi cadastrado no SIAFI antes de iniciada sua execução ou alteração		1	0	0,00%		
	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas		1	0	0,00%		
	Subtotal	0	3	0	0,00%		
Meio ambiente	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local	2	1	0	0,00%	18,18%	0,00%
	Obra licitada sem Licença Prévia		1	0	0,00%		
	Obra iniciada sem Licença de Instalação		1	0	0,00%		
	Empreendimento em funcionamento sem a Licença de Operação		1	0	0,00%		
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas		1	0	0,00%		
	Ausência de publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor		1	0	0,00%		
	Inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra		1	0	0,00%		
	Ausência ou irregularidade na realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Subtotal		2	8	0		
Licitação / contrato	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente ou ilimitada	7	1	0	0,00%	63,64%	1,65%
	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado		1	0	0,00%		
	Descrição do PT presente no Edital / Contrato incompatível com aquela constante nas leis orçamentárias		1	0	0,00%		
	Falhas relativas à publicidade do edital de licitação		1	1	14,29%		
	Licitação de obra de grande vulto sem prévia realização de audiência pública (1)		1	0	0,00%		
	Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital/contrato/aditivo (2)		1	0	0,00%		
	Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra (2)		1	0	0,00%		
	Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado (2)		1	0	0,00%		
	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.		1	1	14,29%		
	Ausência de cadastramento de contrato no SIASG		1	0	0,00%		
	Falta de publicidade devida ao contrato/aditivo		1	0	0,00%		
Subtotal	7	11	2	2,60%			
TOTAL						100,00%	96,35%

ANEXO K – Aplicação do índice II

Área	Parâmetros	Critérios de avaliação	MI	Dnocs	Codevasf	
Informações acerca dos empreendimentos	Síntese do empreendimento	Informações técnicas, resumos, etc.	5,56%	5,56%	5,56%	
	Estudos e projetos	Disponibilização dos documentos: viabilidade, EIA, RIMA, projetos básico e executivo	1,00% (1)	0,00%	0,00%	
	Licenças, outorgas, alvarás	Disponibilização dos documentos e dos pareceres que o subsidiaram	5,56%	0,00%	0,00%	
Divulgação de licitações	Avisos	Informações	5,56%	5,56%	5,56%	
	Editais	Disponibilização dos documentos	5,56%	5,56%	5,56%	
	Anexos do edital	Disponibilização dos documentos	5,56%	0,00%	5,56%	
	Projeto básico	Disponibilização dos documentos	0,00%	0,00%	5,56%	
	Orçamento-base	Disponibilização do orçamento sintético	Disponibilização do orçamento sintético	5,56%	0,00%	5,56%
			Disponibilização das composições de preços unitários	5,56%	0,00%	5,56%
	Procedimento licitatório	Disponibilização dos documentos: questionamento, atas, relatórios, recursos, impugnações, pareceres	1,00% (2)	0,00%	5,56%	
Sistema referencial de custos próprio	Existência	n/a	0,00%	5,56%	5,56%	
	Disponibiliza o acesso livre na internet	Sintético	0,00%	5,56%	0,00%	
		Analítico	0,00%	0,00%	0,00%	
	Atualização	Disponibilização de preços atualizados (pesquisa de mercado)	0,00%	2,78% (3)	0,00%	
Sistema de acompanhamento de obras	Existência	Disponibilização de acesso livre na internet	0,00%	0,00%	0,00%	
	Atualização	Periodicidade	0,00%	0,00%	0,00%	
	Contratos e aditivos	Disponibilização dos documentos	0,00%	0,00%	2,78% (4)	
	Preços contratados	Disponibilização da planilha dos serviços contratados com os respectivos preços	0,00%	0,00%	0,00%	
	TOTAL			40,92%	30,58%	52,82%

Notas:

- (1) Recebeu apenas 1/5 da nota, pois disponibiliza apenas o RIMA na internet.
- (2) Recebeu apenas 1/5 da nota, pois disponibiliza apenas os questionamentos e as suas respostas.
- (3) Recebeu apenas ½ da nota, pois a atualização tem periodicidade e por não disponibilizar os critérios e procedimentos utilizados para fins de atualização.
- (4) Recebeu ½ da nota, pois, embora disponibilize informações acerca do contrato, não disponibiliza os respectivos termos e os seus aditivos.