

Transparência e Qualidade de dados de contratos nos Tribunais de Contas

Junho/2021

Avaliação da abertura de dados a partir de análise de contratação de fornecedores para alimentação escolar em entes subnacionais



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

Junho/2021

DIREÇÃO EXECUTIVA

Manoel Galdino

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Juliana Sakai

PESQUISA

Bianca Berti

Jessica Voigt

Jonas Coelho

REDAÇÃO

Bianca Berti

FINANCIAMENTO

Tinker
Foundation

Introdução

O efetivo exercício do controle social pela sociedade civil e pelos cidadãos interessados depende de uma série de condições. Um pré-requisito fundamental é a garantia da transparência pública e do acesso a informação. Não existem, contudo, dados acessíveis e comparáveis de contratos de compras públicas nos municípios e estados. A única forma de contornar essa ausência de informação é por meio dos órgãos de controle, que têm o dever de processar e armazenar esses dados para realizar seus objetivos de controle externo, em particular os Tribunais de Contas.

A Transparência Brasil decidiu, portanto, averiguar a transparência e qualidade dos dados dos Tribunais de Contas em contratos de alimentação escolar, um conjunto importante dos contratos feitos pelos estados e municípios. A oferta de alimentação escolar na rede pública de ensino é uma importante política pública, que movimenta bilhões de reais e é frequentemente alvo de acusações de fraudes e corrupção.

Neste contexto descentralizado, portanto, o papel das cortes em promover transparência e o controle social é fundamental. Apesar desse alto potencial de contribuição ao controle social e da obrigatoriedade de transparência, os resultados da busca pelas informações mostram que as cortes são opacas. Em um universo de 32 TCs subnacionais (26 TCs de estados, 3 de municípios, 2 de capitais e um do Distrito Federal¹), encontramos uma série de obstáculos para obtenção dos dados de contratações públicas. Avaliamos tanto os dados fornecidos pelos TCs pela via da transparência passiva quanto aqueles já publicados por eles em transparência ativa quando aplicável, mediante critérios

¹ Os Tribunais de Contas do Estado realizam a análise das contas das gestões estaduais e municipais, exceto nos casos em que exista Tribunal de Contas dos Municípios. Quando há Tribunal de Contas dos Municípios, como nos estados da Bahia, Goiás e Pará, o TCE fiscaliza somente a gestão estadual. No caso dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, os TCEs fiscalizam a gestão estadual e as dos municípios do estado, à exceção das capitais que possuem Tribunais de Contas próprios (TCM-SP e TCM-RJ).

objetivos baseados no mínimo de informações necessárias para possibilitar o controle social sobre as compras públicas e licitações.

Em alguns casos, foram detectadas dificuldades no cumprimento de determinações básicas da LAI, como os prazos para resposta às solicitações de acesso a informação. Quanto ao conteúdo dessas respostas, o cenário se mostra igualmente preocupante: apenas seis dos Tribunais efetivamente concederam a informação de maneira organizada e razoavelmente completa.

Este esforço resultou na construção dos Índices de Transparência e de Qualidade de Informações sobre Contratações Públicas dos Tribunais de Contas. Os indicadores produzidos jogam luz sobre as condições dos dados custodiados pelas cortes de contas brasileiras, mostram possíveis caminhos a serem replicados e evidenciam a urgente necessidade de melhoria na gestão de informações contratuais.

Além de apontar para a necessidade de aumentar os níveis de transparência e a capacidade de controle social como um fator para melhoria da gestão, a ausência de dados estruturados em contratações públicas revela fraquezas na capacidade técnica dos TCs em realizar eficientemente suas funções de controle externo.

Metodologia

Coleta de dados

Para obter os dados necessários para a realização do controle social sobre as compras relacionadas ao PNAE, enviamos pedidos de acesso a informação aos 32 Tribunais de Contas subnacionais, nos termos da LAI, solicitando as seguintes informações em formato aberto e legível por máquina:

“1. Base de dados contendo todos os contratos firmados a partir de 2017, [no estado e municípios], para aquisição de gêneros alimentícios, de refeições prontas e/ou contratação de serviço de fornecimento de merenda escolar que inclua os seguintes dados:

Nome do município ou estado contratante;

Modalidade de licitação;
Número do processo licitatório;
Valor total do contrato;
Nome da empresa contratada;
CNPJ da empresa contratada;
Vigência do contrato;
Dotação orçamentária;
Modo de fornecimento;
Descrição do objeto contratado;
Quantidade/unidade do objeto contratado;
Preço unitário por objeto contratado;
Preço total (quantidade x preço unitário);
Nos casos de dispensa de licitação, justificativa para a dispensa;

2. Base de dados contendo todos os editais de licitação abertos a partir de 2017, [no estado e municípios], para aquisição de gêneros alimentícios, de refeições prontas e/ou contratação de serviço de fornecimento de merenda escolar que inclua os seguintes dados:

Nome do município ou estado contratante;
Modalidade de licitação;
Número do edital;
Valor/orçamento estimativo do edital;
CNPJ dos participantes candidatos;
Nome dos participantes candidatos;
CNPJ dos participantes homologados;
Nome dos participantes homologados;
Descrição do objeto contratado;
Quantidade/unidade do objeto contratado;
Preço unitário por objeto contratado;
Preço total (quantidade x preço unitário);”.

Critérios de avaliação

Tomando por base as respostas fornecidas ao pedido acima, a Transparência Brasil construiu dois índices: o primeiro avalia as condições gerais de transparência de cada TC, englobando aspectos tanto de transparência ativa quanto passiva.

O segundo índice avalia a completude e qualidade de informações em duas dimensões: (I) referente aos dados de licitações e eventuais dispensas e (II) referente aos dados fornecidos sobre os contratos públicos e sua execução.

Neste segundo índice, as pontuações referentes aos critérios das dimensões (I) e (II) são ponderadas pelo fator (III), que corresponde à proporção de jurisdicionados para os quais o Tribunal de Contas avaliado efetivamente possui dados.

Os critérios utilizados para a pontuação dos Índices de Transparência e Qualidade de Informações estão descritos abaixo:

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA

- 1 Foi possível realizar o pedido?
- 2 O pedido foi respondido (dentro do prazo)?
- 3 Acesso a informação foi concedido?
- 4 Os dados estão em transparência ativa?
- 5 Os dados estão em formato aberto e legível por máquina?
- 6 É possível distinguir o que é dado de contratação de alimentação escolar dos demais dados?

ÍNDICE DE QUALIDADE DE INFORMAÇÕES CONTRATUAIS

I. DADOS DE LICITAÇÕES

- 1 No mesmo lugar (página ou conjunto de arquivos) que está a licitação, está também a dotação orçamentária?

- 2 Nos casos de dispensa de licitação, há justificativa para a dispensa?
- 3 Nos dados de licitação, consta nome do município ou estado contratante?
- 4 Existe informação sobre a modalidade de licitação?
- 5 Existe número do edital de licitação?
- 6 Existe valor/orçamento estimativo do edital?
- 7 Existe CPF/CNPJ dos participantes candidatos?
- 8 Existe CPF/CNPJ dos participantes homologados?
- 9.1 Existe nome dos participantes pessoa jurídica homologados?
- 9.2 Existe nome dos participantes pessoa física homologados?
- 10 Existe descrição do objeto licitado?
- 11 Existe quantidade/unidade do objeto licitado?
- 12 Existe preço unitário por objeto licitado?
- 13 Existe data de abertura da licitação?
- 14 Existe data de homologação da licitação?
- 15 Existe data de adjudicação da licitação?

II. DADOS DE CONTRATOS

- 16 Nos dados de contrato, consta nome do município ou estado contratante?
- 17 É possível conectar o contrato à licitação?
- 18 Existe informação do número do processo licitatório?
- 19 Existe valor total do contrato?
- 20.1 Existe CNPJ da empresa contratada?
- 20.2 Existe CPF da pessoa contratada, quando pessoa física?
- 21 Existe vigência do contrato?
- 22 Existe descrição do modo de fornecimento?
- 23 Existe descrição geral do objeto contratado?
- 24 Existe descrição por item do objeto contratado?
- 25 Existe quantidade/unidade do objeto contratado?
- 26 Existe preço unitário por objeto contratado?
- 27 Existe um identificador único para cada etapa do pagamento

(empenho, liquidação e pagamento)?

28 É possível identificar a origem do recurso empenhado (PNAE, estadual ou municipal)?

III. FATOR DE PONDERAÇÃO

- ❖ Relação entre a quantidade de jurisdicionados (estados e municípios) para os quais o TC possui dados e o total de entes pelo qual é responsável.²

A informação a que se refere o fator (III) é particularmente importante uma vez que, em muitos casos, quem alimenta os sistemas de licitações e contratos geridos pelos TCs são os próprios jurisdicionados. Com frequência, a prestação de contas não é realizada de maneira apropriada, de forma que as bases de dados das licitações e contratos acabam por ficar incompletas e inconsistentes.

A ausência das informações solicitadas é custosa para os TCs, na medida em que revela impossibilidade de fiscalizar as compras públicas. Assim, tribunais que possuem informações de poucos jurisdicionados pontuam proporcionalmente menos, pois efetivamente não detêm os dados de contratos e licitações na completude necessária para a fiscalização destes.

À exceção do critério (III), que corresponde a uma proporção, cada item de ambos os índices recebeu uma pontuação de 0 ou 1, sendo 0 para o caso de resposta negativa ou ausência do dado em questão e 1 para resposta positiva ou presença do dado.

Em relação ao item 3 do Índice de Transparência (concessão do acesso à informação solicitada), houve muita variação na qualidade das respostas fornecidas pelos Tribunais, de forma que optou-se por classificar as respostas

² Os Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Goiás e Pará fiscalizam apenas a gestão estadual. Já os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro só fiscalizam as referidas capitais, de forma que os TCEs desses estados fiscalizam os demais municípios.

em uma escala contínua de 0 a 1, e posteriormente reclassificar os *scores* acima de .5 como 1, e abaixo de .5 como 0.

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), por exemplo, a informação não somente foi concedida como já estava organizada em transparência ativa, em uma API³ bem estruturada e contendo os dados solicitados de maneira completa, o que justifica sua pontuação máxima. Já no caso do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), em contrapartida, a informação foi concedida em duas planilhas, uma para contratos e outra para licitações, mas os dados estavam incompletos e um dos arquivos enviados estava corrompido, de forma que sua pontuação neste critério, na escala contínua, foi de 0,2.

Também foram encontradas inconsistências importantes nos itens do Índice de Qualidade de Informações. A princípio, os critérios das dimensões (I) e (II) são razoavelmente objetivos, de forma que somente seria necessário atestar sua presença ou ausência. Contudo, as recorrentes falhas na inserção de dados nos sistemas de licitações e contratos dos TCs por parte dos entes jurisdicionados torna a avaliação mais difícil.

Não obstante, entendemos que não seria possível avaliar a completude das informações nesse nível de detalhe para todos os TCs. O fato de poucos deles terem fornecido dados em formato legível por máquina impossibilitou a automatização do processo de checagem da ausência de preenchimento de campos. Os cálculos utilizados em ambos os índices, bem como a pontuação detalhada de cada TC, podem ser conferidos nos anexos ao final do relatório.

Índice de Transparência

O Índice de Transparência avalia as condições da transparência ativa e passiva dos Tribunais de Contas. Em um primeiro momento, a solicitação foi

³ *Application Programming Interface*. Conjunto de rotinas e padrões de programação que permitem o acesso automatizado a dados estruturados

gentilmente encaminhada aos tribunais pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) em forma de ofício. Contudo, constatada a baixa taxa de resposta, remetemos a mesma demanda a cada um dos Tribunais de Contas analisados via formulário de acesso a informação, nos termos da LAI.

Os pedidos de informação foram realizados, em sua maioria, entre outubro e novembro de 2019⁴. Os resultados da avaliação realizada a partir das respostas foram previamente compartilhados com todos os órgãos por intermédio da Atricon em dezembro de 2020, para que apontassem eventuais inconsistências. Os TCs tiveram mais de 30 dias para comentários e não houve qualquer manifestação.

Tabela 1. Índice de Transparência dos Tribunais de Contas

Posição	Tribunal de Contas	Índice
1º	TCE-MT, TCE-PE, TCE-PB, TCE-RS, TCM-PA	100,0
2º	TCE-AM, TCE-MG, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RR, TCM-GO	83,3
3º	TCE-AC, TCE-MA, TCE-PI, TCE-TO, TCM-BA, TCM-RJ	66,7
4º	TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-RN, TCE-SC	50,0
5º	TCE-GO, TCE-MS, TCE-PA, TCE-RO, TCE-SE, TCE-SP, TCM-SP, TCDF	33,3
6º	TCE-AL, TCE-AP	16,7

O cenário descrito pelo Índice de Transparência é preocupante: de um universo de 32 TCs avaliados, apenas 5 deles – aproximadamente 15% – foram capazes de atender a todas as condições básicas de transparência. 31% dos TCs

⁴ Em 5 casos (TCE-BA, TCE-AL, TCE-AP, TCM-SP, TCDF) não havia sido possível realizar o pedido via LAI na época devido a problemas técnicos nos sistemas de e-SIC e/ou Ouvidoria, e por isso reenviamos as solicitações em dezembro de 2020 e janeiro de 2021.

obtiveram pontuação menor que 50, não atendendo nem a metade dos critérios.

Cada posição no índice se refere ao atendimento incremental dos seis critérios de transparência descritos na seção Metodologia. Os itens possibilitam a análise aprofundada dos dados fornecidos pelos jurisdicionados, além da utilização dessas informações pela sociedade civil.

Apenas 28% dos TCs publicam as informações contratuais em transparência ativa e apresentam dados em formato aberto e legível por máquinas. Ao verificarmos quantos dos TCs permitem que se filtrem as informações para encontrar somente os contratos e licitações referentes à alimentação escolar, o percentual cai para 19%.

Merece destaque o TCE-RS, que atingiu a nota máxima no Índice de Transparência. A corte demonstrou dispor de uma ampla base de informações para todo o processo de compra pública, desde a fase licitatória até os pagamentos, passando também pela contratação. Além disso, os dados são disponibilizados de forma estruturada, o que permite a conexão entre eles através de identificadores únicos para cada processo de compra.

Merecem especial atenção também os TCs do estado de Pernambuco e dos municípios de Goiás. Ambos possuem dados estruturados de forma a permitir uma análise precisa do processo de compras pelos municípios. Infelizmente, no entanto, o TCM-GO não disponibiliza os dados ativamente em formato aberto e processável por máquina, prejudicando o controle social. Foi possível obter esses dados via pedido de acesso a informação, mas o ideal seria que estivessem disponíveis para acesso no portal de transparência do Tribunal, possibilitando consulta atualizada de novos processos.

Esse conjunto de TCs, no entanto, é excepcional em relação aos demais, como é possível notar a partir da pontuação obtida pela maioria das cortes analisadas. Os TCs da última posição, que obtiveram pontuação de 16,7 – TCE-AP e TCE-AL –, foram capazes de atender somente ao critério mais básico: a disponibilidade de meio para envio de solicitação de acesso a informação. No caso do TCE-AP, a resposta ultrapassou o prazo previsto pela LAI em cerca de 30 dias, e a

informação solicitada não foi concedida. Já para o pedido enviado ao TCE-AL, não houve sequer resposta.

À exceção do TCM-SP⁵, todos os TCs da quinta posição responderam negativamente aos pedidos e eventuais recursos, não concedendo a informação requerida ou indicando sistemas de transparência ativa que não continham as informações solicitadas de maneira minimamente estruturada e organizada. A dificuldade em fornecer os dados solicitados demonstra que ou eles não são coletados sistematicamente pelos tribunais, ou não estão organizados de maneira adequada para serem acessados e concedidos conforme assegura a LAI. Ambas as possibilidades representam sérios problemas, tanto em termos da garantia da transparência pública, prejudicada por uma gestão insatisfatória das informações, quanto de ineficiência e ineficácia na sua função primordial de fiscalização, diante da ausência de dados estruturados.

Houve casos em que Tribunais de Contas responderam às solicitações afirmando que os dados requisitados não seriam de sua responsabilidade. Considerando, porém, que as informações sobre licitações e contratos firmados pelos jurisdicionados são essenciais para o trabalho das cortes, coletá-las e organizá-las internamente se faz necessário e é parte de seu papel enquanto instituições de controle externo e fiscalização.

Nesse contexto, o disposto no artigo 8º da Lei de Acesso a Informação (grifo nosso) torna evidente que a resposta não é cabível nem razoável e que é responsabilidade dos TCs conceder tais informações ao cidadão:

“É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles **produzidas ou custodiadas**”.

⁵ O TCM-SP concedeu informações, mas respondeu fora do prazo.

Qualidade de Informações

O Índice de Qualidade de Informações avalia a completude e qualidade de informações em duas dimensões: (I) referente aos dados de licitações e eventuais dispensas e (II) referente aos dados fornecidos sobre os contratos públicos e sua execução. É importante lembrar que estas dimensões correspondem especificamente às informações sobre compras públicas de alimentação escolar.

Neste segundo índice, as pontuações nos critérios das dimensões (I) e (II) são ponderadas pelo fator (III), a proporção de jurisdicionados para os quais o Tribunal de Contas avaliado efetivamente possui dados. Essa informação é particularmente importante, uma vez que, como mencionado anteriormente, há muitos casos em que o preenchimento de dados nos sistemas de licitações e contratos geridos pelos TCs é feito pelos próprios jurisdicionados, e com frequência esse trabalho não é realizado de maneira apropriada.

Apesar das dificuldades, há bons exemplos. O rigoroso conjunto normativo do TC gaúcho resulta em um alto grau de adesão pelos municípios, que prestam contas de forma tempestiva e atualizada através do sistema desenvolvido pelo Tribunal. Se não fornecerem informações em até cinco dias úteis a partir da data em que um evento do processo licitatório (publicação do edital, homologação etc) acontece, os responsáveis podem ser multados e ter suas contas reprovadas.⁶ Nas análises feitas pela Transparência Brasil, foi possível observar que há dados recentes de praticamente todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul no portal do TCE-RS.

O TCE-RJ, por sua vez, integra em seu sistema todas as fases de receitas e despesas, e tem alcançado resultados melhores na qualidade dos dados desde que impôs aos jurisdicionados que os carregamentos de informações sejam cronológicos, de forma que o município precisa prestar todas as contas de um

⁶ Art. 13 da Instrução Normativa N° 13/2017 do TCE-RS. Acessado em 26.mai.2021.

mês para poder realizar as dos seguintes. Infelizmente os dados não estão disponíveis em transparência ativa para o monitoramento cidadão.

A ausência de informações detalhadas sobre processos de compras dos jurisdicionados é custosa para os Tribunais de Contas e decerto impossibilita seu trabalho de fiscalização das compras públicas. Os que possuem informações de poucos jurisdicionados pontuam proporcionalmente menos, pois efetivamente não detêm os dados de contratos e licitações na completude necessária para a fiscalização destes.

Tabela 2. Índice de Qualidade de Informações dos Tribunais de Contas

Posição	Tribunal de Contas	Qualidade
1º	TCE-RS	90,5
2º	TCM-GO, TCM-PA	83,3
3º	TCE-PR	76,7
4º	TCE-PE	69,6
5º	TCE-MT	58,8
6º	TCE-RJ	47,6
7º	TCE-MG	46,7
8º	TCM-RJ, TCM-SP	43,3
9º	TCE-MA	40,0
10º	TCE-PB	38,2
11º	TCE-AM	35,5
12º	TCE-PI	34,0
13º	TCE-AC, TCE-PA	33,3
14º	TCE-CE	27,4
15º	TCE-ES	25,3
16º	TCE-RN	22,9

17º	TCM-BA	20,0
18º	TCE-SC	18,0
19º	TCE-RR	14,2
20º	TCE-BA	13,3
21º	TCE-TO	12,3
22º	TCE-SP	1,1
23º	TCDF, TCE-AL, TCE-AP, TCE-GO, TCE-MS, TCE-RO, TCE-SE	0,0

O Índice de Qualidade de Informações também traz resultados preocupantes: 81% dos TCs analisados obtiveram pontuação inferior a 50 (de um máximo de 100). Dentre estes, houve 7 casos em que os tribunais não pontuaram, ou seja, não disponibilizaram nenhuma das informações solicitadas de maneira organizada. Por se tratar de um índice de avaliação mais detalhada, é possível traçar os principais problemas encontrados em relação à qualidade de informações fornecidas pelos TCs:

1. Inconsistência no preenchimento dos dados nos sistemas;
2. Ausência de informações de grande parte dos jurisdicionados;
3. Falta de estruturação dos dados em transparência ativa;
4. Predominância de formatos fechados;
5. Impossibilidade de processamento por máquina.

O primeiro ponto compreende casos de preenchimento parcial de dados sobre licitações e contratos nos sistemas dos próprios Tribunais de Contas. Durante a análise dos itens fornecidos, seja em transparência ativa ou passiva, nos deparamos diversas vezes com a ausência de alguma informação específica que era requerida pelo sistema e deveria ter sido preenchida.

Mesmo nos Tribunais de Contas que haviam pontuado razoavelmente bem em uma primeira análise realizada a partir de amostras limitadas, investigações

mais aprofundadas em suas bases de dados revelaram inconsistências nas informações inseridas.

Por exemplo, no caso do TCE-RS, prefeituras diversas vezes preenchiam informações de quantidades dos itens adquiridos em medidas incorretas. Análise da Transparência Brasil⁷ identificou que quase 10% de alguns itens relatados pelos municípios gaúchos em 2020 apresentavam preenchimento incorreto de dados. Em geral, isso se refere a compras de diversas unidades preenchidas como se fossem um único item. A plataforma do TCE-RS possui campos para identificar compras de itens em diversas medidas (caixas, peso, unidade etc), porém muitas vezes essa opção é ignorada pelos municípios quando do envio das informações.

No caso do TCE-PE, identificou-se que os jurisdicionados preencheram informações no campo incorreto em quase 90% dos itens analisados, impossibilitando inicialmente uma análise que ligasse itens adquiridos aos respectivos contratos. Após contato com o Tribunal, a informação foi corrigida.

A descentralização do preenchimento dos dados para a responsabilidade de cada ente jurisdicionado torna a produção de dados com qualidade um desafio. Embora haja procedimentos estatísticos de validação de dados que facilitam a identificação de algumas incongruências ou ausência de informações, é o efetivo uso desses dados – seja por auditores do Tribunal, seja pela sociedade civil – que levará à detecção de problemas maiores na prestação de contas. Assim, a falta de qualidade dos dados indica fraquezas no controle. Se o estado é grande demais para ser controlado, é urgente que se estimule o controle social. O que fica evidente, contudo, é que não há tampouco o cuidado em garantir o preenchimento das informações em sua totalidade, nem uma revisão adequada

⁷ [Compras emergenciais no RS: opacidade e padrões](#)

dessas falhas por parte dos TCs, e pouca transparência na publicação dessas informações.

O segundo problema se relaciona intimamente com o primeiro: a completa ausência de informações de licitações e contratos relativos à merenda para grande parte dos jurisdicionados. Isso representa mais uma grande lacuna nos dados, o que impede que se fiscalize a política pública.

Diferentemente do primeiro ponto, contudo, não se trata da ausência de pedaços específicos de informações, mas de um número significativo de municípios para os quais o TC responsável não tinha informação alguma. Em 40% dos TCs analisados, a informação sobre licitações e contratos de merenda disponibilizada cobria menos de 80% dos municípios jurisdicionados. Como resultado, há um verdadeiro apagão de dados desse tipo sobre uma parcela significativa de municípios.

Destacam-se aqui os casos do TCE-SP, TCE-RR e TCE-TO, cuja cobertura de informações sobre seus jurisdicionados foi de 33%, 26,7% e 23%, respectivamente, valores extremamente baixos. É difícil acreditar que a fiscalização das compras e contratações públicas seja realizada de maneira efetiva nesses órgãos.

Os três últimos pontos se referem a problemas de estruturação, sistematização e transparência dos dados. Em relação ao primeiro aspecto, destaca-se que a maior parte dos dados avaliados só pôde ser obtida mediante pedido de acesso a informação. Não haviam sido disponibilizados em transparência ativa nos respectivos portais, mesmo nos casos de TCs que contam com sistemas internos desenvolvidos especificamente para coletar essas informações – e que portanto, em tese, já as teriam de forma organizada. Isso revela uma ausência de preocupação em assegurar a transparência pública desses processos.

Quanto aos pontos referentes à predominância de formatos fechados e impossibilidade de processamento dos dados por máquina, além de significarem maiores entraves para o uso dessas informações pela sociedade civil, revelam a baixa qualidade na gestão interna de informações. Em 13% dos pedidos⁸, a informação foi concedida por meio de documentos em formato PDF, ainda que todos os pedidos de informação destacassem a necessidade de concessão da informação estruturada e em formato aberto.

Documentos textuais em formatos fechados representam um grande entrave para a compreensão das informações mais relevantes para a fiscalização, assim como inviabilizam a realização de análises tempestivas, uma vez que requerem extenso trabalho humano para extrair manualmente os dados realmente importantes.

Ainda que se possa utilizar ferramentas treinadas para leitura e extração automatizada de dados dos documentos PDF, a completa ausência de padrões para esses documentos entre os entes jurisdicionados também impossibilitaria que se realizasse esse tipo de automação de forma generalizada. Em outras palavras, seria necessário reajustar o código cada vez que se fosse extrair os dados dos documentos de cada município e estado diferente, pois cada um destes entes dispõe as informações da maneira que julga melhor.

A desorganização e despadronização das informações públicas nesses casos demonstra, na melhor das hipóteses, um profundo desconhecimento sobre as discussões e iniciativas de dados abertos no setor público. Na esfera internacional, a discussão se faz presente e relevante no mínimo desde 2011, quando da formação da Open Government Partnership, iniciativa multilateral que conta com o Brasil como um de seus países fundadores.

⁸ Refere-se às respostas fornecidas pelo TCE-PA, TCE-AC, TCE-PI e TCE-GO. O último alegou não possuir as informações e encaminhou o pedido à Secretaria de Educação de Goiás, que enviou apenas contratos em formato PDF.

Na esfera nacional, o grande exemplo é a Política de Dados Abertos do Executivo Federal, em vigência desde 2016⁹. Não se trata de algo novo em termos da gestão da informação pública. São práticas que, além de essenciais para a garantia da transparência pública e do controle social, contribuem significativamente para a racionalização e otimização do trabalho de controle externo e da cooperação interagências. Por esses motivos, já deveriam ter sido adotadas como referência de boas práticas e implementadas pelos TCs e jurisdicionados.

Conclusão e recomendações

O controle social é essencial para a prevenção e combate à corrupção. Ele adiciona mais uma camada de controle externo autônomo e independente sobre a administração pública, pois é exercido na ponta por aqueles que seriam beneficiados pela implementação efetiva de boas políticas públicas – os cidadãos ou, em seu nome, a sociedade civil.

A disponibilidade de dados abertos de contratação possibilita a criação de tecnologias cívicas como as plataformas [Tá de Pé Merenda](#) ou [Tá de Pé Compras Emergenciais](#), que usam algoritmos de *machine learning* e técnicas de análise estatística para identificar automaticamente possíveis sobrepreços e compras incomuns. O uso de dados públicos pela sociedade permite, ainda, colaboração e correções de bancos de dados, melhorando a qualidade do dado produzido e a capacidade de controle social ou externo.

Para que entidades da sociedade civil possam identificar erros em licitações e ajudar a evitar que estes se transformem em erros contratuais, é preciso que os TCs obtenham e disponibilizem informações atualizadas, corretas e completas. Contudo, é comum que os órgãos públicos não publiquem as informações dessa maneira – em geral, as disponibilizam com muito atraso, incompletas, ou

⁹ [Decreto nº 8777 de 2016.](#)

incorretas. Em muitos casos até mesmo deixam de publicar e não fornecem justificativas razoáveis para isso.

Além disso, piora o quadro de opacidade a ausência de padrões nacionais mínimos na apresentação dos dados contratuais, desde questões simples como unidade ou descrição do produto adquirido, ou a adoção de classes de produtos que possibilitem sua comparação. A falta de interoperabilidade dos dados impõe enormes empecilhos e impede que a população saiba, por exemplo, qual cidade gasta mais com alimentação escolar, ou qual município tem o melhor custo benefício na aquisição de merenda. Reduz-se drasticamente a capacidade da própria gestão pública de avaliar a legalidade e a efetividade da implementação da política pública de alimentação escolar. Excelente quadro para gestores e empresas que não querem ser fiscalizados e para as máfias que roubam comida de crianças.

Problemas na gestão de informação não afetam somente o exercício do controle social pela sociedade civil, mas dificultam que os próprios órgãos de controle cumpram seu papel de maneira efetiva. É evidente que existem custos na migração para procedimentos otimizados de gestão de informação, além de requererem um certo grau de especialização do servidor. Mas também existem custos na má gestão de informação, como dificultar ou mesmo inviabilizar o trabalho de controle externo, que resulta em incapacidade de revisão adequada das contas públicas e de identificação do mau uso de recursos e corrupção.

Boa gestão de informação serve para otimizar processos e facilitá-los. Isso produz impacto nas políticas, que uma vez devidamente auditadas e tempestivamente fiscalizadas, fornecerão parâmetros sobre os quais se poderá desenhar alternativas com foco em obter resultados melhores. Sendo assim, a fiscalização efetiva serve não só para encontrar problemas, mas para alavancar processos de aperfeiçoamento da política pública.

Impulsionar a boa gestão de informação pode e deve ser um esforço colaborativo entre os diversos órgãos públicos. É fato que o movimento atual em termos de sofisticação tecnológica é muito acelerado e pauta-se pelo aperfeiçoamento constante desses padrões de gestão, o que requer

flexibilidade e capacidade de experimentação. Assim, uma perspectiva colaborativa entre os TCs ajudaria a lidar com as demandas rápidas por mudança e atualizações dos padrões compartilhados.

Recomendações aos Tribunais de Contas

- ❖ **Estruturação de dados e adoção de padrões de contratos abertos** - É necessário organizar as informações de contratação por meio de sistemas de dados estruturados que facilitem pesquisa e controle (externo e social). O uso de padrões abertos para contratação, como o identificador único de um processo em todo o ciclo da compra pública, possibilita relacionar as diferentes fases de uma contratação, como a execução de pagamentos com seu respectivo contrato e edital de licitação. Não é necessário inventar a roda; como se apontou neste relatório, há bons caminhos trilhados por órgãos como o TCE-RS e o TCE-PE.
- ❖ **Exigência de prestação de informações atualizadas e corretas por estados e municípios** - Como órgãos de controle, os TCs têm poder de exigir que seus entes jurisdicionados forneçam dados atualizados de contratação, bem como adotar medidas que só permitam ao jurisdicionado abrir um novo processo de seu interesse uma vez que preste informações necessárias de processos anteriores.
- ❖ **Publicação de dados abertos e atualizados do processo de contratação e promoção do controle social em compras públicas** - Num país federativo e descentralizado como o Brasil, os Tribunais de Contas estão em posição privilegiada para promover ativamente transparência pública devido à quantidade de informação que detém de seus jurisdicionados. Precisam fazer uso do seu potencial e trabalhar em cooperação com a sociedade civil no extenso trabalho de controle. A publicação das bases de dados pelos TCs permite que a sociedade cruze informações de maneira autônoma, apoie o trabalho das cortes na identificação de erros e pressione mais ainda estados e municípios pela correta prestação de informações, melhorando a qualidade do dado público.

- ❖ **Respeito à Lei de Acesso a Informação** – É inaceitável que TCs se recusem a fornecer informações que coletam e custodiam. Órgãos de controle devem ser os mais interessados em promover transparência e para isso cumprir a legislação nacional é o mínimo da obrigação que se espera. O não-fornecimento dos dados macula a imagem do órgão público e joga dúvidas a respeito do que pretendem esconder. É fundamental, portanto, a adesão estrita ao que preconiza a LAI.

Anexos

1. Cálculo dos Índices

O cálculo do Índice de Transparência foi realizado da seguinte forma:

$$I_{Transparência} = \left(\frac{P}{6}\right) * 100$$

em que P se refere ao total obtido pela soma das pontuações de cada critério analisado e 6 ao total de critérios de transparência avaliados.

Quanto ao Índice de Qualidade de Informações, uma vez definidas as duas dimensões, seus critérios e o fator de ponderação referente à proporção de jurisdicionados para os quais há informações disponíveis, é calculado da seguinte maneira:

$$I_{Qualidade} = \left(\frac{III*(I+II)}{30}\right) * 100$$

em que I e II correspondem à soma das pontuações obtidas em cada dimensão, III corresponde ao fator de ponderação que recai sobre os itens que sofrem variação a depender da quantidade de jurisdicionados cujas informações estão disponíveis, e 30 corresponde à pontuação máxima.

Em ambos os índices, multiplica-se o resultado obtido por 100, de forma que a escala de pontuação corresponda a valores entre 0 e 100, para facilitar sua compreensão.

2. Critérios e Pontuação

Os critérios utilizados para a pontuação dos Índices de Transparência e Qualidade de Informações estão descritos abaixo. A respectiva pontuação obtida por cada Tribunal de Contas nestes critérios, para ambos os Índices, pode ser visualizada [nesta planilha](#).

3. Protocolos de Pedido de Informação

TC-DF: [2020120752000017](#)

TCE-AC: [1572374235965](#)

TCE-AM: [Não forneceu protocolo](#)

TCE-AL: [205.2020LAI](#)

TCE-AP: [20.200.163.000.123](#)

TCE-BA: [TCE/008587/2020](#)

TCE-CE: [201909153](#)

TCE-ES: [00075.000060/2019-77](#)

TCE-GO: [2019.1101.135138-75](#)

TCE-MA: [9748/2019](#)

TCE-MG: [003061/2019](#)

TCE-MS: [44](#)

TCE-MT: [292/2019 e 304204/2019](#)

TCE-PA: [00258/2019](#)

TCE-PB: [00348/19-VETKUK](#)

TCE-PE: [204/2019](#)

TCE-PI: [2094/2019](#)

TCE-PR: [2833/2019](#)

TCE-RJ: [008.621-2/2020](#)

TCE-RN: [308/2019](#)

TCE-RO: [SICOUV-889](#)

TCE-RR: [005839/2019](#)

TCE-RS¹⁰: [012086-0299/19-9](#)

TCE-SC: [1285/2019](#)

TCE-SE: [015654/2019](#)

TCE-SP: [SIC0000000823](#) e [SIC0000000903](#)

TCE-TO: [190.131.647.814](#)

TCM-BA: [3666](#)

TCM-GO: [4231](#)

TCM-PA: [31102019001](#)

TCM-RJ: [10060](#)

TCM-SP: [20200220](#)

¹⁰ Via ATRICON.