

# O controle externo na promoção da integridade socioambiental de grandes obras: um olhar da sociedade civil

***Renato Morgado***

***Gerente de Meio Ambiente e Clima da Transparência Internacional - Brasil***

# Corrupção em grandes obras e impacto socioambiental

- Associação com casos de **corrupção, mau uso de recursos públicos e impactos socioambientais negativos**
- Complexidade, grande quantidade de recursos envolvidos, baixo monitoramento da sociedade, forte interação entre setor público e privado

=

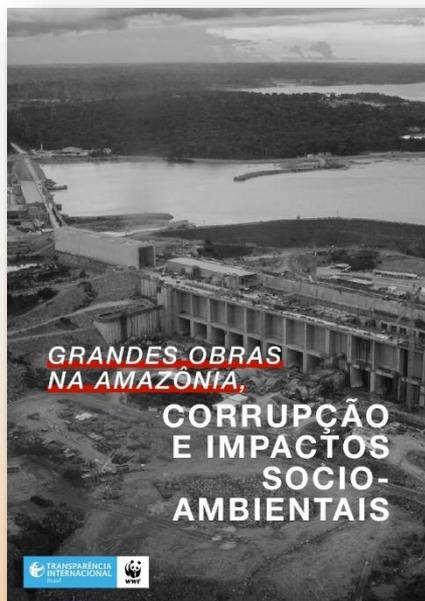
**Oportunidades de corrupção**

# Corrupção em grandes obras e impacto socioambiental

Impactos da corrupção em obras públicas para o meio ambiente<sup>1</sup>:

- **Enfraquecimento** das medidas necessárias para **proteção dos recursos naturais**
- **Redução de benefícios** sociais e ambientais
- Projetos **desnecessários ou superestimados**
- Adoção de **métodos destrutivos ao meio ambiente**

<sup>1</sup>[The Impacts of Infrastructure Sector Corruption on Conservation. Targeting Natural Resource Corruption. 2021](#)



**TRILHAS DE CORRUPÇÃO**

ESQUEMAS TÊM A SE REPETIR EM DIFERENTES OBRAS



PONTE DO RIO NEGRO (AMAZONAS)



ESTRADA DO PACÍFICO (PERU-BRASIL)



GASODUTO URUCU-COARI-MANAUS (AMAZONAS)



HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE (PARÁ)



HIDRELÉTRICA DE JIRAU (RONDÔNIA)



HIDRELÉTRICA DE SANTO ANTÔNIO (RONDÔNIA)

FRAUDE E FAVORECIMENTO NA LICITAÇÃO DAS OBRAS

IRREGULARIDADES NOS CONTRATOS, TERMOS ADITIVOS E SUBCONTRAÇÕES

PAGAMENTO DE PROPINA, INCLUSIVE POR DOAÇÃO ILEGAL DE CAMPANHA, PARA AGENTES E PARTIDOS POLÍTICOS, COM A FINALIDADE DE GARANTIR INTERESSES DAS EMPRESAS

COMPRA DE INFLUÊNCIA POLÍTICA EM EMPRESAS ESTATAIS QUE CONTRATARAM AS OBRAS OU COMPUNHAM OS CONSÓRCIOS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO

PAGAMENTO DE PROPINA PARA AGENTES POLÍTICOS E LIDERANÇAS LOCAIS COM O OBJETIVO DE DIMINUIR OU EVITAR CONFLITOS NAS OBRAS

COMPRA DE APOIO POLÍTICO PARA MEDIDA PROVISÓRIA QUE DIMINUIA OS LIMITES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO QUE TIVERAM PARTE DE SUA ÁREA ALAGADA PELO RESERVATÓRIO

LAVAGEM DE DINHEIRO PARA OMITIR A ORIGEM ILEGAL DOS RECURSOS

## OBRAS NA AMAZÔNIA GERARAM CORRUPÇÃO E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS\*

SEIS GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA MOSTRAM COMO ILEGALIDADES E DANOS GRAVES AO MEIO AMBIENTE E ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS CAMINHAM JUNTOS

PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO

### HIDRELÉTRICAS DE JIRAU E SANTO ANTÔNIO

Santo Antônio foi oficialmente inaugurada em março de 2012; Jirau, em dezembro de 2016.

Os casos levantados pela Justiça envolvem o pagamento de propinas para a compra de influência política em empresas estatais, principalmente sobre a nomeação de diretores e garantias para representar, dentro das mesmas, os interesses das políticas e empreiteiras. O dinheiro ilegal também estava relacionado à tentativa de anulação do licito, no caso de Jirau, e a tentativas de amenizar graves e conflitos locais. Ainda, delações da Odebrecht indicam o pagamento de propinas para influenciar e garantir a aprovação da Medida Provisória nº 558/2012, que reduziu a extensão do unidades de conservação.

### HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

Usina construída na região do rio Xingu, em operação desde 2016.

É um caso emblemático. A própria decisão de realizar a obra, questionável em termos técnicos e por seus impactos socioambientais, teria sido impulsionada pelo pagamento de propinas e por doações feitas de campanha. De acordo com as investigações, houve forte influência política para organizar um grupo de empreiteiras que acabaram por viabilizar o projeto, em detrimento da livre concorrência na licitação. A previsão do custo inicial da construção da Usina de Belo Monte era R\$ 19 bilhões. No entanto, a estimativa do custo final é de R\$ 33 bilhões, sendo R\$ 22,5 bilhões financiados pelo BNDES.

IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

De maneira mais imediata, a Medida Provisória nº 558/2012 alterou os limites do sete unidades de conservação, viabilizando impactos diretos a partir da construção e operação das hidrelétricas. Além disso, milhares de famílias urbanas e ribeirinhas foram desabrigadas, estradas foram interditadas, comunidades ficaram isoladas, houve desabastecimento nas cidades e aumento das doenças transmitidas por água contaminada. A área alagada pelos reservatórios excedeu 64,5% do previsto.

Os povos indígenas e ribeirinhos da Volta Grande, a zona do rio Xingu mais atingida pela barragem, passaram a conviver com mudanças cotidianas significativas. Um dos problemas ambientais mais graves é a diminuição da vazão do rio, o que tem afetado a subsistência e o modo de vida de milhares de famílias e a biodiversidade da região. O controle do fluxo do rio, que pode ser reduzido em até 80%, é feito pela própria empresa, por meio do chamado "Hidrograma de consenso". Além disso, com o fim da obra, desemprego e índices de violência dispararam em Altamira/PA. Em 2015, foi considerada a cidade mais violenta do Brasil.

### ESTRADA DO PACÍFICO

Rodovia que liga o Brasil ao Peru. Em 2010, foi inaugurado o trecho peruano.

As delações premiadas de altos executivos da Odebrecht revelaram que a Estrada do Pacífico e outras obras peruanas foram viabilizadas à custa do pagamento de propinas milionárias a políticos, partidos e campanhas. A empreiteira, que participou de aproximadamente 40 projetos em 3 diferentes governos no Peru, pagou, segundo os depoimentos, pelo menos US\$ 29 milhões em propinas, em troca de benefícios e contratos de obras para a empresa entre 2005 e 2014.

A rodovia aumentou a pressão por desmatamento na região de fronteira entre Brasil e Peru. Outros problemas ambientais foram potencializados com a pavimentação da rodovia, incluindo atividades ilegais de garimpo e exploração do madeira.

### GASODUTO URUCU-COARI-MANAUS

Com 663 km, atravessa oito municípios amazônicos. Foi inaugurado em 2009.

O custo final da obra foi de R\$ 4,58 bilhões, aumento de 54% do investimento previsto. As investigações indicaram o pagamento de propinas a dirigentes da Petrobras, em troca de vantagens nesta e em outras obras. Diversas empreiteiras formaram um "clube" para combinar preços e resultados da licitação - um cartel para fraudar o processo. Em Coari/AM, município que mais recebe royalties de petróleo e gás no estado, os recursos não têm sido revertidos em melhores serviços e instalações. Autoridades municipais foram investigadas por um esquema de corrupção envolvendo o desvio de royalties, o que culminou na condenação de um ex-prefeito pela Justiça Federal.

O município de Coari sofreu um repentino crescimento populacional, gatilho para problemas urbanos relacionados ao aumento da prostituição, principalmente infantil. Nas cidades afetadas, existem evidências de que as populações ribeirinhas e indígenas impactadas pelo gasoduto encontravam-se em situação de abandono pelo poder público nas mais diversas áreas, como transporte, saúde, educação, sem acesso à água e à energia elétrica.

### PONTE RIO NEGRO

Primeira ligação rodoviária entre as duas margens do rio Negro. A obra funciona desde outubro de 2011.

Segundo investigações, o projeto teria sido viabilizado pelo pagamento de propina a autoridades estaduais. Os custos da obra quase dobraram, de R\$ 574 milhões para R\$ 1,009 bilhão, em razão de falhas no projeto básico e no próprio planejamento da construção, entre 2007 e 2011. O valor final da obra faz com que ela ficasse conhecida como a "Ponte do Bilhão". O Ministério Público Federal ingressou na Justiça Federal para impedir o início do funcionamento da ponte em 2011, argumentando o superfaturamento da obra e a falta do cumprimento de medidas socioambientais compensatórias. A construção foi inaugurada sob autorização da Justiça.

A ponte favoreceu a ocupação desordenada do solo na região metropolitana de Manaus, fato ampliado pela insuficiência das medidas de mitigação e compensação. A demanda por novas terras provocou invasões e grilagem em unidades de conservação, como na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Negro.





Propostas de **prevenção a corrupção** e impactos ambientais em grandes obras na Amazônia:

1. **Combater a corrupção em licitações e contratos**
2. **Promover reformas de integridade nos setores público e privado**
3. **Fortalecer a participação e o controle social**
4. **Aprimorar a gestão de impactos e o licenciamento ambiental**
5. **Regulamentar o lobby e o conflito de interesse**

# O papel dos órgãos de controle externo

Auditorias ambientais<sup>2</sup>:

- 1. Licenciamento ambiental**
- 2. Impactos ambientais causados por atividades estatais**
3. Orçamento ambiental
4. Resultados das políticas públicas ambientais
5. Fiscalização ambiental pública
6. Impacto ambiental de políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos
7. Cumprimento dos tratados internacionais

<sup>2</sup> [O TCU e as auditorias ambientais. Luiz Henrique Moraes de Lima. 2000](#)

# O papel dos órgãos de controle externo

- Controle da **legalidade** dos processos de **planejamento, contratação, licenciamento e execução das obras**
- Controle dos **resultados e impactos** de planos, programas e obras, incluindo **seus impactos socioambientais**
- **Promoção de um ambiente de integridade e transparência** nos órgãos responsáveis pelos empreendimentos

# O papel dos órgãos de controle externo

Necessidade de difundir e consolidar a associação entre o controle das obras públicas e seus impactos socioambientais

Inclusão das dimensões de: Governança, transparência, participação social e integridade no controle das obras públicas

# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Planejamento da política pública

### Auditoria aponta falta de definição para o setor de energia elétrica brasileiro no longo prazo

*Auditoria operacional para avaliar a governança de políticas e processos do setor elétrico apontou a necessidade de especificação objetiva sobre qual é a situação desejada para o setor de energia elétrica brasileiro no longo prazo.*

### TCU avalia a participação das usinas termelétricas na matriz elétrica nacional

*O TCU realizou auditoria operacional para avaliar a participação das usinas termelétricas na matriz elétrica nacional. Uma das conclusões é que essas usinas são necessárias para a modicidade tarifária no setor*

Por Secom TCU  
16/12/2020



# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Governança e integridade:

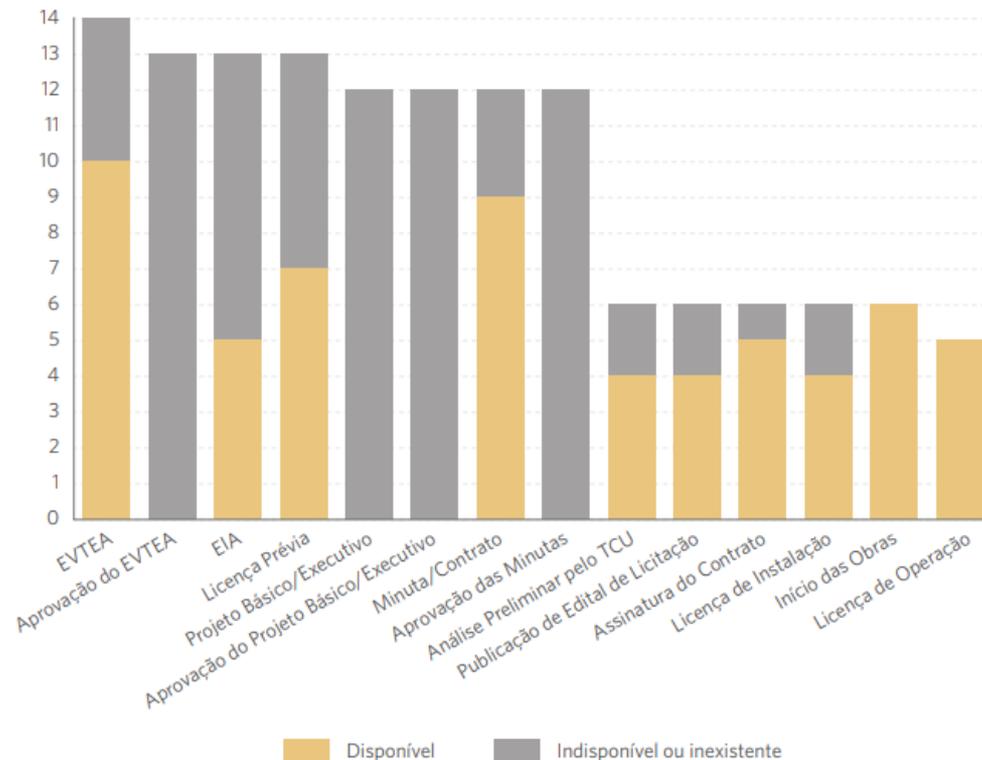
- Cumprimento da legislação ambiental
- Recursos e processos adequados para o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento
- Planos e programas de integridade
- Mecanismos de controle interno
- Canais de denúncia e proteção ao denunciante

# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Transparência

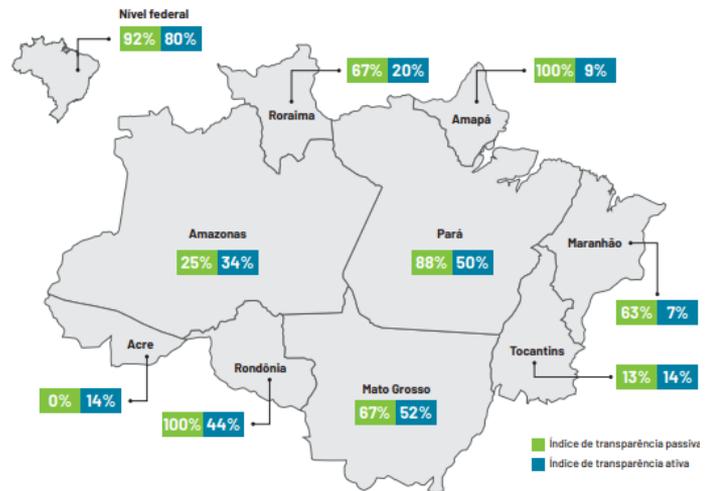
- Lei de Acesso à Informação
- Lei de Transparência Ambiental
- Nova Lei de Licitações
- Política Nacional do Meio Ambiente

Figura 4. Documentos e Informações Disponíveis para as Principais Etapas dos Procedimentos de Concessão



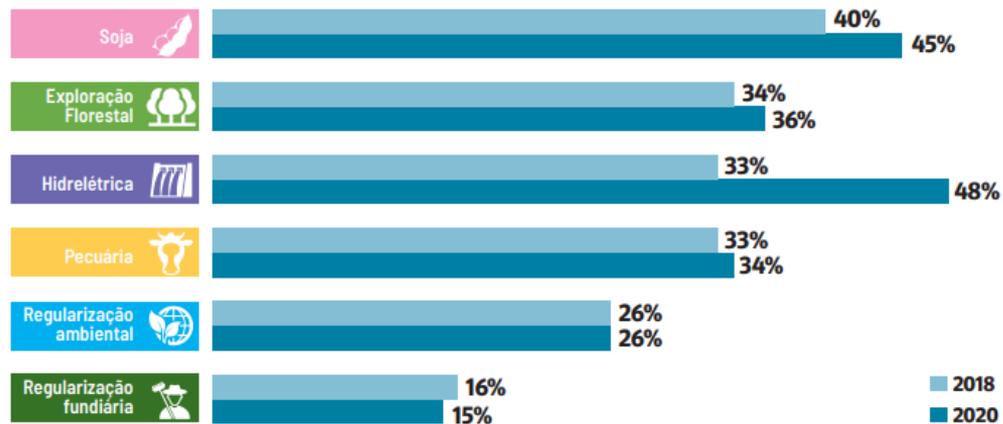
Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

**FIGURA 4. TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL E NOS ÓRGÃOS FEDERAIS**



59% Índice médio de transparência passiva

29% Índice médio de transparência ativa



Fonte: ICV, 2021

# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Transparência

**Tribunal de Contas Mato Grosso**  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

Saiba como usar Video Tutorial **GEOBRAS**

Mapa Satélite

Brasil

Obras cadastradas em: CUIABA

Pesquise uma obra ou navegue pelo mapa

Digite o nome da obra ou qualquer outra palavra chave

Busca Avançada

- Podem existir inconsistências entre os dados cadastrados pelo fiscalizado e a localização real da obra.
- Exibidas as obras em andamento e paralisadas

IBRAC

OP

BRO • 2021

# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Transparência



### CoST Infrastructure Data Standard

Table 1: Project and Contract data for proactive disclosure

Project stage	Project level data	Project stage	Contract level data
Last updated		Tender Management	Procuring entity Procuring entity contact details Procurement process Number of firms tendering Cost estimate Contract type Contract administration entity
Project Identification	Project reference number Project owner Sector, subsector Project name Project location Purpose Project description	&	Contract title Contract firm(s) Contract price Contract scope of work Contract start date and duration Contract status (current)
Project Preparation	Project scope (main output) Environmental impact Land and settlement impact Contract details Funding sources Project budget Project budget approval date		
Project Completion	Project status (current) Completion cost (projected) Completion date (projected) Scope at completion (projected) Reasons for project changes Reference to audit and evaluation reports	Implementation	Variation to contract price Escalation of contract price Variation to contract duration Variation to contract scope Reasons for price changes Reasons for scope and duration changes



# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Participação e controle social

- Audiências e consultas públicas
- Consulta livre, prévia e informada
- Conselhos de políticas públicas

22/04/21 às 11:03

## MPTCU emite manifestação favorável a que TCU determine consulta prévia sobre projeto Ferrogrão (MT/PA)

A obrigatoriedade da realização da consulta prévia foi alertada pelo MPF, associações indígenas e outras organizações sociais



Tribunal de Contas do Estado do Pará

ACORDÃO Nº. 58.861

PAROQUE DE FORTIFICAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1 - A consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção 169 da OIT, deve ser realizada durante a fase de planejamento e, conseqüentemente, antes de qualquer medida relacionada à licitação, haja vista que os povos e comunidades tradicionais devem fazer parte de um processo de negociação apto a conduzir a uma decisão conjunta sobre a viabilidade do empreendimento.



IBRAOP



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# Oportunidade para atuação para os Tribunais

## Medidas de mitigação e compensação ambiental

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

ACORDO DE COOPERAÇÃO

Processo nº 003205/2018

PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, COM O OBJETIVO DE PROMOVER E REALIZAR AÇÕES EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DO ESTADO E DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, PARA FIM DE AVALIAR A EFETIVIDADE DAS COMPENSAÇÕES SÓCIO ECONÔMICAS E AMBIENTAIS DECORRENTES DO COMPLEXO HIDRELÉTRICO DE SANTO ANTÔNIO E JIRAU.

# Duas possíveis agendas:

1. Integridade, transparência e controle social
2. Gestão de impactos socioambientais  
(do planejamento à execução)

# Muito obrigado!

***Renato Morgado***

***Gerente de Meio Ambiente e Clima da Transparência  
Internacional – Brasil***

***[rmorgado@br.transparency.org](mailto:rmorgado@br.transparency.org)***