

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-SOCIOAMB 002/2023

**Análise do planejamento, avaliação de alternativas e portfólio
de projetos de infraestrutura**

Primeira edição válida a partir de: ___/___/____

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem como objetivo orientar a Equipe de Auditoria na verificação da análise de riscos e impactos socioambientais no período do planejamento de infraestrutura, incluindo estudos que permitem analisar alternativas de investimentos e construir portfólio de projetos, subsidiando o processo de tomada de decisão que privilegie um retorno social, ambiental e econômico positivo das propostas, bem como apresente fundamentação técnica.

Esta verificação se faz necessária, pois nas fases iniciais de planejamento, que contempla a explicitação do propósito e a escolha das alternativas que integrarão os portfólios de projetos em infraestrutura, são realizados os estudos que permitem verificar os riscos e benefícios econômicos, ambientais e sociais.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

1. Para iniciar os trabalhos, a Equipe de Auditoria, preferencialmente multidisciplinar, deverá solicitar acesso a todos os documentos relacionados ao planejamento de infraestrutura em questão, analisando-os a partir dos seguintes aspectos:

- a) Verificar se nesses documentos, os instrumentos de planejamento, bem como os específicos de planejamento setorial, possuem normatização, por meio da instituição de leis, decretos ou portarias que formalizam sua instituição;
- b) Observar se os planejamentos setoriais existentes são compatíveis entre si, apresentando diretrizes, orientações, metas e objetivos comuns ou complementares. São exemplos de instrumentos de planejamento setoriais: Plano Nacional de Saneamento Básico, Plano Nacional de Segurança Hídrica, Política Nacional de Recursos Hídricos, Plano Nacional de Energia, Plano Decenal de Expansão de Energia, Plano Nacional de Logística, Política Nacional de Transportes, Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações, entre outros;
- c) Analisar os instrumentos normativos que estabelecem o planejamento de longo prazo dos investimentos em infraestrutura e formalizam as alternativas dos investimentos escolhidos;

- d) Verificar quanto à integração e coerência entre o planejamento da infraestrutura e os demais planejamentos para o setor dos demais entes federativos. Na análise sobre coerência, observa-se se os instrumentos trabalham os mesmos problemas públicos, se contém diretrizes, orientações, metas e objetivos complementares;
- e) Analisar as alternativas identificadas, verificando se são decorrentes do planejamento de longo prazo e se este possui relação nítida com o planejamento de longo prazo de infraestrutura e setoriais entre os entes federativos.

2. A Equipe de Auditoria deverá verificar a existência de estudos que atestam a pré-viabilidade técnica, econômica, financeira, social e ambiental das alternativas propostas, verificando se estas serviram, de fato, como subsídios para a escolha do portfólio de investimentos.

3. Quanto à completude e consistência técnica para embasar a decisão pela escolha do portfólio de investimentos¹, sugere-se que a Equipe de Auditoria avalie, entre outros, a:

- a) Definição do problema que será resolvido pelas alternativas propostas, contemplando, mas não somente, os seguintes quesitos: i) definição das áreas afetadas; ii) análise do contexto socioeconômico da oferta e demanda dos serviços de infraestrutura; iii) identificação do déficit de serviço de infraestrutura;
- b) Descrição das alternativas propostas que endereça os problemas identificados, os principais resultados esperados, observando, dentre outros, se estão motivados de forma explícita, mensurável e se foram definidos por meio de indicadores e metas;
- c) Identificação das partes interessadas nas propostas (beneficiários finais, proponentes, impactados e demais “*stakeholders*”) e seus interesses para o setor;
- d) Relação das alternativas propostas com o planejamento de longo e médio prazo para o setor de infraestrutura, descrevendo, entre outros, o cenário mais provável na ausência de investimentos;
- e) Existência de sinergia ou antagonismo com empreendimentos já implantados ou em implantação;

¹ Essa recomendação e outras indicadas neste procedimento são baseadas na legislação, quando couber, bem como nos seguintes estudos e boas práticas: (i) Tribunal de Contas da União. [Acórdão 1472/2022](#) – Plenário; (ii) Ministério da Economia. [Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura](#); (iii) Governo do Reino Unido. [Modelo de 5 Dimensões](#); (iv) Reino Unido. National Audit Office. [Framework to review programmes](#); (v) CHIAVARI, Joana; ANTONACCIO, Luiza; BARROS, Ana Cristina; FRISCHTAK, Cláudio. Resumo para política pública. [Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade](#). Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020; (vi) RAJÃO, Raoni; FERNANDES JÚNIOR, José Leomar; MELO, Lidiane. [Grandes obras de infraestrutura e o risco de corrupção e inviabilidade econômica: uma análise exploratória](#), 2021.

- f) Existência de outros projetos e/ou propostas de infraestrutura já existentes que buscam solucionar o mesmo problema e/ou compartilham dos mesmos objetivos, considerando os planejamentos federal, estadual e municipal, quando cabível;
- g) Verificação da dependência de outros empreendimentos para a realização e funcionamento do investimento proposto e as ações que deverão ser tomadas para sua execução;
- h) Verificação da consistência das avaliações de impacto que subsidiaram a elaboração do portfólio, como, avaliações de impacto regulatório (AIR), análise de custo-benefício, análise multicritério, avaliação ambiental estratégica (AAE), conforme detalhado no item 04;
- i) Avaliação dos critérios utilizados para priorização do portfólio, verificando o alinhamento a diretrizes estratégicas nacionais e internacionais de desenvolvimento sustentável², diretrizes estratégicas de adaptação às mudanças climáticas, conformidade com a legislação ambiental, minimização de externalidades socioambientais, dentre outros.

4. Quanto ao conteúdo das avaliações de impacto, a Equipe de Auditoria poderá verificar, no que se refere ao seu componente socioambiental, se os órgãos ou entidades responsáveis contemplaram os seguintes aspectos³:

- a) Definição da abrangência, escopo e metodologias com base em debates e deliberações abertas ao envolvimento significativo⁴ das partes interessadas;
- b) Verificação do atendimento à legislação ambiental relevante sobre uso de recursos naturais, proteção ambiental e planejamento territorial, como os presentes na Política Nacional do Meio Ambiente, nas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e demais normativas e orientações do Ministério do Meio Ambiente, Secretarias Estaduais e Municipais ambientais;

² Por exemplo, mas não se limitando, aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, presente no Decreto nº 10.531/2020, acordos quanto à redução da emissão de gases de efeito estufa, entre outros instrumentos.

³ Essa recomendação e outras indicadas neste procedimento são baseadas na legislação, quando couber, bem como nos seguintes estudos e boas práticas: (i) Tribunal de Contas da União. [Acórdão 1472/2022](#) – Plenário; (ii) Ministério da Economia. [Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura](#); (iii) Governo do Reino Unido. [Modelo de 5 Dimensões](#); (iv) Reino Unido. National Audit Office. [Framework to review programmes](#); (v) CHIAVARI, Joana; ANTONACCIO, Luiza; BARROS, Ana Cristina; FRISCHTAK, Cláudio. Resumo para política pública. [Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade](#). Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020; (vi) Grupo Banco Mundial. International Finance Corporation (IFC). [Padrões de desempenho social e ambiental](#); (vii) [Princípios do Equador](#). (viii) SÁNCHEZ, Luis Enrique. [Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos](#). São Paulo: Oficina de Textos, 2013. (ix) OECD Regional Development Policy Committee. [Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles](#). 2019.

⁴ Entende-se por envolvimento significativo o processo de escuta, levantamento e consideração das opiniões e preocupações das partes interessadas sobre as decisões relacionadas ao planejamento e implementação da infraestrutura, com base em Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), [“Consulta significativa às partes interessadas”](#), 2017.

- c) Descrição e análise das áreas afetadas pelas alternativas propostas, considerando, mas não apenas: ordenamento territorial e adequação aos instrumentos de planejamento territorial (ex: Zoneamento Ecológico-Econômico, Plano Diretor Municipal, etc), existência de passivo socioambiental de outros empreendimentos, dinâmica das mudanças no uso do solo e controle do desmatamento, dinâmica de atividades ilícitas de exploração de recursos naturais, histórico de conflitos sociais e fundiários, conectividade da malha de transportes, identificação dos órgãos ambientais que atuam no território;
- d) Identificação e previsão dos impactos potenciais mais relevantes sobre os meios biofísico e socioeconômico, incluindo, mas não apenas, os relacionados a: bacias hidrográficas e recursos hídricos, ecossistemas e funções ecológicas, biodiversidade, clima e mudanças climáticas, recursos naturais renováveis e não-renováveis, padrão e mudanças no uso do solo, terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas e assentamentos; bens culturais acautelados (ex: patrimônio arqueológico e patrimônio tombado); projeções demográficas e serviços públicos, dentre outros;
- e) Classificação do desempenho das alternativas propostas quanto a: i) contribuição para descarbonização e mitigação de emissões de poluentes atmosféricos regulamentados; ii) preservação da biodiversidade, ecossistemas locais e serviços ecossistêmicos; iii) resiliência às mudanças climáticas e contribuição às estratégias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas; iv) promoção de eficiência no uso de recursos naturais; v) necessidade de desapropriações e reassentamento involuntário; vi) resposta à saúde e segurança vii) cumprimento de direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; viii) proteção de patrimônio cultural;
- f) Apresentação dos riscos socioambientais gerais previstos (Ex: Matriz de Risco) e desafios para gestão desses riscos, considerando, dentre outros: necessidade de ações antecipatórias por parte do Poder Público para ordenamento territorial e ampliação de serviços públicos, oportunidades de adequação da proposta de investimento para contribuir com diretrizes nacionais e internacionais para o desenvolvimento sustentável, resiliência climática, inovação, redução da pobreza e desigualdades regionais.

5. Recomenda-se que a Equipe de Auditoria também analise a existência de avaliação prévia de financiabilidade para as alternativas propostas, verificando se o órgão ou entidade responsável, dentre outras análises, contemplou os seguintes aspectos⁵:

⁵ Essa recomendação e outras indicadas neste procedimento são baseadas na legislação, quando couber, bem como nos seguintes estudos e boas práticas: (i) Brasil. Infra S/A. [Manual de priorização de ações e avaliação socioeconômica para apoio ao planejamento de sistemas e infraestruturas de transportes.](#)

- a) Definição explícita da origem dos recursos necessários para execução das alternativas propostas, evidenciando o tipo de financiamento, inclusive o alinhamento com as leis orçamentárias, quando cabível;
- b) Consistência de pré-modelagens financeiras de financiamento, de modo que promova a eficiência, eficácia e efetividade da contratação;
- c) Consistência de análises prévias de viabilidade financeira;
- d) Classificação quanto ao valor econômico das alternativas propostas, podendo considerar as externalidades, efeitos econômicos indiretos e de rede do sistema de infraestrutura em que está inserido.

6. Em relação à promoção da participação social no processo de discussão e elaboração do planejamento e avaliação de alternativas, a Equipe de Auditoria deve verificar o atendimento ao PROC-IBR-SOCIOAMB 07/2023 – Avaliação dos espaços e oportunidades de participação social, incluindo a realização de Consultas Livres, Prévias e Informação (CLPI) a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (PIQCT).

7. Em relação à promoção da integridade e transparência, da garantia do direito ao acesso à informação sobre todas as informações e documentos referentes ao planejamento e avaliação de alternativas do investimento em infraestrutura e integridade no desenvolvimento desse processo, a Equipe de Auditoria deve verificar o atendimento ao PROC-IBR-SOCIOAMB 06/2023 – Avaliação da promoção da transparência e integridade.

8. Além dos procedimentos indicados acima, cabe à Equipe de Auditoria verificar a aplicabilidade de normas técnicas específicas e efetuar análises complementares segundo sua experiência profissional e situação fática.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

- a) Ausência de formalização do instrumento de planejamento de infraestrutura e incompatibilidade deste com o planejamento plurianual do ente analisado, em desacordo com o art. 165, §§4º e 7º, da Constituição Federal do Brasil;
- b) Previsão do investimento em infraestrutura sem inclusão prévia no plano plurianual do ente analisado ou sem lei que autorize sua inclusão no referido plano, em desacordo com o art. 176, § 1º, da Constituição Federal Brasileira;
- c) Ausência de coerência e integração entre os planejamentos setoriais existentes para infraestrutura e os demais planejamentos para o setor dos demais entes federativos, em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei nº 10.180/2001;

- d) Inobservância ao princípio do planejamento nas contratações públicas, bem como ausência de cumprimento da fase de planejamento como preparatória ao processo licitatório, conforme o caput art. 5º e caput art. 18º, Lei nº 14.133/2021;
- e) Inexistência de integração entre o planejamento dos investimentos em infraestrutura e o planejamento dos demais entes federativos, em desacordo com o art. 12, VII, Lei nº 14.133/2021;
- f) Ausência dos elementos de completude e consistência técnica nos estudos de pré-viabilidade que embasam a proposição e decisão dos investimentos em infraestrutura, em observância aos estudos técnicos preliminares, projetos básicos, projetos executivos, conforme o caso, de acordo com o art. 18, inciso I e II, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- g) Inexistência de avaliação estratégica socioambiental para as alternativas apresentadas, em desacordo com o art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal Brasileira e o art. 9º, inciso III, da Lei nº 6.938/1981;
- h) Inobservância do atendimento à legislação ambiental sobre o uso de recursos ambientais, e proteção ambiental e planejamento territorial, conforme o art. 5º, § único, Lei nº 6938/1981 e demais determinações presentes nas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e normativas correlatas nos âmbitos estaduais e municipais;

Ausência de avaliação prévia quanto a financiabilidade para os investimentos propostos e suas alternativas identificadas, bem como sua relação com os planejamentos orçamentários e estratégicos, em desacordo com o art. 165, §4º, da Constituição Federal Brasileira e o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

5. DOCUMENTOS PARA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Acesso aos seguintes elementos, quando aplicável:

- a) Instrumento normativo que determine o planejamento de longo prazo dos investimentos em infraestrutura;
- b) Instrumento que determine planejamento setorial;
- c) Planos de longo e médio prazo;
- d) Estudo com análise de cenários para o setor de infraestrutura analisado;
- e) Processos administrativos que tratem da tomada de decisão dos investimentos em infraestrutura;
- f) Estudos e avaliações que atestem a pré-viabilidade técnica, econômica, social e ambiental dos investimentos em infraestrutura;

- g) Instrumento normativo que defina os investimentos em infraestrutura escolhidos como prioritários e que compõem o portfólio de projetos;

Outros documentos relacionados à etapa prévia de planejamento e avaliação de alternativas.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

A relação apresentada a seguir não é exaustiva, sendo necessário que a Equipe de Auditoria considere as atualizações, revisões, exclusões e inclusões de novas orientações, normas e aspectos gerais:

- PROC-IBR-SOCIOAMB 001/2022 - Diretrizes para a auditoria de riscos e impactos socioambientais de planos, projetos e execução de investimento em infraestrutura
- PROC-IBR-SOCIOAMB 03/2023 – Avaliação da viabilidade técnica, econômica, social e ambiental do investimento em infraestrutura
- PROC-IBR-SOCIOAMB 04/2023 – Licenciamento ambiental e execução das condicionantes
- PROC-IBR-SOCIOAMB 05/2023 – Avaliação dos resultados (ex-post)
- PROC-IBR-SOCIOAMB 06/2023 – Avaliação da promoção da transparência e integridade
- PROC-IBR-SOCIOAMB 07/2023 – Avaliação dos espaços e Oportunidades de participação social, incluindo a realização de Consultas Livres, Prévias e Informação (CLPI) a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (PIQCT).
-