

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-SOCIOAMB 007/2023

Diretrizes para a avaliação dos espaços e oportunidades de participação e controle social na infraestrutura

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

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem como objetivo orientar a Equipe de Auditoria a verificar e analisar a existência e a qualidade das oportunidades e espaços de participação e controle social no ciclo de vida do investimento em infraestrutura, com o intuito de garantir a defesa do interesse público, a integridade dos processos e a inclusão e o atendimento das demandas dos grupos impactados pela infraestrutura.

O ciclo de vida do investimento em infraestrutura destaca-se pela sua complexidade de etapas lógicas e encadeadas, que incluem os diferentes setores, o tipo de financiamento e o nível federativo do empreendimento. Desse modo, este procedimento considera as etapas descritas no PROC-IBR-SOCIOAMB 001/2022 - Diretrizes para a auditoria de riscos e impactos socioambientais de planos, projetos e execução de investimento em infraestrutura¹, considerando as obrigações legais de participação social assim como recomendações baseadas em boas práticas nacionais e internacionais.

Iniciativas de participação social em projetos de infraestrutura se justificam por serem instrumentos capazes de tornar os processos de tomada de decisão implicados na infraestrutura mais íntegros e responsivos ao interesse público². A participação social é um dos pilares da democracia e quando associada à infraestrutura possibilita que demandas, necessidades e conhecimentos de diversos grupos sociais, sobretudo aqueles afetados por esses empreendimentos, qualifiquem projetos e sejam motivadores da tomada de decisão. A participação também é capaz de promover a integridade em projetos de infraestrutura, já que quando se prioriza o interesse público, resta menos espaço para a captura dos processos dos empreendimentos por interesses privados, conforme apresentado também no O PROC-IBR-SOCIOAMB 006/2023 - Diretrizes para a avaliação de mecanismos de transparência e integridade na infraestrutura³.

Neste sentido, este procedimento apresenta critérios que devem ser verificados sobre completude, qualidade e adequação dos espaços e oportunidades de participação e controle social assim dos processos decisórios dos investimentos em infraestrutura por esses motivos.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

¹ <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2022/12/PROC-IBR-SOCIOAMB-001-2022-vFinal.pdf>

² As referências a seguir trazem reflexões e casos sobre a importância da participação social no ciclo de vida de obras de infraestrutura: (i) OCDE. Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/fr/publications/supporting-better-decision-making-in-transport-investment-in-spain-310e365e-en.htm>; (ii) Alemanha. Germany's Federal Transport Infrastructure Plan 2030.2016. Disponível em: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/EN/publications/2030-federal-transport-infrastructure-plan.pdf?__blob=publicationFile; (iii) OCDE. Getting Infrastructure Right - The Ten Key Governance Challenges and Policy Options. 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/getting-infrastructure-right.pdf> e (iv) GARZÓN et al. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Brasília DF : ISA - Instituto Socioambiental, 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre>

³ https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2023/08/PROC-IBR-SOCIOAMB-006-2023_.pdf

-

3. PROCEDIMENTO

1. A Equipe de Auditoria deve verificar inicialmente em qual fase do ciclo de vida do investimento em infraestrutura o objeto de auditoria se encontra, conforme descrito no PROC-IBR-SOCIOAMB 001/2022. A partir da identificação, a Equipe deve analisar a ocorrência e os critérios para a realização qualificada das oportunidades e espaços de participação social.

2. Na fase Planejamento, avaliação de alternativas e definição do portfólio de projetos, recomenda-se que a Equipe de auditoria verifique:

- a) Ocorrência de oportunidades e espaços de consulta, discussão e acolhimento de propostas e recomendações feitas pela população em geral, por meio de reuniões, painéis, audiências e consultas públicas, tomada de subsídios técnicos, ou outros meios de participação social, desde as etapas iniciais de elaboração dos Planos ou Programas setoriais de infraestrutura e na seleção de projetos prioritários para composição de carteira de investimentos do governo (ex. Inclusão no Plano Plurianual, Plano de desestatização, Programa de Parcerias de Investimentos, etc);
- b) Existência e funcionamento de órgão colegiado com participação da sociedade civil, responsável pela discussão, planejamento e aprovação dos planos ou programas setoriais de infraestrutura;
- c) Realização de Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPI) a Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (PIQCT), conforme determinado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, internalizada no Decreto nº 10.088 de 5 de novembro de 2019;

3. Na fase Avaliação de viabilidade do investimento, a Equipe de auditoria:

- d) Pode verificar a ocorrência de oportunidades e espaços de consulta, discussão e acolhimento de propostas e recomendações feitas pela população em geral, por meio de reuniões, painéis, audiências, consultas públicas, tomada de subsídios técnicos, ou outros meios de participação social desde as etapas iniciais de elaboração de estudos técnicos de avaliação de viabilidade de projetos de infraestrutura (ex. EVTEA, Avaliação Socioeconômica, Análise Custo-Benefício, Análise de Impacto Econômico) e em processos de licitação e emissão de atos de outorga para exploração de infraestrutura, em caso de concessões, autorizações e permissões de exploração da infraestrutura ou autorizações;

- e) Deve verificar a realização de audiências públicas durante elaboração e avaliação de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) para emissão da licença ambiental prévia, conforme Resolução CONAMA nº 9/1987 e Resolução CONAMA nº 237/1997;
- f) Pode verificar a realização de Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPI) a Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (PIQCT), conforme determinado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, internalizada no Decreto nº 10.088 de 5 de novembro de 2019⁴;

4. Na fase Elaboração de projetos de engenharia, edital e contrato, a Equipe de Auditoria:

- g) Deve verificar a realização de audiências públicas para discussão do edital de licitação, conforme as recomendações legais da Lei Federal nº 8.666/1993 e da Lei Federal nº 14.133/2021, detalhada no item 7;
- h) Deve verificar a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública no caso das contratações via parcerias público-privada, conforme determinação da Lei federal nº 11.079/2004;
- i) Deve verificar a realização de consulta pública relativas a minutas e propostas de alteração de atos normativos das agências reguladoras⁵, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, conforme determinação da Lei federal nº 13.848/2019;
- j) Deve verificar a realização de audiência pública, convocada pela agência reguladora, para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante, conforme determinação da Lei federal nº 13.848/2019;
- k) Pode verificar se nesta fase ocorreram outras oportunidades e espaços de consulta, discussão e acolhimento de propostas e recomendações feitas pela população em geral, por meio de reuniões, painéis, consultas públicas, tomada de subsídios técnicos, ou outros meios de participação social sobre o edital de licitação;

5. Na fase Implementação, Operação e Monitoramento, a Equipe de Auditoria:

- l) Pode verificar se nesta fase, no que tange às decisões do licenciamento ambiental⁶ e de renovação de atos de outorga para exploração de infraestrutura, ocorreram outras oportunidades

⁴ Ver Tribunal de Contas do Estado do Pará. Acórdão nº 58.861. 09 de maio de 2019 (Processo n. 2017/52868-1), em GARZÓN et al. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Brasília DF : ISA - Instituto Socioambiental, 2023.

⁵ No caso específico de transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT possui a Resolução nº 5.624/2017 que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social - PPCS da agência. Disponível em: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00005624&seqAto=000&valorAno=2017&orgao=DG/ANTT/MTPA&cod_modulo=161&cod_menu=7796

e espaços de consulta, discussão e acolhimento de propostas e recomendações feitas pela população em geral, por meio de reuniões, painéis audiências, consultas públicas, tomada de subsídios técnicos, ou outros meios de participação social,

- m) Pode verificar a existência de um órgão colegiado com participação da sociedade, responsável pela discussão e monitoramento dos processos de licenciamento ambiental;
- n) Pode verificar se nesta fase foram realizadas Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPI) a Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (PIQCT) na elaboração e avaliação da implementação das condicionantes ambientais e medidas de mitigação e compensação definidas nas licenças ambientais, e também na renovação de atos de outorga para exploração de infraestrutura;

6. Recomenda-se que a Equipe de Auditoria verifique se as decisões públicas relacionadas ao objeto auditado fazem menção aos resultados dos processos participativos eventualmente realizados, seja em relatórios ou em outros documentos produzidos ou que formalizam os processos e apresentam motivação subsidiada pelos resultados dos processos participativos;

7. Sobre a realização de audiências públicas para discussão do edital de licitação e anexos, deve-se verificar o cumprimento das seguintes ações:

- o) Convocação com antecedência mínima, conforme determinado na legislação aplicável;
- p) Realização da audiência pública de acordo com a antecedência mínima da data prevista para a publicação do edital, conforme determinado na legislação aplicável;
- q) Garantia da ampla divulgação da convocação para a audiência pública;
- r) Divulgação prévia de todas as informações pertinentes ao processo de licitação, além do próprio edital e seus anexos;
- s) Realização da audiência pública de forma presencial e/ou à distância;

8. Sobre a realização de audiências públicas para a emissão da licença ambiental prévia, deve-se verificar os seguintes elementos:

- t) Exposição do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) em análise e do seu referido RIMA;
- u) Discussão sobre eventuais dúvidas, bem como o acolhimento de críticas e sugestões sobre o conteúdo apresentado;

⁶ Contemplando a emissão das licenças de instalação e operação, bem como a gestão e execução das condicionantes ambientais e das medidas de mitigação e compensação ambiental.

- v) Convocação com antecedência de, no mínimo, 45 dias para sua realização por meio da imprensa local;
- w) Realização da audiência em local acessível aos interessados;
- x) Realização de mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto e respectivo RIMA, considerando a localização geográfica dos interessados e a complexidade do tema;
- y) Anotação das discussões em ata sucinta, à qual será anexado todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a sessão;
- z) Disponibilização de eventual gravação da(s) audiência(s) pública(s) em que foi discutido o EIA e RIMA do empreendimento auditado;
- aa) Utilização da ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto;

9. Sobre a realização de Consultas Livres, Prévias e Informadas a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, recomenda-se a verificação dos seguintes elementos⁷:

- bb) Elaboração participativa de Protocolos de Consulta ou acordos pré-consulta e de Planos de Consulta prévios;
- cc) Participação de todos os povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados pela decisão;
- dd) Cumprimento das regras de organização social e representação política dos povos, previamente acordados nos Protocolos de Consulta ou acordos pré-consulta;
- ee) Menção do acordo resultante do processo de Consulta no ato decisório analisado.

10. A equipe de auditoria deve verificar a adoção de linguagem simples e acessível nos documentos disponibilizados nos momentos de participação social, evitando o uso de jargões, siglas e estrangeirismos;

11. Recomenda-se que a Equipe de Auditoria verifique, dentre outros, os seguintes elementos que contribuem para avaliar a completude, a qualidade e a adequação das oportunidades e espaços de participação realizados⁸:

⁷ Baseada nas recomendações apresentadas em GARZÓN et al. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Brasília DF : ISA - Instituto Socioambiental, 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre>

⁸ Essas recomendações são baseadas na legislação aplicável e nos seguintes estudos e boas práticas: (i) Transparência Internacional - Brasil; Conselho Nacional de Controle Interno. Guia de Transparência Ativa: Obras de Infraestrutura. 2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/guia-de-transparencia-ativa-obras-de-infraestrutura> ; (ii) ATRICON. RESOLUÇÃO ATRICON Nº 02/2021. Diretrizes de Controle Externo

- ff) Oportunidades de participação social previamente às principais decisões relativas à infraestrutura;
- gg) Informes prévios ao público sobre o processo de decisão;
- hh) Mapeamento dos grupos e pessoas interessadas e impactadas direta e indiretamente na infraestrutura auditada e realização de ações de engajamento para os processos participativos;
- ii) Reuniões prévias e formações preliminares para mapeamento e alinhamento de conhecimento e expectativas entre os interessados;
- jj) Disponibilização prévia e integral de todos os documentos relativos ao empreendimento auditado;
- kk) Transparência sobre objetivos, cronograma e alcance do processo participativo;
- ll) Opção pela escolha de locais de fácil acesso e que atendam aos princípios de acessibilidade e por horários não comerciais para realização dos encontros presenciais ou virtuais;
- mm) Representatividade, com condições adequadas e equilibradas de manifestação dos diferentes grupos interessados e impactados direta e indiretamente;
- nn) Providências à participação de grupos em situação de vulnerabilidade e daqueles afetados pelas decisões;
- oo) Relatório de devolutiva à população após a realização do processo participativo com a sistematização das discussões ocorridas e explicação do poder público quanto à incorporação ou não das sugestões e demandas apresentadas;
- pp) Documentação e divulgação sistemática e pública do processo participativo, por meio da adoção de ferramentas digitais, como plataformas, aplicativos, mídias sociais e outras soluções, para análise e histórico de demandas apresentadas sobre o empreendimento;
- qq) Existência e funcionamento de conselho e/ou outro órgão colegiado, com representantes da sociedade civil e movimentos sociais, responsável por acompanhar todo o ciclo de vida da infraestrutura auditada, incluindo seu planejamento, fiscalização, monitoramento e avaliação.

4) POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

relacionadas à Gestão Florestal. 2021. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Resolucao-Diretrizes-da-Gestao-Florestal.pdf>; (iii) Brasil. Ministério da Infraestrutura. Manual de Participação Social do Ministério da Infraestrutura. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/aceso-a-informacao/air/ResolucaoCEG9_2021.pdf; (iv) Transparência Internacional - Brasil; WWF - Brasil. Grandes obras na Amazônia, corrupção e impactos socioambientais. 2021. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grandes-obras-na-amazonia-corrupcao-impactos-socioambientais>; (v) Ministério da Economia. Guia de Engajamento e Participação Social. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-engajamento-e-participacao-social/guia-de-engajamento-e-participacao-social-v1.pdf>.

- a) Não realização de audiência pública para empreendimentos que tenham o valor estimado em R\$ 150 milhões de reais, em desacordo com o art. 39, da Lei nº 8.666/1993;
- b) Não realização de audiência pública sobre a licitação que se pretenda realizar sob esse marco legal, em desacordo com o art. 21 da Lei nº 14.133/2021;
- c) Ausência de submissão à consulta pública da minuta do edital de edital e de contrato no caso das contratações de parceria público-privada, em desacordo com art. 10º, inciso VI, da Lei nº 11.079/2004;
- d) Ausência de submissão à consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, em desacordo com o art. 9º da Lei federal nº 13.848/2019;
- e) Não realização de audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante para a agência reguladora, em desacordo com o art. 10º da Lei federal nº 13.848/2019;
- f) Ausência de realização de audiência pública prévia à emissão das licenças ambientais necessárias para a infraestrutura analisada, em desacordo com as determinações da Resolução CONAMA nº 9/1987 e os arts 3º e 10º da Resolução CONAMA nº 237/1997;
- g) Não cumprimento dos critérios mínimos para a realização de audiência pública previstos no art. 21 da Lei nº 14.133/2021;
- h) Não cumprimento dos critérios mínimos para a realização de audiência pública previstos no art. 39, da Lei nº 8.666/1993;
- i) Descumprimento dos critérios de realização das audiências públicas para emissão e renovação de licenças ambientais, em desacordo com a Resolução CONAMA nº 9/1987;
- j) Ausência de registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição no diário oficial e no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, conforme art. 4º, VI, Lei Federal nº 10.650/2003;
- k) Ausência de processos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado em todas as fases que compõem o ciclo de realização do empreendimento analisado, desde o seu planejamento, em descumprimento da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004;
- l) Ausência de divulgação de informações relevantes previamente à realização de audiência pública sobre a licitação para contratação da obra de infraestrutura, como estudo técnico preliminar, elementos do edital de licitação e outras informações pertinentes, em desacordo com os art. 39 da Lei nº 8.666/1993 e art. 21 da Lei nº 14.133/2021;

m) Descumprimento da obrigação de divulgação das informações sobre a obra auditada utilizando a linguagem simples, em descumprimento do art. 5º, inciso XIV da Lei nº 13.460/2017.

5. DOCUMENTOS PARA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

a) Acesso às informações e documentos a seguir:

- Estudos de identificação e análise de alternativas da infraestrutura analisada;
- Documento em que é definido o portfólio de projetos;
- Documento com o Plano Plurianual – PPA aprovado e vigente;
- Documento com o Plano/planejamento de desestatização aprovado e vigente;
- Relatórios, atas de reunião e toda documentação que comprovem a realização de consultas e audiências públicas, reuniões abertas com a população, reuniões técnicas abertas e qualquer outra forma de interação com a população realizadas no âmbito da infraestrutura analisada;
- Links para eventuais audiências públicas, reuniões abertas com a população, reuniões técnicas abertas e qualquer outra forma de interação online com a população realizadas no âmbito da infraestrutura analisada;
- Protocolo Autônomo da Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) realizada;
- Plano de realização da Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) realizada;
- Ata das reuniões e relatório de devolutiva sobre a Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) realizada;
- Acordos de Consulta sobre a Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) realizada;
- Documento e/ou publicação no Diário Oficial que comprova o chamamento para realização de audiências públicas para discussão do licenciamento ambiental prévio;
- Documento e/ou links que comprovam a divulgação prévia do RIMA e eventuais outros documentos relacionados ao licenciamento ambiental prévio discutido;
- Ata de realização e relatório de devolutiva da audiência pública sobre o licenciamento prévio;
- Documento e/ou publicação no Diário Oficial que comprova o chamamento para realização de audiências públicas para discussão do edital de licitação de contratação da obra analisada;
- Documentos-base utilizado na audiência pública para discussão do edital de licitação de contratação da obra analisada;
- Ata de realização e relatório de devolutiva de audiência pública para discussão do edital de licitação de contratação da obra analisada;

- Documentação que comprove a existência e funcionamento de órgão colegiado responsável pela discussão, acompanhamento e monitoramento dos processos de licenciamento ambiental;

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

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 006/2023 - Diretrizes para a avaliação de mecanismos de transparência e integridade na infraestrutura