



COMO A NOVA LEI DE LICITAÇÕES ABRE OPORTUNIDADES PARA MELHOR PREVENIR OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA?



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
MAIO 2021

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de infraestrutura no Brasil apresenta recorrentemente falhas sistemáticas que não impedem que projetos de má qualidade sigam adiante e, eventualmente, se transformem em projetos com baixo retorno para a sociedade ou, no limite, em obras abandonadas. Faltam, conseqüentemente, filtros em etapas anteriores do ciclo de vida dos projetos.

Projetos de infraestrutura amadurecem em várias fases de estudos e decisões públicas. Em especial, a viabilidade socioambiental dos projetos é analisada através dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Quanto mais robustos e efetivos esses estudos, menor a probabilidade não apenas de danos para o meio ambiente, mas, ainda, de que projetos inviáveis ou de baixa viabilidade cheguem a uma etapa de quase irreversibilidade. Entretanto, o próprio Ministro da Infraestrutura reconheceu recentemente que os estudos ambientais são de baixa qualidade e que é necessário rever sua forma de elaboração.¹

A Nova Lei de Licitações, recentemente publicada,² oferece oportunidade única para que questões que atualmente são discutidas apenas durante os EVTEA ou no licenciamento ambiental sejam antecipadas, através da regulamentação adequada das regras que tratam sobre os denominados estudos técnicos preliminares. Isso permitiria que os projetos de infraestrutura chegassem à fase de implementação mais robustos e com maior qualidade, reduzindo o risco de conflito e aumentando a segurança do investimento.

A nova lei se aplica, de forma subsidiária, às leis de concessões e de Parcerias Público-Privadas (PPP),³ portanto mudanças nas fases de planejamento e viabilidade deverão alcançar novos projetos sujeitos aos modelos de concessão e de PPP, que, atualmente, regem a maioria dos grandes empreendimentos de infraestrutura no Brasil.

Neste documento, pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisam a nova lei e fazem recomendações para futuros decretos regulamentadores, com foco na prevenção dos impactos socioambientais de projetos de infraestrutura.

¹ O Estado de S. Paulo. *Infraestrutura admite que estudos ambientais do governo são de baixa qualidade e revê processos*. 17 de fevereiro de 2021. bit.ly/3f6u1vO.

² Presidência da República. *Lei nº 14.133*. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

³ Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 186. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

DESTAQUES

- Os estudos técnicos preliminares previstos na nova lei permitem introduzir uma nova etapa no ciclo de vida dos projetos de infraestrutura, capaz de fortalecer o planejamento e garantir a implementação de empreendimentos de maior qualidade.
- Conforme introduzidos pela nova lei, os estudos técnicos preliminares permitem antecipar a análise socioambiental para momento mais anterior do ciclo de vida dos projetos, portanto convergem com a proposta do CPI/PUC-Rio de introdução de análise de pré-viabilidade,⁴ que pode ser estabelecida por futuros decretos regulamentadores.
- A análise de pré-viabilidade anteciparia a análise socioambiental e estruturaria a fase preparatória da licitação de projetos de infraestrutura, mediante articulação e sequenciamento entre estudos técnicos preliminares, Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e licenciamento ambiental.
- A análise de pré-viabilidade também aumentaria as chances de obtenção de licenças ambientais e reduziria a interrupção de projetos, evitando, ainda, que empreendimentos inviáveis ou de baixa viabilidade cheguem à fase de licitação, para então serem excluídos, seja por decisão do governo, ou como resultado de uma licitação vazia.
- A avaliação de toda a fase preparatória pelos tribunais de contas e pelos órgãos de assessoria jurídica da Administração Pública representa um avanço da nova lei que pode fortalecer a prevenção de impactos socioambientais de projetos de infraestrutura.
- Os novos mecanismos de transparência tendem a permitir melhor avaliação dos riscos socioambientais dos projetos, mas o retrocesso introduzido pela nova lei sobre participação social enfraquece esse avanço.

RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS DECRETOS REGULAMENTADORES

- Incorporar a metodologia de análise de pré-viabilidade à fase preparatória da licitação de projetos de infraestrutura.
- Prever obrigação expressa de disponibilização, em site oficial único, dos seguintes documentos da fase preparatória da licitação de projetos de infraestrutura: estudos técnicos preliminares, EVTEA, análise de pré-viabilidade pelas comissões independentes, projeto básico e avaliação da fase preparatória pelos órgãos de assessoria jurídica.

⁴ Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio, Ana Cristina Barros e Cláudio Frischtak. *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. bit.ly/2T47kif.

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES COMO NOVA ETAPA DO PLANEJAMENTO

Os estudos técnicos preliminares já eram pontualmente mencionados na lei de licitações anteriormente em vigor, como fundamento para a elaboração de projetos básicos de obras ou serviços e como documento hábil a assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental dos empreendimentos.⁵ Todavia, a lei anterior não detalhava o conteúdo desses estudos.⁶

A Nova Lei de Licitações, por outro lado, inova ao tratar dos estudos técnicos preliminares de forma bem mais detalhada, sem, todavia, parecer equipará-los aos EVTEA,⁷ tendo em vista referir-se apenas à viabilidade técnica e econômica da contratação.⁸ O tratamento de questões socioambientais, aspecto inerente aos EVTEA de projetos de infraestrutura, não é elemento obrigatório dos estudos⁹ e fica restrito à mera descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras.¹⁰ A análise de eventuais impactos sociais sequer é mencionada.

Se o objetivo da nova lei tivesse sido estabelecer identidade entre estudos técnicos preliminares e EVTEA, então ter-se-ia perdido ótima oportunidade para regulamentá-los de forma robusta, tendo em vista a fragilidade dos EVTEA e sua limitada capacidade de assegurar a viabilidade de projetos, principalmente com relação a questões socioambientais. Desta forma, parece possível considerar os estudos técnicos preliminares como uma nova etapa do planejamento de projetos de infraestrutura.

ANTECIPAÇÃO DA ANÁLISE SOCIOAMBIENTAL NOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Conforme essa leitura da Nova Lei de Licitações, os estudos técnicos preliminares continuam a inaugurar a fase preparatória da licitação e a fundamentar os anteprojetos de engenharia, os termos de referência e os projetos básicos.¹¹ Também iniciam a análise de viabilidade dos projetos de infraestrutura,¹² que, todavia, deve ser aprofundada por meio dos EVTEA e das primeiras etapas do licenciamento ambiental. Segundo essa interpretação, o detalhamento dos estudos técnicos preliminares converge com a proposta do CPI/PUC-Rio, que sugere introduzir fase de pré-viabilidade no planejamento.¹³ O objetivo principal dessa fase é aprimorar o processo de seleção e de priorização de projetos.

5 Presidência da República. *Lei nº 8.666*. Art. 6, IX. 1993. bit.ly/3f6qfm4.

6 A tentativa mais próxima parece ter sido a de listar, em decreto já revogado, como conteúdos mínimos de um “plano de trabalho”, a justificativa da necessidade da contratação, o detalhamento das quantidades contratadas e o demonstrativo de resultados da contratação (Presidência da República. *Decreto nº 2.271*. Art. 2. 1997. bit.ly/344HTQZ).

7 No contexto da lei anterior, parecia existir essa equiparação, segundo interpretação do TCU (Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.215 - Plenário*. 2016. bit.ly/3462UuE).

8 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 18, §1º. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

9 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 18, §1º, XII. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

10 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 18, §2º. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

11 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 6, incisos XX; XXXIII, ‘b’; XXIV, ‘g’; e XXV; e Art. 18, I. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

12 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 18, § 1º. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

13 Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio, Ana Cristina Barros e Cláudio Frischtak. *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. bit.ly/2T47kif.

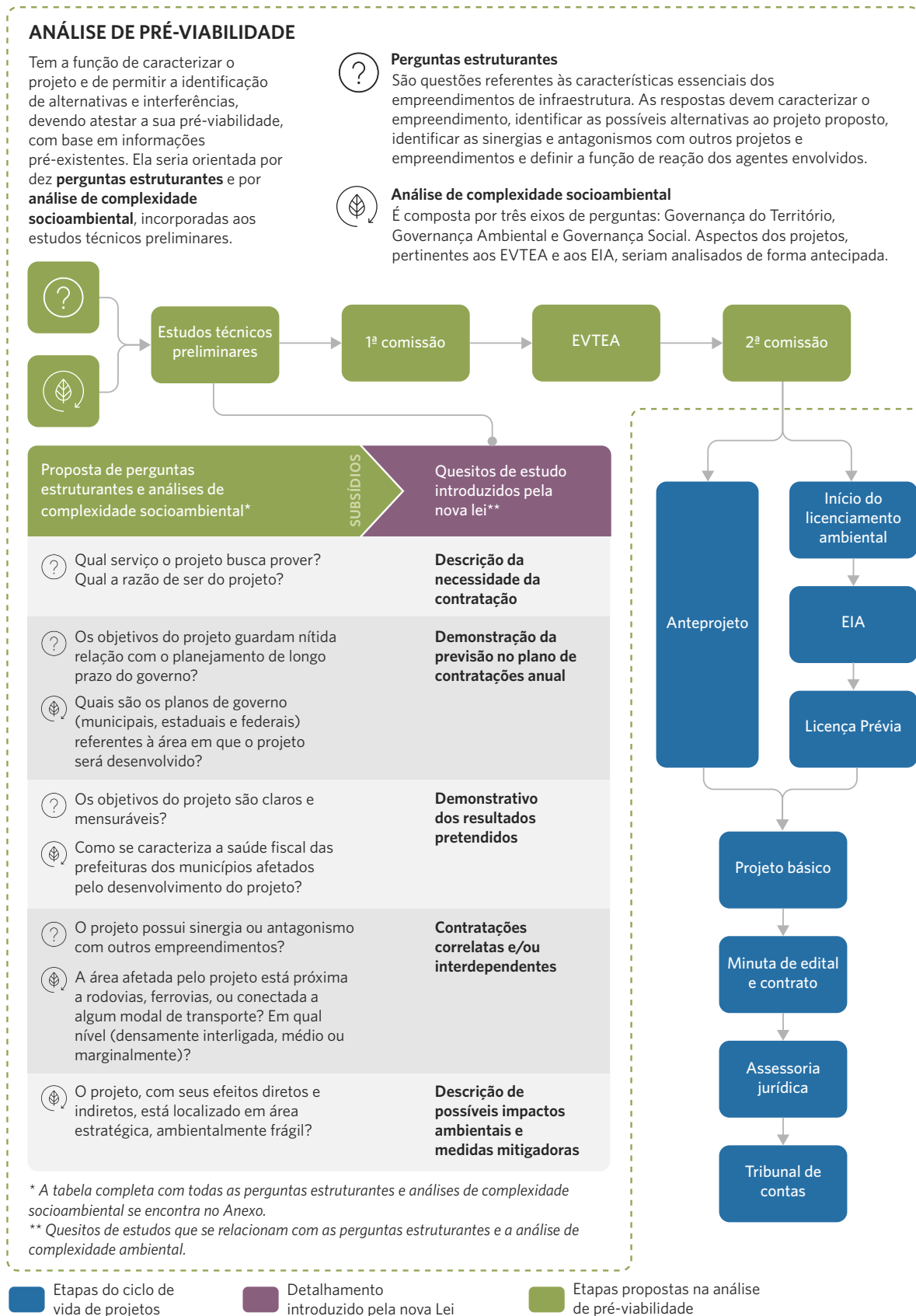
A análise de pré-viabilidade proposta pelo CPI/PUC-Rio seria orientada por 10 perguntas estruturantes, referentes às características essenciais dos empreendimentos de infraestrutura. Em paralelo, seria guiada por análise de complexidade socioambiental, em que aspectos dos projetos, pertinentes aos EVTEA e ao EIA, seriam analisados de forma antecipada. Comissão independente avaliaria essas características e esses aspectos, para autorizar ou vetar o prosseguimento do projeto. Essa avaliação marcaria o fim da análise de pré-viabilidade em sentido estrito. Se houver autorização de prosseguimento, a metodologia prevê que se realizem os EVTEA, que serviriam de referência para a avaliação do projeto por outra comissão independente, antes do início do licenciamento ambiental. A análise de pré-viabilidade em sentido amplo termina nessa segunda avaliação.

O detalhamento dos estudos técnicos preliminares, segundo essa leitura, é mais útil, portanto, ao prever que devem descrever possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras dos projetos de infraestrutura.¹⁴ Isso antecipa a análise ambiental no ciclo de vida dos projetos, de maneira similar ao que se propõe na análise de pré-viabilidade, mas sem prejuízo do aprofundamento da análise socioambiental pelos EVTEA. A nova lei também lista outros quesitos de estudo cuja avaliação pode ser orientada pelas perguntas estruturantes e pela análise de complexidade socioambiental, conforme evidenciado no anexo deste documento.

Sendo assim, futuros decretos regulamentadores da nova lei poderiam instituir a análise de pré-viabilidade, para antecipar a análise não apenas ambiental, mas socioambiental, por meio dos estudos técnicos preliminares, e para estruturar a fase preparatória da licitação de projetos de infraestrutura, mediante articulação procedimental entre esses estudos, EVTEA, EIA e licenciamento, conforme descrito na Figura 1.

14 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 18, § 1º, XII. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

Figura 1. Análise de Pré-Viabilidade Incorporada à Fase Preparatória da Licitação



Nota: A ordem das etapas posteriores à análise de pré-viabilidade foi adaptada, com base na Nova Lei de Licitações, de estudo anterior do CPI/PUC-Rio (Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio e Gabriel Cozendey. Análise Regulatória e de Governança do Ciclo de Vida de Projetos de Infraestrutura de Transporte na Amazônia. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, no prelo).

Fonte: CPI/PUC-Rio, com fundamento em análise do CPI/PUC-Rio e da Inter.B, 2021

NECESSIDADE DE ALINHAMENTO ENTRE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Um dispositivo específico da Nova Lei de Licitações, sobre licenciamento ambiental, confirma a necessidade de articulação também entre o conteúdo dos estudos técnicos preliminares, dos EVTEA, do EIA e do licenciamento. Trata-se da possibilidade de extinção unilateral do contrato pela Administração, caso a licença ambiental ocasione alteração substancial de anteprojeto, ou quando for impossível obtê-la.¹⁵ Os anteprojetos, como visto, devem ser elaborados com fundamento nos estudos técnicos preliminares.

Se a licença ocasiona a modificação substancial do anteprojeto, ou se sequer foi possível obtê-la, então os estudos técnicos preliminares, os EVTEA e os anteprojetos basearam-se em premissas equivocadas, que foram refutadas no processo de licenciamento. Isso pode ser evitado pelas 10 perguntas estruturantes e pela análise de complexidade socioambiental propostas pelo CPI/PUC-Rio, que tendem a prevenir o prosseguimento de projetos inviáveis e a proporcionar premissas mais consistentes para os empreendimentos sustentáveis, reduzindo-lhes as chances de interrupção e favorecendo o êxito do licenciamento.

Essa disposição da Nova Lei de Licitações supõe que a obrigação de obter a licença recaia sobre o contratado. A possibilidade foi contemplada,¹⁶ em reflexo do que já ocorre em projetos de PPP¹⁷ e no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI),¹⁸ que também parecem ter inspirado a tentativa de determinar que a licença prévia ou as diretrizes para o licenciamento ambiental sejam obtidas antes da divulgação do edital, quando a obtenção da licença couber à Administração, mas essa tentativa foi vetada pelo Presidente da República.¹⁹

AVALIAÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA PELOS ÓRGÃOS DE ASSESSORIA JURÍDICA

A nova lei prevê que toda a fase preparatória da licitação se deve submeter à análise dos órgãos de assessoria jurídica da Administração.²⁰ Exemplos de órgãos dessa natureza são a Advocacia-Geral da União e as procuradorias dos estados e dos municípios. A disposição avança positivamente, em relação à lei de licitações anteriormente em vigor, que restringe a análise desses órgãos às minutas de editais de licitação e às minutas de contratos, acordos, convênios ou ajustes.²¹ Sendo assim, a nova lei aumenta o escopo da análise, portanto possibilita que os órgãos de assessoria jurídica avaliem a regularidade dos estudos técnicos preliminares e da análise de pré-viabilidade. Se agirem dessa forma, podem fortalecer esses mecanismos de prevenção dos impactos socioambientais de projetos de infraestrutura.

15 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 137, VI. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

16 “Art. 25. (...) § 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela: (...) I – obtenção do licenciamento ambiental”.

17 Com fundamento no Art. 10, VII, da lei federal nº 11.079/2004, que admite licitação apenas com as diretrizes do licenciamento estabelecidas, deixando o licenciamento, portanto, a cargo do contratado: “Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (...) VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir”.

18 Com fundamento no Art. 6 da Resolução nº 1/2016 do Conselho do PPI: “Art. 6. Quando o objeto do contrato o exigir, a licitação dos empreendimentos ficará condicionada, na forma da legislação aplicável, à atestação de sua viabilidade ambiental mediante a expedição da Licença Prévia - LP ou das diretrizes para o licenciamento ambiental”.

19 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 115, § 4º. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

20 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 53, caput e § 3º. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

21 Presidência da República. *Lei nº 8.666*. Art. 38, parágrafo único. 1993. bit.ly/3f6qfm4.

GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE PREVENTIVO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Avanço polêmico da Nova Lei de Licitações refere-se à consolidação dos tribunais de contas como instâncias de gestão de riscos e de controle preventivo dos processos de licitação,²² inclusive para a prevenção de riscos derivados de aspectos socioambientais.²³ A nova lei não detalha a forma como essas competências devem ser exercidas, mas não se trata de novidade no âmbito da governança de projetos de infraestrutura. Os projetos do PPI, por exemplo, submetem-se a controle prévio pelo Tribunal de Contas da União (TCU).²⁴ A polêmica decorre de que não há autorização constitucional explícita para o exercício desse tipo de controle, o que parte da literatura jurídica interpreta como um “silêncio eloquente”: se não há previsão constitucional, os tribunais de contas não poderiam exercer o controle prévio.²⁵

O TCU justifica sua atuação preventiva por meio de razões práticas, como a necessidade de aperfeiçoar os processos de licitação, ou de prevenir interrupções de projetos.²⁶ Também se justifica com fundamento na existência de poderes implícitos, que seriam necessários para que o tribunal garanta a efetividade de sua atuação.²⁷ A previsão da nova lei deve enfraquecer as críticas ao controle prévio e fortalecer a posição do TCU nessa polêmica, com potenciais reflexos nos tribunais de contas estaduais e nos tribunais e conselhos de contas municipais. A Nova Lei de Licitações também determina que os órgãos de controle se devem guiar pela interpretação que o TCU atribuir aos dispositivos nela estabelecidos.²⁸ Isso fortalece o papel do tribunal também como responsável por unificar a interpretação da nova lei.

MAIS TRANSPARÊNCIA E MENOS PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Análise do CPI/PUC-Rio, sobre projetos federais de concessão de infraestruturas de transporte terrestre na Amazônia, mostra que 57% dos documentos e informações sobre esses projetos não puderam ser encontrados.²⁹ Na maioria dos casos, não é possível verificar se um documento ou informação ausente está apenas indisponível, ou se sequer existe. Situações como essa tendem a causar insegurança para que órgãos de fiscalização, investidores e sociedade civil avaliem os riscos socioambientais dos projetos de infraestrutura.

A Nova Lei de Licitações acertou, portanto, ao determinar a criação de site oficial único, no qual será obrigatória a disponibilização de editais, de minutas de contrato, de contratos, de termos de referência, de anteprojetos, dos respectivos anexos e de relatório sobre o cumprimento dos

22 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 169, caput e inciso III. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

23 Estudo contratado pelo CPI/PUC-Rio, sobre a avaliação preventiva, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de aspectos socioambientais de projetos do PPI, evidencia que o tribunal analisa, por exemplo, se obrigações de compensação ambiental podem influenciar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. O TCU também tem constatado a baixa qualidade dos EVTEA nesses projetos (Rodrigues, Juliana Garcia Vidal. *Atuação do TCU na fase interna da licitação dos projetos de privatização do PPI de rodovias e ferrovias: estudos socioambientais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, no prelo).

24 Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos. *Resolução nº 1*. Art. 16. 2016. bit.ly/3f8tekT.

25 Jordão, Eduardo. “A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?” In *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*, 345. São Paulo: Almedina, 2020.

26 Jordão, Eduardo. “A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?” In *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*, 353. São Paulo: Almedina, 2020.

27 Jordão, Eduardo. “A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?” In *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*, 357. São Paulo: Almedina, 2020. O Supremo Tribunal Federal (STF) já validou essa tese (loc. cit.).

28 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 172. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

29 Chiavari, Joana e Gabriel Cozendey. *Viabilidade Ambiental de Infraestruturas de Transportes Terrestres na Amazônia Legal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, no prelo.

objetivos da contratação.³⁰ A lei também acertou ao se referir³¹ à necessidade de observarem-se as exigências da Lei de Acesso à Informação.³²

No entanto, seria importante que futuros decretos regulamentadores da nova lei criassem obrigação específica de disponibilização, no site, dos seguintes documentos da fase preparatória da licitação de projetos de infraestrutura: estudos técnicos preliminares, EVTEA, análise de pré-viabilidade pelas comissões independentes, projeto básico e avaliação da fase preparatória pelos órgãos de assessoria jurídica, com fundamento em que já há obrigação genérica, na lei, de disponibilização de anexos.

No quesito participação social, a Nova Lei de Licitações regrediu, ao apenas incentivar, em vez de obrigar, que a Administração convoque consultas ou audiências públicas prévias às licitações.³³ Poderia ter ao menos mantido a obrigação de realização de audiências para projetos orçados a partir de determinado valor, como já ocorria na lei de licitações anteriormente em vigor.³⁴ Esse retrocesso da nova lei enfraquece seus esforços por mais transparência.

PRIORIDADE PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS

A Nova Lei de Licitações estabelece prioridade de tramitação para o licenciamento ambiental de obras.³⁵ É possível que essa prioridade, assim como as demais inovações da lei, só venha a ser aplicada dois anos após a sua entrada em vigor. A prioridade refere-se apenas a obras contratadas com fundamento na lei nova, e a lei de licitações anteriormente em vigor será revogada somente ao final desses dois anos, durante os quais existirão duas leis de licitação, e a Administração poderá optar por qualquer delas, para novos projetos.³⁶ Uma grande adesão à nova lei, nesse período, significaria que a Administração já está adaptada às suas regras, o que não parece crível. Mesmo o prazo de dois anos é curto: o Poder Público se vem conformando à lei de licitações anterior já há quase três décadas, com dificuldades evidentes.

30 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 25, § 3º; Art. 54; Art. 174, I; Art. 174, § 2º, III e V; e Art. 174, § 3º, VI, 'd'. 2021. bit.ly/3fuxvHm. A disponibilização do contrato e aditamentos é condição indispensável de eficácia contratual, ou seja, o contrato, em tese, não poderia ser executado antes do cumprimento dessa exigência (Art. 94).

31 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 174, § 4º. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

32 Presidência da República. *Lei Federal nº 12.527*. 2011. bit.ly/3hG59wJ.

33 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 21. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

34 Presidência da República. *Lei nº 8.666*. Art. 39. 1993. bit.ly/3f6qfm4.

35 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 25, § 6º. 2021. bit.ly/3fuxvHm. A lei federal nº 13.334/2016, que cria o PPI, tem disposição similar, no sentido de que "os projetos qualificados no PPI serão tratados como empreendimentos de interesse estratégico e terão prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (Art. 5).

36 Presidência da República. *Lei nº 14.133*. Art. 191; Art. 193, II; e Art. 194. 2021. bit.ly/3fuxvHm.

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E PROJETO DE NOVA LEI DE CONCESSÕES

Por fim, tramita, no Congresso Nacional, projeto de lei para a elaboração de nova lei de concessões. Esse projeto dialoga com esta análise, porque levanta pontos relevantes sobre licenciamento ambiental e sobre EVTEA, conforme detalhado em estudo específico do CPI/PUC-Rio,³⁷ que também faz recomendações a respeito.

Sobre licenciamento, o projeto de lei tem oportunidade de determinar que as normas setoriais indiquem a ocasião em que se deve obter a licença prévia e quem seria o responsável obtê-la. Essas providências confeririam maior segurança jurídica e previsibilidade para a alocação de riscos em projetos de infraestrutura.

Sobre EVTEA, o projeto tem oportunidade de avançar em três aspectos: pode estabelecer o rol mínimo de critérios a serem analisados nesses estudos; pode determinar que sejam regulamentados os métodos de avaliação e de aprovação dos EVTEA; e pode determinar que a realização dos estudos seja condição prévia para que se licitem projetos de infraestrutura greenfield.

CONCLUSÃO

A Nova Lei de Licitações traz a oportunidade de melhorar a prevenção dos impactos socioambientais de projetos de infraestrutura. Para que isso aconteça, futuros decretos regulamentadores deveriam incorporar a proposta de análise de pré-viabilidade apresentada pelo CPI/PUC-Rio. Isso anteciparia a análise socioambiental, estruturaria a fase preparatória da licitação, aumentaria as chances de obtenção de licenças e reduziria a interrupção de projetos. Reforçam esse potencial as novidades da lei sobre transparência e sobre a atuação de tribunais de contas e de órgãos de assessoria jurídica. Por outro lado, o retrocesso sobre participação social prejudica a prevenção de impactos socioambientais.

³⁷ Antonaccio, Luiza, Joana Chiavari e Gabriel Cozendey. *Ajustes no projeto da nova lei de concessões podem garantir uma infraestrutura mais sustentável e de maior qualidade*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/3fArHw3.

ANEXO

Tabela 1. Complementaridade entre Quesitos dos Estudos Técnicos Preliminares, Perguntas Estruturantes e Análise de Complexidade Socioambiental

Perguntas estruturantes e análise de complexidade socioambiental	SUBSÍDIOS	Quesitos de estudo introduzidos pela nova lei
<p>⊕ Qual serviço o projeto busca prover? Qual a razão de ser do projeto?</p> <p>⊕ Qual problema o projeto busca solucionar? Qual a causa ou condição que motiva a existência do projeto? Qual o impacto esperado?</p>		<p>Descrição da necessidade da contratação</p>
<p>⊕ Os objetivos do projeto guardam nítida relação com o planejamento de longo prazo do governo?</p> <p>⊕ Quais são os planos de governo (municipais, estaduais e federais) referentes à área em que o projeto será desenvolvido?</p>		<p>Demonstração da previsão no plano de contratações anual</p>
<p>⊕ Os objetivos do projeto são claros e mensuráveis?</p> <p>⊕ Quais agentes públicos e/ou privados têm capacidade de reagir de forma a impactar a viabilidade do projeto?</p> <p>Dados os agentes identificados, quais possíveis reações ao projeto podem ser antecipadas (ex: redução de preços, melhoria da qualidade dos serviços, expansão e/ou modernização de infraestruturas existentes, etc.)?</p> <p>⊕ Como se caracteriza a saúde fiscal das prefeituras dos municípios afetados pelo desenvolvimento do projeto?</p>		<p>Demonstrativo dos resultados pretendidos</p>
<p>⊕ O projeto possui sinergia ou antagonismo com outros empreendimentos?</p> <p>Existem outros projetos que proveem ou buscam prover o mesmo tipo de serviço, solucionar o mesmo problema, ou compartilham dos mesmos objetivos?</p> <p>Existem obras já concluídas ou paralisadas que buscam prover o mesmo tipo de serviço, solucionar o mesmo problema, ou compartilham dos mesmos objetivos?</p> <p>A funcionalidade do projeto depende de outros empreendimentos? Por exemplo, portos que demandam logística de transporte; usinas de geração elétrica que necessitam de redes de transmissão.</p> <p>⊕ A área afetada pelo projeto está próxima a rodovias, ferrovias, ou conectada a algum modal de transporte? Em qual nível (densamente interligada, médio ou marginalmente)?</p> <p>Existem outros projetos de infraestrutura desenvolvidos em regiões próximas? Se sim, existiram conflitos em sua execução (e.g. referente à desapropriações, comunidades locais, processos judiciais, entre outros)? E como se deu a resolução destes conflitos (órgãos envolvidos, decisões judiciais, acordos locais, etc.)?</p> <p>Existem outros projetos futuros de infraestrutura na região do projeto ou em regiões próximas?</p>		<p>Contratações correlatas e/ou interdependentes</p>

⊕ Perguntas estruturantes

⊕ Análises de complexidade socioambiental

(Continua na página seguinte)

■ Detalhamento introduzido pela nova lei

■ Etapas propostas na análise de pré-viabilidade

Tabela 1. Complementaridade entre Quesitos dos Estudos Técnicos Preliminares, Perguntas Estruturantes e Análise de Complexidade Socioambiental (continuação)

Perguntas estruturantes e análise de complexidade socioambiental	SUBSÍDIOS	Quesitos de estudo introduzidos pela nova lei
<p> O projeto, com seus efeitos diretos e indiretos, está localizado em área estratégica, ambientalmente frágil?</p> <p>O projeto está localizado em áreas dotadas de recursos naturais relevantes?</p> <p>O projeto produzirá impactos relevantes em algum ecossistema ou bacia hidrográfica?</p> <p>O projeto será desenvolvido em área com espécies ameaçadas?</p> <p>Há alternativas técnicas e locais sob a ótica do componente ambiental?</p> <p>O projeto implica em desmatamento direta ou indiretamente?</p> <p>Existem projetos ou empreendimentos que poderiam potencializar ou mitigar eventuais impactos ambientais?</p> <p>O projeto implica em uso extensivo de recursos hídricos?</p> <p>O projeto implica em impactos à jusante em caso de rios?</p> <p>O projeto pode vir a causar competição pelo uso da água?</p> <p>O projeto contribui direta ou indiretamente com a emissão de CO₂ e/ou gases de efeito estufa?</p> <p>O projeto provoca lançamento de esgotos e demais resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, alagamentos, assoreamentos, erosões, aterramentos?</p> <p>Existem órgãos ambientais atuando na área em que o projeto será desenvolvido?</p> <p>A área afetada pelo projeto é urbanizada?</p> <p>A área afetada pelo projeto possui histórico de conflitos sociais?</p> <p>O projeto, concebido com seus efeitos diretos e indiretos, está localizado em, ou próximo a, comunidades indígenas, quilombolas ou outra categoria de população tradicional?</p> <p>O projeto afeta, direta ou indiretamente, comunidades indígenas, quilombolas ou patrimônios arqueológicos?</p> <p>Há alternativas técnicas e locais sob a ótica do componente social?</p> <p>O projeto implica em desapropriação?</p> <p>O projeto exige urbanização, temporária ou permanente, do território?</p> <p>O projeto prevê benefícios sociais? Qual a natureza desses benefícios? São quantificáveis?</p>	<p>Descrição de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras</p>	



Perguntas estruturantes



Análises de complexidade socioambiental



Detalhamento introduzido pela nova lei



Etapas propostas na análise de pré-viabilidade

Fonte: CPI/PUC-Rio, com fundamento em análise do CPI/PUC-Rio e da Inter.B, 2021

AUTORES

GABRIEL COZENDEY

Analista Legal, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio
gabriel.cozendey@cpiglobal.org

JOANA CHIAVARI

Diretora Associada, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio

Os autores gostariam de agradecer Luiza Antonaccio pela revisão e apoio na concepção das figuras, Natalie Hoover El Rashidy e Giovanna de Miranda pelo trabalho de revisão e edição de texto e Meyrele Nascimento, Nina Oswald Vieira e Matheus Cannone pelo trabalho de design gráfico.

Citação sugerida

Cozendey, Gabriel e Joana Chiavari. *Como a Nova Lei de Licitações Abre Oportunidades para Melhor Prevenir os Impactos Socioambientais de Projetos de Infraestrutura?* Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

MAIO 2021

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Gordon and Betty Moore Foundation. Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.