

Contribuições à Matriz de Achados Preliminar da Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União para avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário

TC: 011.152/2025-7 / Fiscalização: 133/2025

O Grupo de Trabalho Infraestrutura e Justiça Socioambiental vem parabenizar o Tribunal de Contas da União - TCU pela realização da auditoria para avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário (TC: 011.152/2025-7), e aproveita a oportunidade para apresentar complementações à Matriz de Achados Preliminar, apresentada no dia 10/02/2026, como contribuição para a finalização da referida auditoria, tendo como base o trabalho e acúmulo de conhecimentos desta rede de organizações da sociedade civil.

Objeto da auditoria: A política pública federal de desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro, abrangendo os planos, programas, projetos, ações e investimentos relacionados à infraestrutura aquaviária, regulação, incentivos e arcabouço legal, no período de 2015 a 2025.

Objetivo geral da auditoria: Avaliar a efetividade da política pública federal voltada ao desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro, considerando os fatores que impactam seu nível de utilização. Além disso, propor recomendações que potencializem sua participação na matriz de transportes nacional, com o objetivo de contribuir para a redução do Custo Brasil e fomentar o atendimento às necessidades de transporte do cidadão, especialmente na Bacia Amazônica.

As contribuições seguem organizadas de acordo com os cinco achados preliminares apresentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).¹

Achado 1: Governança: *Desenho, indicadores e articulação institucional configuram fragilidades centrais que comprometem a política hidroviária*

A auditoria identifica corretamente uma série de deficiências no marco atual de políticas públicas relativas à governança do setor hidroviário, a exemplo da ausência de atos normativos voltados à institucionalização de boas práticas de planejamento operacional, coordenação interinstitucional e mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação.

Vale ressaltar que uma das principais fragilidades de governança no setor hidroviário trata-se da ausência de instâncias colegiadas permanentes de coordenação entre atores relevantes, especialmente no que se refere à participação de representantes de grupos afetados pelas hidrovias, como povos indígenas, e ribeirinhos, assim como outros atores

¹ Veja a matriz de achados preliminares da auditoria TC 011.152/2025-7 aqui:
https://drive.google.com/file/d/1J-_fx1atz65yAogQflsF1vOAiBvYBuZE/view?usp=sharing

chave, como pesquisadores de universidades públicas, Ministério Público e organizações da sociedade civil que atuam em prol de proteção ambiental e dos direitos humanos.

Essa falha na governança atual do setor hidroviário é problemático, na medida em que o desenho e implementação de políticas e planos do setor hidroviário têm sido fortemente influenciados pelos interesses de poderosos grupos econômicos, especialmente do agronegócio e da mineração industrial, sem a devida atenção para as vozes e os direitos de comunidades locais, cujos meios de vida dependem de rios saudáveis e que constituem os grupos mais vulneráveis às consequências de intervenções nas hidrovias, como dragagem e derrocamento, e o trânsito de comboios de grandes barcas de *commodities*.

De fato, inexistia uma instância colegiada de governança estratégica do setor hidroviário. Entre os cinco órgãos colegiados do MPOR, não há nenhuma instância com este perfil.² O **Comitê Ministerial de Governança** do MPOR, criado pela Portaria nº 515, de 29 de outubro de 2024 (que tem aprovado os planos setoriais de hidrovias, portos e aeroportos) é uma instância interna do ministério, de caráter mais administrativo. Segundo o MPOR, existe a intenção de se criar uma “Comissão Nacional de Hidrovias - CONAHIDRO” como colegiado responsável por propor, coordenar e avaliar medidas de eficiência e aprimoramento da gestão nas hidrovias federais. Entretanto, não há maiores informações disponíveis sobre a proposta de composição (inclusive quanto à participação de organizações da sociedade civil), atribuições e dinâmica de funcionamento desta instância, cuja criação aguarda anuência da Casa Civil, conforme a Portaria CC/PR nº 704/2024.³

Na esfera mais ampla da política nacional de transportes, foi criado o **Comitê de Governança do Planejamento Integrado de Transportes - CGPIT** como instância interministerial do MT, MPOR, Casa Civil e MPO no marco do [Decreto 12.022/2024](#), que institui o **Planejamento Integrado de Transporte (PIT)** e suas instâncias de governança. No entanto, o CGPIT não tem sido, até o momento, um espaço de abordagem de problemas estruturais nas políticas públicas do setor hidroviário, e tampouco tem existido iniciativas de diálogo com organizações da sociedade civil, no âmbito deste colegiado governamental.

Cabe mencionar que o Ministério dos Transportes criou o **Comitê de Infraestrutura Sustentável em Transportes Terrestres, Portos e Aeroportos - COSUST** por meio da Portaria Interministerial Nº 3, de 17 de julho de 2024, que inclui entre suas atribuições, “promover ações de inclusão, diversidade e da participação social nas fases de planejamento e execução de obras de infraestrutura de transportes previsão” (art. 2º IV). Conforme indicado pelo nome, o COSUST não tem sido um espaço de coordenação de políticas para o setor hidroviário, e tampouco tem sido um espaço de diálogo com organizações da sociedade civil.

O painel de referência da presente auditoria, especialmente os achados 3 e 5, ressaltam um caráter de injustiça socioambiental da política hidroviária, na qual o transporte de cargas em larga escala (‘commodities’) é priorizado em relação ao transporte local de populações que dependem do transporte fluvial, enquanto persistem graves falhas no licenciamento ambiental que prejudicam as comunidades locais. Tais constatações reforçam a

² <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/institucional/organograma-mpor>

³ [2](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/arquivos/OttoLuisBurler_MinistrioPortoseAeroportos.pdf#:~:text=CONAHIDRO:%20Colegiado%20respons%C3%A1vel%20por%20propor%20C%20coordenar%20e.e%20aprimoramento%20da%20gest%C3%A3o%20nas%20hidrovias%20federais; (veja slide no. 10)</p></div><div data-bbox=)

compreensão de que a participação social deve ocorrer desde o início da formulação da política pública, com o desenho do Plano Nacional de Logística (PNL) até as etapas subsequentes de elaboração do Plano Setorial Hidroviário (PSH) e a seleção de projetos a serem apoiados por meio do orçamento público e parcerias com a iniciativa privada. .

Esse debate público e amplo com a sociedade civil é especialmente relevante nos momentos críticos de definição de corredores logísticos estratégicos (tipicamente intermodais, incluindo hidrovias e portos para transposição de cargas entre seus componentes), envolvendo necessariamente a análise comparativa multi-critério e seleção de alternativas, sob a ótica de minimizar riscos socioambientais que envolvem pressões sobre territórios e violações de direitos de populações locais. Tal participação não deve se restringir a apenas momentos pontuais, com procedimentos administrativos formais que deixam de contribuir efetivamente para a tomada de decisões.⁴

Cabe registrar que na discussão sobre os achados preliminares da auditoria do TCU no dia 10/02, causou estranheza a afirmação do Diretor de Infraestrutura Aquaviária do DNIT, de que o novo Plano Setorial Hidroviário (PSH), previsto para ser elaborado em 2026, já estaria “praticamente pronto”, mesmo sem a conclusão do PNL 2050 (atualmente numa fase crítica de definição de cenários meta, envolvendo a análise comparativa de alternativas para corredores de transportes). Como se sabe, no marco do Decreto 12.022/2024, o PNL 2050 deve servir de orientação estratégica para o Plano Setorial Hidroviário (PSH).

Por fim, vale observar que, apesar de esforços de garantir maior participação da sociedade civil na elaboração do PNL 2050, o processo de elaboração do plano, inclusive seus encontros regionais, têm priorizado atores de grandes grupos econômicos do setor agropecuário e de logística, o que traz um viés; ou seja, seguindo um padrão histórico, tem prevalecido na elaboração do PNL 2050, os interesses de setores da sociedade que já são predominantes e com canais de interlocução direta. Isso tem reforçado a persistência de omissões e falhas entre políticas públicas, inclusive referentes aos impactos do atual modelo de planejamento, licenciamento e concessão de hidrovias, contribuindo para um quadro de injustiça ambiental, com a invisibilização de populações historicamente marginalizadas na formulação de políticas, planos e projetos de transporte.

Achado 2: Custo Brasil: A baixa implementação de infraestruturas hidroviárias e a limitada integração modal contribuem para o Custo Brasil (elevação dos custos logísticos nacionais), com impactos mais intensos na região amazônica

A limitada integração modal é um reflexo dos problemas estruturantes no histórico da formulação da política de transportes no país, onde a falta de aplicação adequada do conceito de corredores logísticos e um foco sobre “nós logísticos” (p.ex. pontos de saturação / ‘gargalos’ no transporte de cargas) contribuem para a proposição de projetos pontuais e isolados que perpetuam descontinuidades nesses corredores.

⁴ Neste sentido, a institucionalização de boas práticas deve contemplar o apoio a diálogos descentralizados, facilitando a participação de representantes de diversos segmentos da sociedade civil.

Porém, é importante ressaltar que o enunciado do achado evidencia uma etapa de extrema importância que é realizada anteriormente ao plano hidroviário, no âmbito do Plano Nacional de Logística (PNL), que é a seleção dos corredores estratégicos para o escoamento de commodities, sobretudo de grãos como a soja e o milho.

A decisão política de considerar o Arco Norte e as hidrovias dos rios Madeira, Tapajós e Tocantins foi tomada em versões anteriores do PNL e a falta de participação social e transparência, bem como consultas regionais com diferentes setores da sociedade civil, sem a consideração de alternativas, é um dos reflexos de conflitos que podem acabar ocorrendo nas etapas seguintes da política pública, como o plano setorial hidroviário (PSH).

Assim, as recomendações do TCU devem abordar também questões de **formulação do PNL, como base para o planejamento setorial hidroviário, e a institucionalização de instrumentos adequados de participação social e transparência**. Conforme contribuições apresentadas pelo GT Infra e IEMA no âmbito de consultas públicas do PNL 2050, é fundamental incorporar a dimensão socioambiental e critérios sobre riscos climáticos, à biodiversidade, aos modos de vida locais e a territórios tradicionais e patrimônio histórico, na seleção de corredores logísticos e suas modalidades, inclusive hidrovias e portos, desde as etapas iniciais do planejamento setorial.⁵

Achado 3: Passageiros - Marginalização do transporte de passageiros e instalações portuárias de pequeno porte no planejamento estratégico da política hidroviária federal.

Este achado apresenta importante quadro de injustiça socioambiental do setor hidroviário e que pode ser agravado se a política hidroviária não se atentar às propostas encaminhadas pelo TCU. A mobilidade na Amazônia, sobretudo nas regiões onde o deslocamento é unicamente via fluvial demanda o olhar sobre alguns pontos que aprofundamos a seguir.

A recomendação de melhorias dos portos de pequeno porte (IP4) é de extrema importância e ressaltamos que, além destes portos que constituem sobretudo terminais hidroviários de áreas urbanas, também é importante a consideração de políticas voltadas para portos de comunidades ribeirinhas e distritos rurais. Estas estruturas geralmente são construídas e mantidas pelas próprias comunidades e, além de serem utilizadas para o transporte de passageiros; ademais, são estruturas importantes para a comercialização da produção da sociobioeconomia local.⁶

⁵ Veja notas técnicas do GT Infra e IEMA para 6 consultas públicas do PNL 2050:
https://drive.google.com/file/d/1tIL3OFqWoc7W_8NvXIL1GX_IVDb2dhy3/view?usp=sharing
<https://drive.google.com/file/d/1VSZjggVBEkhF6ksTL6ePYdf5-M56Zga8/view?usp=sharing>
<https://drive.google.com/file/d/1HCVeXtGBkZ38PCu4UOUV3BQCTb2CO3bh/view?usp=sharing>
<https://drive.google.com/file/d/1pheLxgOMy8GO0R7PUUqkTXJoCI668d-F/view?usp=sharing>
<https://drive.google.com/file/d/1yIpcmhJ7b0idXJmDFKXul03uRzqMsaf/view?usp=sharing>
https://drive.google.com/file/d/1W2PtYkkTSPK_OU5FhaD9le0nS8sZUjmq/view?usp=sharing
https://drive.google.com/file/d/1gNoa8ovmfSLS09KrSk-8wt_kGciCROGc/view?usp=sharing

⁶ Veja relatório de workshop de grupo focal sobre sociobiodiversidade no âmbito do Plano Nacional de Logística (PNL) 2050 (junho de 2025)
<https://drive.google.com/drive/folders/19rNMm0pE63N98dGKUo92YIfGGr55r8ht>

A Resolução Normativa n. 13/2016 da ANTAQ estabelece instalações que são passíveis de registro fora das áreas de porto organizado. No estado do Pará há um órgão estadual específico voltado aos terminais hidroviários de cargas e passageiros de municípios. Este exemplo traz uma possibilidade de pensar outras categorias de instalações portuárias que tenham regulamentação e políticas específicas.

Assim, uma recomendação é a formulação de resolução para portos de comunidades ribeirinhas e indígenas que pode iniciar com o mapeamento de potenciais regiões e instalações a serem cadastradas nessa categoria (no âmbito também do Achado 4 de coleta de dados). Isso contribuiria para a formulação de políticas específicas com ações de manutenção pelo Estado (envolvendo cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal), inclusive formas de gestão compartilhada via acordos comunitários para o monitoramento das instalações.

Outro aspecto importante para o transporte fluvial de passageiros e de produtos da sociobiodiversidade é a fiscalização e incentivos para a melhoria do transporte de passageiros nas linhas municipais, intermunicipais e interestaduais. Sem a fiscalização, há possibilidade de cobranças abusivas e de especulações. Como exemplo, em relato durante visita a comunidades no Rio Madeira, no sul do Amazonas em junho de 2025, ribeirinhos descreveram que havia embarcações do tipo recreio que passaram a aumentar o preço da passagem e da taxa sobre produtos agrícolas por conta do anúncio da concessão da hidrovía que está na fase de avaliação do EVTEA.

Assim, consideramos que a política hidroviária, sobretudo na região amazônica, deve dialogar com o Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia (PNDBio, instituído pelo decreto 12.044/2024), envolvendo instâncias como a Comissão Nacional de Bioeconomia. Ademais, é necessário viabilizar sinergias entre os planos setoriais hidroviário (PSH) e portuário (PSP) com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo [Decreto 6.040/2007](#), que inclui entre seus objetivos a “implantação de infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais”.

Devido ao contexto atual de mudanças climáticas e agravamento de eventos extremos que têm afetado os rios de todo o país, é importante também o diálogo da política hidroviária com o Plano Clima (instituído pelo decreto 11.550/2023, para elaborar ações de adaptação, mitigação climática conjunta e valoração dos custos socioambientais, também envolvendo, quando existentes, os Conselhos de Bacias Hidrográficas (CBH, no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9.433/1997). Tais ações são importantes para garantir pronta resposta do Estado na ocorrência destes eventos e garantir que estas ações sejam efetivas para mitigação de quem é mais afetado, como garantir acesso às comunidades isoladas ou sem abastecimento de água durante secas extremas.

Achado 4: Gestão de Dados - Deficiência de dados para o diagnóstico e planejamento de ações voltadas ao cidadão na navegação interior

No tocante a deficiências de dados para o diagnóstico e planejamento de ações voltadas ao cidadão na navegação interior, destacamos:

1. a necessidade de dados com a projeção de cenários de mudanças climáticas em diferentes regiões e suas implicações para hidrovias, em termos de extensão e intensidade de dragagens, custos econômicos e impactos socioambientais.
2. mapeamento e caracterização do estado atual de portos comunitários de pequeno porte, como insumo para o planejamento em investimentos, considerando necessidades como o apoio a serviços de saúde, educação, transporte de e cadeias produtivas da bioeconomia / sociobiodiversidade.

Achado 5: Ambiental - Deficiências de planejamento e de governança socioambiental com impactos na celeridade do licenciamento ambiental hidroviário.

A abordagem deste tema pela auditoria é de extrema importância, especialmente num contexto de retrocessos no marco legal de licenciamento ambiental, a exemplo de dispositivos da Lei 1.590/2025 que aplicam a hidrovias de modo a agravar riscos socioambientais.

Inicialmente, ressaltamos a relevância da recomendação acerca de **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) como instrumento de planejamento estratégico para hidrovias. Além de outras contribuições como instrumento de diagnóstico socioambiental, a AAE desempenha um importante papel na análise de impactos e riscos socioambientais, facilitando inclusive a definição de critérios fundamentais para a tomada de decisões no nível de políticas, planos e programas.** Cabe ressaltar ainda a relevância de instrumentos como AAE para a integração de políticas públicas com uma visão estratégica e holística, pautada em métodos de participação social e transparência em suas diferentes etapas, o que tem faltado entre políticas do setor hidroviário.⁷ Ademais, a adoção de um instrumento como AAE no planejamento de hidrovias, e de forma mais ampla, em corredores intermodais de transporte, contribuiria para a superação de graves deficiências nos **EVTEAs (Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental)** utilizados atualmente no planejamento de hidrovias, inclusive para fins de concessão ao setor privado.

Acerca das propostas de normas e critérios para o licenciamento ambiental de hidrovias, reiteramos a recomendação do Achado no. 5, inclusive a participação do CONAMA como colegiado responsável para definir tais normativas. A partir do histórico em relação ao licenciamento ambiental de hidrovias que já existem, também ressaltamos documentos já

⁷ Vide Guia de Melhores Práticas de AAE, documento citado no termo de referência da AAE da BR-319. Disponível em: https://apambiente.pt/sites/default/files/SNIAMB_Avaliacao_Gestao_Ambiental/AAE/GuiamelhoresAAE_2013.pdf

elaborados anteriormente pelo IBAMA e que podem trazer subsídios importantes para melhoria de normas e critérios.

Por exemplo, a Nota Técnica no. 20/2018/COHID/CGTEF/DILIC/IBAMA⁸, o Termo de Referência de PBA para empreendimentos hidroviários⁹ e a minuta de instrução normativa n.3825495 de 2018¹⁰ foram documentos elaborados pelo IBAMA e que constam no processo do licenciamento ambiental da Hidrovia do Rio Tapajós de 2015 (Processo nº 02001.003840/2015-34). Uma recomendação que consta na Nota Técnica no. 20 e que não vem ocorrendo nos licenciamentos ambientais é a realização em cada ponto de dragagem de modelagem da dispersão de sedimentos para analisar impactos da turbidez, importante efeito imediato dessas intervenções que pode afetar ambientes, a fauna aquática e a pesca artesanal.

Outro fator importante é que tais documentos demonstram apontamentos do órgão ambiental do licenciamento ambiental de hidrovias de compreender a Hidrovia como um todo, e não apenas intervenções pontuais como a dragagem de manutenção aquaviária, considerando programas de monitoramento e ações de acompanhamento adequados.

Reiteramos os apontamentos em documentos do IBAMA de que o licenciamento ambiental deve considerar a hidrovia como um todo e não apenas as intervenções pontuais (dragagem e derrocamento) para, assim, realizar a análise e a gestão de impactos deste empreendimento. Na Nota Técnica e no Termo de Referência, mencionados acima, são propostos análises e programas que consideram riscos relacionados a transportes perigosos, bioinvasão pela troca de água de lastro, entre outras questões, além da proposição de programas relacionados a emergências como acidentes. Assim, pelos conteúdos importantes relacionados à proteção ambiental, **tais documentos devem ser considerados na elaboração de normas e critérios de licenciamento ambiental de hidrovias.**

Acerca das intervenções de dragagem de manutenção aquaviária, no Achado 2 há menção à falta de dragagens regulares como problema para a perenidade da navegação. Nesse sentido, ressaltamos os parâmetros que definem a intensidade de intervenções como dragagem e derrocagem para a navegabilidade das hidrovias. O canal de navegação é definido segundo os parâmetros das maiores embarcações que trafegam na hidrovia que são os comboios de barcas de grãos. Por essa razão, **as hidrovias do Arco Norte como corredores de exportação de soja implicam diretamente na maior intensidade de dragagem e, por isso, tal atividade pode aumentar a magnitude do impacto ambiental.** Isso reforça a necessidade de demanda de estudos robustos como Estudo de Impacto

⁸ Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1veLXHe6xgbuOCPpowojhNAVidzv0udP_/view?usp=sharing. Obtido via Lei de Acesso a Informação.

⁹ Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1HLgAmrbfTGkAf4ucGgxYKJvXrrA_MEd_/view?usp=sharing. Obtido via Lei de Acesso a Informação.

¹⁰ Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1tCr0VlgJ8ii6O9IU-moce3DYEgtn7L_-/_view?usp=drive_link. Obtido via Lei de Acesso a Informação.

Ambiental e de diagnósticos que permitam comparação com dados após a operação, como dados de pesca artesanal (que precisam abranger os diferentes períodos do ano).

Como as intervenções em corpos hídricos podem ter efeitos a longas distâncias e interações com outros estressores (mudanças climáticas, hidrelétricas, atividade garimpeira, etc.) há também uma necessidade maior de considerar impactos cumulativos (aditivos e sinérgicos) que, portanto, também demanda uma Avaliação de Impactos Cumulativos.

Ressaltamos a necessidade de incorporar a projeção de cenários de mudanças climáticas, assim como efeitos do desmatamento e uso da terra em diferentes regiões em termos de suas implicações para a hidrologia dos rios e a viabilidade de hidrovias, considerando a extensão e intensidade de dragagens, impactos socioambientais, e custos econômicos.

A presença de atividade garimpeira em rios com operação ou planejamento de hidrovias também acende alerta de saúde pública sobre as atividades de dragagem, ressuspensão de sedimentos e disponibilização de metais pesados na cadeia trófica que podem ameaçar a segurança alimentar de comunidades e população urbana na Amazônia. Como exemplo, em relatório de gestão ambiental de dragagem da Hidrovia do rio Madeira (HN-117)¹¹ apontou que no ano de 2024 foi identificado um nível de arsênio acima do nível permitido em um dos pontos dragados. Assim, além das recomendações da Nota Técnica 20 do IBAMA acima mencionada, é importante que haja normas e regulamentações sobre esse tema, e articulações interinstitucionais entre órgãos como a Marinha e IBAMA (Diretoria de Proteção Ambiental - DIPRO). Assim, ações relacionadas a materiais perigosos e contaminantes, bioacumulação de metais pesados e possíveis dragagens, acidentes com embarcações ou contaminação (pela operação de portos e no tráfego de embarcações) precisam também de articulações para planejamento de remediação e rápidas respostas de emergências.

Por último, reiteramos a importância da garantia do direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e comunidades tradicionais no âmbito da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho de 1989, levando em conta as etapas e momentos de decisão política ao longo do processo de planejamento, licenciamento e concessão de hidrovias¹². Esta deve ser realizada com respeito às normas locais e a forma de organização social de cada povo ou comunidade, com respeito aos protocolos comunitários de consulta quando existentes, e com respeito ao direito ao veto.¹³

Brasília, 13 de fevereiro de 2026

Grupo de Trabalho Infraestrutura e Justiça Socioambiental - gt-infra.org.br
e-mail: contato@gt-infra.org.br

¹¹ Relatório final de acompanhamento da Gestão Ambiental. Dragagem da Hidrovia do rio Madeira, da cidade de Porto Velho/RO à Manicoré/AM. Versão 1.1. Produto 5b - Programa de Monitoramento Ambiental - PMA. Processo 50622.001432/2021-21. Obtido via Lei de Acesso à Informação.

¹² O Brasil é signatário desde 2002, e foi consolidado pelo Decreto 5.051/2004, posteriormente Decreto 10.088/2019.

¹³ Para maiores informações sobre protocolos autônomos de consulta, veja: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/>