



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR ALEXANDRE DE MORAES  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI)**

**PROCESSO N.º 6.553**

O **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)**, associação civil sem fins lucrativos, qualificada como OSCIP, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.081.906/0001-88, com sede no Edifício Metropolitano, Praça Dom José Gaspar, 134, Conjuntos 121, 122, 123, 124, Centro Histórico de São Paulo, São Paulo/SP, CEP: 01047-912, apresentado nos termos do Artigo 38, “a” e “e”, do Estatuto Social da Entidade (**DOCs. 1, 2 e 3**), pelo Presidente do Conselho Diretor, Márcio José Brando Santilli, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores ao final assinados (**DOCs. 4 e 5**), com fundamento no art. 6º, § 2º, da Lei n.º 9.882/1999 e art. 138 do Código de Processo Civil (CPC) c/c o art. 21, XVIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), requerer sua admissão na qualidade de

***AMICUS CURIAE***

na **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) N.º 6553**, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em face da Lei n.º 13.452/2017 (conversão da Medida Provisória n.º 758/2016), que alterou e reduziu os limites do Parque Nacional do Jamanxim.

## SUMÁRIO

<b>I – SÍNTESE PROCESSUAL.....</b>	<b>3</b>
<b>II – ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE INGRESSO COMO <i>AMICUS CURIAE</i>: A EXPERIÊNCIA E A ESPECIALIDADE DO ISA NOS TEMAS E NA REGIÃO GEOGRÁFICA OBJETO DA ADI FORNECERÃO SUBSÍDIOS ÚNICOS E RELEVANTES À COGNIÇÃO DESSE E. STF .....</b>	<b>4</b>
<b>III – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.452/2017: IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO OU DESAFETAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA .....</b>	<b>9</b>
<b>IV – AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PARA A EDIÇÃO DA MP Nº 758 .....</b>	<b>27</b>
<b>V – CONTRIBUIÇÕES SOBRE O TEMA DAS CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS DA FERROGRÃO EM DIÁLOGO COM O DIREITO À INFRAESTRUTURA, O PLANEJAMENTO DE GRANDES OBRAS E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS .....</b>	<b>28</b>
<b>V.1. ORDEM ECONÔMICA SUSTENTÁVEL: DIREITO À INFRAESTRUTURA, PLANEJAMENTO DE GRANDES OBRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>29</b>
<b>V.2. O PLANEJAMENTO DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA .....</b>	<b>40</b>
<b>V.3. A FALTA DE PLANEJAMENTO PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES CONSTATADA PELO TCU .....</b>	<b>46</b>
<b>V.4. LIMITAÇÕES À DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENFATIZAM A ESSENCIALIDADE DA FASE DE PLANEJAMENTO.....</b>	<b>49</b>
<b>V.5. DAS GRAVES FALHAS DE PLANEJAMENTO DA FERROGRÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>V.5.1. FALHAS DE ANÁLISE.....</b>	<b>54</b>
<b>V.5.2. FALHAS DE PROCEDIMENTOS .....</b>	<b>64</b>
<b>V.6. DAS CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS DA FERROGRÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>VI - PEDIDOS .....</b>	<b>73</b>



I – SÍNTESE PROCESSUAL

1. O PSOL ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei n.º 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória n.º 758/2016, que reduziu os limites do Parque Nacional do Jamanxim com a finalidade de destinar a área aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 (“Ferrogrão”).
2. O autor alega ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988, uma vez que apenas lei em sentido estrito poderia alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos, sendo vedada a possibilidade de utilização de medida provisória para este fim. Além disso, também considera haver violação aos arts. 216 e 231 da Constituição, bem como ao princípio da reserva legal e ao princípio da proibição do retrocesso ambiental.
3. O autor requereu, em sede de medida cautelar, a suspensão imediata da eficácia da Lei nº 13.452/2017 e dos processos relacionados à Ferrogrão, em especial aquele em trâmite na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), o do Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e o processo de desestatização, em curso no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6). No mérito, pugna pelo julgamento procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei supracitada.
4. Em 15.03.2021, após pedido de tutela provisória incidental formulado pelo autor, o e. Ministro Relator concedeu a medida cautelar pleitada, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da Lei n.º 13.452/2017, bem assim dos supramencionados processos relacionados à Ferrogrão.
5. Em 17.03.2021 e em 22.07.2022, foram admitidos como *amici curiae* o Instituto Sócio-ambiental Florianativa (ISAF), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Instituto Kabu, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e o Estado de Mato Grosso.



6. Em decisão de 31.05.2023, o Excelentíssimo Ministro Relator manteve a suspensão da eficácia da Lei n.º 13.452/2017, mas autorizou a retomada da análise dos estudos e processos administrativos relacionados à Ferrogrão, condicionando qualquer execução à autorização judicial dessa e. Suprema Corte, para análise de todas as condicionantes legais, em especial as socioambientais. Além disso, deferiu o pedido da AGU de remessa do processo ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF).

7. Ante o avanço das propostas consensualizadas no Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), o Excelentíssimo Ministro Relator deferiu o pedido de suspensão do processo por 6 (seis) meses em 11.09.2023.

**II – ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*: A EXPERIÊNCIA E A ESPECIALIDADE DO ISA NOS TEMAS E NA REGIÃO GEOGRÁFICA OBJETO DA ADI FORNECERÃO SUBSÍDIOS ÚNICOS E RELEVANTES À COGNIÇÃO DESSE E. STF**

8. A admissão de *amicus curiae* em casos como o presente encontra respaldo no art. 6º, § 2º, da Lei n.º 9.882/1999 e no art. 138 do CPC. O pressuposto objetivo para o deferimento de ingresso consiste na “relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia”. Já o pressuposto subjetivo é preenchido quando se vislumbra a “representatividade adequada”.

9. Quanto ao primeiro pressuposto, é indiscutível a relevância da matéria, a especificidade do tema e a repercussão social da controvérsia, porquanto a presente ADI versa sobre redução de espaço territorial especialmente protegido, nos termos do art. 225, *caput*, e § 1º, III, e sobre importante obra de infraestrutura, a Ferrogrão.

10. No que toca ao segundo pressuposto, da representatividade adequada, o Instituto Socioambiental está ciente de que houve o indeferimento de alguns pedidos de admissão de *amici curiae*, conforme consta da decisão de 15.06.2022. Contudo, *data maxima venia*, o Instituto possui características únicas, que podem ser fundamentais para a aprofundada cognição jurisdicional desse e. Supremo Tribunal Federal, quais sejam:



- (i) **três décadas de experiência técnica e presença física na região da bacia hidrográfica do Xingu;**
- (ii) **monitoramento detalhado do planejamento, do licenciamento e da operação de obras de infraestrutura na referida bacia hidrográfica, incluindo a Ferrogrão, objeto dos autos; e**
- (iii) **especialidade reconhecida, com corpo técnico diversificado e altamente qualificado, nos temas discutidos na presente ADI, especialmente sobre a definição e o cumprimento de condicionantes socioambientais em grandes obras de infraestrutura e a proteção de Unidades de Conservação.**

11. Com o devido respeito às demais instituições que pleitearam e tiveram indeferido o seu pedido de ingresso nos autos, essas especificidades únicas do Instituto Socioambiental, intrínsecas à sua atuação desde a sua criação em 1994, justificam o deferimento de seu ingresso, sempre voltado a colaborar com a compreensão dessa e. Suprema Corte em temas complexos e multidisciplinares afetos à questão socioambiental, uma das mais relevantes do século XXI. Passamos brevemente a detalhar as aludidas três especificidades do ISA.

12. No que se refere à primeira, sobre a *experiência técnica e presença física na região da bacia hidrográfica do Xingu*, o ISA é organizado em programas de atuação, sendo o maior deles o “Programa Xingu”, que conta com 50 funcionários com diferentes formações e especialidades, como economistas, antropólogos, engenheiros florestais, engenheiros ambientais, geógrafos, ecólogos e advogados. O trabalho é desenvolvido em dois escritórios localizados na bacia hidrográfica do Xingu, um na cidade de Altamira (PA) e outro no município de Canarana (MT), além do escritório central de Brasília (DF), que atua perante autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em relação aos desafios enfrentados pela região do Xingu.

13. Como é de conhecimento desse e. Supremo Tribunal Federal, a bacia hidrográfica do Xingu representa área de enorme complexidade social, ambiental e econômica, com a presença de diversos espaços territoriais especialmente protegidos e uma série de obras de infraestrutura existentes e planejadas. Em sua atuação, o programa Xingu busca contribuir com o ordenamento socioambiental da Bacia do Rio Xingu, considerando a expressiva diversidade socioambiental da região e a vastidão do corredor de áreas protegidas, de 28 milhões de

hectares, que inclui Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Mediante parcerias e diálogos intersetoriais, o Programa Xingu desenvolve projetos voltados à proteção e sustentabilidade dos 26 povos indígenas e das populações ribeirinhas que habitam a região, à viabilização da agricultura familiar, à adequação ambiental da produção agropecuária e à proteção dos recursos hídricos.

14. Com relação à segunda especificidade, sobre *trabalhos técnicos relacionados com obras de infraestrutura na região*, **o ISA monitora 14 empreendimentos de infraestrutura na bacia hidrográfica do Xingu, entre as quais a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a rodovia BR-242 e a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO).**

15. **Além desses casos, o ISA monitora, acompanha e contribui diretamente com questões relacionadas ao projeto da Ferrogrão.** Nesse sentido, desde 2018, o ISA atua no controle social do empreendimento junto à Rede Xingu<sup>1</sup>. Ademais, por meio do Sirad X<sup>2</sup>, um sistema de monitoramento diferenciado via satélite da bacia hidrográfica do Xingu, uma equipe de analistas técnicos examina rotineiramente cada localidade da bacia do Xingu para identificar ilegalidades e contribuir com as autoridades socioambientais federais, estaduais e municipais. Cada polígono de desmatamento ou degradação é avaliado para determinar sua relação com obras de infraestrutura, atividades agrossilvopastoris ou atividades ilícitas, como o roubo de madeira, o garimpo ilegal, o desmatamento ilegal etc. Há equipes “de campo” na região que, em casos complexos, verificam *in loco* as ocorrências para validar os dados e encaminhá-los adequadamente às autoridades competentes. São 29 anos de experiência com esses trabalhos, os quais, repise-se, apenas o ISA realiza com tal acurácia e amplitude na região objeto dos autos.

16. Alguns exemplos de trabalhos desenvolvidos pelo ISA sobre a Ferrogrão: (i) em 2020, o ISA encaminhou Representação ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema

---

<sup>1</sup> A Rede Xingu+ é uma aliança inédita entre 32 organizações de povos indígenas, associações de comunidades tradicionais e instituições da sociedade civil que atuam em Terras Indígenas e Unidades de Conservação na bacia do Rio Xingu, tendo por objetivo unir esforços para a defesa do Corredor Xingu de Diversidade Socioambiental e dos direitos dos povos da floresta que o mantêm. Mais informações estão disponíveis em: <https://xingumais.org.br/>. Acesso em: 28.03.2024.

<sup>2</sup> Rede Xingu+. Sirad X - Sistema de Identificação por Radar de Desmatamento na Bacia do Xingu. Disponível em: [https://www.xingumais.org.br/tag/4621?name=Sirad%20X&is\\_gallery=1](https://www.xingumais.org.br/tag/4621?name=Sirad%20X&is_gallery=1). Acesso em: 28.03.2024.



do direito de consulta prévia na fase de planejamento do projeto; (ii) em março de 2021, o ISA encaminhou subsídios técnicos ao Ministério Público de Contas (MP-TCU), que os acatou.

17. Quanto à terceira especificidade, relativo à *especialidade do Instituto no tema das condicionantes socioambientais de grandes obras de infraestrutura*, **em junho de 2023, logo após a decisão proferida em 31.05.2023 pelo Excelentíssimo Ministro Relator Alexandre de Moraes na presente ADI, o ISA, em conjunto com a Rede Xingu+, lançou o documento “Condicionantes Socioambientais necessárias à continuidade dos processos administrativos relacionados à Ferrogrão (EF-170)”<sup>3</sup>, que foi encaminhado** ao Ministério de Transportes, à ANTT, ao TCU e à AGU, com o objetivo de “subsidiar a adequação do processo de concessão da EF-170 às novas diretrizes de política pública do governo federal, com destaque à valorização do planejamento governamental estratégico pautado pela participação social, pela visão territorial e à meta de alcançar o desmatamento zero da Amazônia até 2030”.

18. **O tema das condicionantes socioambientais de grandes empreendimentos de infraestrutura é uma das linhas principais de atuação do Programa Xingu do ISA, não apenas no caso da Ferrogrão, mas nos demais casos acima mencionados de obras existentes e planejadas na região.**

19. Outro exemplo notável da pertinência do trabalho do ISA no tema das condicionantes socioambientais é a elaboração de notas técnicas para analisar e oferecer subsídios a projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional sobre o tema. Como exemplo, destaca-se a nota técnica elaborada pelo ISA sobre o Projeto de Lei n.º 2.159/2021<sup>4</sup>, em trâmite no Senado Federal, que versa sobre a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, sobre a qual foram realizados importantes apontamentos com vistas ao aperfeiçoamento da legislação em consonância com o desenvolvimento econômico sustentável.

---

<sup>3</sup> Rede Xingu +. Condicionantes Socioambientais necessárias à continuidade dos processos administrativos relacionados à Ferrogrão (EF-170). Disponível em: [https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2023-07/Condicionantes%20Legais%20Ferrogr%C3%A3o%20-%20Rede%20Xingu%2B\\_v2\\_0.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2023-07/Condicionantes%20Legais%20Ferrogr%C3%A3o%20-%20Rede%20Xingu%2B_v2_0.pdf)  
Acesso em: 28.03.2024.

<sup>4</sup> GUETTA, Mauricio; e ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 2.159/2021 (antigo PL n. 3.729/2004). Brasília, 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-n-21592021-antigo-pl-n-37292004>. Acesso em: 28.03.2024.



20. Quanto ao seu trabalho relativo à Unidades de Conservação, o ISA **monitora e encaminha a autoridades competentes dados relativos a ilegalidades presentes nas 10 Unidades de Conservação localizadas no Corredor de Áreas Protegidas do Xingu**. Além disso, o ISA é reconhecida fonte de informações (para pesquisas acadêmicas, decisões judiciais, decisões administrativas, entre outras) no tema das Unidades de Conservação da Amazônia, contendo sítio da internet<sup>5</sup> com informações precisas sobre cada uma dessas áreas protegidas, incluindo ameaças, gráficos de desmatamento, incidência de atividades ilegais, presença de populações tradicionais, entre outras informações relevantes.

21. Entende-se que, dado esse histórico de atuação do ISA, **a sua admissão como *amicus curiae* tende a agregar elementos importantes para a cognição jurisdicional desse e. Supremo Tribunal Federal na presente ADI**, mediante análises independentes, técnicas, isentas e com alto grau de especificidade quanto ao objeto da presente demanda. Nenhuma das outras entidades que postularam o ingresso como *amici curiae* possui essa junção de atributos ou comprovado histórico de atuação na região da bacia hidrográfica do Xingu e no projeto da Ferrogrão.

22. Por fim, em relação aos aspectos formais relativos à *representatividade adequada*, o ISA trabalha há mais de 29 anos com a temática socioambiental, tendo como objetivos institucionais, por exemplo, o de “promover a defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais” (artigo 2º, “a”, do Estatuto); e o de “promover, realizar e divulgar pesquisas, estudos e informações, organizar documentação e desenvolver projetos aplicados a defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos direitos humanos e dos povos, especialmente de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais;” (artigo 2º, “c”, do Estatuto).

23. Demais disso, o ISA está estruturado em programas regionais, nacionais e temáticos, os quais estão em interface uns com os outros. Atualmente há três programas regionais: Rio Negro, Xingu e Vale do Ribeira; e dois programas nacionais: Política e Direito Socioambiental e Povos Indígenas no Brasil. A entidade também participa e coordena redes

---

<sup>5</sup> Instituto Socioambiental (ISA). Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br>. Os dados do Parque Nacional do Jamanxim se encontram no seguinte link: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4447>. Acesso em: 04.04.2024.





territoriais e temáticas, regionais e nacionais, com destaque para a coordenação da Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG)<sup>6</sup>, que congrega informação da Amazônia nos nove países que compõem o bioma.

24. Por fim, informa-se que o ISA já foi admitido como *amicus curiae* em diversas outras ações de controle concentrado nesse e. Supremo Tribunal Federal, como, entre outras, nas ADIs n.º 4901, n.º 4902 e n.º 4903, que versavam sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei Federal n.º 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), na ADPF n.º 760, cujo objeto trata da execução da política pública de Estado destinada ao combate do desmatamento na Amazônia Legal e o enfrentamento à emergência climática, bem como na ADPF n.º 709, que trata de questões relativas à proteção de povos indígenas.

25. Diante disso, o ISA compreende que, além de atender aos requisitos objetivos e subjetivos para seu ingresso como *amicus curiae*, possui experiência e conhecimentos técnicos especializados para apresentar informações e elementos únicos que certamente trarão contribuições a esse e. Supremo Tribunal Federal para o julgamento da presente ADI.

**III – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.452/2017: IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO  
OU DESAFETAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA**

26. Segundo se extrai da petição inicial, o objeto central da presente ADI consiste na análise sobre a constitucionalidade da Lei nº 13.452/2017 (conversão da Medida Provisória nº 758/2016), que reduziu os limites do Parque Nacional do Jamanxim, retirando 862 (oitocentos e sessenta e dois) hectares de proteção, nos seguintes termos:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as unidades de conservação discriminadas nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º **Ficam alterados os limites do Parque Nacional do Jamanxim**, criado pelo Decreto de 13 de fevereiro de 2006, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará.

Art. 2º A **área excluída do Parque Nacional do Jamanxim** de que trata o § 2º do art. 2º do Decreto de 13 de fevereiro de 2006 compreende os polígonos discriminados pelos seguintes memoriais descritivos, com área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares):

<sup>6</sup> <https://www.raisg.org/pt-br/>



I – [Coordenadas geográficas];

II – [Coordenadas geográficas];

§ 1º A área de que trata o *caput* deste artigo é destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.

§ 2º Uma vez instalada a ferrovia de que trata o § 1º deste artigo, as frações das áreas discriminadas no *caput* deste artigo que não forem efetivamente utilizadas serão reintegradas ao Parque Nacional do Jamanxim por efeito desta Lei, mediante ato do Poder Executivo federal, dispensado o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 3º O disposto no art. 2º desta Lei não exime o empreendedor da prévia obtenção dos licenciamentos e do cumprimento das obrigações com os órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e com os demais órgãos da administração pública federal, necessários à efetivação das obras e atividades relativas à implantação e à operação da EF-170.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

27. Apresenta-se a seguir as contribuições do Instituto Socioambiental para a cognição desse e. Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

28. De início, é preciso recordar que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, é a mais relevante disposição normativa ambiental de todo o sistema jurídico brasileiro e possui **caráter intergeracional**. Segundo o magistério de José Joaquim Gomes Canotilho, “o significado básico do princípio é **obrigar as gerações presentes a incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras.**”<sup>7</sup> A orientação dessa e. Corte Suprema não é diferente, como se extrai do seguinte exemplo:

“A Constituição da República de 1988 estampa um capítulo dedicado, pela primeira vez em nosso constitucionalismo, ao meio ambiente, ali se acolhendo o **princípio da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, ou seja, garantiu-se não apenas à geração atual, mas também às futuras, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).** (...)

E se hoje a palavra de ordem é desenvolvimento sustentável, esse conceito compreende o **crescimento econômico com garantia paralela e superiormente**

---

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português.” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). “Direito constitucional ambiental brasileiro.” São Paulo: Saraiva, 3.ª ed., 2009, p. 8.



respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras.”<sup>8</sup>

29. Segundo o professor Paulo Affonso Leme Machado, “a especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito.”<sup>9</sup> Com efeito, possui relevância a qualificação do equilíbrio ecológico como objeto de proteção constitucional, uma vez que, para atender a tal desiderato, é imprescindível que seja conferida a **devida proteção aos elementos que o compõem**, visto que “interagem em complexos processos e reações culminando com o equilíbrio ecológico.”<sup>10</sup> É o que se dá com a água, o ar, o clima, o solo e, também, com os espaços territoriais especialmente protegidos, albergados pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, entre outros dispositivos constitucionais.

30. Tamanha a importância da proteção ao equilíbrio ecológico que tal direito fundamental, de titularidade difusa, foi expressamente qualificado como “**essencial à sadia qualidade de vida**”, o que denota a relação de interdependência que possui com **os direitos fundamentais à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana**, além de outros direitos fundamentais.

31. Esse Excelso Pretório reconhece, há muito, a relação direta entre a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a garantia do **direito basilar à vida**. Nos termos do v. acórdão de lavra do e. Ministro Luiz Fux:

“A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a **urgência** no enfrentamento de **problemas ambientais** reais, que já logram **pôr em perigo a própria vida na Terra**, no paradigma da sociedade de risco. É que a **crise ambiental** traduz **especial dramaticidade** nos problemas que suscita, porquanto **ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’**.”<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012. No mesmo sentido, entre outros: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3.540-1. Relator: Min. Celso de Melo. DJe: 03.02.2006.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 20.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 67-68.

<sup>10</sup> É também o que afirma Patryck de Araújo Ayala, quando assevera que “a proteção subjetiva do ambiente tem sua construção organizada decisivamente em torno de um alargamento do objetivo que deve ser atingido por essa proteção, reproduzindo a necessidade de se garantir uma elevada qualidade de vida e a qualidade *de todos os seus elementos* formativos e constitutivos.” In: AYALA, Patryck de Araújo. “Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente.” Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 154.

<sup>11</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n.º 835.558. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 09.02.2017.



32. Nesse sentido, a doutrina ressoa, de forma uníssona, a premissa de que “o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como **extensão do direito à vida**, quer sob o enfoque da própria **existência física** e da **saúde** dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da **dignidade dessa existência** – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.”<sup>12 13</sup>

33. Quanto à dignidade humana, Érika Bechara pontifica que “não há como se falar em **sobrevivência e dignidade da pessoa humana** sem relacioná-las à **preservação do equilíbrio ambiental**.”<sup>14</sup> Esse e. Supremo Tribunal Federal assim compreende o tema:

“As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil **repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos**, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana ‘é composto do **mínimo existencial**, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. **Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade**’.”<sup>15</sup>

34. Por igual, é irrefutável a **interdependência** entre a garantia do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a **efetivação do direito fundamental à saúde**, insculpido, entre outros, nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal. Se a expressão “essencial à sadia qualidade de vida” é suficientemente explícita ao estabelecer tal relação, o e. Ministro decano Gilmar Mendes não deixa margem à dúvida:

“Apreende-se que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um **cofator ou dimensão que potencializa a fruição do direito à saúde e a execução de políticas públicas sanitárias. A efetividade de um direito é dependente, em certa medida, da efetividade do outro direito**.”<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” São Paulo: Revista dos Tribunais, 8ª ed., 2013, p. 122-123.

<sup>13</sup> Segundo Guilherme José Purvin Figueiredo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “vincula-se, portanto, referido dispositivo constitucional, ao caput do artigo 5.º da Carta Republicana, que elege a vida como direito humano fundamental.” *In*: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. “Curso de Direito Ambiental.” São Paulo: Revista dos Tribunais, 4.ª ed., 2011, p. 121.

<sup>14</sup> BECHARA, Érika. “A proteção da fauna sob a ótica constitucional.” São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 01.

<sup>15</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n.º 835.558. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 09.02.2017. Ainda nesse sentido: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4.066. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 07.03.2018.

<sup>16</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Voto do Min. Gilmar Mendes. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.



35. Ao reconhecer que a “relação de **interdependência** entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, o e. Ministro Presidente, Luís Roberto Barroso, exemplificou os seguintes direitos afetados pelo desequilíbrio ecológico: “o **direito à vida** (art. 5º, CF), à **saúde** (art. 6º, CF), à **segurança alimentar** e à **água potável** (art. 6º, CF), à **moradia** (no sentido de habitat), ao **trabalho** (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à **identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais** (art. 23, III, art. 215, *caput* e §1º e art. 216 c/c art. 231, CF e art. 68, ADCT).”<sup>17</sup> A jurisprudência de outras Cortes Supremas<sup>18</sup> e também de Cortes Internacionais está alinhada a esse entendimento. Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos:

“Este Tribunal reconheceu a existência de uma **relação inegável** entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos”, enfatizando que “vários **direitos de hierarquia fundamental exigem, como pré-condição necessária para o seu exercício, uma qualidade ambiental mínima, e se veem profundamente afetados pela degradação dos recursos naturais.**”<sup>19</sup>

36. Na linha do entendimento dessa Corte Constitucional, o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado insere-se no rol de *direitos de solidariedade*<sup>20</sup>, cuja essencialidade pressupõe se tratar de *direitos-deveres fundamentais*, uma vez que **a sua concretização depende diretamente da adoção de medidas essenciais decorrentes da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional.**<sup>21</sup>

37. Como deveres voltados à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode-se mencionar, inicialmente, as atribuições gerais estabelecidas no art. 23 da Constituição, que determina aos entes federativos: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio público**; III – **proteger** os documentos,

<sup>17</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 708. Relator: Min: Luís Roberto Barroso. DJe: 28.06.2020.

<sup>18</sup> Ao julgar demanda relacionada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especificamente sobre a proteção da Amazônia, a Corte Suprema da Colômbia julgou “procedente esta ação residual e excepcional para proteger as garantias fundamentais, individuais e coletivas, ameaçadas devido à conexão do meio ambiente sadio com prerrogativas supralégais como a vida, a saúde ou a dignidade humana.” *In*: Corte Suprema de Justicia de Colombia. *Radicación n.º 11001-22-03-000-2018-00319-01*. Acción Popular, 2018. Disponível em: <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/tutelas/B%20MAY2018/STC4360-2018.doc>. Acesso em: 11.08.2022.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinião Consultiva OC-23/17, de 15.12.2017. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 11.08.2022.

<sup>20</sup> Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal. Pleno. MC-ADI n.º 3.540-1/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentos e Proteção do Ambiente.” São Paulo: Revista dos Tribunais, 3ª ed., 2013, p. 234.



as obras e outros **bens de valor** histórico, artístico e **cultural**, os monumentos, **as paisagens naturais notáveis** e os sítios arqueológicos; VI – **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – **preservar as florestas, a fauna e a flora**.

38. Como se observa, a **preservação das florestas, da fauna e da flora, objetivos diretamente ligados ao tema dos espaços territoriais especialmente protegidos**, foi expressamente mencionada no rol de deveres previsto pelo art. 23, dada a sua relação direta com a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A defesa do meio ambiente, aliás, foi elevada a princípio orientador da ordem econômica, como ressoa do art. 170, VI, da Carta Magna.

39. A par disso, quanto ao meio ambiente, o art. 225 ainda impõe “**ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**” Trata-se de verdadeira “**obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva** de defesa e preservação do meio ambiente (...). Além disso, o texto constitucional forjou uma obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita, de **não degradar o meio ambiente**, também abrigada no *caput* do art. 225.”<sup>22</sup> Ademais, em matéria ambiental e de saúde humana, incidem os **deveres gerais de precaução e de prevenção**, os quais, segundo essa c. Corte Suprema, “**qualificam-se como valores impregnados de estatura constitucional.**”<sup>23</sup>

40. Ainda mais enfático quanto à necessidade de se garantir concretude ao direito difuso em apreço é o § 1.º do art. 225 da Constituição, que estabelece uma série de **incumbências dirigidas explicitamente ao Poder Público**, destinadas justamente a, nos termos do dispositivo, “**assegurar a efetividade desse direito.**” Afinal, se “boa parte das leis ambientais brasileiras só logra ser cumprida de maneira compulsória”<sup>24</sup>, a expressa vinculação da efetividade desse direito expõe que o cumprimento dos deveres socioambientais rumo à concretização do direito fundamental encartado no art. 225 é matéria de destacada relevância

---

<sup>22</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. “Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira.” *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 3.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 114.*

<sup>23</sup> No mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

<sup>24</sup> HARTMANN, Analúcia. “Políticas públicas ambientais: Ministério Público.” *In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Orgs.). “Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur.” São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 36.*



para o atendimento das finalidades estabelecidas pela Carta Constitucional. Segundo o escólio do e. Ministro Gilmar Mendes:

**“O tema da garantia da preservação ambiental e da saúde pública é tratado pela Constituição com especial atenção.** Como se pode perceber, no *caput* do art. 225 e nos incisos do seu parágrafo único, afirma-se o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como meio de fruição de uma sadia qualidade de vida, bem como **se destaca o dever do Poder Público de efetivar meios objetivos para consecução de tal fim.**”<sup>25</sup>

41. A **criação e a especial proteção de Unidades de Conservação** e a **vedação de quaisquer atividades que comprometam os atributos que justificam sua proteção** são imperativos **amplamente resguardados pela Constituição Federal**, tanto em razão dos *deveres constitucionais gerais* de não degradação ambiental, de proteção suficiente e eficiente e de prevenção e precaução, como por previsão expressa nos *deveres específicos* previstos pelo § 1º do art. 225, direcionados ao Poder Público, qualificados como essenciais à garantia da efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dos quais se destacam, para o presente caso:

- (i) **“preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais** e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I), dispositivo que possui íntima ligação com a proteção ecológica conferida por Unidades de Conservação;
- (ii) **“preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país”** (inciso II), base da biodiversidade brasileira, cuja proteção constitui um dos objetivos centrais das Unidades de Conservação;
- (iii) **“definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”** e **vedar “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos justifiquem sua proteção”**, determinação diretamente relacionada às Unidades de Conservação, a ser objeto de considerações abaixo; e
- (iv) **“preservar a fauna e a flora”** e **vedar “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica”** (inciso VII), imperativo que reforça a repulsa às atividades que possam prejudicar o funcionamento e o equilíbrio dos ecossistemas, o que se aplica ao caso da vegetação nativa e da fauna resguardadas por Unidades de Conservação.

42. Segundo a Lei nº 9.985/2000 (art. 4º), que regulamenta os referidos dispositivos constitucionais e estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), muitas são as finalidades das Unidades de Conservação, como se infere dos seguintes exemplos: contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território

---

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101/DF. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJe 04.06.2012.



nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; favorecer condições e promover a educação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

43. O SNUC elenca 12 (doze) categorias de Unidades de Conservação, cinco delas qualificadas como de Proteção Integral e outras sete, de Uso Sustentável. A diferença entre elas é que “o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (art. 7º § 1º), enquanto as Unidades de Uso Sustentável destinam-se a “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 2º).

44. Segundo o art. 11 da mesma Lei, os Parques Nacionais, a exemplo do Parque Nacional do Jamanxim, configuram-se como uma das categorias mais restritivas do SNUC, classificada como de Proteção Integral e cujo objetivo básico é “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.” Pela sua relevância, não são admitidas propriedades particulares dentro de Parques, sendo as suas áreas de posse e de domínio públicos (art. 11, § 1º).

45. A implementação do SNUC tem sido uma das principais estratégias de **conservação de habitats naturais** e de **controle do desmatamento** e, por consequência, de **proteção do clima e de redução de emissões de gases causadores da emergência climática**, sendo imprescindível para o **cumprimento das metas brasileiras ao Acordo do Clima de Paris**. Ademais, tais áreas protegidas são essenciais para o cumprimento de outras convenções



e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção sobre Diversidade Biológica e as Metas de Aichi.

46. Sobre o tema, é importante consignar que, na Amazônia, somados os **estoques de carbono** nas Unidades de Conservação e nas Terras Indígenas, verifica-se que mais da metade (56,8%, 26.231,4 MtC) do carbono do bioma está armazenado nessas áreas protegidas. Trata-se de quantidade de carbono suficiente para, a depender dos rumos sobre o combate ao desmatamento no Brasil, **alterar irreversivelmente os regimes climáticos e de chuvas em escalas local, continental e global.**

47. Anote-se que, no Brasil, a atividade **que mais emite gases causadores da emergência climática é a mudança do uso da terra, 48% do total, conceito diretamente ligado ao desmatamento**<sup>26</sup>. A relevância das Unidades de Conservação, portanto, transcende a fundamental manutenção do equilíbrio ecológico, para incidir diretamente sobre o **equilíbrio climático**<sup>27</sup>, do qual depende a humanidade.

48. Nesse sentir, é destacado o **papel das áreas protegidas na redução do desmatamento na Amazônia**. Atualmente, as 146 UCs federais da Amazônia (51 são de Proteção Integral e 95 de Uso Sustentável) protegem 66.920.755 hectares (669.207,5 km<sup>2</sup>) ou 11,4% do território da Amazônia Legal, área maior do que a do estado de Minas Gerais. As UCs estaduais representam outros 10,8% do bioma. Somadas com as 442 TIs, que cobrem outros 115.803.611 hectares (1.158.036,1 km<sup>2</sup>)<sup>28</sup>, representando 23% do território do bioma, **o total formalmente protegido na Amazônia é de 45,2%**, já descontadas as sobreposições. Sobre o tema da relevância das UCs, assim afirma o Tribunal de Contas da União:

“As Unidades de Conservação e as Terras Indígenas têm **extrema importância na contenção do avanço do desmatamento.**”<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Tsai, D. *et al.* SEEG - Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. “Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970-2022.” Disponível em: <https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2024/02/SEEG11-RELATORIO-ANALITICO.pdf>. Acesso em: 27.03.2024.

<sup>27</sup> WEDY, Gabriel; CAMINE Maiara; RHODEN Eliana; ARNHOLD Tatiana. “Direito fundamental ao clima estável e a audiência do fundo ambiental”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-10/ambiente-juridico-direito-fundamental-clima-estavel-audiencia-fundo-clima>. Acesso em 10.08.2022.

<sup>28</sup> Incluindo as homologadas, declaradas, reservadas, com restrição de uso, identificadas e as em identificação.

<sup>29</sup> Tribunal de Contas da União. Plenário. Solicitação do Congresso Nacional n.º 029.546/2016-8. Acórdão n.º 1909/2017. Data da Sessão: 30.08.2017.



“Consolidar as áreas protegidas para garantir sua função ecológica é **essencial para a conservação da biodiversidade e estoque de patrimônio genético**; para garantir quantidade e qualidade de **água**; para a preservação da **flora** e da **fauna**, assim como para a manutenção da oferta de **serviços ecossistêmicos** que beneficiam não apenas a região amazônica, mas todo o País.”<sup>30</sup>

49. Conforme expresso no art. 225, § 1º, III, da Carta Magna e no art. 22 da Lei n.º 9.985/2000, as Unidades de Conservação podem ser criadas por decreto ou por lei. Existem hoje 338 Unidades de Conservação federais no Brasil, cuja extensão total representa mais de 166.000.000 (1.600.000 km²) de hectares protegidos nacionalmente pelo SNUC, área similar à do estado do Amazonas.

50. Para garantir a necessária **perenidade** à proteção especial conferida às Unidades de Conservação, que não podem sofrer mudanças repentinas conforme os “interesses de ocasião”, o mesmo dispositivo constitucional é expresso ao **exigir lei específica, formal e material, para a redução ou a desafetação dessas áreas protegidas**. Ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a Lei n.º 9.985/2000, em seu artigo 22, § 7.º, foi igualmente explícita ao determinar que “a desafetação ou redução dos limites de uma Unidade de Conservação **só pode ser feita mediante lei específica.**”

51. Com efeito, a redução e a desafetação de Unidades de Conservação são atos com **elevado potencial de ocasionar danos irreversíveis ao meio ambiente em seus múltiplos aspectos**, especialmente se realizados por normas de caráter precário e de fácil alteração, como o são as normas oriundas do Poder Executivo.

52. Com os olhos voltados ao caso em apreço, é preciso ressaltar, de início, que **medidas provisórias são editadas sem qualquer necessidade de transparência ou participação no processo de sua elaboração**. Muitas vezes, são editadas “de surpresa”, sem que a sociedade saiba sequer da intenção de sua publicação.

53. **Em matéria ambiental, não se pode admitir que um ato unilateral do Presidente da República possa, da noite para o dia e sem transparência e participação, simplesmente eliminar a proteção especial conferida a uma Unidade Conservação**. Afinal, o cumprimento dos direitos ambientais procedimentais (informação, participação e acesso à

---

<sup>30</sup> Tribunal de Contas da União. Plenário. Relatório de Levantamento n.º 031.699/2016-2. Acórdão n.º 2388/2017. Data da Sessão: 25.10.2017.



Justiça) já foi reiterado por essa e. Corte Suprema em diversas oportunidades, como no julgamento da ADPF nº 623, de relatoria da e. Ministra Rosa Weber, nos seguintes termos:

“Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. (...)

O procedimento, enquanto expressão da regra democrática, deve ser estruturado de modo a incrementar e tornar efetiva a proteção dos direitos democráticos de participação e dimensão procedimental do próprio direito fundamental ao ambiente.”<sup>31</sup>

54. Noutra dimensão, é preciso destacar que **medidas provisórias produzem efeitos imediatamente após a sua publicação, característica totalmente incompatível com a perenidade e a segurança jurídica** que devem marcar a **proteção especial** conferida constitucionalmente às Unidades de Conservação e demais espaços territoriais especialmente protegidos.

55. Sobre esse ponto, não se pode descuidar que o bem jurídico “meio ambiente ecologicamente equilibrado” é caracterizado pela *indivisibilidade*, *inalienabilidade* e *indisponibilidade*, já que, por ser de todos e de ninguém em particular, não se permite sua apropriação ou a alteração de seu titular – a coletividade; pela *extrapatrimonialidade*, pois não possui conteúdo patrimonial aferível de forma objetiva; pela *essencialidade para todas as formas de vida*, tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é imprescindível não apenas para a manutenção ou promoção da qualidade de vida, mas para a própria sobrevivência dos seres vivos; e, especialmente, pela **dificuldade ou impossibilidade de sua reparação**, impondo-se sempre a aplicação dos *princípios da precaução e da prevenção*, de modo que os danos ambientais, irreparáveis por natureza, devem ao máximo ser evitados.

56. A possibilidade de uma medida provisória reduzir a proteção ambiental, com efeitos imediatos e sem exigir qualquer participação para a sua edição, **fere de morte os deveres-princípios constitucionais de prevenção e de precaução, especialmente quando se está a tratar de espaços territoriais especialmente protegidos**. Sem descuidar que tais princípios são distintos e independentes, a orientação transmitida por ambos, segundo o e. Ministro Celso de Mello, configura-se “como a ‘**essência do direito ambiental**’, sempre com a finalidade de

---

<sup>31</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 623. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 18.07.2023.



**evitar**, de **neutralizar** ou de **minimizar** situações de risco potencial à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.”<sup>32</sup>

57. Ao apreciar caso envolvendo o Princípio 15<sup>33</sup> da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, afirmou esse Excelso Pretório que “**em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível ou viável.**”<sup>34</sup> Diante dessa circunstância, própria do bem jurídico difuso tutelado, a doutrina e a jurisprudência nacionais e internacionais são unânimes: é dever do Poder Público **se antecipar à ocorrência de agressões ao meio ambiente, de forma a prevê-las e, assim, evitá-las.**<sup>35</sup> Na linha do entendimento desse e. Supremo Tribunal Federal:

“Na nova ordem mundial, **o que se há de adotar como política pública é o que se faça necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente**, tanto quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.”<sup>36</sup>

58. Evidentemente, permitir que medida provisória seja instrumento apto a reduzir ou suprimir Unidades de Conservação colocaria em risco todo o SNUC e resultaria em **danos ambientais significativos e irreversíveis em todo o país, com consequências drásticas não apenas de índole ambiental, mas também social e econômica, para as presentes e futuras gerações**, dada a relação direta entre a proteção de Unidades de Conservação e questões como segurança hídrica, alteração no regime de chuvas, desequilíbrio do clima local, regional e global e manutenção da sustentabilidade econômica do país.

59. As lições do professor Paulo Affonso Leme Machado corroboram o posicionamento ora defendido, conforme se extrai do seguinte trecho de sua doutrina:

---

<sup>32</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4.066. Voto do Min. Celso de Mello. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 07.03.2018.

<sup>33</sup> Segundo o referido Princípio, “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

<sup>34</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

<sup>35</sup> Sobre essa lógica, Antônio Herman V. Benjamin ensina que “o Direito Ambiental é – ou deve ser –, antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter *preventivo*. Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto da prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o evitar e não com o reparar ou o reprimir.” *In*: BENJAMIN, Antônio Herman. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa.” Revista Forense, n.º 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 30.

<sup>36</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.



“Como se sabe, o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição. Não se quer sobrecarregar o Poder Legislativo, mas, **sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas serão mutiladas e deturpadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas**, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público. (...)

**Uma proteção especial depende de certa imutabilidade para que seja compreendida, desejada e respeitada** – e, portanto, só pode ser modificada com certo grau de dificuldade. Não se pode facilitar a exceção, sendo necessário indicar a busca de outras soluções – que, pelo fato de serem difíceis, não são impossíveis – aos que pretendem desmatar ou desnaturar um espaço territorialmente protegido. **Fora disso estaremos caminhando para uma destruição progressiva das fontes da sobrevivência para esta e para as futuras gerações**<sup>37</sup>.

60. Por certo, nada sobrarão do SNUC caso se permita que espaços territoriais especialmente protegidos fiquem sujeito a “interesses de ocasião”, sem qualquer perenidade e segurança jurídica. Nesse sentir, a possibilidade de reduzir ou desafetar Unidades de Conservação por medida provisória representa situação de **inaceitável descumprimento dos supramencionados deveres constitucionais** direcionados ao Estado e à coletividade, resultando em **proteção deficiente**, com o **esvaziamento do núcleo essencial, do direito de toda a coletividade**<sup>38</sup>, em suas presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana, além de ofensa à razoabilidade e à proporcionalidade.

61. **A impossibilidade de utilizar medidas provisórias para reduzir ou desafetar Unidades de Conservação vem sendo explicitada por esse e. Supremo Tribunal Federal desde, pelo menos, o ano de 2006.** No caso da paradigmática ADI nº 3.540, os seguintes trechos do v. acórdão redigido pelo e. Ministro Celso de Mello são aplicáveis à presente demanda:

“É lícito ao Poder Público - **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - **autorizar, licenciar ou permitir** a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos. **Vê-se**, portanto, que **somente** a alteração e a supressão **do regime jurídico** pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos **é que se qualificam**, por

<sup>37</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 170/171.

<sup>38</sup> “Não se pode deixar de anotar que do referido artigo 225 extrai-se que o sujeito “todos” é quem detém a titularidade sobre o bem jurídico “meio ambiente ecologicamente equilibrado.” Referido direito fundamental, portanto, pertence à *coletividade*, não sendo possível identificar e individualizar, um a um, os seus titulares, razão pela qual “todos os que compartilham da mesma situação fática são simultaneamente prejudicados com a lesão ou beneficiados com a cessação da mesma.” In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. “Direitos e interesses individuais homogêneos: a ‘origem comum’ e a complexidade da causa de pedir. Implicações na legitimidade ad causam ativa e no interesse processual do Ministério Público.” In: “Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos.” São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 05.



efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, **como matérias** sujeitas ao princípio da reserva de lei formal.

**Daí os instrumentos jurídicos** - de caráter legal e de natureza constitucional - que, **previstos** no ordenamento positivo, **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se alterem** as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, **o que provocaria** inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, **além de causar** graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, **considerado** este em seu aspecto físico **ou natural (grifo do autor)**.<sup>39</sup>

62. São elucidativas as considerações tecidas pelo e. Ministro Marco Aurélio na mesma ADI nº 3.540 sobre a necessidade de lei formal e material, e a inviabilidade constitucional de medida provisória, para a supressão ou eliminação de espaços territoriais especialmente protegidos:

“Incisos e parágrafos do artigo 225 remetem à lei. **É sabença geral que toda vez que, na Carta, alude-se à lei, trata-se de lei no sentido formal e material; não contém o texto constitucional referência a instrumental que faça as vezes de lei, como é a própria medida provisória. Jamais o Supremo Tribunal Federal assentou ser possível a regulamentação, em si, da Constituição Federal via medida provisória.** Nesses parágrafos e incisos, há diversas remessas à normatização pura, porque deve emanar do Poder que tem a incumbência, como atividade precípua e essencial, de normatizar. (...)”.

63. Tal compreensão foi reiterada em 2010 por oportunidade do julgamento do Mandado de Segurança nº 26.064, de relatoria do e. Ministro Eros Grau, *in verbis*:

“A Constituição do Brasil atribui ao poder público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição do Brasil/1988, art. 225, § 1º, III). A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou **por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços.** Precedentes.”

64. Em 2014, esse Excelso Pretório reafirmou a necessidade de lei específica para a eventual redução ou desafetação de Unidades de Conservação. Por serem valiosos ao presente caso, destacamos os seguintes trechos do v. acórdão, relatado pelo e. Ministro Presidente, Luís Roberto Barroso:

“A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, **desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços**

---

<sup>39</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3540. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.



**ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social.**

Tal arranjo se justifica em face da **absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado**. A dicção constitucional, que o considera um ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’ (art. 225, *caput*), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste Tribunal (...).”<sup>40</sup>

65. Em 2018, dois importantes julgados sobre o tema das Unidades de Conservação foram proferidos por esse e. Supremo Tribunal Federal. No primeiro, fruto do v. acórdão que julgou a ADI nº 3646, de relatoria do e. Ministro Dias Toffoli, pontificou-se:

“A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, **a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação.**”<sup>41</sup>

66. No segundo, essa e. Corte Suprema novamente se debruçou sobre o tema, em caso paradigmático que versava sobre a redução de oito Unidades de Conservação na Amazônia pela Medida Provisória nº 558/2012 (convertida na Lei nº 12.678/2012), cujo objetivo consistia na viabilização de Usinas Hidrelétricas e na suposta regularização fundiária de ocupantes ilegais. Em decisão unânime, o v. acórdão, de relatoria da e. Ministra Cármen Lúcia, declarou a inconstitucionalidade da referida Medida Provisória, podendo ser destacados os seguintes trechos:

“A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que **a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente**, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (...)

As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012, à exceção do acréscimo à área do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, importaram em **gravosa diminuição da proteção dos ecossistemas** abrangidos pelas unidades de conservação acima referidas, acarretando **ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ao atingirem o núcleo essencial do direito fundamental ao meio**

<sup>40</sup> Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. AgR no RE n.º 519.778. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe: 01.08.2014.

<sup>41</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 3646. Relator: Min. Dias Toffoli. DJe: 02.12.2019.



**ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.**<sup>42</sup>

67. Em seu voto, o e. Ministro Edson Fachin reforçou os argumentos contidos no v. acórdão que julgou a ADI nº 4717. Segundo Sua Excelência:

“A interpretação mais adequada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é no sentido de que, **quando a Constituição da República alude, no art. 225, § 1º, inciso III, ao vocábulo lei, trata-se de lei em sentido formal e material. Não basta mecanismo que faça as vezes de lei. (...) A medida provisória, portanto, não é suficiente para atender ao comando** contido no art. 225, § 1º, III, CRFB, já que se exige lei em sentido formal para se autorizar a alteração ou a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos.”<sup>43</sup>

68. Importante trazer à colação as reflexões apresentadas pelo e. Ministro Relator Alexandre de Moraes quando do julgamento da referida ADI nº 4.717, sobre a necessidade **não apenas de lei formal, mas também de que essa lei específica seja objeto de um processo legislativo qualificado e com ampla participação social**, tendo em vista estar em “jogo” o direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *in verbis*:

“Em que pese a proteção ao meio ambiente não constar expressamente no elenco de limitações do art. 62, § 1º, CF, tenho que a exigência de reserva legado constante do art. 225, § 1º, III, da CF, **não é satisfeita apenas com a edição de lei em sentido formal, mas também exige que essa lei seja editada mediante o processo legislativo comum ordinário, como garantia de que opção política dessa natureza seja amadurecida por um debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade.**”<sup>44</sup>

69. Por ocasião do julgamento da multicitada ADI nº 4.717, dada a relevância da questão constitucional, o professor Paulo Affonso Leme Machado endereçou considerações escritas para a reflexão dos e. Ministros e Ministras dessa Suprema Corte (**DOC. 6**). Pela importância das lições proferidas pelo eminente professor, transcrevemos os seguintes trechos:

“Os Constituintes não ignoraram que **depois de criadas essas unidades de conservação, elas passariam a ser alvos da cobiça sem limites de alguns e da irracionalidade de outros**. Buscou-se na Lei uma possível salvação para esses espaços territoriais, que o nosso Texto Maior, quer que sejam ‘especialmente protegidos’. Esses espaços territoriais somente poderão ser alterados ou suprimidos através de lei.

<sup>42</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4717. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 15.02.2019.

<sup>43</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4717. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Voto do Min. Edson Fachin. DJe: 15.02.2019.

<sup>44</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4717. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Voto do Min. Alexandre de Moraes. DJe: 15.02.2019.





O **processo legislativo irá permitir uma discussão mais ampla** de um projeto que vise alterar ou suprimir uma unidade de conservação. A tramitação de um projeto de lei, é verdade, não garante a eternidade desse espaço territorial, mas aumenta a chance de que a preservação seja mantida. São duas Casas Legislativas - Câmara dos Deputados e Senado Federal que deverão manifestar-se, negando ou concordando com a amputação de uma parte de uma Unidade de Conservação ou com a sua extinção. A vantagem do processo legislativo para a desafetação de uma área protegida é a **grande oportunidade de uma discussão pública**.

**Há um grave risco ambiental na utilização de medidas provisórias para alterar ou suprimir uma unidade de conservação. A medida provisória tem eficácia imediata**, ainda que deva ser convertida em lei, se aprovada pelo Parlamento. Contudo, há de ser avaliado que **há efeitos de uma medida provisória que podem ser irreversíveis para o meio ambiente que se quer proteger**. Por exemplo, se uma medida provisória permitir uma grande ocupação humana de uma unidade de conservação, se permitir uma ocupação que facilite o desmatamento ou a caça de animais, **os efeitos dessa medida provisória serão irreparáveis, mesmo que tornada posteriormente ineficaz.**”

70. Por fim, em 2022, a Segunda Turma desse e. Supremo Tribunal Federal novamente confirmou seu entendimento, conforme se verifica do seguinte trecho da ementa:

“Esta Corte tem **firme jurisprudência no sentido de atribuir interpretação finalística ao dispositivo vocacionado à proteção do meio ambiente**. Assim, a criação ou a ampliação dos espaços territoriais especialmente protegidos pode ser feita por instrumentos infralegais, como decretos, ao passo que **a extinção ou a alteração em sentido restritivo demanda a participação do Poder Legislativo, por meio de lei em sentido formal.**”<sup>45</sup>

71. Diante desse quadro, contata-se ser **antigo e consolidado o entendimento desse e. Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de medidas provisórias destinadas a reduzir ou desafetar Unidades de Conservação**, com decisões **reiteradas que remontam ao ano de 2006 até 2022**, sem que tenha havido qualquer outro julgado com entendimento diferente do que ora se expõe.

72. De mais a mais, considerando os impactos “em cadeia” que decorreriam de eventual reversão do entendimento dessa c. Corte Suprema sobre o tema, que poderiam colocar em risco o SNUC como um todo, vislumbra-se que a Lei nº 13.452/2017, que converteu em lei a Medida Provisória nº 758, **viola o princípio da proibição de retrocesso em direitos socioambientais**,

---

<sup>45</sup> Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. AgR no ARE n.º 1.339.543. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJe: 22.03.2022.



fulcrado no art. 3.º, incisos I e III, art. 5º, §§ 1º e 2º, art. 7º, caput, art. 60, § 4º, inciso IV, e art. 170, caput e inciso VI, da Constituição Federal, além do art. 225.

73. Pelo princípio em referência, limita-se a reversibilidade aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e conquistados pela sociedade brasileira, devendo ser preservado o seu núcleo essencial. Trata-se, por certo, de norma mandamental de alta relevância para a manutenção do Estado Democrático de Direito, da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana, da máxima eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais e do dever de progressividade<sup>46</sup> em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, apenas para citar as suas bases mais evidentes.<sup>47</sup>

74. A aplicação do referido princípio no presente caso igualmente se perfila à jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal. Na já mencionada **ADI nº 4.717, caso similar ao presente, entendeu essa Suprema Corte que a redução e a desafetação de UCs por medida provisória viola o aludido princípio da vedação de retrocessos socioambientais**. A ementa do v. acórdão assim prevê:

“As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando **ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** previsto no art. 225 da Constituição da República.”<sup>48</sup>

75. Como último aspecto a se considerar, é fundamental reafirmar que a conversão de medida provisória em lei não afasta a sua inconstitucionalidade. Pelo contrário, “a lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade.”<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Para Pablo Castro Miozzo, “o duplo aspecto do Princípio da proibição do retrocesso social pode ser designado pelas expressões ‘imposição de progresso’ ou ‘dever de progressividade’, que marcam seu âmbito positivo (de imposição de atuação por parte do Estado), bem como pela ‘proibição do retrocesso’ ou ‘dever de não regressividade’, que caracterizam seu âmbito negativo (de dever de abstenção estatal). Trata-se de duas faces da mesma moeda.” *In*: MIOZZO, Pablo Castro. “A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica”. Curitiba: Verbo Jurídico, 2010, p. 110.

<sup>47</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; e FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental.” *In*: PRIEUR, Michel (coord.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012, p. 142-143.

<sup>48</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 4717. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 15.02.2019.

<sup>49</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 3090. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 28.04.2022.



76. A farta e consolidada jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal<sup>50</sup> afirma que a conversão da medida provisória em lei não prejudica o exame de constitucionalidade e a verificação do preenchimento dos pressupostos constitucionais da relevância e da urgência.

77. Diante do exposto, o Instituto Socioambiental **opina pela procedência do pedido de inconstitucionalidade da Lei nº 13.452/2017, em consonância com a reiterada jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal.**

**IV – AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PARA A EDIÇÃO DA MP Nº 758**

78. Como é curial, a edição de medidas provisórias pelo chefe do Poder Executivo deve ocorrer em situações excepcionais, quando há comprovado preenchimento dos pressupostos da relevância e da urgência, conforme dispõe o art. 62 da Constituição. Segundo consta na justificativa da Medida Provisória nº 758/2016, a redução de 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxim seria relevante e urgente para viabilizar o projeto da Ferrogrão.

79. Contudo, como será detalhado abaixo nos capítulos abaixo, o empreendimento sequer concluiu a fase de elaboração e avaliação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), etapa anterior ao próprio licenciamento ambiental, fato que demonstra a ausência de urgência da medida.

80. A falta de urgência ainda é comprovada pelo fato de que a MP nº 758 foi editada e começou a produzir efeitos no ano de 2016. Desde então, a obra permaneceu “no papel”, sem qualquer ato de instalação, até 2021, quando o e. Ministro Relator Alexandre de Moraes proferiu decisão para suspender os efeitos da Lei nº 13.452/2017, objeto dos presentes autos. **Foram cerca de cinco anos sem qualquer restrição à obra, que, mesmo assim, não saiu “do papel”. É a demonstração cabal da falta de urgência para a edição da MP nº 758/2016.**

<sup>50</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 4048. Relator: Min. Gilmar Mendes, DJe: 22.08.2008; ADI-MC n.º 4049. Relator: Min. Carlos Britto. DJe: 08.05.2008; ARE n.º 704.520. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJe: 02.12.2014; ADI n.º 2.418. Relator: Min. Teori Zavascki, DJe: 17.11.2016; ARE n.º 704.520, Relator: Min. Gilmar Mendes, DJe: 2.12.2014; ADC-MC n.º 11, Relator: Min. Cezar Peluso, DJe: 29.6.2007; ADI-MC n.º 1.910, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ: 27.2.2004; ADI-MC n.º 1.717, Relator: Min. Sydney Sanches, DJ: 25.2.2000; ADI n.º 1.647, Relator: Min. Carlos Velloso, DJ: 26.3.1999; ADI-MC n.º 1.753, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ: 12.6.1998; ADI-MC n.º 162, Relator: Min. Moreira Alves, DJ: 19.9.1997.



81. Esse foi exatamente o entendimento dessa e. Suprema Corte no caso da ADI nº 4.717, que versava sobre medida provisória destinada a, entre outros objetivos, viabilizar empreendimentos hidrelétricos no bioma amazônico. Confira-se:

“As alterações promovidas pela medida provisória impugnada visaram à resolução de conflitos fundiários e à **viabilização de usinas hidrelétricas**, além de também objetivar a proteção mais eficiente de uma das unidades de conservação. **Nenhuma dessas razões, no entanto, demonstra urgência apta à autorização do exercício excepcional da competência normativa primária do Presidente da República.**”

82. No mesmo julgado, esse e. Supremo Tribunal Federal, acatando a manifestação do e. Procurador-Geral da República, afastou o preenchimento do pressuposto da urgência pelo fato de que o licenciamento ambiental não havia sido concluído. O presente caso é ainda mais evidente quanto à ausência de urgência, pois, como se afirmou acima, sequer a fase de elaboração e aprovação do EVTEA foi concluída, anterior ao licenciamento ambiental. Confira-se o seguinte trecho da ADI nº 4.717:

“Quanto às alterações nos limites das unidades de conservação que objetivaram viabilizar a construção de usinas hidrelétricas, o Procurador-Geral da República sustenta sem urgência sob alegação de que “o impedimento legal para funcionamento dessas usinas nada tem a ver com as unidades de conservação, mas sim com o fato de que o licenciamento ambiental não foi concluído”.

**Essas razões também demonstram inexistir urgência para a edição da medida provisória, faltando-lhe, portanto, requisito indispensável.**”

83. Diante disso, conclui-se pela ausência do requisito da urgência para a edição da Medida Provisória nº 758/2016.

**V – CONTRIBUIÇÕES SOBRE O TEMA DAS CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS DA  
FERROGRÃO EM DIÁLOGO COM O DIREITO À INFRAESTRUTURA, O PLANEJAMENTO DE  
GRANDES OBRAS E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS**

84. Em decisão proferida em 31.05.2024, o Excelentíssimo Senhor Ministro Relator Alexandre de Moraes manifestou-se no sentido de autorizar:

“A RETOMADA DA ANÁLISE DOS ESTUDOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS À FERROGRÃO, em especial os



em trâmite na Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), no Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6), **condicionando-se qualquer execução à autorização judicial desta CORTE, para nova análise de todas as condicionantes legais, em especial as sócio-ambientais.**”

85. Da referida decisão se depreende que a execução de qualquer medida capaz de gerar fatos consumados, de difícil ou impossível reversão, está condicionada à avaliação desse e. Supremo Tribunal Federal acerca do cumprimento das condicionantes legais, com especial ênfase nas condicionantes socioambientais.

86. Dessa forma, sem a pretensão de esgotar o tema e sem descuidar que a inconstitucionalidade referida no capítulo anterior é insanável, buscamos, na presente manifestação, oferecer contribuições acerca das condicionantes legais de natureza socioambiental, cujo cumprimento deve ser anterior à decisão de investimento em projeto de infraestrutura, o que será apresentado em seis tópicos: (i) a Ordem Econômica sustentável sob a ótica do direito à infraestrutura, o planejamento de grandes obras e os princípios constitucionais aplicáveis; (ii) o regramento aplicável ao planejamento de obras de infraestrutura ferroviária; (iii) a ausência de planejamento adequado em obras de infraestrutura de transportes, conforme análises do TCU; (iv) as importantes diferenças que marcam o planejamento de grandes obras e o licenciamento ambiental; (v) as graves falhas no planejamento da Ferrogrão; e (vi) as sugestões de condicionantes socioambientais na retomada do planejamento do empreendimento em tela.

#### **V.1. – ORDEM ECONÔMICA SUSTENTÁVEL: DIREITO À INFRAESTRUTURA, PLANEJAMENTO DE GRANDES OBRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

87. O art. 170 da Constituição inaugura o capítulo “Da Ordem Econômica e Financeira”, tendo como bases a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. **O seu conteúdo é preenchido por nove princípios orientadores**, entre os quais se destaca, para o presente caso, o **princípio da “defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e



prestação” (inciso VI). A Ordem Econômica estará em compasso com a Constituição quando respeitados esses princípios. Segundo esse e. Supremo Tribunal Federal:

“O princípio da livre iniciativa, inserido no *caput* do art. 170 da Constituição nada mais é do que uma **cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo**. Esses princípios claramente **definem** a liberdade de iniciativa não como uma **liberdade** anárquica, mas **social**, e que pode, conseqüentemente, ser limitada.”<sup>51</sup>

“A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI) (...). Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.”<sup>52</sup>

88. Referido dispositivo constitucional encampa o postulado do **desenvolvimento sustentável**, que teve suas primeiras bases propagadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, na Declaração da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, de Estocolmo. Confirma-se dois de seus princípios, que traçam a noção de desenvolvimento sustentável:

- Princípio 2: “Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.”
- Princípio 13: “Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.”

89. Em 1987, o Relatório Brundtland, intitulado de “Nosso Futuro Comum”, consolidou o conceito e as orientações a serem aplicadas ao desenvolvimento sustentável, conforme as seguintes passagens:

<sup>51</sup> Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. AgR no ARE nº 1.104.226. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe: 25.05.2018.

<sup>52</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3540. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.



- “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.”
- “No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.”
- “Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.”

90. Com base nessas premissas, esse e. Excelso Pretório tem declarado a inconstitucionalidade de normas que se afastam do desenvolvimento sustentável, como no exemplo abaixo:

“Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil).”<sup>53</sup>

91. Em caso no qual se analisou a dispensa de licenciamento para atividade potencialmente impactante, entendeu esse e. Supremo Tribunal Federal haver violação ao art. 225 da Constituição Federal, por considerar que **“empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.”**<sup>54</sup>

92. Por certo, a harmonia entre os princípios estabelecidos pelo art. 170, ao contrário de prejudicar, **promove o desenvolvimento e a livre iniciativa**, visto que **as atividades econômicas geralmente dependem da manutenção de serviços ecossistêmicos essenciais**, que somente pode ser garantida se efetivado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

93. Um dos exemplos já reconhecidos por essa e. Corte Suprema (*e. g.* ADO nº 59, ADPF nº 760) se refere aos serviços ecossistêmicos prestados pela Amazônia, imprescindíveis para o desenvolvimento nacional, especialmente aqueles que garantem a higidez do ciclo

---

<sup>53</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

<sup>54</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 6288. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 03.12.2020.

hidrológico, responsável pelo abastecimento de água da população, manutenção da qualidade de vida e desenvolvimento de atividades econômicas relevantes, como agricultura e indústria, altamente dependentes dos recursos hídricos providos pelo bioma. Como também afirmado por essa c. Suprema Corte<sup>55</sup>, o desmatamento ameaça o equilíbrio ecológico na Amazônia, podendo resultar no atingimento do “ponto de não retorno” (*tipping point*), que tem o condão de gerar irremediáveis perdas aos serviços ecossistêmicos, colocando em risco todos os direitos fundamentais, inclusive aqueles de índole econômica.

94. Ainda no sentido de que o desequilíbrio ambiental é prejudicial ao desenvolvimento econômico e à livre iniciativa, em janeiro de 2020, pela primeira vez, o “Relatório de Riscos Globais 2020”, do Fórum Econômico Mundial, apontou que **todos os cinco maiores riscos e pontos de atenção a governos e mercados são afetos à questão climática/ambiental**, figurando a emergência climática em primeiro lugar. É preciso superar a crise ambiental em busca de um desenvolvimento sustentável, tal como estabelece o art. 170 da Constituição Federal. São valiosas para a compreensão do tema as lições do professor e Desembargador Álvaro Luiz Valery Mirra:

**“(…) a defesa do meio ambiente se tornou parte integrante do processo de desenvolvimento do País**, estando no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais constitucionalmente protegidos, já que, como estes, é também imprescindível à vida e à dignidade humanas.

Daí a necessidade de **buscar-se a conciliação entre o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade, o crescimento econômico, a garantia do pleno emprego e a qualidade ambiental**, sem que se possa relegar a proteção do meio ambiente a questão de importância secundária.

Assim, **nem mesmo sob aquele argumento tradicionalmente utilizado**, de que se pretende a satisfação de necessidades de igual relevo, porém mais imediatas (o crescimento econômico ou a manutenção e geração de empregos, p. ex.), **se pode admitir o abandono, sequer temporário, da proteção do meio ambiente.**”<sup>56</sup>

95. Noutro giro, no âmbito da Ordem Econômica insere-se o relevante tema do **direito à infraestrutura**, constitucionalmente albergado no art. 3º, inciso II, art. 21, IX, art. 43, art. 58, § 2º, inciso VI, art. 174 e art. 175. Sobre o tema, o aludido art. 175 estabelece incumbir “ao

---

<sup>55</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADO n.º 59. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 16.08.2023; Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 760. Voto da Min. Relatora Cármen Lúcia. Julgamento finalizado em março de 2023.

<sup>56</sup> MIRRA, A. L. V. “Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente.” 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 320.





Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Por sua vez, o art. 174 assim estabelece:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

96. Nessa esteira, o § 1º do art. 174 determina que o “**planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado** (...) incorporará e compatibilizará os **planos nacionais e regionais de desenvolvimento**”, dever constitucional direcionado ao Poder Público, cujas diretrizes e bases deveriam ser estabelecidas mediante lei ordinária, ainda inexistente.

97. Augusto Neves Dal Pozzo afirma que “há um dever jurídico positivo de promover o desenvolvimento nacional e que **esse dever é realizado a partir do planejamento estatal**”<sup>57</sup>, bem como que “**a atividade de planejamento, mais do que uma faculdade, exsurge como verdadeiro dever jurídico**, por força do disposto no § 1º do artigo 174 da Constituição.”<sup>58</sup>

98. Ainda, o professor Marçal Justen Filho enfatiza que “o **planejamento** deve traduzir-se em projetos de atuação concreta, visando a interferir sobre a realidade e orientar as providências futuras.”<sup>59</sup> Em outras palavras, segue o autor, “**a produção de cada decisão e a formulação das diversas escolhas, ao longo do tempo, não significam o início de uma nova história, mas um momento no desenrolar de um processo decisório vinculado a um projeto.**”<sup>60</sup>

99. O professor Alexandre Santos de Aragão fornece considerações sobre a obrigatoriedade do planejamento para as atividades de desenvolvimento nacional realizadas diretamente pelo Poder Público ou por meio de concessões e licitações a particulares:

“(...) o planejamento das atividades econômicas titularizadas pelo Estado com ou sem exclusividade (serviços e monopólios públicos, de um lado, e serviços assistenciais e culturais de outro, como educação, saúde, cultura) pode ser

<sup>57</sup> DAL POZZO, Augusto Neves. "O direito administrativo da infraestrutura." 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Edição do Kindle, p. 138.

<sup>58</sup> Ibid., p. 165.

<sup>59</sup> FILHO, Marçal Justen. "Curso de Direito Administrativo." 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 677.

<sup>60</sup> Idem.



obrigatório. **Essas atividades, ainda quando delegado o seu exercício à iniciativa privada, continuam integrando a esfera público-estatal, não a esfera da livre-iniciativa privada (não são meras atividades privadas regulamentadas), estando, conseqüentemente, sujeitas ao planejamento determinante do Estado (art. 174, CF), exercido predominantemente através dos editais de licitação e dos contratos de delegação aos quais os particulares espontaneamente aderem.**

Em qualquer de suas formas, indutiva (sobre o setor privado) ou coercitiva (sobre o setor público), o **planejamento** deve contemplar as necessidades regionais de planejamento e desenvolvimento (art. 174, §1º, CF), o que se coaduna com o objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CF).<sup>61</sup>

100. Conforme se verá ao longo deste tópico, há diversas orientações, guias, manuais e decisões do TCU e de órgãos do governo federal que enfatizam a importância do dever do Poder Público de realizar o adequado planejamento de grandes obras de infraestrutura. Segundo o resumo orientador de obras públicas lançado por aquele Tribunal, “concluir uma obra pública e usá-la com sucesso **depende de uma série de etapas que se iniciam muito antes da licitação. Cumprir cada uma dessas etapas reduz o risco de desperdício de recursos públicos e possibilita o atendimento de necessidades da sociedade.**”<sup>62</sup>

101. Como se observa, a Constituição determina que o direito da sociedade à infraestrutura e o conseqüente dever do Estado de provê-la adequadamente **necessitam ser amparados por um cuidadoso processo de planejamento**, o qual deve se orientar por uma série de **princípios constitucionais**, como os da transparência e da participação, da eficiência e a conseqüente otimização de recursos públicos, da segurança jurídica e da sustentabilidade, entre outros.

102. Tais orientações principiológicas que devem marcar o planejamento determinante para o Poder Público não são irrelevantes, mas, ao contrário, constituem a concretização do “planejamento democrático”, consentâneo com os ditames constitucionais, conforme as relevantes lições do professor José Afonso da Silva:

“Aceitou aí a tese de que **não haverá democracia real onde não exista um mínimo de organização econômica planejada pelo Poder Público, visando à realização dos interesses populares.** A questão se põe de outro modo, pois tanto **pode haver planejamento num regime democrático - então se terá um *planejamento***

---

<sup>61</sup> CANOTILHO, J.; *et al.* "Comentários à Constituição do Brasil." 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1925-1926.

<sup>62</sup> Tribunal de Contas União (TCU). Cartilha: Obras públicas em 10 passos. Brasília, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/93/98/5B/285EC710D79E7EB7F18818A8/Obras\\_publicas\\_10\\_passos.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/93/98/5B/285EC710D79E7EB7F18818A8/Obras_publicas_10_passos.pdf). Acesso em: 27.03.2024.



*democrático* [sic] - como num regime ditatorial e então se terá um *planejamento autoritário* [sic]. O problema está sempre na **dependência da participação do povo**, pois, sendo o plano (expressão do planejamento) ato eminentemente político, requer previamente uma decisão política. Por isso até se pensa que **uma democracia econômica repousa no plano.**”<sup>63</sup>

103. Com efeito, os **princípios constitucionais da transparência e da participação**, qualificados por esse e. Supremo Tribunal Federal como direitos fundamentais procedimentais ambientais<sup>64</sup>, devem incidir amplamente no tema do direito à infraestrutura, notadamente quando se está a tratar de obras com potencial de significativo impacto socioambiental, desde o planejamento até a fiscalização da operação do empreendimento. O TCU já se manifestou sobre o tema, afirmando que, “atualmente, **a falta de controle e transparência nos dados brasileiros inibe os esforços para melhorar a gestão dos projetos de infraestrutura brasileiros e reduzir a corrupção política no Brasil.**”<sup>65</sup> Novamente, vale trazer as considerações do professor Augusto Neves Dal Pozzo, que corrobora tal afirmação e enfatiza a imperiosidade do Poder Público “**ouvir previamente a sociedade e os setores envolvidos** e, com isso avaliar, no caso concreto, **a melhor decisão administrativa a ser tomada no tocante ao exercício da atividade de infraestrutura.**”<sup>66</sup> E prossegue o referido autor:

“É o que se espera, hodiernamente, com a chamada **administração participativa**, em que **todos aqueles que podem ser afetados** (e aqui estamos falando de uma gama enorme de atores, conhecidos e desconhecidos) **possam se manifestar previamente acerca das questões que os envolvem** e, com isso, conquistar **maior transparência no manejo da atividade de infraestrutura.**

A falta da realização de tais procedimentos pode **fulminar de invalidez os atos administrativos posteriores, algo nefasto**, especialmente, se a decisão optar pela **concessão de infraestrutura**, num ambiente de **defraudação da segurança jurídica**. A multilateralidade **impõe transparência no exercício da atividade de infraestrutura**, especialmente, quando se está diante da preparação e condução de um processo concessório.”<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo.” 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 825.

<sup>64</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 623. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 18.07.2023.

<sup>65</sup> Tribunal de Contas União (TCU). Oxford Global Projects UK. Guia Prático Reference Class Forecasting (RCF). Metodologia para Projetos de Infraestrutura de Transporte no Brasil. Projeto Regional Fortalecimento do Controle Externo para a Prevenção e Combate Eficaz da Corrupção. Brasil, 2023. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/E1/C2/89/BB/9461B8108DD885A8F18818A8/Guia%20Pratico%20Reference%20Class%20Forecasting%20RCF\\_POR.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/E1/C2/89/BB/9461B8108DD885A8F18818A8/Guia%20Pratico%20Reference%20Class%20Forecasting%20RCF_POR.pdf). Acesso em: 27.03.2024.

<sup>66</sup> DAL POZZO, Augusto Neves. Op. cit., p. 163.

<sup>67</sup> Ibid., p. 163-164.



104. Nessa ordem de ideias, há que se enfatizar a ligação umbilical entre o determinante planejamento de obras de infraestrutura e o **princípio da eficiência administrativa**, previsto no art. 37 da Constituição Federal. Conforme os pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Igor Lopes Rocha e Rafael Saulo Marques Ribeiro, “um dos principais desafios para os investimentos em infraestrutura no país é a **baixa eficiência na formulação e na execução dos projetos. Contornar esse problema exige melhoria em quesitos como planejamento.**”<sup>68</sup> Ainda, segundo o Manual de Auditoria de Obras Públicas da Controladoria-Geral da União (CGU):

“O dever de planejar está intrinsecamente constituído no princípio constitucional da Eficiência (art. 37 da CF/88). O planejamento de uma obra ou de uma política pública deve recair sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Ademais, é demanda crescente a **racionalização** e a **transparência** dos gastos públicos, qualidade e eficiência na execução das obras, melhoria da infraestrutura e prestação de melhores serviços públicos.”<sup>69</sup>

105. O **princípio constitucional da segurança jurídica** igualmente incide no tema do planejamento de obras de infraestrutura, tanto para o cidadão, que possui o direito à infraestrutura e à manutenção dos custos públicos planejados, como para o concessionário de obras públicas, que deve ter resguardada a estabilidade dos custos do empreendimento e de suas externalidades negativas, a serem estabelecidos na fase de planejamento. Sobre o referido princípio e sua aplicação na temática da infraestrutura, impende ressaltar as observações de Thiago Priess Valiati:

“O conceito de segurança jurídica concretiza o ideal de respeitabilidade por parte do Estado em relação às condutas de seus cidadãos. Assim, **o princípio da segurança jurídica, quanto ao seu aspecto subjetivo referente ao beneficiário na seara específica da infraestrutura, destina-se a proteger os agentes econômicos, investidores nos setores de infraestrutura, e os cidadãos**, que usufruem destas mesmas infraestruturas, muitas vezes como usuários de serviços públicos; e, no que

---

<sup>68</sup> ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. "Infraestrutura no Brasil: Contexto histórico e principais desafios." In: SILVA, Mauro Santos. "Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura". Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es\\_e\\_Parcerias\\_Cap01.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es_e_Parcerias_Cap01.pdf) Acesso em: 27.03.2024.

<sup>69</sup> Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual de Auditoria de Obras Públicas: Parte I. Brasília, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual\\_de\\_Auditoria\\_de\\_Obras\\_Publicas.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf). Acesso em: 27.03.2024.



diz respeito ao aspecto subjetivo de quem deve garantir, trata-se do Estado, conforme já referido, pelos três Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário).”<sup>70</sup>

106. Segundo o TCU, **realizar um planejamento falho** para obras de infraestrutura é um dos **principais e mais graves problemas para a garantia da eficiência e da segurança jurídica**, *in verbis*:

“Mas esse efeito positivo [que se espera de uma obra de infraestrutura] pode ser anulado se os projetos de investimento ultrapassarem o orçamento e/ou o cronograma. **Se os custos forem significativamente mais altos do que o previsto inicialmente, a análise de custo-benefício poderá mudar para um benefício líquido negativo.** De fato, a pesquisa de Flyvbjerg et al. (2003) demonstrou que **os projetos de investimento geralmente apresentam custos excessivos e atrasos na conclusão, e que a contribuição positiva dos projetos de infraestrutura tem sido questionada.**

O caso brasileiro não é uma exceção neste aspecto. **Pesquisas sugerem que cerca de 70% dos projetos de construção no Brasil excederam seu orçamento, com um em cada cinco deles tendo aumentos de orçamento maiores de 25% em comparação com o acordo inicial.**

As **causas** de tais sobrecustos e atrasos podem ser numerosas, incluindo **estimativas de custos inexatas, modificações de projeto**, alterações de quantidade, aditivos, interferência política, inflação, **fatores ambientais** ou mesmo comportamentos maliciosos, como fraude e corrupção.”<sup>71</sup>

107. Ademais, aplica-se ao presente caso o **princípio da sustentabilidade**, ou do desenvolvimento sustentável, cujo conteúdo foi tratado acima, com ampla aplicação por esse e. Supremo Tribunal Federal. Sua incidência no âmbito do planejamento de obras de infraestrutura é **inequívoca**, como bem elucida o professor Juarez Freitas na seguinte passagem doutrinária:

“Afortunadamente, começa a ser reconhecida a **eficácia direta e imediata do princípio da sustentabilidade no campo dos investimentos públicos.** Bem observado, **o dever ubíquo de incorporar os critérios de sustentabilidade** no processo de escolhas do administrador – na linha do que assimilaram, em boa hora, o CNJ e o TCU – **decorre do sistema constitucional** (CF, arts. 3º, 170, VI e 225) e determina ao Poder Público orientar, induzir, adequar e regular as condutas, para que

---

<sup>70</sup> VALIATI, Thiago Priess. “O princípio constitucional da segurança jurídica nos setores de infraestrutura: a segurança como dever dos Poderes Públicos e como direito dos agentes econômico.” Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016, p. 40.

<sup>71</sup> Tribunal de Contas União (TCU). Oxford Global Projects UK. Guia Prático Reference Class Forecasting (RCF). Metodologia para Projetos de Infraestrutura de Transporte no Brasil. Projeto Regional Fortalecimento do Controle Externo para a Prevenção e Combate Eficaz da Corrupção. Brasil, 2023. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/E1/C2/89/BB/9461B8108DD885A8F18818A8/Guia%20Pratico%20Reference%20Class%20Forecasting%20RCF\\_POR.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/E1/C2/89/BB/9461B8108DD885A8F18818A8/Guia%20Pratico%20Reference%20Class%20Forecasting%20RCF_POR.pdf). Acesso em: 27.03.2024.



se mostrem **conducentes àquele desenvolvimento hábil a proteger os direitos fundamentais de gerações presentes e futuras.**<sup>72</sup>

108. Augusto Neves Dal Pozzo se perfila a esse entendimento:

“A noção de **sustentabilidade, com efeito, não passa ao largo da atividade administrativa de infraestrutura. Seria, aliás, ilógico não estabelecer uma conexão entre infraestrutura e sustentabilidade.** Se a infraestrutura pode ser entendida como a rede de suporte necessária para o empreendimento de atividades econômicas (públicas e privadas) de grande impacto socioeconômico e que contribuem, em última instância, para o desenvolvimento nacional, a partir de um dado planejamento estratégico e com olhares para o futuro (intergeracionalidade), **tem-se que esse desenvolvimento deve ser obtido mediante uma determinada forma, razoável e equilibrada – isto é, sustentável.** (...)

Significa, destarte, que, **ao Poder Público, compete zelar pela forma como são utilizados os recursos destinados aos setores de infraestrutura, sob pena de contribuir para um desenvolvimento que não se sustenta, prejudicando, as gerações vindouras.**<sup>73</sup>

109. Ao regulamentar o tema, a legislação infraconstitucional trata fartamente do dever de realizar planejamento adequado no âmbito do direito à infraestrutura e da incidência dos princípios constitucionais acima referidos. De início, invoca-se os seguintes artigos da Lei nº 14.133/2021 (“Lei das Licitações”):

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **publicidade**, da **eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da **transparência**, da **eficácia**, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da **segurança jurídica**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da **primeira etapa do planejamento** de uma contratação que **caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base** ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o **desenvolvimento nacional sustentável**.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de

<sup>72</sup> FREITAS, Juarez. “Direito da Infraestrutura, Investimentos Públicos e o Teste de Sustentabilidade”. In: MILARÉ, Édis; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luís Coentro de (Coords). *Infraestrutura no Direito do ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016, p. 60.

<sup>73</sup> DAL POZZO, Augusto Neves. Op. cit., p. 175.



gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, **assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico** e às leis orçamentárias e **promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)”

110. A Lei nº 14.273/2021 (“Lei das Ferrovias”) igualmente faz referência ao planejamento, conforme os seguintes dispositivos:

“Art. 26. O Poder Executivo pode, a qualquer tempo, abrir processo de chamamento público para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias:

I - não implantadas;

II - ociosas, em malhas com contrato de outorga em vigor;

III - em processo de devolução ou desativação.

§ 1º O procedimento referido no *caput* deste artigo deve ser realizado **em consonância com as diretrizes do planejamento e das políticas dos setores ferroviário e portuário.**

Art. 64. A concessionária ferroviária federal com contrato vigente na data de promulgação desta Lei poderá requerer a adaptação de seu contrato, de concessão para o de autorização.

(...)

§ 2º Cabe ao poder concedente a decisão pela adaptação do contrato referida no *caput* deste artigo, cujo parâmetro deve ser a busca pela **eficiência econômica**, ouvidos os órgãos de defesa da concorrência e de **planejamento setorial pertinentes.**”

111. A Lei nº 12.379/2011 (“Lei do Sistema Nacional de Viação”) afasta futuras ferrovias não planejadas do Subsistema Ferroviário Federal. Segundo seu artigo 20:

“Art. 20. O Subsistema Ferroviário Federal é **constituído pelas ferrovias existentes ou planejadas**, pertencentes aos grandes eixos de integração interestadual, interregional e internacional, que satisfaçam a pelo menos um dos seguintes critérios.”

112. Como se observa, o planejamento adequado de obras de infraestrutura constitui dever constitucional direcionado do Poder Público, que deve executá-lo obrigatoriamente seguindo os princípios constitucionais que regem a matéria.



## V.2. O PLANEJAMENTO DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA

113. Atualmente, são reconhecidos diferentes documentos de referência do governo federal para orientar o planejamento de infraestrutura, tais como: (i) o *Ciclo de Gestão do Investimento Público* (ENAP, 2015)<sup>74</sup>; (ii) a *Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura: Modelo de Cinco Dimensões* (Ministério da Economia, 2022);<sup>75</sup> e (iii) o *Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura* (Ministério da Economia, 2022)<sup>76</sup>.

114. De acordo com o *Ciclo de Gestão do Investimento Público*, todo projeto de investimento público deve passar por, pelo menos, oito estágios principais de forma a assegurar a efetividade do gasto público e o devido retorno socioeconômico: 1. seleção preliminar de projetos, considerando as diretrizes estratégicas; 2. avaliação formal (*ex ante*); 3. revisão independente ou de terceira parte; 4. seleção do projeto e sua inclusão no orçamento; 5. implementação; 6. ajuste do projeto; 7. operação; e 8. avaliação (*ex post*).

115. Por sua vez, o guia metodológico *Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura: Modelo de Cinco Dimensões*, baseado no modelo “Five Case Model” do governo do Reino Unido, apresenta três estágios para o desenvolvimento completo de uma proposta de investimento em infraestrutura antes da contratação do projeto: 1. Proposta Inicial de Investimento; 2. Proposta Intermediária de Investimento; e 3. Proposta Completa de Investimento. Cada um destes três estágios prevê a realização de diferentes avaliações de viabilidade relacionadas a cinco dimensões do projeto: estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial.<sup>77</sup> O documento foi publicado pelo então Ministério da Economia com

---

<sup>74</sup> BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Ciclo de Gestão do Investimento Público: Módulo 1*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2713/1/M%c3%b3dulo%201%20Apresenta%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>75</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura. Modelo de Cinco Dimensões: adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>76</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Guia-ACB.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>77</sup> “Em cada estágio, cada dimensão componente é revisitada para verificar suas conclusões e decisões à luz de novas informações e análises à medida que o projeto se desenvolve. A Proposta de Investimento é, portanto, um



apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (“BID”) para apresentar diretrizes visando garantir maior objetividade, transparência e sistematicidade aos projetos de investimento em infraestrutura.

116. Por sua vez, o *Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura* (“Guia ACB”) apresenta metodologia de análise custo-benefício socioeconômico com objetivo de julgar “as vantagens e desvantagens de uma decisão de investimento por meio da aferição da mudança no bem-estar socioeconômico decorrente da implantação do projeto”. O Guia ACB apresenta seis etapas: 1. planejamento de longo prazo; 2. estruturação de projetos; 3. orçamento fiscal ou parceria; 4. implantação; 5. operação e manutenção; e 6. resultados esperados. A elaboração do referido documento ocorreu no contexto do processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>78</sup> com o objetivo dialogar com as recomendações de governança do investimento em infraestrutura da referida organização internacional.<sup>79</sup>

117. Com base nesses instrumentos de referência do governo federal, o planejamento de infraestrutura aponta a necessidade de efetivação de **fases anteriores à contratação do investimento**, seja ela realizada mediante orçamento público, seja em parcerias público-privadas. Essas análises de planejamento culminam na seleção e aprovação de propostas de investimento em infraestrutura pelo Estado, ocasião em que se define os projetos prioritários para a consecução dos objetivos estratégicos do país, modulados pelos princípios tratados acima.

---

“documento dinâmico” que evolui ao longo do tempo. A Proposta Inicial de Investimento concentra-se amplamente nas Dimensões Estratégica e Econômica. As Dimensões Comercial, Financeira e Gerencial são relativamente menos desenvolvidas neste estágio. Eles devem, entretanto, serem considerados na reflexão sobre como o desenvolvimento e a contratação do projeto serão feitos, como ele será pago e como será administrado. A Proposta Intermediária de Investimento se concentra nas Dimensões Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial. A Proposta Completa de Investimento concentra-se no processo de licitação e formalização do contrato com o licitante vencedor. Ela atualiza as Dimensões Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial”. BRASIL. Ministério da Economia. Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura. Modelo de Cinco Dimensões: adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro. Brasília, 2022, p. 9.

<sup>78</sup> Processo de acesso do Brasil à OCDE, que se iniciou em 2022. Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colégiados/ocde/processo-de-acessao-brasil-ocde/o-processo-de-acessao-do-brasil-a-ocde>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>79</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*. OECD/LEGAL/0460. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. Acesso em: 04.04.2024.

118. Munido desses elementos objetivos, o Estado passa a estar instruído para moldar sua atuação pela mobilização dos órgãos públicos e pela definição e adequação de políticas públicas estruturantes, visando acomodar os projetos de infraestrutura no sentido da **maximização de seus benefícios socioeconômicos** e da **minimização de seus custos sobre impactos socioeconômicos e socioambientais negativos**.

119. **É justamente esse conjunto de etapas prévias à decisão de investimento por parte do Estado que configura a chamada fase de planejamento.** Trata-se do momento em que são avaliados não apenas os **benefícios e custos socioeconômicos esperados** com as propostas de investimento, como também os **riscos estratégicos de alto nível de cada uma das opções de investimento**, sendo de responsabilidade do governo a sua **cognição aprofundada** e a elaboração de formas de **gerenciamento, prevenção e mitigação precoces**, especialmente na **criação ou na adequação de políticas públicas e programas governamentais correlatos**, como, por exemplo, aqueles relativos ao combate ao desmatamento ou à proteção de povos indígenas.

120. Com vistas a garantir transparência e racionalidade ao processo de decisão das prioridades de investimento em infraestrutura de transportes do Estado brasileiro, o Poder Executivo federal vem construindo, nos últimos anos, um arcabouço de normas para o planejamento de projetos de investimento em infraestrutura, lado a lado com o desenvolvimento de instrumentos técnicos.

121. No que concerne ao setor de transportes, entre outras, as seguintes normas moldam o Ciclo Institucional de Investimento em Infraestrutura de Transportes: Portaria nº 235/2018, que instituiu a Política Nacional de Transporte; Portaria nº 123/2020, que instituiu o Planejamento Integrado de Transportes (“PIT”); e Portaria nº 792/2021, que aprovou o Guia de Orientações para o Planejamento Tático Federal de Transportes.

122. O planejamento de longo prazo do setor de transportes no Brasil foi consagrado no Planejamento Integrado de Transportes, que dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Logística (“PNL”), instrumento do planejamento estratégico setorial no âmbito do qual se dá a “identificação de necessidades e oportunidades presentes e futuras de oferta de capacidade dos

subsistemas de transporte, recomendando estudos de novas infraestruturas e a melhoria em infraestruturas existentes”.<sup>80</sup>

123. Ainda segundo a Portaria nº 123/2020, a interface entre as linhas gerais estabelecidas pelo PNL – em nível estratégico – e as propostas completas de investimento do Poder Executivo – em nível operacional – é realizada pelos Planos Setoriais, entre os quais consta o Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT). É no âmbito dos Planos Setoriais que são “selecionadas as propostas que devem ser levadas a cabo para fins de saneamento das necessidades e aproveitamento das oportunidades suscitadas pelo PNL” (DOC. 7 – Despacho nº 56/2023/CPLAN-SNTR/CGOP/DOP-SNTR/SNTR). Cabe destacar que a Portaria prevê, ainda, que os Planos Setoriais que compõem o Planejamento Integrado de Transportes devem “possuir diretrizes, objetivos, metas e indicadores e deverão contemplar atividades de monitoramento e avaliação, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas.”

124. Vê-se, assim, que o Planejamento Integrado de Transporte tem como função alinhar decisões nos níveis operacional, tático e estratégico e torná-las codependentes. Noutros termos, objetiva harmonizar a contratação e a implementação de projetos de investimentos em infraestrutura de transportes (nível operacional), a seleção do portfólio de projetos de infraestrutura considerados prioritários (nível tático) e as linhas de desenvolvimento setorial de longo prazo definidas pelo Estado (nível estratégico)<sup>81</sup>.

125. Os já citados documentos *Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões* e *Guia ACB* servem como referência para o planejamento de grandes obras de infraestrutura ferroviária. Outro documento relevante para o planejamento de infraestrutura de transportes é o *Guia de Orientações do Planejamento Tático Federal de Transportes*, de julho de 2021<sup>82</sup>. Seu objetivo é apresentar orientações gerais aplicáveis ao desenvolvimento dos chamados Planos Setoriais Táticos do Planejamento Integrado de Transportes (“PIT”), de modo a estabelecer diretrizes para conectar o

---

<sup>80</sup> Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020, art. 4º. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-123-de-21-de-agosto-de-2020-273770905>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>81</sup> BRASIL. Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Plano Nacional de Logística 2035. Disponível em: [https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL\\_2035\\_29-10-21.pdf](https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf). Acesso em: 04.04.2024.

<sup>82</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Guia de Orientações do Planejamento Tático Federal de Transportes, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/planejamento-integrado-de-transportes/politica-e-planejamento/Guia\\_4320027\\_2021\\_06\\_02\\_Guia\\_Orientacao\\_Planos\\_Setoriais.pdf](https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/planejamento-integrado-de-transportes/politica-e-planejamento/Guia_4320027_2021_06_02_Guia_Orientacao_Planos_Setoriais.pdf). Acesso em: 04.04.2024.



planejamento setorial estratégico, consubstanciado no Plano Nacional de Logística, e os projetos de investimento priorizados pelo Poder Executivo.

126. Para lidar com a necessidade de justificação e embasamento técnico das decisões de investimento do Estado, os referidos três instrumentos expressamente tratam da **importância de ser realizada a análise de pré-viabilidade**, instrumento essencial para a qualificação do processo decisório.

127. Nesse sentido, o Guia ACB afirma que, “para avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental de um projeto, um **rol adequado de alternativas deve ser previamente considerado e comparado**. Recomenda-se realizar, como um primeiro passo, uma **análise estratégica de opções, tipicamente executada em uma etapa de pré-viabilidade**”. Da mesma forma, o aludido Guia de Orientações do Planejamento Tático Federal de Transportes assim prevê:

“Para os projetos de infraestrutura pré-selecionados, **é importante que seja feita uma análise de pré-viabilidade**. As metodologias para essa análise poderão ser definidas pela secretaria responsável pela elaboração do Plano Setorial, **sendo necessário que o resultado possibilite comparar de maneira objetiva as opções estudadas**”.

128. Das disposições acima, verifica-se que **a avaliação de pré-viabilidade é anterior à avaliação de viabilidade de um projeto individual e, mais importante, à própria decisão de investimento**. É o momento em que o Estado realiza análises preliminares para **avaliar riscos estratégicos de alto nível em cada uma das opções de investimento, visando descartar as alternativas menos adequadas à consecução dos objetivos estratégicos desenhados e à eficiência dos gastos públicos, bem como dar sequência ao detalhamento de análises de viabilidade de propostas de investimento promissoras** do ponto de vista dos objetivos estratégicos da política setorial, dos benefícios, custos e riscos avaliados.

129. Se a proposta avaliada em fase de pré-viabilidade for julgada de forma positiva, prossegue-se para a fase da análise de viabilidade. Este é o momento de avaliação da viabilidade da proposta de empreendimento a partir da elaboração de estudos detalhados de mercado (ou demanda), de engenharia, de meio ambiente e financeiro. Esta avaliação é realizada por meio



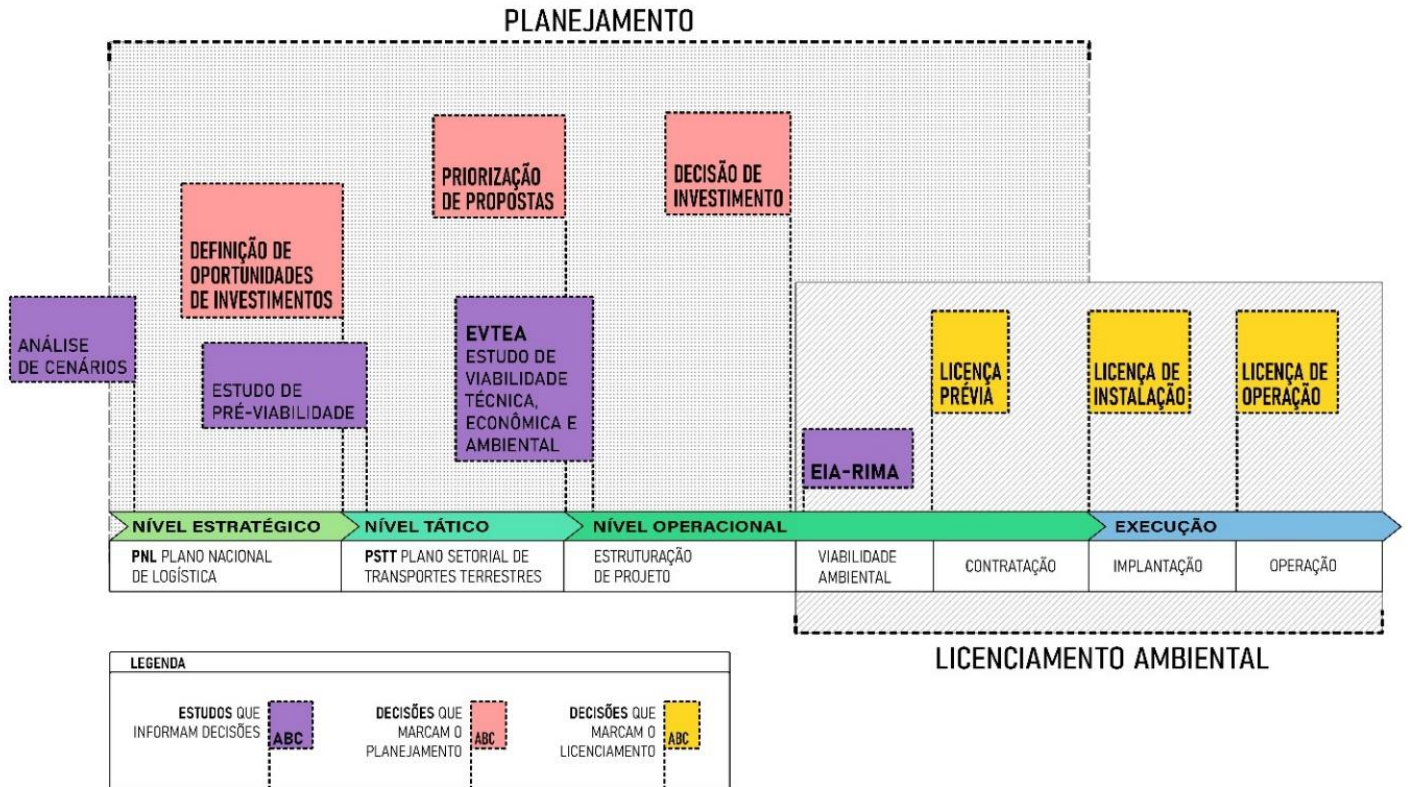
do instrumento EVTEA. Sua previsão legal encontra lugar, entre outras, na já citada Lei nº 14.133/2021, como se infere do art. 6º, XX, art. 18, inciso I, §§ 1º, 2º e 3º, art. 21, art. 24, § 2º e outros.

130. O EVTEA se diferencia das avaliações de pré-viabilidade ao apresentar objetivo restrito de comprovação das condições técnicas, econômicas e ambientais de implantação da proposta de investimento, ao contrário do cunho estratégico ao qual a análise de pré-viabilidade visa atender, para verificar se a proposta inicial de investimento é necessária e se atende ao objetivo estratégico setorial, considerando riscos, restrições e dependência da proposta a outras políticas, por exemplo.

131. No caso do projeto Ferrogrão, como será detalhado abaixo, **a avaliação de pré-viabilidade não foi realizada**, não tendo sido avaliada a necessidade estratégica do projeto à luz de avaliação de riscos estratégicos de alto nível, restrições e dependências a outras políticas governamentais, sobretudo relacionados aos componentes ambientais e sociais. Por sua vez, **o EVTEA apresentado é insuficiente e omissivo, exigindo atualização e adequação de seu conteúdo.**

132. Além disso, é preciso registrar que **ainda não foi publicado o Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT)**, qualificado como instrumento fundamental para o Planejamento Integrado de Transportes, razão pela qual não há, até o momento, um documento que regule o processo decisório de nível tático, com a definição do portfólio de projetos que devem compor a carteira de investimentos do Estado. **Essa lacuna de política pública resulta em grave descompasso entre a definição das necessidades do país em termos de infraestrutura de transportes e as decisões de projetos de investimento de fato realizadas.**

133. Com base em todos esses documentos e normas de referência, o Instituto Socioambiental apresenta o seguinte infográfico, para elucidar as diversas fases encadeadas das obras de infraestrutura:



**FONTE:**  
ELABORAÇÃO PRÓPRIA BASEADA NO PLANEJAMENTO INTEGRADO DE TRANSPORTES (PORTARIA Nº123/2020), GUIA DE ORIENTAÇÕES DO PLANEJAMENTO TÁTICO FEDERAL DE TRANSPORTES, GUIA GERAL DE ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DE CUSTO-BENEFÍCIO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E ESTRUTURAÇÃO DE PROPOSTAS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: MODELO DE CINCO DIMENSÕES

### V.3. A FALTA DE PLANEJAMENTO PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES CONSTATADA PELO TCU

134. **A fraca institucionalização dos procedimentos e a baixa formalização das decisões relacionadas ao planejamento de transportes do Poder Público foram constatadas em auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União. A auditoria TC nº 019.059/2014-0 realizou avaliação da governança do antigo Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias (PIL Ferrovias) e resultou no acórdão nº 1.205/2015. A auditoria TC nº 013.771/2021-3 teve por objeto o PNL-2035 e foi objeto do acórdão nº 1.472/2022. Já a auditoria TC nº 005.104/2023-8 foi direcionada para o acompanhamento**

sistemático do desenvolvimento das etapas seguintes do PNL e do próprio PIT, tendo sido prolatado o acórdão nº 2.519/2023.

135. Os achados dessas auditorias realizadas em 2014, 2021 e 2023 foram recorrentes na identificação das **fragilidades no planejamento de transportes e sua governança**, apontando para a **desconexão entre o planejamento e as decisões de investimento**, bem como **alertando para o risco de desperdício de recursos públicos e não atendimento dos objetivos constitucionais**. O planejamento logístico nacional já havia sido considerado **um dos 29 temas críticos presentes na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal pelo TCU**, publicada em 2022<sup>83</sup>. Aduzem os acórdãos:

“9.3.1. os achados desta auditoria denotam **insuficiente grau de governança da política pública** do PIL Ferrovias e poderão **comprometer a viabilidade econômico-financeira do programa** – e por consequência a sua efetividade – e das outorgas de concessões, permissões ou autorizações dele decorrentes, o que se traduz, em última análise, em **risco de desperdício de recursos públicos e prejuízo ao desenvolvimento nacional**.”<sup>84</sup>

“5. A falta de uso efetivo do planejamento leva a escolhas baseadas em opiniões não fundamentadas, com justificativas genéricas aplicáveis a qualquer tipo de investimento, como geração de empregos e giro da economia. Sem dados concretos, **são comuns obras caras, atrasadas, com altos impactos ambientais e sem viabilidade econômica**, que acabam sendo paralisadas ao longo do tempo.”<sup>85</sup>

136. Entre as falhas específicas do Planejamento Integrado de Transportes encontradas no acórdão nº 2519/2023-Plenário, destaca-se o seguinte:

“As listas de projetos de transporte encaminhadas ao novo PAC e PPA não seguem a ordem de classificação do Planejamento Integrado de Transportes em andamento. Há desconexão entre o planejamento e a tomada de decisões para alocação de recursos, representando uma inversão da lógica que seria esperada para um adequado planejamento. **Em vez de os planos orientarem a escolha dos investimentos, as**

---

<sup>83</sup> “Essa lista reúne 29 áreas governamentais que apresentam alto risco, seja por vulnerabilidade à fraude, desperdício, abuso de autoridade, má gestão ou por necessidade de mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas possam ser cumpridos. No caso do planejamento de transportes, os maiores riscos estão relacionados à descontinuidade dos planos logísticos, à ausência de critérios claros para escolher os projetos de infraestrutura e à baixa integração e coordenação dos modos de transporte”. Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. Acórdão nº 2519/2023. Relator: Min. Antonio Anastasia. Data da sessão: 06.12.2023. Lista disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/>. Acesso em: 04.04.2024.

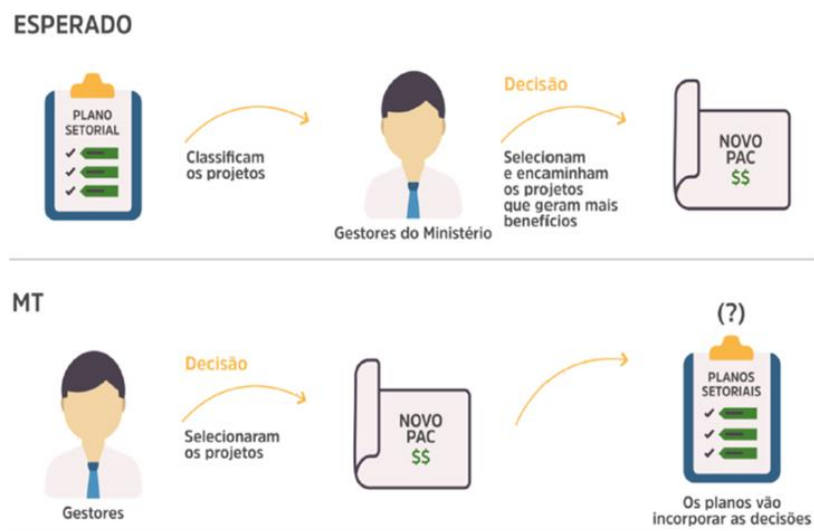
<sup>84</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. Acórdão nº 1205/2015. Relator: Min. Augusto Nardes. Data da sessão: 20.05.2015.

<sup>85</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. Acórdão nº 2519/2023. Relator: Min. Antonio Anastasia. Data da sessão: 06.12.2023.

decisões foram tomadas e, posteriormente, projetos que não estavam listados nos planos setoriais em andamento serão incorporados aos referidos planos”.<sup>86</sup>

137. Eis a imagem presente no acórdão nº 2.519/2023, que reflete, de um lado, o cenário esperado para o planejamento e, de outro, a gravidade do atual “estado de coisas”:

Figura 5 – Utilização do planejamento: esperado x encontrado



Fonte: Acórdão nº 2519/2023-Plenário

138. No ponto, é importante trazer trecho de lavra do e. Ministro Antonio Anastasia, do TCU, relator do acórdão nº 2.519/2023:

**“A tomada de decisões não baseada no planejamento, não fundamentada em evidências e não motivada expõe a sociedade ao risco de alocação ineficiente, vai na contramão das boas práticas internacionais e afronta diversos dispositivos legais, como: o princípio da eficiência, do art. 37 da CF; o art. 1o, § 1o, da LRF, que prevê que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios; os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, interesse público e eficiência, elencados na Lei 9.784/1999, art. 2º; e ainda o inciso VII do mesmo artigo e o art. 50, VII e § 1o, da mesma lei; e o art. 6º, parágrafo único, inciso III do Decreto 9.203/2017.”**<sup>87</sup>

139. Os achados do TCU acerca do Planejamento Integrado de Transportes corroboram a **imperiosa necessidade da implementação do planejamento adequado para grandes**

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> Idem.





obras de infraestrutura de transportes e, bem assim, ações e estudos prévios ao encaminhamento dos projetos de infraestrutura para concessão. Trata-se de fase indispensável para garantir a eficiência das decisões administrativas, a segurança jurídica dos projetos, a concretização da transparência e do controle social e a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável sobre as decisões do Estado.

140. Além disso, é importante mencionar a revogação do Decreto nº 10.526/2020, que instituiu o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), efetivada pelo Decreto nº 11.632/2023, que relançou o Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC. De acordo com o acórdão nº 2519/2023 do TCU:

“A extinção de um plano de estado de longo prazo, no ato que criou um plano de governo de curto prazo, **fragilizou a governança dos investimentos e planejamento de transportes**. Para instituir o Novo PAC, **não havia necessidade de revogar por completo o Decreto 10.526/2020**. Ao fazê-lo, sem indicar instância e instrumento substitutos para o CIP-Infra e o PILPI, **deixou um vácuo de governança e expôs a alocação de recursos para investimentos a riscos desnecessários**”.

141. Na ordem do arranjo constitucional narrado no capítulo anterior, o cenário de inexistência prática de planejamento adequado no âmbito da política de infraestrutura de transportes configura afronta à Constituição Federal.

#### **V.4. LIMITAÇÕES À DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENFATIZAM A ESSENCIALIDADE DA FASE DE PLANEJAMENTO**

142. Ao desprezar a necessária fase do planejamento da obra, como tem ocorrido em muitos casos de obras de infraestrutura, **deixa-se de adotar providências essenciais, de competência reservada ao Poder Público, como a adequação de políticas públicas para receber a instalação e a operação do empreendimento, deixando-as para o licenciamento ambiental**. Trata-se de um problema **crônico** em obras de infraestrutura no Brasil e que precisa **imediatamente ser remediado**. Aliás, várias das críticas que recaem atualmente sobre o processo de licenciamento ambiental de grandes obras retrata justamente esse cenário: atribuir a este instrumento a definição de responsabilidade sobre a execução de condicionantes socioambientais que, legalmente, não estão dentro de seu escopo e de sua esfera de atuação.

143. É que as determinações do licenciamento ambiental – as chamadas condicionantes ambientais – **não substituem e muito menos se confundem** com as medidas necessárias na fase do planejamento. Há pelo menos **três diferenças fundamentais entre o licenciamento ambiental e os estudos de pré-viabilidade e de viabilidade, que devem informar as decisões do planejamento em infraestrutura do Estado.**

144. Primeiro, **cada conjunto de instrumentos e estudos visa informar uma decisão diferente.** No caso do processo de licenciamento, seu objetivo é subsidiar a decisão técnica do órgão licenciador acerca da emissão de licenças e a imposição de condicionantes com vistas à instalação e operação do empreendimento. No caso do estudo de pré-viabilidade na fase de planejamento, sua função é informar as decisões políticas acerca dos melhores investimentos em infraestrutura de transportes do ponto de vista estratégico e socioeconômico, oferecendo a elas maior grau de estabilidade e transparência. Já o EVTEA visa à aferição das condições técnica, econômica e ambiental de implantação da proposta de investimento.

145. Em segundo lugar, por informarem decisões distintas, **os dois conjuntos de estudos têm escopos diferentes.** O objeto de análise do licenciamento ambiental (e da correspondente Avaliação de Impacto Ambiental) consiste nos impactos específicos do empreendimento em licenciamento e o encaminhamento de condicionantes ambientais a serem implementadas sob responsabilidade do empreendedor. Ainda que possa conter uma avaliação de impactos cumulativos considerando outros empreendimentos e atividades econômicas, o escopo da Avaliação de Impacto Ambiental do licenciamento é delimitado pelo questionamento dos impactos individuais ou incrementais gerados pelo projeto.

146. Os estudos da fase de planejamento, por outro lado, visam tanto definir políticas públicas que devem interagir com a instalação e a operação do empreendimento, como analisar os impactos cumulativos entre o conjunto de empreendimentos e atividades econômicas existentes e planejados numa região. Seu escopo, portanto, abrange a avaliação dos impactos regionais, considerando as intervenções do passado, presente e futuro, os conflitos socioambientais potenciais e já existentes e as fragilidades e necessidades de melhorias institucionais para receber o empreendimento.



147. Por fim, e mais importante para o presente caso, **o licenciamento e os estudos preliminares da fase de planejamento também se diferenciam em razão dos responsáveis pelas ações de prevenção e mitigação dos impactos levantados.** O licenciamento ambiental é regido pelo princípio do *poluidor-pagador*, segundo o qual a responsabilidade por prevenir, mitigar ou compensar impactos ambientais de um empreendimento recai sobre o empreendedor, servindo como mecanismo de internalização dos impactos socioambientais de uma atividade econômica. Sendo assim, **é exclusivamente do empreendedor a responsabilidade pela execução das condicionantes socioambientais impostas no licenciamento ambiental, não podendo o órgão licenciador estabelecer condicionantes a serem executadas por órgãos dos governos federal, estaduais e municipais.**

148. Evidentemente, há limites legais e constitucionais para a responsabilização pela execução das condicionantes do licenciamento. Afinal, **não poderia** o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – Ibama, por exemplo, **exigir do empreendedor que execute medidas constitucionalmente qualificadas como ações reservadas ao Poder Público**, muitas delas efetivadas mediante **complexas políticas públicas de Estado**, como nas áreas fundiária, de saúde, de segurança pública, de combate ao desmatamento etc.

149. **É justamente na fase de planejamento que as atribuições reservadas ao Poder Público devem ser distribuídas e determinadas:** com base nos estudos preliminares de viabilidade, são identificados os riscos socioambientais regionais e as correspondentes medidas necessárias para a adequação da estrutura institucional e das políticas públicas de Estado para possibilitar ao território receber um novo projeto de infraestrutura, visando amenizar seus impactos negativos, potencializar seus benefícios socioeconômicos na região e salvaguardar direitos sociais e ambientais. Por ser o tema relevante para o deslinde do presente caso, apresentamos alguns exemplos.

150. No caso da ação de combater o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, impacto comumente induzido pela implantação de grandes obras de infraestrutura no bioma, trata-se de ação cuja competência é reservada ao Poder Público, que a exerce por meio de políticas públicas, como o PPCDAm (recentemente apreciado no julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54), mediante ações de diversas índoles, como o monitoramento, a fiscalização e a aplicação de sanções (Eixo II do PPCDAm 5ª Fase, “monitoramento e controle ambiental”). Nesse caso,

o licenciamento não pode determinar ao empreendedor que integre ou execute as políticas públicas; poderia, no máximo, exigir do empreendedor que execute medidas em apoio às ações estatais, como, por exemplo, a instalação de câmeras ao longo de uma rodovia para evitar a eventual abertura de estradas vicinais ilegais (“efeito espinha de peixe”), que objetivam desmatamentos ilegais e “grilagem” de terras públicas, além de outros crimes ambientais.

151. Da mesma forma, no contexto da expectativa de influxo populacional e de alterações espaciais com mudanças no uso e ocupação do solo a partir da chegada do empreendimento, situação bastante comum em casos similares ao presente, é necessário que o Estado seja capaz de planejar a ocupação por meio da coordenação e execução de políticas antecipatórias de ordenamento e planejamento territorial, como a regularização fundiária e a consolidação ou a desintrusão de áreas protegidas.

152. Outro aspecto importante da ocupação provocada por grandes empreendimentos é a interação com as políticas de patrimônio cultural, sobretudo em regiões de ocupação tradicional de povos indígenas, como é o caso da região de interflúvio das bacias do Tapajós e Xingu, com muitas localidades reconhecidas como áreas sagradas de povos indígenas<sup>88</sup>. São ações que devem ser majoritariamente executadas pelo Estado, ressalvadas as ações de apoio do empreendedor (pelo incremento negativo gerado pelo empreendimento), mediante cuidadoso planejamento.

153. Também devem ser implementadas ações antecipatórias de fortalecimento da capacidade dos municípios receptores da mobilização de mão de obra para ampliação do atendimento de serviços básicos de saúde, educação, habitação e saneamento, considerando o influxo populacional. Exemplo relevante é a necessidade da adoção de uma perspectiva de gênero para o fortalecimento de ações voltadas à segurança pública nessas localidades, considerando o histórico do aumento de índices de estupros e outras formas de violência sexual ou assédio no contexto da construção de grandes empreendimentos.

154. Finalmente, no contexto da Amazônia, é fundamental que o Estado planeje ações para lidar com a desmobilização de trabalhadores, que comumente ocorre após a conclusão dos

---

<sup>88</sup> HARARI, Isabel. Cemitério sagrado Munduruku está ameaçado por construção de porto no Pará. Repórter Brasil, 31.03.2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/03/cemiterio-sagrado-munduruku-esta-ameacado-por-construcao-de-porto-no-para/>. Acesso em: 04.04.2024.



trabalhos de instalação do empreendimento, uma vez que se trata de fato impulsionador do aumento de atividades ilícitas na região, diante da escassez de emprego ou alternativa de renda, como garimpo ilegal, roubo de madeira, “grilagem” e invasões de áreas protegidas. Nesse sentido, é fundamental que o planejamento aborde o fortalecimento de ações voltadas à promoção de atividades econômicas legais e sustentáveis, que fomentem a preservação da vegetação nativa, conforme as ações previstas no Eixo I do PPCDAm 5ª Fase (“atividades produtivas sustentáveis”), além de questões sociais.

155. Experiências precedentes em sede de processos de licenciamento ambiental de grandes projetos na Amazônia demonstram que **a ausência de planejamento adequado e a inexistência de distribuição de responsabilidades entre os setores público e privado na fase de planejamento geram incontornáveis consequências danosas à coletividade, ao meio ambiente e à própria segurança jurídica do empreendimento, incluindo judicialização “evitável” e máculas à eficiência dos investimentos públicos.** Ao ignorar tais impactos durante a fase planejamento, deixando-as inadequadamente para o licenciamento ambiental, o resultado que se colhe é a morosidade, a paralisação e a judicialização dos processos de licenciamento, com prejuízos à segurança jurídica do empreendimento e à garantia de direitos da coletividade.

156. Trata-se de elementos que, se enfocados somente durante a fase de licenciamento, tendem a **atrasar em longos períodos a conclusão da obra** e resultar em **custos econômicos não previstos antecipadamente**, além de, como sempre, gerar **impactos ambientais não endereçados adequadamente**, em violação ao princípio da reparação integral do dano ambiental<sup>89</sup>.

157. Ademais, a inobservância da fase de planejamento pode ocasionar a desconfiança e a desistência de investidores e empreendedores, especialmente pela robustez atual da agenda socioambiental, o que se coloca como elemento dificultador do objetivo da Administração Pública em atrair os melhores candidatos para o projeto, ou até mesmo pode gerar um leilão deserto, desprovido de qualquer interesse de investimento privado.

---

<sup>89</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano." *In*: NERU JÚNIOR, Nelson; e NERY, Rosa Maria de Andrade (orgs.). Doutrinas essenciais: responsabilidade civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, v. VII, p. 437-438.

158. Desse modo, é necessário que a proposta de investimento da Ferrogrão acomode estudos e medidas socioambientais relacionados à decisão de investimento na atual fase de planejamento, devendo ser pautada pela visão da transversalidade das políticas públicas essenciais para a sustentabilidade ambiental.

## V.5. DAS GRAVES FALHAS DE PLANEJAMENTO DA FERROGRÃO

### V.5.1. FALHAS DE ANÁLISE

159. Além dos apontados problemas na implementação do planejamento geral da infraestrutura de transportes, narrados no item “V.3” acima, que impacta de forma geral o caso sob análise, **o próprio projeto da Ferrogrão, desde a sua concepção, acumula uma série de falhas e omissões cujo saneamento é fundamental antes da continuidade do desenvolvimento da proposta de investimento**, de modo a evitar consequências danosas ao patrimônio público, aos povos indígenas potencialmente afetados, à coletividade como um todo, detentora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e à parcela social potencialmente impactada pelo empreendimento.

160. De início, é importante sublinhar que a Ferrogrão **não contemplou a etapa de “análise de pré-viabilidade”**, de forma que **deixaram de ser realizadas**: análise de riscos sociais e ambientais estratégicos de alto nível, considerando o contexto de passivos e impactos socioambientais da região do interflúvio Tapajós-Xingu; análise e elaboração de formas de gerenciamento, prevenção e mitigação prévios desses riscos; avaliação sobre a necessidade de adequar políticas públicas e programas governamentais para viabilizar novos investimentos na região; e aferição das alternativas técnico-locacionais para o projeto. Trata-se de **falhas e omissões inconcebíveis para um empreendimento tido como relevante ao desenvolvimento nacional e com altíssimo valor de investimento**.

161. A dissonância em questão se dá, inclusive, com relação aos próprios termos dos Programas, a exemplo do Plano Nacional de Logística 2035 – PNL, que subscreve a necessidade de observância da etapa de “análise de pré-viabilidade” no âmbito dos Planos Setoriais:



“Nos Planos Setoriais, as análises são específicas de cada subsistema, o que permite um maior detalhamento e avaliação da forma como as necessidades e oportunidades identificadas no PNL podem ser supridas. Novas necessidades também podem ser identificadas nesses planos, como por exemplo, necessidades de aumento de capacidades específicas de cada elemento das infraestruturas de transporte. **Como resultados principais dos Planos Setoriais, apresentam-se as indicações de pré- viabilidade de infraestruturas, com destaque para aquelas que virão a compor os Planos Setoriais de Parcerias, por meio de Concessões, PPPs ou outras modalidades de outorgas específicas.**”<sup>90</sup>

162. Tema especialmente relevante nessa fase e que não foi analisado no caso da Ferrogrão é a **interlocução entre o eventual empreendimento e as políticas públicas estruturantes que se mostram necessárias para preparar a região**. Nesse tópico, é importante reiterar que o histórico de grandes empreendimentos em áreas da Amazônia com acesso precário a serviços públicos, infraestrutura social, renda e com alto nível de conflitos territoriais é no seguinte sentido: no lugar de promover bem-estar socioeconômico e dignidade nos territórios que os recebem, muitos empreendimentos acabam por potencializar transformações socioeconômicas e espaciais negativas, que resultam na deterioração das condições de vida locais, tanto no meio urbano quanto nos territórios de povos indígenas e tradicionais<sup>91</sup>, além de aumentar os custos mal dimensionados nas fases anteriores, minando a segurança jurídica e a eficiência. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas:

“Estudos recentes **demonstram a fragilidade da associação automática entre grandes empreendimentos e desenvolvimento local**. Embora tenha sido verificado maior crescimento econômico nos municípios diretamente impactados por hidrelétricas, também se observa **incremento de desigualdade, trabalho infantil e problemas de esgotamento sanitário**, o que sugere, segundo pesquisadores, **baixa efetividade dos mecanismos de compartilhamento de benefícios**”.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> BRASIL. Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Plano Nacional de Logística 2035, p. 12. Disponível em: [https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL\\_2035\\_29-10-21.pdf](https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf). Acesso em: 04.04.2024.

<sup>91</sup> “Para além da perspectiva dos impactos da intervenção direta no meio ambiente, os grandes projetos representam invariável e sistematicamente um vetor de atração de relevantes fluxos migratórios, compostos de seus próprios trabalhadores, mas também de famílias em busca de oportunidades de emprego e renda, direta ou indiretamente associadas ao empreendimento. Deste fenômeno de proporções avassaladoras e contornos altamente dinâmicos emanam perturbações e sobrecargas de toda ordem, que desafiam a administração pública e o próprio tecido social local na sua capacidade – eminentemente institucional – de ofertar adequadamente direitos fundamentais, tais como saúde, educação, segurança, moradia, transporte e infraestrutura. Neste contexto, planejamento e ordenamento territorial se tornam imprescindíveis. [...] Na Amazônia das grandes obras, da ocupação desordenada motivada por diversos ciclos econômicos, da resistência de indígenas, ribeirinhos e colonos à pilhagem de suas terras, não pôr em prática medidas dessa natureza significa caminhar em direção a todo tipo de incerteza, mesmo com as fundamentais ações mitigatórias organizadas no âmbito do licenciamento ambiental.” Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVEaesp). Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. 2ª ed. 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d2183bfa-0c60-446c-a6de-9eb5497c0004/content>. Acesso em: 05.04.2024.

<sup>92</sup> Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVEaesp). O que a implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu nos ensina? Grandes Obras de Infraestrutura e Mineração na Amazônia. Agosto de 2018. Disponível em:

163. Pela relevância, reafirma-se: é **extremamente danoso o equívoco de concentrar no licenciamento ambiental todos os custos socioambientais do projeto, incluindo aqueles que deveriam ser resolvidos na fase de planejamento**, como a necessária interlocução entre intenção de investimento e as políticas públicas. Trata-se de uma estratégia adotada em outros grandes projetos de infraestrutura, mas que, em função dos limites normativos do instrumento do licenciamento ambiental, mostra-se insuficiente e resulta em licenciamentos controversos e pouco eficientes, como apresentado anteriormente.

164. À luz do histórico de grandes empreendimentos na Amazônia, é notório que a instalação e operação da Ferrogrão na região de interflúvio das bacias Tapajós-Xingu<sup>93</sup> ensejará transformações sociais e espaciais que **demandam fortalecimento de políticas públicas estruturantes** para a região, como políticas sociais de saúde, educacionais, habitação e saneamento, segurança pública, segurança alimentar e nutricional, e políticas ambientais e de ordenamento territorial, como a política pública vigente de combate ao desmatamento na Amazônia (PPCDAm 5ª Fase).

165. Some-se a isso o fato narrado acima de que a inclusão da Ferrogrão no Novo PAC ocorreu sem que se tenha finalizado o Plano Setorial de Transportes Terrestres – PSTT, peça de planejamento tático responsável por definir a carteira de empreendimentos do planejamento de transportes, em todo o país, até o ano de 2035.

166. Já na etapa de avaliação de viabilidade, verifica-se **diversas inconsistências no EVTEA do projeto da Ferrogrão**, que comprometem a avaliação não apenas da viabilidade financeira da eventual concessão do projeto, mas da própria viabilidade socioeconômica e socioambiental.

167. Nesse sentido, a Avaliação Socioeconômica da Ferrogrão **não procedeu com aspecto considerado fundamental de acordo com o Guia ACB, qual seja, a análise**

---

<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d8ac6d44-c8b7-4865-b7cf-c2f0c1b04402/content>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>93</sup> Em termos de mesorregiões estaduais, pode-se descrever a mesma delimitação territorial como o contínuo entre médio-norte, norte, nordeste e parte do noroeste matogrossense e sudoeste paraense.



**distributiva**<sup>94</sup>, que permite avaliar as consequências distributivas dos benefícios e custos do projeto, mapeando ganhadores e perdedores, ferramenta fundamental para elucidar a repartição dos custos e benefícios entre as diferentes partes interessadas e denunciar transferências de ônus indesejáveis, recorrentes no histórico de projetos de infraestrutura no Brasil, como a concentração de custos de externalidades negativas sobre comunidades locais, como povos indígenas, e concentração de benefícios de externalidades positivas sobre grupos econômicos privados, com sede em locais distantes da região de implantação do empreendimento.

168. Nos estudos de viabilidade, ficou prejudicado o debate público aprofundado acerca dos resultados esperados do projeto em termos de custos e benefícios socioeconômicos – ou seja, sob a ótica da sociedade como um todo, e não apenas de parcelas de setores econômicos beneficiárias da proposta – em decorrência da ausência de informações completas sobre os custos socioeconômicos da proposta, inclusive das externalidades socioambientais negativas.

169. O correto dimensionamento de custos socioambientais do projeto, que permitiria sua avaliação de viabilidade socioeconômica, deveria ter atenção para o fato de que o projeto ferroviário em questão incidirá sobre região localizada no interflúvio das bacias hidrográficas dos rios Xingu e Tapajós, cuja ocupação se dá por meio da BR-163 e é marcada por graves conflitos socioambientais, com intensificação crescente de atividades ilícitas, como roubo de madeira, garimpo ilegal e grilagem de terras públicas. Um elucidativo exemplo da “tensão socioambiental” observada na região foi o “dia do fogo”<sup>95</sup>, em agosto de 2019, quando foram provocados deliberada e simultaneamente mais de 1.400 focos de incêndios e queimadas na Amazônia brasileira, com concentração dos focos nos municípios de Novo Progresso/PA, Trairão/PA e Itaituba/PA, localizados nas proximidades da rodovia BR-163 e do projeto da Ferrogrão.

170. O desmatamento que ocorre na região do interflúvio das bacias hidrográficas Tapajós-Xingu é grave e intenso, caracterizando-se como uma das frentes de interiorização do desmatamento da Amazônia brasileira, como apontado no PPCDAm 5ª fase:

---

<sup>94</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Guia-ACB.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>95</sup> VIEIRA, Silvia. ‘Dia do Fogo’ foi combinado em grupos de mensagens, afirma Polícia Federal. G1, 28.10.2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2019/10/23/dia-do-fogo-foi-combinado-em-grupos-de-mensagens-revela-policia-federal.ghtml>. Acesso em: 04.04.2024.



“O processo de interiorização do desmatamento pode ser explicado por três fatores principais: **o impacto indireto de grandes obras de infraestrutura**, a consolidação da fronteira agrícola no Mato Grosso e a expectativa de ganho com invasão de terras públicas. É possível notar que, a partir da pavimentação da BR-163, a frente de desmatamento se deslocou do norte do Mato Grosso para o sul do Pará. [...]”<sup>96</sup>

171. Com relação à configuração da região a partir da pavimentação da BR-163, apontam pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap em 2019:

“Esta rodovia representa hoje a espinha dorsal de um dos corredores logísticos mais importantes e dinâmicos na Amazônia brasileira, mesclando trechos produtivos que utilizam tecnologia moderna e grandes áreas com atividades rústicas e ilegais de extração de madeira, muitas já transformadas em áreas de monocultura ou pastagens artificiais (Coy e Klingler, 2014). Apesar da contribuição na elevação o IDH-M em municípios do Pará e Mato Grosso localizados em seus arredores para patamares superiores aos de municípios considerados comparáveis (Rocha e Saes 2018), **os vultosos recursos não conseguiram diminuir a pobreza, a má distribuição de renda e o desmatamento** (Rocha 2015; Oliveira Neto e Nogueira 2017; Brito e Castro 2018). Observa-se, por exemplo, a **abertura massiva de estradas não oficiais e ilegais** que desempenham importante papel no avanço da fronteira agrícola, compondo cerca de 70% da malha viária na área de abrangência da rodovia, além da **permanência de conflitos em torno da questão fundiária** (Coy e Klingler 2014).”<sup>97</sup>

172. De acordo com os dados do PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) 2022 indicados no PPCDAm 5ª fase, trata-se de **uma das três regiões da Amazônia: (i) com maior concentração da classe de desmatamentos de grandes polígonos, superiores a 100 hectares; (ii) que possui três das dez Unidades de Conservação federais mais desmatadas da Amazônia** (Área de Proteção Ambiental do Tapajós, Floresta Nacional do Jamanxim e Floresta Nacional de Altamira); além de (iii) concentrar **três dos dez municípios com maior desmatamento entre 2019 a 2022** (Altamira, Novo Progresso e Itaituba).

173. Com relação ao desmatamento induzido pela ferrovia em debate, estudo do *Climate Policy Initiative* CPI-PUC/Rio estimou que **a Ferrogrão poderá induzir o desmatamento de**

---

<sup>96</sup> BRASIL. Consulta Pública: 5ª fase do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-ppcdam>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>97</sup> COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A.; MAGALHÃES, C.; SILVA, A. L. A governança das obras de infraestrutura no Brasil – questões para uma agenda de políticas e de pesquisa. Relatório final, abril de 2019. Disponível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioFinalCEBRAPETHOSMaio2019.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.



**2.043 km<sup>2</sup> de vegetação nativa em quase quarenta municípios de Mato Grosso, caso nenhuma medida de mitigação seja implementada<sup>98</sup>.**

174. Há, ainda, outras atualizações necessárias para a correta aferição dos custos socioambientais do projeto. Exemplo periclitante é o **terminal intermediário da Ferrogrão, que não foi objeto do EVTEA do projeto**, mas que foi confirmado pela ANTT e mais recentemente pelo INFRA S.A.<sup>99</sup> Trata-se de terminal ferroviário no município de Matupá/MT, com o qual há entroncamento com a rodovia MT-322, antiga BR-080, localizada entre as Terras Indígenas Parque Indígena do Xingu e Capoto Jarina, para a qual é esperado um incremento do tráfego de caminhões com a implantação do terminal ferroviário.

175. Ainda, a pressão da expansão da fronteira agrícola sobre territórios indígenas no chamado Vale do Araguaia tende a aumentar significativamente, de acordo com projeções<sup>100</sup>, o que também não foi objeto de qualquer análise.

176. Finalmente, não foram contabilizados no EVTEA os custos socioeconômicos e socioambientais associados à dinâmica do desmatamento e crescimento urbano na região dos distritos de Miritituba, no município de Itaituba/PA, e Santarenzinho, no município de Rurópolis/PA, a partir do incremento da operação das Estações de Transbordo de Cargas para escoamento graneleiro, bem como à inauguração de um terceiro ramal em Itapacurá, para implantação de novas Estações de Transbordo de Carga.

177. Exemplo de impacto não dimensionado sobre o componente indígena e patrimônio cultural que será agravado é a sobreposição de Estações de Transbordo de Carga sobre locais

---

<sup>98</sup> ARAÚJO, Rafael; ASSUNÇÃO, Juliano; BRAGANÇA, Arthur. Resumo para política pública. Os impactos ambientais da Ferrogrão: Uma avaliação ex-ante dos riscos de desmatamento. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em: [https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/03/PB\\_Os-impactos-ambientais-da-Ferrograo.pdf](https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/03/PB_Os-impactos-ambientais-da-Ferrograo.pdf). Acesso em: 04.04.2024.

<sup>99</sup> BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Ofício SEI nº 33041/2022/SUCON/DIR-ANTT. Brasília, 25.10.2022. Disponível em: [https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica/node/142/edit/2023-03/Oficio\\_ANTT\\_Matup%C3%A1.pdf](https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica/node/142/edit/2023-03/Oficio_ANTT_Matup%C3%A1.pdf). Acesso em: 05.04.2024.

<sup>100</sup> COSTA, W.; DAVIS, J.; OLIVEIRA, A.; FERNANDES, F.; RAJÃO, R.; SOARES FILHO, B. S. Ferrogrão com terminal em Matupá partirá ao meio as terras indígenas do Xingu. Policy Brief, junho de 2021. Disponível em: [https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/07/Nota-MT-322\\_final\\_PT\\_r.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/07/Nota-MT-322_final_PT_r.pdf). Acesso em: 04.04.2024.



sagrados indígenas, como o que ocorreu com o povo Munduruku no município de Rurópolis/PA.<sup>101</sup>

178. Cumpre destacar que essas frentes de potenciais impactos e, portanto, de custos socioambientais não dimensionados nos estudos de viabilidade do projeto foram elencados como riscos para 16 Terras Indígenas (TI) em diferentes fases do processo de demarcação, de acordo com análise inicial de riscos sobre territórios indígenas realizada por consultoria à proposta de implantação da Ferrogrão pela The Nature Conservancy em 2015<sup>102</sup>. Trata-se das seguintes Terras Indígenas 1. Reserva Indígena (RI) Praia do Manguê; 2. RI Praia do Índio; 3. TI Sai Cinza; 4. TI Sawré Apompu (atual Sawré Ba’Pim); 5. TI Sawré Juybu (São Luiz do Tapajós, atual Sawré Ba’Pim); 6. TI Sawré Muybu (Pimental); 7. TI Baú; 8. TI Menkragnoti; 9. TI Panará; 10. Território Indígena do Xingu (PI Xingu, TI Batovi, TI Wawi, TI Pequizal de Naruvôtu); 11. TI Roro-Walu (Jatobá/Ikpeng); 12. TI Rio Arraias; 13. TI Capoto Jarina; 14. TI Apiaká do Pontal e Isolados; 15. TI Apiaká/Kayabi; e 16. TI Batelão.

179. Análise realizada pela CPI-PUC/Rio verificou que o EVTEA da Ferrogrão cumpriu apenas 75% do seu próprio Termo de Referência e aproximadamente 63% do manual da antiga Valec, atual INFRA S.A.<sup>103</sup>. O estudo avaliou o EVTEA, os Termos de Referência do EVTEA e do Estudo de Impacto Ambiental da Ferrogrão e o manual para elaboração de EVTEA da INFRA S.A.

180. **Dos dez componentes principais listados em diretrizes internacionais para estudos de viabilidade de ferrovias, apenas três foram previstos no Termo de Referência do EVTEA da Ferrogrão e apenas um foi de fato objeto de análise no EVTEA**, o componente de cobertura florestal. Eis os dez componentes: (i) cobertura florestal; (ii) Unidade de Conservação; (iii) biodiversidade e habitat natural; (iv) comunidades indígenas e

---

<sup>101</sup> HARARI, Isabel. Cemitério sagrado Munduruku está ameaçado por construção de porto no Pará. Repórter Brasil, 31.03.2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/03/cemiterio-sagrado-munduruku-esta-ameacado-por-construcao-de-porto-no-para/>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>102</sup> The Nature Conservancy (TNC). Análise de impactos ambientais e sociais da proposta de implantação da ferrovia entre Sinop (MT) e o Distrito de Miritituba, Município da Itaituba (PA) - EF-170 "Ferrogrão". Produto 2: Avaliação de risco com terras indígenas e recomendações para gestão do relacionamento com povos indígenas. Relatório preparado pela The Nature Conservancy (TNC) para a Estação da Luz Participações (EDLP). Outubro de 2015.

<sup>103</sup> Climate Policy Initiative. Ferrogrão: Fragilidades e lições para a implementação de uma agenda de infraestrutura sustentável. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/09/Ferrograo-Fragilidades-e-Licoes-para-a-Implementacao-de-uma-Agenda-de-Infraestrutura-Sustentavel.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.

quilombolas; (v) cavidades naturais; (vi) recursos hídricos; (vii) patrimônio histórico e cultural; (viii) comunidades ribeirinhas; (ix) ar; e (x) clima.

181. Nesse sentido, a mencionada análise da CPI/PUC-Rio concluiu que “**tanto o Termo de Referência do EVTEA, quanto o EVTEA propriamente dito da Ferrogrão deixaram de prever e analisar componentes socioambientais mais relevantes para a verificação do potencial impacto socioambiental do empreendimento**”.

182. Especificamente em relação ao componente do clima, destaca-se que, a despeito do esperado ganho provocado pela substituição do modal rodoviário (BR-163) pelo ferroviário (Ferrogrão), a desconsideração do desmatamento nos estudos de viabilidade da Ferrogrão configura ausência de avaliação que **inviabiliza a análise conclusiva sobre o efeito gerado pelo empreendimento, de redução ou de aumento líquido de emissões de gases de efeito estufa**.

183. Considerando os componentes socioambientais elencados acima, bem como componentes socioeconômicos, pode-se destacar alguns dos impactos cumulativos de abrangência regional esperados a partir da instalação da Ferrogrão no contexto do Corredor Logístico Tapajós-Xingu:

**1. Cobertura Florestal:** aumento dos índices de desmatamento pela expansão da fronteira agrícola nas macrorregiões médio-norte, norte e nordeste do estado de Mato Grosso; desmatamento associado à “grilagem” de terras públicas no sudoeste do Pará; aumento da ocorrência de incêndios florestais de origem antrópica.

**2. Unidades de Conservação:** incremento de atividades ilícitas e invasões no sudoeste do Pará; expectativas de desafetação de áreas protegidas; aumento do efeito de borda sobre áreas protegidas com potencial perda de conectividade entre corredores biológicos; aumento de ocorrência de espécies invasoras e exóticas por meio de introdução acidental ou deliberada.

**3. Biodiversidade e habitat natural:** desmatamento pela expansão da fronteira agrícola brasileira nas macrorregiões médio-norte, norte e nordeste do estado de Mato Grosso; desmatamento associado a grilagem de terras públicas no sudoeste do Pará; diminuição nos índices de diversidade de fauna e flora, incluindo espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção; fragmentação de habitats gerando depressão gênica e diminuindo a adaptabilidade das espécies; perda de espécies de interesse econômico e/ou para beneficiamento; declínio de serviços ecossistêmicos dependentes da biodiversidade, como a ciclagem de nutrientes do solo, polinização e dispersão de frutos e sementes.

**4. Clima:** aumento das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) por meio de desmatamento e incêndios florestais; redução dos estoques de carbono nos solos e



componentes das vegetações nativas; perda hídrica traduzida em menor capacidade de recarga de aquíferos e na diminuição da evapotranspiração da vegetação e consequentemente a produção de chuvas.

**5. Comunidades Indígenas e Quilombolas:** agravamento de conflitos territoriais e sobreposição com lugares de importância cultural (sagrados) com expansão da área de Estações de Transbordo de Carga e traçado da Ferrogrão; conflitos no usos múltiplos do rio Tapajós; desmatamento pela expansão da fronteira agrícola brasileira nas macrorregiões médio-norte, norte e nordeste do estado de Mato Grosso; contaminação por agrotóxicos; aumento da pressão por atividades ilícitas e arrendamento em Terras Indígenas; descaracterização de elementos da biodiversidade tradicionalmente utilizados por comunidades indígenas e quilombolas (como manejos florestais, pescado, itens da biodiversidade utilizados na confecção de artesanatos e artefatos etc.).

**6. Comunidades Ribeirinhas:** agravamento de conflitos territoriais com expansão da área de Estações de Transbordo de Carga; conflitos no usos múltiplos do rio Tapajós; impactos sociais com mobilização de mão de obra e atração de influxo populacional para região (como violência contra a mulher e contra a criança); perda direta do pescado ou de habitats essenciais para reprodução de espécies de peixes presentes na alimentação e fonte de renda das comunidades ribeirinhas, perda ou afetação de modos tradicionais de manejar e utilizar os elementos da biodiversidade por parte de comunidades tradicionais.

**7. Patrimônio Histórico e Cultural:** sobreposição com lugares de importância cultural (sagrados) com expansão da área de Estações de Transbordo de Carga e traçado da Ferrogrão; impactos sobre paisagens culturais e corredores biosocioculturais; possíveis impactos sobre sítios arqueológicos e potenciais bens culturalmente acautelados.

**8. Recursos Hídricos:** conflitos nos usos múltiplos da água do rio Tapajós; perda da capacidade de recarga de aquíferos e perda de rios voadores (correntes de ar que transportam umidade devido à presença das áreas florestais).

**9. Municípios:** aumento de demanda por serviços públicos municipais (saúde, educação e segurança pública) com mobilização de mão de obra e atração de influxo populacional para região; ocupação territorial desordenada; especulação imobiliária.

**10. Comunidades Locais:** impactos sociais com mobilização de mão de obra e atração de influxo populacional para região (como violência contra a mulher e contra a criança); desapropriações; redução de postos de trabalho e renda associados ao escoamento logístico rodoviário na BR-163; contaminação por agrotóxicos; descaracterização das atividades de agricultura familiar devido à perda de espaço físico e inviabilidade econômica frente a modos de produção de monocultura.

184. Com efeito, o subdimensionamento de custos socioeconômicos a partir do dimensionamento inexistente ou insuficiente de impactos cumulativos considerados como externalidades negativas do projeto da Ferrogrão eleva o risco de viés de otimismo e deturpação estratégica<sup>104</sup>, fatores comumente apontados como causas do fracasso de megaprojetos de infraestrutura. Confira-se a seguinte passagem de importante estudo do TCU sobre o tema:

---

<sup>104</sup> “O viés do otimismo é uma predisposição cognitiva no sentido de julgar os impactos de eventos futuros de uma forma mais favorável, positiva, do que o demonstrado pelas experiências anteriores e atuais. Dessa forma, se torna improvável que os projetos sejam entregues nos prazos e custos previstos, ou que proporcionem os benefícios esperados. Já a deturpação estratégica ocorre quando os responsáveis pelas estimativas de modo intencional exageram os benefícios e subestimam os custos e o tempo de execução de modo a aumentar a probabilidade de



“Diferentes fatores explicam a prevalência de megaprojetos com efeitos negativos. Entre eles se destaca o viés do otimismo, a tendência de proponentes e apoiadores políticos dos projetos de se auto-enganarem e partirem de pressupostos que inflam os benefícios e subestimam os custos dos megaprojetos de infraestrutura. Enquanto o viés do otimismo pode ocorrer de modo acidental, o fracasso de megaprojetos muitas vezes é causado pela **deturpação estratégica dos estudos de viabilidade econômica, onde os parâmetros são explicitamente manipulados de modo a gerar ganhos políticos e enriquecimento ilícito com a realização da megainfraestrutura**”.<sup>105</sup>

185. Observe-se que **a ausência ou a baixa qualidade das análises de custo-benefício socioeconômico** dos projetos de infraestrutura de transportes no país e a **necessidade de se conferir controle social à seleção de projetos de infraestrutura** com viabilidade socioeconômica são apontados pelo TCU como **questões fundamentais a serem destacadas no planejamento de transportes brasileiro**:

“276. Verifica-se que as discussões nos países desenvolvidos estão mais avançadas do que as atualmente realizadas no Brasil. Aqui ainda se discute que as decisões não deveriam ser apenas baseadas em suposições e argumentos políticos qualitativos, **mas sim tomadas a partir de evidências, destacando a importância de instrumentos como ACB e a participação democrática**. Em outros países, o nível da discussão é bem mais maduro, estão na fase de verificar como melhorar a técnica de análise de custo-benefício a fim de reduzir a suscetibilidade aos vieses e deturpações humanos.”<sup>106</sup>

“97. Um planejamento transparente e participativo é uma abordagem que coloca a inclusão e a colaboração como prioridades desde o início e ao longo de todo o processo. **Isso significa que, antes de tomar decisões importantes, é fundamental ouvir e considerar as opiniões das partes interessadas, da comunidade e dos especialistas**. Isso não apenas proporciona uma visão mais abrangente e equilibrada dos desafios e oportunidades, mas também estabelece a legitimidade desde o começo.

99. A transparência e participação só são possíveis com a motivação das decisões. **Para que os cidadãos se envolvam e participem ativamente no planejamento, eles precisam ter acesso ao que fundamentou o planejamento e as decisões,**

---

aprovação dos projetos para receber os recursos (FLYVBJERG et al., 2002).” Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. Relatório de Auditoria nº 013.771/2021-3. Acórdão nº 1472/2022. Relator: Min. Antonio Anastasia. Data da sessão: 22.06.2022.

<sup>105</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Grandes obras de infraestrutura e o risco de corrupção e inviabilidade econômica: uma análise exploratória. Centro de Inteligência Territorial (CIT), Belo Horizonte, 2020. Trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto regional “Fortalecimento do controle externo na área ambiental” (*Stärkung der externen Finanzkontrolle im Umweltbereich*), implementado pela Cooperação Alemã (por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH) em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/grandes-obras-de-infraestrutura-e-o-risco-de-corrupcao-e-inviabilidade-economica-uma-analise-exploratoria.htm>. Acesso em: 04.04.2024.

<sup>106</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. Acórdão nº 1472/2022. Relator: Min. Antonio Anastasia. Data da sessão: 22.06.2022.



**principalmente aquelas que envolvem recursos vultosos de bilhões de reais, como é o caso do setor de transporte.** Para tanto, isso requer que as escolhas dos gestores sejam motivadas e documentadas, de forma a garantir a transparência. Sem isso, a sociedade fica sem saber o motivo de alguns projetos serem priorizados, enquanto outros são deixados de lado.”<sup>107</sup>

186. Finalmente, a ausência de proposta de programa de políticas públicas estruturantes para a região de intenção de investimento é notória, considerando que a região padece da ausência de um macroplanejamento territorial, considerando o conjunto de intervenções dos últimos dez anos associados ao Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com vistas a direcionar o padrão de desenvolvimento regional sob bases sustentáveis.

187. Dessa forma, o Instituto Socioambiental compreende que **não houve planejamento adequado no caso em análise**, conforme os princípios constitucionais da transparência e participação, da eficiência, da segurança jurídica e do desenvolvimento sustentável. Uma vez que **a decisão pela execução da Ferrogrão, inclusive a redução do Parque Nacional do Jamaxim**, ocorreu sem que fosse realizada análise de pré-viabilidade, sem que fossem considerados projetos alternativos ou alternativas técnico-locacionais ao empreendimento, sem qualquer previsão de ações preparatórias do Estado em termos de políticas públicas estruturantes para a região de intenção de investimento, realização incompleta dos estudos de viabilidade, assim como sem a realização de avaliação socioeconômica de custo-benefício adequado e confiável.

#### V.5.2. FALHAS DE PROCEDIMENTOS

188. Além da gravidade da ausência de requisitos informacionais de cunho socioambiental e socioeconômico fundamentais à eventual tomada de decisão de investimento efetivamente motivada, a Administração Pública incorreu em graves equívocos procedimentais.

189. *Primeiro*, por **inaugurar o licenciamento ambiental** da ferrovia ainda em 2015<sup>108</sup>, **sem que fosse finalizada a fase de planejamento, notadamente sem a apresentação do**

---

<sup>107</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. Acórdão nº 2519/2023. Relator: Min. Antonio Anastasia. Data da sessão: 06.12.2023.

<sup>108</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Processo SEI nº 02001.001755/2015-31.





EVTEA, cuja primeira versão foi publicada em audiências públicas em 2017<sup>109</sup>. Assim, o Poder Público deu início ao processo de licenciamento ambiental antes de atestada a viabilidade socioeconômica da proposta de investimento e antes da decisão de investimento, que deve ser consumada com a aprovação do EVTEA.

190. Trata-se de **grave violação da lógica constitucional que deve marcar a estruturação de projetos de infraestrutura**, por inobservância aos princípios da transparência e participação, da eficiência, da segurança jurídica e do desenvolvimento sustentável, diante do **descumprimento da ordem cronológica de encadeamento das fases do ciclo de investimento**.

191. Considerando que cada etapa do ciclo apresenta escopo analítico e decisões públicas distintas, **a inauguração da fase de licenciamento ambiental somente pode ocorrer após a finalização das etapas de planejamento** que culminam na decisão de investimento ou de sua rejeição. A antecipação do processo de licenciamento ambiental configura-se, na prática, como um esvaziamento do processo analítico e decisório das etapas de planejamento, motivo central dos conhecidos conflitos gerados ou intensificados por grandes obras de infraestrutura na Amazônia.

192. O respeito à precedência da fase de planejamento em relação ao licenciamento ambiental mostra-se fundamental para os aludidos desideratos constitucionais, de modo a respeitar a finalidade de cada uma das etapas, que refletem análises de escopo e decisões públicas distintas, além da imprescindível repartição adequada de responsabilidades entre o Poder Público e o empreendedor interessado, como apresentado no item “V.4.” acima.

193. *Segundo*, **o Poder Público protocolou o plano de outorga para concessão da Ferrogrão no Tribunal de Contas da União em junho de 2020<sup>110</sup>, antes de qualquer análise e emissão de Licença Prévia por parte do órgão licenciador**. Além das falhas de análise narrados acima, o evento é mais uma demonstração da **confusão generalizada do ponto de vista procedimental e da falta de governança do processo decisório e analítico de**

---

<sup>109</sup> BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Audiência Pública nº 14/2017. Deliberação nº 380, de 25 de outubro de 2017. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>. Acesso em: 05.04.2024.

<sup>110</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Processo nº 025.756/2020-6. Assunto: Concessão da EF-170 (Ferrogrão).



**desenvolvimento do projeto da Ferrogrão**, tanto na fase de planejamento quanto na fase de licenciamento ambiental.

194. *Terceiro*, o projeto da Ferrogrão **não foi objeto de consultas prévias, livres e informadas (“CPLI”) aos povos e comunidades tradicionais impactados pelo empreendimento**, em franca violação à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

195. Trata-se de um procedimento de participação social adaptado às especificidades sociais, culturais e políticas de populações tradicionais e que é destinado a estabelecer um canal de comunicação entre essas comunidades e o Poder Público, de modo a permitir-lhes franca participação sobre as decisões que potencialmente os afetam. Os elementos fundamentais da CLPI são a ausência de pressões visando influenciar a decisão da comunidade, sua realização previamente à tomada de decisão e a apresentação de informações adequadas e suficientes para garantir a compreensão do objeto da consulta pela comunidade consultada.

196. O respeito ao direito à CLPI é essencial nas relações contemporâneas entre povos indígenas e comunidades tradicionais com o Estado. Tal direito encontra-se garantido nos principais tratados internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, entre os quais destacam-se: (i) o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos; (ii) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; (iii) a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; (iv) a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; e (v) a Convenção nº 169 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004<sup>111</sup>.

197. Tendo em vista que seu objeto trata de direitos humanos dos povos indígenas e tribais, a Convenção nº 169 possui estatura hierárquica de norma supralegal, a teor do célebre julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, de modo que sua aplicação não pode ser afastada por norma infraconstitucional<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Atualmente a Convenção nº 169 da OIT está prevista no Decreto nº 10.088/2019, que “consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil”.

<sup>112</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE nº 466.343. Relator: Min. Cezar Peluso. DJ: 05.06.2003.



198. A CLPI também está prevista na Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007 com voto favorável do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas, e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2016.

199. Nos termos do art. 6º, 1, “a”, da Convenção n.º 169 da OIT, os Estados signatários reconhecem aos povos indígenas e tribais o direito de serem consultados “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”. Igualmente aplicável ao presente caso é o art. 7º, 1, o direito de consulta deve ser realizado diante de quaisquer “planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”.

200. A CPLI aos povos indígenas e tribais potencialmente impactados é um procedimento que não pode ser confundido com outros meios de participação social, como audiências públicas, visto que busca atender as necessidades específicas de um diálogo intercultural entre os sujeitos de direito da Convenção n.º 169 e o Estado brasileiro. Sobre o assunto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem manifestado que:

“299. A ausência de diretrizes legais claras para o procedimento de consulta supõe, na prática, um sério obstáculo ao cumprimento do dever de consulta do Estado. Na ausência de um marco legal para esta obrigação, alguns Estados membros da OEA têm recorrido à aplicação da legislação ambiental geral, que frequentemente incorpora requisitos de informação e audiências públicas para permitir a participação local em relação a projetos de investimento e desenvolvimento, geralmente na fase de elaboração dos estudos de impacto socioambientais. **No entanto, à luz dos padrões interamericanos de direitos humanos, mecanismos desse tipo costumam ser insuficientes para acomodar os requisitos de consulta aos povos indígenas, concebidos como um mecanismo especial para garantir seus direitos e interesses de acordo com os critérios estabelecidos pelos órgãos do Sistema em aplicação de padrões internacionais**”<sup>113</sup>.

201. O direito à CLPI se aplica durante todo o ciclo de investimento em infraestrutura, devendo ser acionado sempre que couber tomada de decisão capaz de afetá-los. Em termos da processualística administrativa, portanto, o direito à CLPI está vinculado a momentos específicos do ciclo de investimento em infraestrutura, nos quais o andamento processual

---

<sup>113</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: [http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.ix.htm#\\_ftn62](http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.ix.htm#_ftn62). Acesso em: 05.04.2024.



regular depende de decisões da Administração Pública acerca de algum tema de interesse dos povos e comunidades tradicionais.

202. Nessa vereda, a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH), no julgamento do caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku *versus* Equador, ponderou que a consulta deve ser realizada também em relação a planos de desenvolvimento ou investimento “e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso”<sup>114</sup>:

“166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1). Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos. O acima exposto implica a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autóctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria. Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas.”<sup>115</sup>.

203. No caso da Ferrogrão, a proposta de investimento acumula o **passivo de ter avançado nas etapas da fase de planejamento sem, no entanto, ter sido submetida à consulta** dos povos potencialmente impactados. Essa deficiência foi **reconhecida pela própria ANTT**, que, no dia 12.12.2017, ao término da sessão presencial da audiência nº 14/2017, instalada para instruir a decisão regulatória sobre a Ferrogrão, assinou documento dirigido ao povo *Kayapó Mekrãgnoti* (Terra Indígena Baú e *Mekrãgnoti*), com o seguinte teor:

---

<sup>114</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. In: “Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.” Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 471. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/por7.pdf>. Acesso em: 05.04.2024.

<sup>115</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. In: “Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.” Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 466-467. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/por7.pdf>. Acesso em: 05.04.2024.



“A Consulta Prévia Livre e Informada a que os povos indígenas têm direito, nos termos da Convenção 169, da OIT, será devidamente cumprida para o povo Kayapó, previamente ao encaminhamento do processo referente à concessão da EF-170, ao Tribunal de Contas da União”.<sup>116</sup>

204. Não obstante, antes mesmo de dar início a qualquer procedimento para a CPLI da Convenção nº 169, a ANTT, descumprindo o compromisso escrito, finalizou o processo de participação e controle social realizado por meio da audiência pública nº 014/2017 e encaminhou o processo de concessão da Ferrogrão ao Tribunal de Contas da União, com anuência do Ministério da Infraestrutura.

205. Em 19.10.2020, o Instituto Socioambiental, o Instituto Kabu, o Instituto Raoni, a Associação Iakiô e a Associação do Território Indígena do Xingu (ATIX), juntamente de 14 Procuradores da República do Ministério Público Federal em Mato Grosso e no Pará, encaminharam Representação ao Tribunal de Contas da União acerca do descumprimento do direito à CLPI na fase de planejamento do empreendimento. Solicitou-se a suspensão do processo de concessão da Ferrogrão até a conclusão do processo de CLPI aos povos interessados, nos termos dos protocolos de consulta das comunidades e procedimentos próprios e específicos de cada povo.

206. Em 14.04.2021, o Ministério Público junto ao TCU emitiu manifestação favorável ao pleito da Representação Conjunta, recomendando ao TCU que devolvesse o plano de concessão à ANTT para que o cumprimento da CPLI aos povos indígenas potencialmente impactados pela Ferrogrão:

“3) devolver à Agência Nacional de Transporte Terrestre os estudos de viabilidade da concessão da Estrada de Ferro EF-170 (Ferrogrão) para que promova a realização de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas afetados, como previsto na legislação, para garantir a participação efetiva dessas comunidades tradicionais situadas na área de influência do projeto, de modo a atender integralmente o disposto no art. 6º da Convenção 169 OIT, na Resolução Conama 237/1997 e no art. 3º da IN/TCU 81/2018”<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Representação do Ministério Público Federal (MPF) ao TCU em conjunto com a Rede Xingu+, o Instituto Socioambiental (ISA), a Associação Iakiô, a ATIX, o Instituto Raoni e o Instituto Kabu. TC 037.044/2020-6. Disponível em: [https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/tcu\\_representacao\\_-\\_ferrograo\\_-\\_assinada\\_-\\_com\\_os\\_anexos.pdf](https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/tcu_representacao_-_ferrograo_-_assinada_-_com_os_anexos.pdf). Acesso em: 05.04.2024.

<sup>117</sup> Parecer do Ministério Público de Contas da União favorável ao pleito de Representação conjunta. TC 037.044/2020-6. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de->

207. Em decorrência da suspensão da tramitação dos processos administrativos relacionados à concessão da ferrovia determinada na presente ADI nº 6553, a Representação Conjunta não foi avaliada pelo TCU.

#### V.6. DAS CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS DA FERROGRÃO

208. Tendo em vista a impossibilidade do projeto da Ferrogrão retornar às etapas iniciais de planejamento, é fundamental garantir que a ausência dos estudos de pré-viabilidade na etapa de elaboração da proposta inicial ou preliminar de investimento e as falhas identificadas e reconhecidas no EVTEA sejam corrigidas na fase atual de reelaboração da proposta completa de investimento.

209. Assim, é necessário realizar a **atualização e a adequação do EVTEA da Ferrogrão**, tendo como base a produção técnica da própria Administração Pública que formaliza as melhores práticas na condução dos processos de decisão de investimento público, com especial atenção ao Guia ACB<sup>118</sup>, ao “Ciclo de Gestão do Investimento Público” (ENAP, 2015), ao “Guia de Orientações do Planejamento Tático Federal de Transportes” e à “Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura: Modelo de Cinco Dimensões”.

210. Feitas as considerações acima, **o Instituto Socioambiental sugere, entre outras, pelo menos cinco condicionantes socioambientais a serem implementadas na atual etapa de planejamento do empreendimento**, cujo cumprimento não gera necessariamente a decisão pela continuidade do empreendimento, mas permite a tomada de decisão motivada por parte do Poder Público.

211. *Em primeiro lugar*, é fundamental a correção dos passivos de pré-viabilidade e viabilidade socioeconômica pela realização de análise aprofundada dos impactos cumulativos

---

[imprensa/documentos/2021/parecer\\_mptcu\\_processo\\_tcu\\_ferrograo\\_037-0442020-6.pdf](https://www.instituto.socioambiental.org.br/imprensa/documentos/2021/parecer_mptcu_processo_tcu_ferrograo_037-0442020-6.pdf). Acesso em: 05.04.2024.

<sup>118</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Guia-ACB.pdf>. Acesso em: 04.04.2024.



de âmbito regional, que contemple os dez componentes socioambientais e socioeconômicos elencados no item “V.5.1” acima. Essa análise deve ser realizada por meio de **Estudo de Impactos Cumulativos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu<sup>119</sup>**, cujos resultados devem ser incluídos na atualização do EVTEA da Ferrogrão.

212. A avaliação de impactos cumulativos de âmbito regional é fundamental para a identificação de partes afetadas pelo projeto, sobretudo comunidades locais, indígenas e tradicionais, e é requisito informacional para a atualização da Avaliação Socioeconômica do projeto, à luz do Guia ACB.

213. *Segundo*, a partir das conclusões do Estudo de Impactos Cumulativos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, deve-se proceder com a **avaliação e proposição de um novo programa de políticas públicas estruturantes à região**, considerando o balanço do Plano BR-163 Sustentável, por meio do alinhamento com outras políticas públicas setoriais, como políticas sociais e o PPCDAm 5ª fase, elencando ações prioritárias para a região que poderá vir a receber o novo investimento.

214. À luz do PPCDAm 5ª Fase, mostra-se fundamental o alinhamento do planejamento da Ferrogrão ao Objetivo 11 do PPCDAm 5ª fase, que prevê o desenvolvimento e a implementação de instrumentos de governança territorial para prevenção, controle e reparação do desmatamento nas áreas de influência de grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura (11.1.4), bem como a compatibilização dos planos nacionais setoriais vigentes aos compromissos de redução do desmatamento (11.1.5):

“Em relação a este último aspecto, e tendo em vista os compromissos nacionais de redução do desmatamento, o objetivo consiste em aprimorar a tomada de decisão acerca das grandes obras que incidem sobre a região, fortalecendo a avaliação prévia da viabilidade econômica e ambiental desses empreendimentos (11.1.1) e implementando uma estratégia de governança do território capaz de prevenir e mitigar o desmatamento e a emissão de gases de efeito estufa decorrentes da alteração da dinâmica territorial na área de influência dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura (11.1.4)”<sup>120</sup>

<sup>119</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. “Avaliação de impactos cumulativos.” 1ª ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2023.

<sup>120</sup> BRASIL. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 5ª Fase (2023 a 2027), p. 72. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam\\_2023\\_sumario-rev.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf). Acesso em: 05.04.2024.

215. Ainda, a atual revisão dos estudos de viabilidade da Ferrogrão deve ocorrer em alinhamento às diretrizes atuais de políticas públicas do governo federal, com destaque para o compromisso de reduzir a perda da vegetação nativa na Amazônia e alcançar o desmatamento zero até 2030, verificado no PPCDAm 5ª Fase (2023 a 2027)<sup>121</sup>, e à abordagem da visão da transversalidade das políticas públicas essenciais para a sustentabilidade ambiental, presente na Agenda Transversal Ambiental do Plano Plurianual 2024-2027.<sup>122</sup>

216. Ressalta-se também o necessário alinhamento da proposta de investimento com as políticas fundiárias também estabelecidas no Eixo III do PPCDAm 5ª Fase, entre as quais se destacam a destinação e a regularização fundiária de terras públicas e a consolidação e a gestão de áreas protegidas.

217. Convém destacar a necessidade de reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas na região do interflúvio Tapajós-Xingu. Para tal desiderato, é imprescindível a identificação, delimitação, demarcação, homologação, regularização e remoção de invasores das Terras Indígenas potencialmente impactadas pelo empreendimento. Além disso, é importante que haja a desintrusão e a proteção permanente de territórios de povos indígenas isolados. Essas medidas impedirão que as terras sejam mais invadidas, com aumento da violência e do desmatamento na região.

218. Outros pontos que devem estar em foco na interação do planejamento do empreendimento com as políticas públicas são a consolidação de Unidades de Conservação nas proximidades da Ferrogrão e a sua criação em áreas prioritárias para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade sem proteção e a conclusão da titulação de imóveis rurais em assentamentos da reforma agrária na região do interflúvio Tapajós-Xingu.

219. *A terceira condicionante sugerida* consiste em, de posse do EVTEA atualizado e do novo programa de políticas públicas estruturantes, realizar a **atualização da Avaliação**

---

<sup>121</sup> Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027), disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-lanca-plano-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia-e-anuncia-atos-ambientais>

<sup>122</sup> Agenda Transversal Ambiental do Plano Plurianual 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>





**Socioeconômica do projeto Ferrogrão com base no Guia ACB, incorporando custos socioeconômicos e socioambientais e análise distributiva.**

220. *A quarta e a quinta condicionantes* têm natureza procedimental: (i) a suspensão do licenciamento ambiental até que ocorra a finalização da etapa atual do planejamento da proposta de investimento da Ferrogrão e a correspondente tomada a decisão sobre realizar ou não o investimento no projeto; e (ii) a realização de consultas livres, prévias e informadas a povos indígenas e tribais.

221. Essas são, portanto, as condicionantes socioambientais da fase de planejamento, anteriores ao licenciamento ambiental, sugeridas pelo Instituto Socioambiental a esse e. Supremo Tribunal Federal. Registra-se que a eventual manifestação sobre condicionantes próprias do licenciamento ambiental serão apresentadas no momento oportuno, após a finalização da fase de planejamento e caso seja atestada a viabilidade socioeconômica do projeto, conforme narrado acima.

**VI - PEDIDOS**

222. Diante do exposto, o Instituto Socioambiental **requer seja deferido o pedido de sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae***, com o conseqüente recebimento das contribuições ora trazidas e outras que possam surgir no curso do processo, além de eventual sustentação oral quando do julgamento da demanda.

223. Considerando o caráter estruturante dado à presente ADI e a necessidade de aprofundamento das circunstâncias de fato e da coleta de informações, nos termos do art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999 e dos arts. 13, XVII, e 154, III, parágrafo único, do Regimento Interno desse e. Supremo Tribunal Federal, **sugere-se a realização de audiência pública**, tal como já foi realizado por esse e. Supremo Tribunal Federal em outras ações complexas sobre a temática socioambiental, como, por exemplo, nos autos da ADI nº 4.901 e ADC nº 42 (Código Florestal); ADPF nº 708 (Fundo Clima) e ADO nº 59 (Fundo Amazônia).



224. No mérito, **opina-se pela procedência do pedido apresentado na petição inicial** para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 758/2016.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília, 05 de abril de 2024.

**MAURICIO GUETTA**

OAB/DF n.º 61.111

**JULIANA DE PAULA BATISTA**

OAB/DF n.º 60.748

**JOHNATAN RAZEN FERREIRA**

**GUIMARÃES**

OAB/DF n.º 40.447

**ALEXANDRE JULIÃO DA SILVA**

**JÚNIOR**

OAB/PA n.º 31.842

**ANNA BEATRIZ FREITAS LAZO**

OAB/DF n.º 77.255

**MARIEL MITSURI NAKANE**

**ARAMAKI**

Assessora Técnica e Economista