

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.152/2025-7.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Centro de Controle Interno da Marinha; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR HIDROVIÁRIO BRASILEIRO. FRAGILIDADES NO DESENHO, NOS INDICADORES E NA ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA HIDROVIÁRIA. BAIXA IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS. LIMITADA INTEGRAÇÃO MODAL. MARGINALIZAÇÃO DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E DAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE (IP4). DEFICIÊNCIA DE DADOS PARA DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO NA NAVEGAÇÃO INTERIOR. DEFICIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E DE GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria especializada pela análise da demanda (peça 324), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 325-326):

“1. APRESENTAÇÃO

1. A presente auditoria operacional avaliou a efetividade da política pública voltada ao desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro, examinando os fatores associados à sua baixa utilização e à reduzida participação na matriz de transportes, especialmente na Bacia Amazônica. O objetivo foi identificar causas estruturais e propor medidas capazes de ampliar sua contribuição para a redução do Custo Brasil e para o atendimento das necessidades de transporte da população.

2. Os achados indicaram que a subutilização do modal decorre de fragilidades institucionais, lacunas de planejamento, deficiência de dados, governança fragmentada e tratamento reativo às questões socioambientais. Constatou-se baixo grau de maturidade da política, com ausência de estrutura normativa clara, metas e indicadores consistentes e coordenação permanente, sendo formuladas recomendações voltadas ao fortalecimento institucional, à centralidade do cidadão e ao aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Deliberação que originou o trabalho

3. Em cumprimento ao Acórdão 2.604/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria operacional para avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário, no período compreendido entre 23/6/2025 e 27/2/2026.

4. A presente auditoria foi motivada pelas conclusões do Levantamento que a antecedeu (TC 047.274/2020-4) e que resultou em acórdão autorizando sua realização. Naquela ocasião, verificou-se que, apesar do grande potencial do setor hidroviário, seu desenvolvimento é prejudicado por problemas estruturais, como a falta de uma política pública consolidada, fragilidades na governança, ausência de regras mais específicas, poucos investimentos e a priorização histórica do transporte rodoviário. Diante desse cenário, entendeu-se necessária uma análise mais aprofundada para identificar as causas dessas dificuldades e propor melhorias para fortalecer o transporte hidroviário no país.

2.2. Visão geral do objeto (VGO)

5. Este tópico tem como finalidade apresentar um panorama abrangente e atualizado da política pública de desenvolvimento do setor hidroviário no Brasil, como seus desafios, suas oportunidades e os principais atores envolvidos.

6. O Brasil, com sua vasta e complexa rede hidrográfica, possui um potencial logístico e de desenvolvimento regional imenso, mas historicamente subutilizado. A auditoria operacional visa investigar as causas dessa subutilização crônica, seus impactos no Custo Brasil, na competitividade nacional e na qualidade de vida das populações, especialmente na região Norte do país. A análise se deu por meio de uma abordagem segmentada, contemplando tanto o transporte de cargas quanto o transporte de passageiros e de subsistência.

2.2.1. Legislação aplicável ao setor hidroviário

7. O arcabouço jurídico e regulatório do setor hidroviário no Brasil tem como base a Constituição Federal de 1988, que define diretrizes gerais para o setor. O artigo 20, inciso III, estabelece que os rios navegáveis são bens da União, enquanto o artigo 21 atribui à União a competência para explorar serviços de transporte aquaviário e regular o uso das vias navegáveis. O artigo 175 permite que serviços públicos, como o transporte hidroviário, sejam prestados por concessão ou permissão, mediante licitação.

8. A Lei 10.233/2001 foi um marco importante ao reorganizar o setor de transportes e criar agências reguladoras, incluindo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), responsável por regular, supervisionar e fiscalizar o transporte aquaviário e a infraestrutura portuária. Complementando, a Lei 12.815/2013, conhecida como Lei dos Portos, regula a exploração e administração dos portos organizados e instalações portuárias, promovendo a participação privada e reforçando o papel da Antaq. O Decreto 8.033/2013, por sua vez, detalha a Lei dos Portos, estabelecendo critérios para concessões e reforçando a fiscalização.

9. A Lei 12.379/2011 também desempenha um papel relevante no setor, pois institui o Sistema Nacional de Viação (SNV), que organiza a infraestrutura de transportes no Brasil, incluindo as vias navegáveis. Essa lei estabelece diretrizes para a integração dos diferentes modais de transporte, promovendo a eficiência logística e o desenvolvimento sustentável do setor hidroviário.

10. O Código de Águas (Decreto 24.643/1934), apesar de antigo, ainda é relevante, regulando o uso das águas públicas e privadas, incluindo vias navegáveis, e estabelecendo critérios de navegabilidade. A Lei 9.432/1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, também é significativa, promovendo o uso das vias navegáveis interiores como alternativa ao transporte rodoviário e ferroviário, além de garantir segurança e eficiência no transporte hidroviário.

11. A Antaq complementa o arcabouço legal com resoluções que tratam de regulação tarifária, normas operacionais e diretrizes de segurança e proteção ambiental. A Marinha do Brasil, por meio da Diretoria de Portos e Costas (DPC), atua como Autoridade Marítima, focando na segurança da navegação, salvaguarda da vida humana e prevenção da poluição ambiental, emitindo normas técnicas obrigatórias (NORMAMs).

12. O setor também está sujeito a normas ambientais, como a Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes

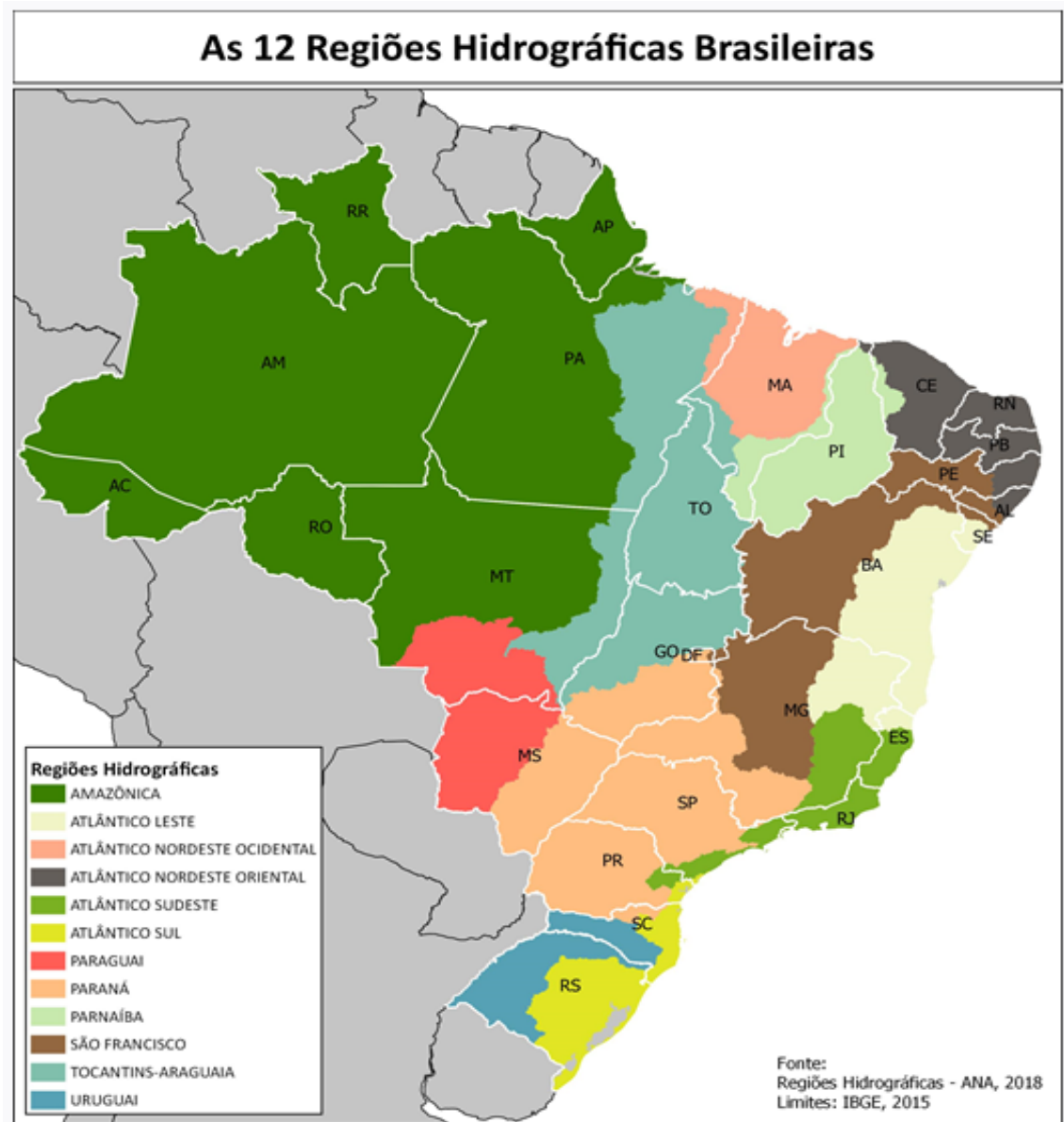
Ambientais) e resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que regulam o uso das águas e a proteção ambiental. Além disso, planos nacionais como o Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH, 2013) e o Plano Hidroviário Estratégico (PHE, 2013) trouxeram análises promissoras, mas os avanços esperados não se concretizaram. Atualmente, o setor integra o PNL 2035, que inclui o Plano Setorial Hidroviário, reforçando o planejamento integrado de transportes.

2.2.2. Panorama sobre as hidrovias no Brasil

13. A Lei 12.379/2011 instituiu o SNV, compreendendo o Subsistema Aquaviário Federal, o qual é composto, entre outros, pelo conjunto de vias consideradas navegáveis no Brasil, que totalizam cerca de 42 mil km de malha hidroviária, em vias navegáveis existentes e planejadas, integrantes do subsistema aquaviário, de acordo com a Portaria MInfra 1.429/2022.

14. Essas vias foram distribuídas ao longo das doze Regiões Hidrográficas do país, conforme ilustrado na figura 1 abaixo, e estabelecido pela Resolução CNRH 32/2003. A maior concentração de trechos viáveis para o transporte hidroviário está localizada na região Norte do país, onde há a presença de rios caudalosos e de planície. Destaca-se que não há menção ao termo hidrovia no SNV.

Figura 1. As 12 Regiões Hidrográficas Brasileiras.



Fonte: IBGE, 2015; ANA, 2018

15. Por sua vez, os Sistemas Hidroviários (SH) compreendem conjuntos de vias interiores localizadas, de modo geral, em uma mesma Região Hidrográfica, que são operadas de forma integrada atualmente ou que possuem potencial de utilização integrada no futuro, com os pontos de convergências, oportunizando a criação e manutenção das hidrovias.

2.2.3. Contexto e Relevância do Setor Hidroviário no Brasil

16. O Brasil detém uma das maiores redes hidrográficas do mundo, com aproximadamente 63 mil quilômetros de rios potencialmente navegáveis, porém apenas cerca de 20 mil quilômetros são utilizados comercialmente (Infraestrutura de Transportes e o Impacto em Custos Logísticos - Infra SA - Relatórios - ONTL: <https://ontl.infrasa.gov.br/publicacoes/relatorios/> - acesso em 14/8/2025), representando uma parcela desproporcionalmente pequena na matriz de transportes do país, sendo o modal rodoviário o predominante, conforme se verifica na figura a seguir:

Figura 2 - TKU calculado no cenário base de 2017, para todos os modos de transporte.

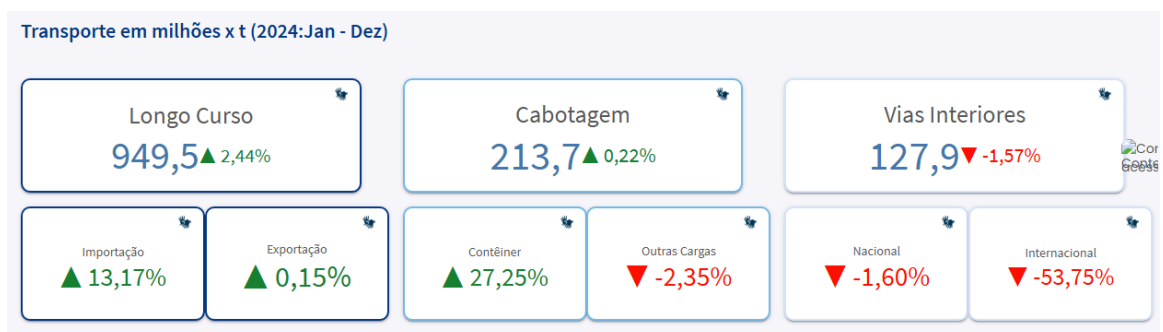
| Modo de transporte | TKU de 2017 (Bilhões) | Div. Modal 2017 |
|--------------------|-----------------------|-----------------|
| Rodoviário | 1.549,84 | 66,21% |
| Ferroviário | 414,12 | 17,69% |
| Cabotagem costeira | 215,49 | 9,21% |
| Hidroviário | 130,60 | 5,58% |
| Dutoviário | 29,55 | 1,26% |
| Aeroviário | 1,32 | 0,06% |
| Total Geral | 2.340,96 | 100,00% |

Fonte: EPL (2021)

17. Assim, conforme a figura 2, acima apresentada, ao considerar-se a distribuição da matriz de transportes por toneladas por quilômetro útil (TKU), o modo hidroviário representou apenas 5,58%¹ do transporte de cargas do país em 2017.

18. Em 2024, as vias interiores foram responsáveis por transportar mais de 127 milhões de toneladas de carga (considerando longo curso em vias interiores; navegação interior; e cabotagem em vias interiores), o que representa cerca de 10% de todo o transporte aquaviário, e o setor como um todo movimentou 1,3 bilhão de toneladas entre janeiro e dezembro de 2024 (Estatístico Aquaviário - ANTAQ: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>, acesso em 14/8/2025).

Figura 3. Movimentação Portuária em milhões de toneladas em 2024.



Fonte: Antaq.

19. Ainda sobre a evolução da utilização do modal hidroviário no Brasil, segundo dados extraídos do Observatório Nacional de Transporte e Logística da Infra S.A., com base em informações

¹ Adota-se o cenário-base 2017 do PNL 2035 por ser o último ano para o qual há estimativa oficial de matriz por TKU consolidada pelo Ministério dos Transportes/EPL. Estudos posteriores apontam ordem de grandeza compatível, a exemplo da Fundação Dom Cabral (PILT, 2024), que estimou a participação do modal hidroviário em 4,3% para o ano-base 2022.

disponibilizadas pela Antaq (Aquaviário - ONTL: <https://ontl.infrasa.gov.br/paineis-analiticos/dados-por-modo-de-transporte/setor-aquaviario/movimentacao-aquaviaria/> - acesso em 14/8/2025), ao se considerar todo o período de 2010 a 2023, houve um crescimento médio de volume de cargas transportadas por navegação interior da ordem de 4,1% ao ano.

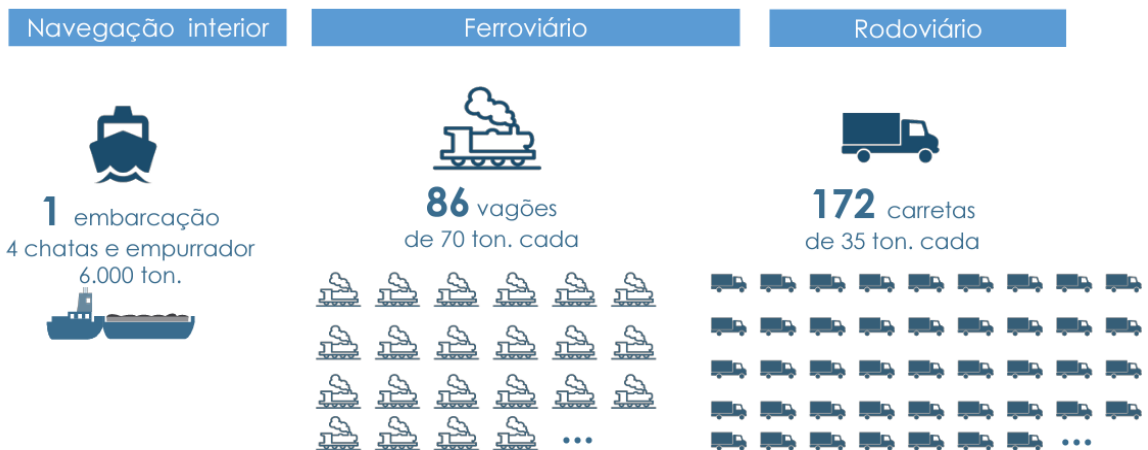
20. A subutilização do modal hidroviário acarreta uma série de externalidades negativas, como o aumento do Custo Brasil, a ineficiência logística, a sobrecarga do modal rodoviário, o aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a redução da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. O transporte hidroviário é reconhecido como uma alternativa mais eficiente, econômica e sustentável em comparação com o rodoviário, especialmente para o transporte de cargas em grandes volumes a longas distâncias (peça 261 p. 40).

2.2.4. Importância Estratégica e Socioeconômica

21. As hidrovias desempenham um papel crucial na infraestrutura de transporte e na economia do Brasil, devido à extensa rede de rios e bacias hidrográficas no país. A importância socioeconômica das hidrovias no Brasil abrange vários fatores:

- a) transporte de cargas: as hidrovias são utilizadas para o transporte de uma ampla variedade de cargas, incluindo minério, grãos, petróleo, produtos agrícolas e industriais;
- b) eficiência logística e redução de custos logísticos: o transporte por hidrovias é mais eficiente em termos de consumo de combustível e capacidade de carga, reduzindo os custos logísticos e o tempo de trânsito para grandes volumes de mercadorias. Isso pode resultar em economias significativas para as empresas e, por sua vez, contribuir para a redução de custos dos produtos finais, podendo aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, especialmente para commodities agrícolas e minerais, que são a base da pauta de exportações do país, e gerando benefícios diretos ao cidadão, seja pela diminuição de preço ao consumidor, seja pelo aumento da eficiência e da qualidade dos serviços logísticos que impactam o seu cotidiano;

Figura 4. Comparação entre as capacidades de carregamento dos modais de transportes.



Fonte: CNT, 2019

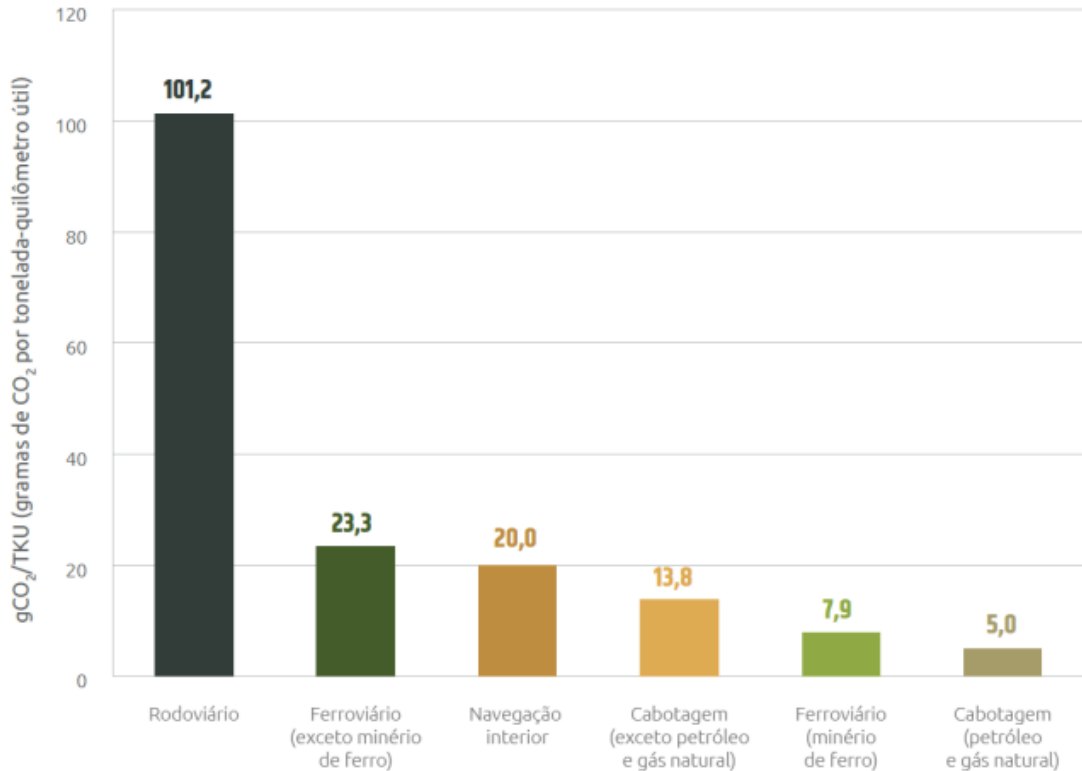
c) acessibilidade e integração nacional: as hidrovias fornecem acesso a áreas que podem ser de difícil alcance por outros meios de transporte, como estradas ou ferrovias, bem como desempenham um papel importante na integração nacional, conectando diferentes regiões do país e facilitando o comércio entre elas;

d) inclusão social: em regiões como a Amazônica, onde a malha rodoviária é escassa, as hidrovias são as principais vias de acesso e integração, essenciais para o transporte de passageiros, o abastecimento de comunidades e o acesso a serviços básicos como saúde e educação;

e) desenvolvimento regional: o uso das hidrovias pode favorecer o desenvolvimento regional, proporcionando oportunidades de geração de empregos e renda nas áreas próximas às margens dos rios. Isso inclui a criação de portos, terminais, armazéns e serviços de transporte relacionados; e

f) meio ambiente e sustentabilidade: em comparação com o transporte rodoviário, as hidrovias são consideradas mais amigáveis ao meio ambiente, pois produzem menos emissões de gases de efeito estufa por tonelada-quilômetro transportado. Isso contribui para a busca por soluções de transporte mais sustentáveis.

Figura 5. Emissão específica de CO₂ por modal.



Fonte: ELABORAÇÃO CNT COM DADOS DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA E DO INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE (2018).

Fonte: CNT, 2019.

22. Por fim, é importante observar que o desenvolvimento e a manutenção das hidrovias requerem investimentos em infraestrutura, como dragagem, sinalização/balizamento, construção e manutenção de portos, terminais e eclusas. Ademais, tendo em vista a conjuntura atual de fortalecimento de práticas de sustentabilidade no setor de infraestrutura, o apelo ambiental pode ser um forte aliado na atração de financiamento para as hidrovias.

2.2.5. Objeto da Auditoria

23. A presente auditoria operacional teve como objeto a política pública voltada para o desenvolvimento do setor hidroviário, abrangendo suas múltiplas particularidades e buscando uma compreensão ampla dos elementos que a compõem, bem como dos fatores que influenciam sua efetividade. Para tanto, a análise foi estruturada em torno de cinco pilares principais:

- a) política pública setorial, que foi avaliada quanto à sua existência, clareza e consistência, incluindo a análise de planos, programas, diretrizes e iniciativas governamentais voltadas ao desenvolvimento do transporte hidroviário no Brasil. O objetivo foi verificar a presença de uma política pública bem definida e coerente para o setor;
- b) estruturação da governança da política pública hidroviária, realizada por meio da análise dos papéis e responsabilidades dos diversos órgãos e entidades envolvidos, bem como os mecanismos de coordenação e articulação entre eles;
- c) ações tomadas pelos governos, com uma análise das ações e investimentos realizados pelos governos nos últimos 10 anos. O foco desse aspecto se deu na avaliação da evolução da infraestrutura do transporte hidroviário interior nacional, incluindo atividades como dragagem, balizamento e

construção de terminais;

d) marco regulatório vigente, que foi avaliado em termos de sua adequação e impacto na exploração do setor hidroviário nacional. O objetivo foi verificar se o marco regulatório atual favorece ou dificulta o desenvolvimento do setor; e

e) Planejamento Integrado de Transportes, com uma análise de como o modal hidroviário é considerado no Plano Nacional de Logística (PNL 2050) e em outros planos setoriais. Buscou-se avaliar se as decisões de investimento em infraestrutura de transportes consideram a intermodalidade e a análise de alternativas.

2.2.6. Panorama Atual do Setor Hidroviário Brasileiro

24. O setor hidroviário brasileiro tem sido objeto de discussões e iniciativas recentes que buscam reverter o seu quadro de subutilização e impulsionar seu desenvolvimento. Dentre as principais novidades, destacam-se a criação da Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação, o avanço do projeto de concessões de hidrovias e o lançamento do Plano Geral de Outorgas Hidroviário (PGO).

2.2.6.1. Criação da Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação (SNHN)

25. Em abril de 2024, foi instituída a SNHN pelo Decreto 11.979/2024, no âmbito do Ministério de Portos e Aeroportos. Essa secretaria é a primeira no Brasil dedicada exclusivamente ao setor hidroviário, com a missão de formular, implementar e monitorar políticas públicas para infraestrutura hidroviária, navegação e fomento. A criação da SNHN é considerada um marco histórico, pois centraliza a governança e promove um planejamento integrado, superando a fragmentação institucional que antes dificultava o desenvolvimento do setor.

2.2.6.2. Plano Geral de Outorgas Hidroviário (PGO)

26. Lançado em outubro de 2023 pela ANTAQ e pelo Ministério de Portos e Aeroportos, o PGO é um instrumento estratégico para orientar investidores e consolidar projetos de exploração de vias navegáveis. Ele prioriza vias interiores como as dos rios Madeira, Tapajós, Paraguai, Barra Norte e Tietê-Paraná, com o objetivo de ampliar a competitividade e atrair investimentos privados. Atualmente, o Brasil utiliza cerca de 20 mil dos seus 42 mil quilômetros de vias navegáveis, e o PGO busca reverter esse cenário de subutilização, fornecendo orientação e previsibilidade para futuros investimentos e concessões.

27. Nesse sentido, é possível verificar que o Brasil tem avançado na estruturação de concessões de **serviços** hidroviários, buscando-se atrair investimentos privados para infraestrutura e manutenção. A primeira delas, a Hidrovia do rio Paraguai, encontra-se em uma fase avançada de estruturação, restando o envio ao TCU do pacto trinacional a ser celebrado entre os países, para que possa ser iniciada a etapa de análise.

2.2.7. Problema central da auditoria

28. O problema central que motiva esta auditoria é a crônica subutilização do modo hidroviário de transporte de cargas e de passageiros, um cenário que contrasta com o vasto potencial hidroviário do Brasil. Apesar de o país dispor de uma extensa rede de rios navegáveis, esse modal permanece subaproveitado, o que compromete sua contribuição para a logística nacional e o desenvolvimento socioeconômico.

29. Conforme observado no levantamento (TC 047.274/2020-4) e detalhado no decorrer deste relatório, as causas raízes dessa subutilização são diversas e interligadas. Primeiramente, destaca-se a política pública incipiente, caracterizada pela ausência de uma política de Estado robusta, contínua e de longo prazo para o setor hidroviário. Atualmente, as iniciativas existentes são isoladas, reativas e desarticuladas, o que impede a construção de uma estratégia consistente para o desenvolvimento do modal.

30. Além disso, a baixa governança no setor é um fator crítico, evidenciado pela fragmentação de competências e pela falta de coordenação entre os múltiplos órgãos e entidades responsáveis. Essa desarticulação resulta em sobreposição de esforços, ineficiências e desperdício de recursos públicos.

31. Outro ponto crucial é a possível ausência de metas claras e de um financiamento estruturado. A falta de objetivos mensuráveis para o setor, aliada a um financiamento inconstante e imprevisível, dificulta o planejamento de longo prazo e afasta potenciais investidores privados.

32. Soma-se a isso o planejamento integrado de transportes deficiente, que não contempla o modal hidroviário de forma articulada com outros modais, como o rodoviário e o ferroviário, bem como uma lacuna de participação do transporte de passageiros. Essa abordagem fragmentada leva a decisões de investimento isoladas e a projetos desalinhados com as reais necessidades do país.

33. Os efeitos dessa subutilização são amplos e impactam diversas dimensões do desenvolvimento nacional. Entre os efeitos diretos, destacam-se a ineficiência logística, a sobrecarga no modal rodoviário, o aumento do chamado ‘Custo Brasil’, o isolamento de comunidades ribeirinhas e os impactos socioambientais, como a maior emissão de gases de efeito estufa (GEE) pelo transporte rodoviário.

34. Já os efeitos indiretos incluem a redução da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, o menor desenvolvimento regional, a precarização da vida das populações que dependem do modal hidroviário e o aumento da criminalidade nas hidrovias, decorrente da fiscalização insuficiente e ausência da presença do Estado.

35. Por fim, conquanto não tenha integrado o escopo específico da presente auditoria, importa registrar que dois temas foram reiteradamente mencionados pelos *stakeholders* como gargalos ao desenvolvimento do setor: a **formação de profissionais fluviários** e o acesso a **financiamento** para a construção e renovação de embarcações, notadamente por meio do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

36. No que se refere à qualificação de mão de obra, os interlocutores relataram que a formação atualmente ofertada pela Marinha do Brasil não apresenta o dinamismo e a escala necessários para atender à demanda atual e projetada por profissionais especializados na navegação interior.

37. Já no tocante ao financiamento, a utilização do FMM foi frequentemente descrita como de difícil acesso, sobretudo para pequenos e médios operadores, em razão de exigências consideradas excessivamente complexas, prazos prolongados de análise e elevados requisitos de garantias. Os relatos colhidos sugerem que eventuais limitações nessas frentes podem repercutir negativamente sobre a capacidade de expansão e modernização da frota fluvial, constituindo fator adicional a ser considerado e podendo se tornar objeto de futuras auditorias no TCU.

2.2.8. Objetivos da Auditoria

38. A auditoria operacional teve como objetivo avaliar a política pública para o setor hidroviário, identificando problemas e indicando oportunidades de aprimoramento, em alinhamento com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU. Buscou-se verificar a eficácia das ações implementadas, analisando se elas têm revertido ou têm potencial de reverter a subutilização do modal hidroviário.

39. Além disso, a auditoria propõe medidas para superar entraves regulatórios, melhorar a governança e identificar oportunidades de investimento em infraestrutura.

40. Outro foco é diagnosticar eventuais prejuízos econômicos e regionais causados pela baixa utilização do modal, avaliando aspectos como a redução da competitividade e o aumento do Custo Brasil.

2.2.9. Abordagem da Auditoria: foco na Competitividade/Custo Brasil e na cidadania.

41. A auditoria adotou uma abordagem segmentada, considerando as especificidades de cada dimensão do transporte hidroviário e integrando transversalmente os aspectos de competitividade e Custo Brasil em suas análises. Essa estratégia permitiu uma avaliação mais detalhada e contextualizada dos desafios e oportunidades, abordando tanto o transporte de cargas quanto o transporte de passageiros, com foco em suas respectivas particularidades.

42. A auditoria examinou a infraestrutura, a regulação e a governança do transporte de cargas voltado ao escoamento de *commodities*, como grãos e minérios, avaliando entraves às hidrovias, condições

de navegabilidade, acessos e adequação do marco regulatório. Analisou-se também a articulação institucional e o planejamento integrado, com foco na intermodalidade.

43. No transporte de passageiros, o foco foi na região Norte, onde o modal hidroviário é essencial para as comunidades, sendo por vezes o único meio disponível. A auditoria analisou a política pública e as condições de transporte, considerando sua forte dimensão social e humanitária. Foram avaliadas as políticas para a oferta de boas condições aos terminais de passageiros, com a devida manutenção, segurança e acessibilidade.

44. Com essa abordagem, a auditoria buscou fornecer uma visão abrangente e detalhada do setor hidroviário, identificando entraves e explorando oportunidades de aprimoramento que contribuam para o fortalecimento do modal, promovendo uma logística mais eficiente, sustentável e competitiva no Brasil.

2.2.10. Principais Atores Envolvidos (Stakeholders)

45. Os atores podem ser agrupados em três categorias principais: órgãos governamentais e reguladores, setor privado e associações empresariais, e instituições de pesquisa e sociedade civil.

46. No âmbito dos órgãos governamentais e reguladores federais, destacam-se várias entidades com papéis fundamentais: o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) é responsável pela formulação da política nacional de transportes aquaviários e pela coordenação do setor, tendo sua atuação reforçada recentemente pela criação da Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação; a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) regula e fiscaliza os serviços de transporte aquaviário e a exploração da infraestrutura portuária e hidroviária; o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) executa obras de infraestrutura, como dragagem e balizamento; a Marinha do Brasil (MB) atua na segurança da navegação e na fiscalização do tráfego aquaviário; enquanto o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) desempenham papéis cruciais no licenciamento ambiental e na sustentabilidade do setor.

47. Nesse contexto, importa mencionar ainda a atuação de órgãos em níveis estadual e municipal, notadamente no que se referem aos processos de licenciamento ambiental, a exemplo dos que são de responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente, Clima e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA), à regulamentação e fiscalização do transporte local e intermunicipal de passageiros, às conexões de rodovias estaduais a terminais localizados em vias navegáveis, às regras de ordenamento territorial, entre outros, que influenciam e são influenciados pela política federal em destaque.

48. No setor privado e associações empresariais, os armadores e operadores de navegação desempenham um papel central, sendo responsáveis pela prestação de serviços de transporte de cargas e passageiros. Associações como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Navegação Interior (ABANI), a Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Bacia Amazônica (Amport), a Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP) e a Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC) representam interesses específicos, como a navegação fluvial, os terminais portuários e a cabotagem. Entidades como a Confederação Nacional do Transporte (CNT) e o Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Sindarma) também têm relevância, promovendo estudos e defendendo os interesses do setor.

49. Empresas como a Hidrovias do Brasil e associações como a Associação Brasileira de Operadores Logísticos (ABOL) e a Associação de Terminais Portuários Privados (ATP) têm grande interesse na previsibilidade da navegabilidade, na eficiência logística e na regulação do setor, assim como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que representa o agronegócio, um dos maiores usuários do transporte hidroviário para o escoamento de grãos e outros produtos agrícolas.

50. Por fim, as instituições de pesquisa e a sociedade civil desempenham um papel importante na produção de conhecimento e na defesa de interesses sociais e ambientais. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) produzem estudos e análises sobre infraestrutura, logística e sustentabilidade, enquanto universidades e centros de pesquisa contribuem com conhecimento técnico e científico. As comunidades ribeirinhas e populações tradicionais, por sua vez, são usuárias diretas do transporte hidroviário e têm interesses específicos na segurança, acessibilidade e qualidade dos serviços, além da proteção de seus direitos

e territórios, conforme estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

2.2.11. Desafios e oportunidades para o setor hidroviário

51. Entre os desafios, destaca-se a infraestrutura deficiente, marcada pela falta de dragagem contínua, balizamento inadequado, terminais precários e acessos terrestres ineficientes, que criam gargalos logísticos, limitam a capacidade de transporte e elevam os custos operacionais.

52. Além disso, a burocracia e a insegurança jurídica são entraves significativos, com processos de licenciamento ambiental morosos, regulamentações complexas e instáveis, e a ausência de regulamentação da Convenção 169 da OIT, o que gera incertezas e afasta investimentos privados. A governança fragmentada também é um problema crítico, com a atuação de múltiplos órgãos cujas competências se sobrepõem, dificultando a formulação e implementação de uma política de Estado integrada para o setor.

53. A criminalidade nas vias navegáveis, especialmente na Amazônia, é outro fator preocupante, com o aumento de assaltos, de roubos de cargas e combustível, e do tráfico de substâncias e produtos ilícitos, o que eleva os custos de segurança e desestimula operadores. Por fim, a falta de cultura aquaviária, resultado da predominância histórica do modal rodoviário, reflete na ausência de incentivos e na baixa mentalidade voltada ao uso do transporte hidroviário, tanto na sociedade quanto no governo. A falta histórica de estímulos é refletida em uma ausência de dados robustos que possibilitem uma gestão adequada da política hidroviária.

54. Apesar desses desafios, o setor apresenta grandes oportunidades. O Brasil possui uma vasta malha hidroviária, com enorme potencial para expansão e integração na matriz de transportes. O lançamento do Plano Geral de Outorgas Hidroviário (PGO) e o avanço dos projetos de concessão dos serviços hidroviários abrem novas perspectivas para atrair investimentos privados e garantir a manutenção da infraestrutura. A criação da SNHN é uma oportunidade para centralizar a governança, coordenar ações e impulsionar o desenvolvimento do setor, superando a fragmentação institucional.

55. Além disso, o modal hidroviário se destaca pela sua sustentabilidade, sendo uma alternativa mais limpa e alinhada com as agendas de descarbonização e desenvolvimento verde. O investimento em hidrovias também pode promover o desenvolvimento regional, gerando emprego, renda e melhorando o acesso a bens e serviços por meio do direito de ir e vir, especialmente em regiões isoladas. Por fim, a maior utilização das hidrovias tem o potencial de reduzir o Custo Brasil, diminuindo os custos logísticos e aumentando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, além de beneficiar diretamente a população com transporte mais eficientes e acessíveis.

2.3. Questões de auditoria

56. A condução da presente auditoria foi estruturada a partir de quatro questões centrais, elaboradas na fase de planejamento com base no diagnóstico do objeto e nos objetivos definidos para o trabalho. As questões foram desdobradas em subquestões que orientaram a coleta de dados, a definição de critérios, a seleção de procedimentos de auditoria e a organização das análises.

57. A primeira linha de investigação focou no desenho da política pública (**Questão 1: ‘O desenho da política pública hidroviária está adequadamente estruturado para promover o desenvolvimento setorial?’**). O objetivo foi verificar se o setor hidroviário dispõe de objetivos estratégicos claros, metas mensuráveis e indicadores capazes de orientar o monitoramento e a avaliação de resultados. Além disso, buscou-se avaliar se o arranjo de governança atual assegura a coordenação necessária entre os diversos órgãos e se o marco regulatório vigente oferece a segurança jurídica indispensável para a atração de investimentos.

58. A segunda vertente de análise dedicou-se à efetividade da política frente ao Custo Brasil (**Questão 2: ‘A política hidroviária tem sido efetiva para reduzir o Custo Brasil e aumentar a competitividade nacional?’**). Sobre este aspecto, investigou-se se a execução orçamentária e os investimentos realizados têm sido suficientes e tempestivos para desenvolver as potencialidades das vias navegáveis. Um ponto focal desta questão foi a integração intermodal, avaliando-se se o

planejamento hidroviário ocorre de forma sinérgica com os demais modais, de modo a evitar o isolamento de infraestruturas e maximizar a eficiência logística.

59. A terceira questão de auditoria abordou a dimensão social do modal, com ênfase no transporte de passageiros e na cidadania (**Questão 3: ‘A política hidroviária propicia um transporte hidroviário de passageiros que atenda às necessidades das populações ribeirinhas de segurança, acessibilidade e qualidade, promovendo a cidadania, especialmente na Bacia Amazônica?’**). Dada a essencialidade do transporte fluvial para as comunidades da Bacia Amazônica, a equipe avaliou se as ações estatais, notadamente a implantação e manutenção de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s), atendem aos requisitos de segurança, acessibilidade e qualidade. Ademais, foi verificado se o planejamento federal incorpora adequadamente as necessidades das populações ribeirinhas ou se permanece restrito à lógica do escoamento de grandes volumes de carga.

60. Por fim, a quarta linha de investigação se debruçou sobre o processo de licenciamento ambiental (**Questão 4: ‘O processo de licenciamento ambiental das intervenções em vias navegáveis é eficiente, previsível e capaz de compatibilizar a proteção ambiental com a viabilização dos empreendimentos?’**). Buscou-se compreender os fatores que impactam a eficiência e a previsibilidade desse processo para intervenções em vias navegáveis. A análise focou na capacidade de compatibilizar a necessária proteção ambiental com a viabilização de empreendimentos estruturantes, examinando a qualidade dos estudos ambientais, a clareza dos procedimentos e tratamento dos aspectos socioambientais da infraestrutura, que historicamente levam a diversas judicializações no setor.

61. O conjunto das quatro questões, assim estruturado, reflete a dupla abordagem adotada pela equipe ao longo de toda a auditoria: de um lado, o foco na competitividade e na contribuição do modal hidroviário para a redução do Custo Brasil; de outro, o foco na cidadania e no atendimento às necessidades das populações que dependem do transporte fluvial como condição de acesso a direitos fundamentais. Essa perspectiva dual orientou tanto a formulação dos achados quanto a proposição das dos encaminhamentos.

2.4. Metodologia aplicada

62. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e em observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU. A equipe foi composta por integrantes da AudPortoFerrovia, designados pelas Portarias de Fiscalização 365, de 16 de junho de 2025, 595, de 11 de setembro de 2025, e 130, de 23 de fevereiro de 2026.

63. Na fase de planejamento, foram realizadas pesquisas na legislação, na jurisprudência e na bibliografia relativa ao setor, bem como análise de instrumentos de planejamento, relatórios de desempenho, estudos técnicos nacionais e internacionais e publicações de órgãos públicos federais. Em seguida, foram realizadas entrevistas com gestores públicos e representantes de associações setoriais, como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Navegação Interior (ABANI), a Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Bacia Amazônica (AMPORT), a Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP), a Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação Brasileira dos Produtores de Soja do Brasil (Aprosoja Brasil), a Associação Brasileira de Operadores Logísticos (ABOL) e o Estaleiro Rio Maguari, além de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA).

64. Com base nessas informações, foram elaboradas a Matriz de Planejamento, contendo as quatro questões de auditoria descritas na seção anterior. Para validação da Matriz de Planejamento, realizou-se, em 29 de agosto de 2025, o primeiro Painel de Referência externo, em formato virtual, com a participação de órgãos jurisdicionados, representantes do setor produtivo e organizações da sociedade civil, como a CNA, a Aprosoja Brasil, a AMPORT, o GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental e o IEMA. As contribuições dos participantes foram avaliadas pela equipe e, quando pertinentes, incorporadas ao desenho metodológico do trabalho.

65. Na fase de execução, foram enviados ofícios de requisição aos órgãos jurisdicionados,

complementados por reuniões semiestruturadas com gestores. Ademais, foi realizada visita técnica às operações de transbordo de cargas em Miritituba, no município de Itaituba/PA, para verificar, *in loco*, as condições de integração entre os modais rodoviário e hidroviário e os impactos das deficiências de infraestrutura sobre a logística e as comunidades locais.

66. Ao longo de toda a fase de execução, a equipe adotou abordagem participativa, por meio de Painel de Referência externo, Oficinas de Observação de Auditoria e encaminhamento do relatório preliminar aos jurisdicionados. Esses mecanismos, detalhados no Capítulo 4 deste relatório, tiveram por objetivo promover o diálogo técnico contínuo com gestores e partes interessadas, contribuindo para o refinamento dos achados e para a mitigação de divergências interpretativas.

67. Por fim, cumpre destacar que a análise do transporte de passageiros concentrou-se no segmento de competência federal, em razão dos limites constitucionais da atuação regulatória da União, o que representa limitação analítica relevante, dado que o transporte intermunicipal é quase 7 vezes maior que o federal. Ademais, o cenário regulatório esteve em evolução durante os trabalhos, com a entrada em vigor da Lei 15.190/2025, e publicação dos Decretos 12.600/2025 e 12.856/2026, por meio dos quais foram incluídos (e posteriormente revogados) empreendimentos hidroviários no Programa Nacional de Desestatização, exigindo atualização contínua das análises até o encerramento da fase de execução.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

69. Em decorrência da aplicação dos procedimentos de auditoria, foram identificados cinco achados de auditoria, descritos na sequência.

3.1 Desenho, indicadores e articulação institucional configuram fragilidades centrais que comprometem a política hidroviária.

Quadro 1. Resumo do achado 1.

| Elemento | Descrição |
|----------------------------|---|
| Situação encontrada | A política hidroviária federal carece de formalização em ato normativo próprio, de modelo lógico estruturado e de indicadores de resultado e impacto. Os três indicadores vigentes no PPA 2024-2027 (8876, 8669 e 8975) restringem-se a dimensões físicas. Instrumentos de coordenação interinstitucional criados anteriormente (CONAGH e GDRHs) foram extintos sem reposição, e a proposta de criação da CONAHIDRO tramita na Casa Civil desde dezembro de 2024 sem deliberação. Comunicação e participação cidadã são insuficientes, especialmente junto às comunidades ribeirinhas afetadas pelas intervenções planejadas. |
| Critérios | Art. 37 da Constituição Federal (princípios da legalidade e eficiência); Lei 14.600/2023, art. 41 (competências do MPor); Decreto 9.203/2017 (Política de Governança); RC-PP/TCU (peça 241); Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas; Guia <i>ex-ante</i> de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo (peça 254). |
| Evidências | Análise documental do PNT (Portaria MTPA 235/2018), PNL 2035 e PSH 2020-2023 (peças 243, 244); PPA 2024-2027 (Indicadores 8876, 8669 e 8975, peça 259, p. 85); manifestações dos jurisdicionados confirmando ausência de instâncias permanentes de coordenação (peças 41, p. 14; 45, p. 2; 71, p. 4; 88, pp. 5-6); entrevistas com gestores, especialistas, cidadãos e comunidades; Guia 'Fiscalizando com o Cidadão no Foco' (peça 253). |
| Causas | Ausência histórica de tratamento da matéria hidroviária como política de Estado; extinção precoce de instâncias colegiadas anteriores sem reposição estruturada; desarticulação entre os ciclos de planejamento estratégico (PPA) e tático (PSH); inexistência de incentivos institucionais ao desenho de indicadores de resultado; insuficiência de mecanismos de comunicação culturalmente adequados às populações ribeirinhas. |

Efeitos

Ações governamentais fragmentadas e sujeitas a descontinuidade; impossibilidade de mensurar a efetividade da política; insegurança jurídica que afasta investimentos privados; resistência social a intervenções hidroviárias decorrente de desinformação, com reflexos em judicializações e bloqueios; perpetuação da baixa participação do modal hidroviário na matriz de transportes (5,58% do TKU em 2017, peça 242, p. 19).

70. A política pública não constitui um fim em si mesma, mas um instrumento de intervenção estatal voltado ao enfrentamento de problemas públicos relevantes e à promoção de transformações desejadas na realidade social.

71. Nesse contexto, a adoção de boas práticas em políticas públicas, notadamente aquelas associadas ao desenho, à institucionalização e à governança, tem por objetivo ampliar a probabilidade de que a intervenção produza resultados e impactos socialmente relevantes.

72. Assim, conquanto a maior parte das boas práticas consolidadas em guias e referenciais técnicos não possua natureza impositiva, a qualidade do desempenho governamental, aferida em termos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, mostra-se fortemente associada ao grau de implementação desses mecanismos.

73. A ausência ou fragilidade desses aspectos condicionantes, portanto, tende a refletir baixo nível de maturidade da política pública, elevando os riscos de resultados aquém do esperado e de impactos limitados para a sociedade.

Ausência de abordagem institucionalizada da matéria como política de Estado.

74. No que se refere à política hidroviária, constatou-se que ela carece de desenho formalmente institucionalizado, de objetivos logicamente relacionados ao impacto socioeconômico almejado, de modelo lógico suficientemente estruturado e de sistema consistente de indicadores e metas que guiem a execução da política e possibilitem seu efetivo monitoramento e avaliação.

75. Observa-se que o desenvolvimento do setor é penalizado pela falta da oficialização da política em ato normativo (*lato sensu*). O ato normativo materializa a decisão pública, reduz riscos de descontinuidade, consolida responsabilidades, estrutura o processo decisório e oferece segurança jurídica para a formulação e execução da política. Sem essa formalização, a política tende a operar sem diretrizes claras, com maior vulnerabilidade a improvisações, instabilidade e fragilidades de governança.

76. Ante a falta de oficialização, a descontinuidade e a fragmentação das ações voltadas ao modal hidroviário foram uma constante ao longo dos últimos anos. Planejamentos setoriais anteriores como o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT, 2011), o Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH, 2013), o Plano Hidroviário Estratégico (PHE, 2013) e o Plano Nacional de Logística (PNL, 2018), não se desdobraram em medidas efetivas, conquanto suficientemente robustos para orientar a ação pública de fomento setorial.

77. Nesse contexto, a atuação governamental, no que tange ao aproveitamento do transporte hidroviário interior (THI), historicamente se limitou à realização de intervenções pontuais realizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no âmbito dos seus planos e programas voltados ao modal hidroviário (Plano Anual de Dragagem e Manutenção Aquaviária - PADMA; Plano de Monitoramento Hidroviário - PMH; Programa Nacional de Sinalização Aquaviária - PROSINAQUA; Programa de Eclusas - PROECLUSAS; e Programa de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte - IP4 - PROIP4), dissociadas de um planejamento tático e operacional orientativo e de um sistema de monitoramento e avaliação que assegurassem o direcionamento dessas ações para resolver o problema público considerado relevante.

78. Conforme sedimentado no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCP/TCU), são boas práticas de desenho de políticas públicas (peça 241, p. 49):

‘a) oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública;

- b) apresentar de forma clara e objetiva a teoria que sustenta a política, explicitando a forma como a política incide sobre as causas e os efeitos do problema;
- c) explicitar de forma clara os objetivos da política pública;
- d) elaborar modelo lógico que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados;
- e) **definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública;**
- f) explicitar a linha de base dos indicadores;
- g) projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo da política pública;
- h) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado;
- i) estabelecer frequência de verificação do desempenho da política;
- j) delimitar e caracterizar o público-alvo da política;
- k) definir critérios para priorização de beneficiários;
- l) incluir a política em portfólio oficial de políticas governamentais ativas.’

79. O reflexo imediato da ausência desses instrumentos é a perpetuação da baixa representatividade do modal hidroviário na matriz de transportes brasileira, medida em 5,58% em 2017, em Tonelada-Quilômetro Útil - TKU (peça 242, p. 19), ainda que seja o modal que reconhecidamente apresenta a melhor relação de custo por tonelada transportada para grandes distâncias. Essa realidade se apresenta em contramão aos objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação (Lei 10.233/2001), especialmente o constante no inciso I do art. 4º c/c o §1º.

‘Art. 4º São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:

I - dotar o País de infra-estrutura viária adequada;

...

§ 1º Define-se como infra-estrutura viária adequada a que **torna mínimo o custo total do transporte**, entendido como a soma dos custos de investimentos, de manutenção e de operação dos sistemas.’

Insuficiência e inadequação de objetivos, metas e indicadores associados.

80. Quanto à ausência de objetivos logicamente relacionados ao impacto social almejado, cumpre observar que a Política Nacional de Transportes (PNT), consolidada por meio da Portaria MTPA 235/2018, definiu para si princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos. Conforme registrado, a formalização de uma política pública para o setor busca impulsionar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e fortalecer a integração nacional e internacional.

81. A norma apresenta estratégias para todos os modos de transporte, dentre eles o modal aquaviário. Assim, há, na PNT, princípios, objetivos e diretrizes fundamentais aplicáveis à navegação interior (peça 244). Contudo, não se verificam medidas ou ações nos níveis tático e operacional.

82. A PNT tampouco especifica informações relacionadas a pontos de partida (referências iniciais), objetivos a serem atingidos ou prazos para seu cumprimento, propósitos específicos para cada uma das estratégias listadas ou até mesmo a distribuição de atribuições entre os agentes encarregados de implementar as estratégias.

83. O Plano Setorial Hidroviário (PSH, peça 243) supre parcialmente essas lacunas ao estabelecer, consoante o estabelecido no âmbito do processo de Planejamento Integrado de Transportes (PIT), sedimentado por meio da Portaria MINFRA 123/2020 e do Decreto 12.022/2024, o direcionamento para as ações de governo e da iniciativa privada, abrindo caminho para os seus detalhamentos de curto prazo.

84. Dessa forma, o PSH representa uma ferramenta central de planejamento tático para o transporte aquaviário, buscando identificar, avaliar e estabelecer prioridades para as ações, empreendimentos e iniciativas que devem ser implementadas no setor hidroviário ao longo do horizonte de curto e médio

prazos. Portanto, um dos objetivos declarados do PSH é identificar as ações que provoquem os efeitos transformadores na infraestrutura nacional mais aderentes aos objetivos setoriais e às prioridades estabelecidas para o plano.

Quadro 2. Objetivos da PNT a serem observados no PSH, no que couber.

Objetivos Estratégicos

Prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens

Garantir a segurança operacional em todos os modos de transportes

Promover a cooperação e a integração física e operacional internacional

Atuar como vetor do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país

Garantir a infraestrutura viária adequada para as operações de segurança e defesa nacional

Fonte: PSH (peça 243 p. 23)

Quadro 3. Objetivos do PSH.

Objetivos Táticos

Compatibilizar a capacidade do sistema de transporte hidroviário com demanda atual e a futura

Garantir a continuidade da navegação nas hidrovias

Melhorar a eficiência no deslocamento hidroviário

Promover a padronização normativa e desburocratização

Melhorar a segurança da navegação interior

Melhorar o ambiente institucional do setor hidroviário

Fonte: PSH (peça 243 p. 24)

85. Embora tenham sido declarados, nesse instrumento, objetivos setoriais, o próprio PSH reconhece expressamente que o planejamento proposto não é autossuficiente e deve ser complementado continuamente por duas etapas adicionais: o Planejamento Operacional, responsável por assegurar a execução efetiva das ações táticas, analisando alternativas e estabelecendo a melhor forma de implementação conforme o contexto; e as atividades de Gestão e Governança, que acompanham os resultados durante o desenvolvimento das ações táticas, verificando a adequação do plano e possibilitando ajustes, quando necessário. Ocorre que tais etapas, declaradas como essenciais pelo próprio plano, não foram adequadamente implementadas.

86. Segundo os gestores entrevistados, as mencionadas etapas adicionais são supridas por meio da elaboração das leis orçamentárias, do acompanhamento físico-financeiro do orçamento, bem como da inclusão e acompanhamento dos empreendimentos na carteira do Novo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC (peça 121, p. 3). De forma complementar, também é possível encontrar declaração de objetivos no Plano Geral de Outorgas (PGO, 2023, peça 245, p.5).

‘PGO:

Art. 6º A exploração das vias navegáveis ou potencialmente navegáveis e a prestação de serviços de transportes aquaviário, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

- I. dotar o País de infraestrutura aquaviária adequada;
- II. criar novas rotas e/ou reduzir custos;
- III. aumentar a oferta dos serviços de transportes;
- IV. garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;
- V. promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional; e
- VI. estimular a concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado;

VII. Harmonizar o transporte aquaviário com os preceitos dos usos múltiplos das águas.

PPA 2024-2027:

Objetivo Estratégico 1297: Promover o desenvolvimento, a eficiência, a qualidade, a competitividade e a segurança dos portos e transporte aquaviário, priorizando iniciativas que tenham foco no serviço adequado e que sejam inovadoras e baseadas na sustentabilidade socioambiental.

Objetivo Específico 0075: Aumentar a disponibilidade de instalações portuárias (IP4) nos municípios localizados às margens dos rios navegáveis.

Objetivo Específico 0107: Promover o adequado embarque e desembarque de cargas e passageiros, garantindo a disponibilidade, a acessibilidade e a perenidade das instalações portuárias (IP4).

Objetivo Específico 0108: Ofertar vias em condições adequadas para a navegação.’

87. Diante do exposto, constata-se a desarticulação entre níveis de planejamento. Considerando que os instrumentos analisados constituem a totalidade dos documentos formais de planejamento da política hidroviária atualmente vigentes, verifica-se que, conquanto possa ser observada uma pequena relação entre os documentos, não há o desdobramento lógico e sistemático dos objetivos setoriais em objetivos de médio e curto prazo com metas adequadas e prazos razoáveis para seu atingimento.

88. A análise comparativa dos seis objetivos táticos estabelecidos no PSH com os estabelecidos no âmbito do PPA revela que os três conjuntos de objetivos e indicadores atualmente definidos no PPA não são capazes de capturar adequadamente o desempenho da política em relação a diversos daqueles objetivos táticos.

89. Os empreendimentos incluídos no Novo PAC, embora representem investimentos concretos, não são apresentados como elementos de uma cadeia lógica que demonstre sua contribuição específica para as metas estabelecidas nos indicadores. O investimento mais relevante do Novo PAC relativo à navegação interior (em termos monetários), por exemplo, o derrocamento do Pedral do Lourenço, não contribui diretamente para a meta associada ao único objetivo específico relativo ao transporte hidroviário (objetivo específico 108 e indicador 8975, peça 259, p. 85), uma vez que o trecho Marabá-Tucuruí, onde se prevê a intervenção, já consta no cômputo da extensão das vias economicamente navegadas desde o relatório de Vias Economicamente Navegadas (VEN) de 2022 (peça 260, p. 16).

90. Consequentemente, perde-se a visão integrada da política pública, que passa a ser compreendida como um conjunto desarticulado de obras e investimentos, sem uma racionalidade sistêmica que justifique as escolhas realizadas e permita avaliar sua coerência e contribuição efetiva para os resultados esperados em cada nível de planejamento.

91. Há de se pontuar que o PSH referente ao ciclo 2020-2023 foi concluído apenas em fevereiro de 2025, após a elaboração do PPA 2024-2027, o que resultou em desarticulação temporal entre os instrumentos de planejamento. Contudo, não há qualquer impedimento para que seja estabelecido em documento próprio de planejamento operacional, de forma complementar, objetivos, metas e indicadores mais aderentes ao planejamento tático.

92. Relacionados aos objetivos, tampouco há o uso de indicadores e metas adequados e suficientes para orientar a implementação, o monitoramento e a avaliação da atuação pública voltada ao modal hidroviário em todas as suas dimensões de desempenho (eficiência, eficácia e efetividade). As metas e os indicadores para os objetivos específicos previstos no PPA 2024-2027 contemplam:

92.1. **Indicador 8876:** número de instalações portuárias implantadas. Metas: 79 unidades em 2024; 81 unidades em 2025; 86 unidades em 2026; e 86 unidades em 2027.

92.2. **Indicador 8669:** percentual de instalações portuárias (IP4) em operação. Metas: 100% para 2024; 87% para 2025; 87% para 2026; 87% para 2027.

92.3. **Indicador 8975:** extensão (em km) das hidrovias economicamente navegadas. Metas: 19.870 km em 2024; 20.580 km em 2025; 21.300 km em 2026; 22.000 km em 2027.

93. Conceitualmente, cada indicador retrata apenas uma dimensão específica do objeto que está sendo monitorado ou avaliado. Assim, é imprescindível que seja estabelecida uma pluralidade de indicadores, que se complementem mutuamente para cada objeto de interesse, viabilizando uma análise completa do seu desenvolvimento. Assim versa o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RC-PP/TCU) em referência ao Guia de avaliação do governo federal (peça 241, p. 53):

‘Destaca-se que o desenho da política pública deve ser orientado para avaliação. Ou seja, já no próprio desenho deve haver a previsão de elementos para que a política seja futuramente passível de avaliação. Assim, deve ser verificado se há indicadores objetivos para avaliar as dimensões de eficácia, eficiência e efetividade. “É importante que sejam estabelecidos indicadores suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, quanto a todas as três dimensões avaliativas”.’

94. A ausência de indicadores de resultado e de impacto compromete fundamentalmente a capacidade de avaliar se os produtos entregues estão gerando as transformações desejadas na realidade socioeconômica. Não há, por exemplo, indicadores que mensurem a redução efetiva dos custos de transporte de cargas, o aumento do volume de carga transportada por hidrovias, a geração de empregos no setor, a contribuição para a redução de emissões de gases de efeito estufa, ou os impactos sobre o desenvolvimento regional. Tais lacunas impossibilitam uma avaliação abrangente da efetividade da política.

95. Sem indicadores adequados e suficientes, não há como verificar se os recursos estão sendo empregados de maneira eficiente, se as ações estão produzindo os resultados pretendidos ou se tais resultados estão gerando impactos positivos para a sociedade. A ausência dessas métricas compromete a *accountability*, dificulta a tomada de decisão baseada em evidências e aumenta o risco de desperdício de recursos.

96. Dessa forma, constata-se que a política hidroviária brasileira não foi formulada com a clareza necessária de objetivos e de metas específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e definidas no tempo, de forma a guiar sua execução e permitir a adequada avaliação de seu desempenho ao longo do tempo. Nota-se que, conquanto existam instrumentos formais de planejamento, há significativa desarticulação entre os níveis tático e operacional, ausência de processos operacionais formalizados e insuficiência metodológica dos indicadores e das metas existentes.

Governança fragmentada.

97. No que tange à governança, verificou-se que os poucos mecanismos de articulação institucional existentes operam de forma episódica, fragmentada, e muitas vezes sem caráter permanente, sem ampla representatividade e sem atribuições claramente definidas, o que fragiliza a coordenação entre os diversos órgãos e entidades envolvidos na formulação, regulação, implementação e fiscalização da política.

98. A estruturação da governança e gestão é fase subsequente ao desenho da política e está associada à definição dos arranjos institucionais e à elaboração da estratégia de implementação da política pública. Ela é fundamental para que a política seja executada de forma eficiente, eficaz e efetiva. Sobre esse aspecto também não se verificaram as boas práticas consolidadas no âmbito do RC-PP/TCU (peça 241, p. 58):

São boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas:

‘a) a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, *accountability*, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas;

b) a elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração.’

99. De maneira semelhante, o Decreto 9.203/2017, art. 5º, estabelece que são mecanismos para o exercício da governança pública:

‘II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e **alinhamento entre organizações e partes interessadas**, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.’

100. Como apontado no âmbito do levantamento sobre as ações e políticas públicas para aproveitamento das hidrovias interiores (TC 047.274/2020-4), a política para o transporte hidroviário interno requer a participação de diversos órgãos e instituições. Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação/Ministério de Portos e Aeroportos, DNIT, ANTAQ, Marinha do Brasil, Ibama, Agência Nacional de Águas, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, além de governos estaduais, municipais e entidades ligadas ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Todos desempenham algum papel que é influenciado ou exerce influência sobre a política hidroviária.

101. Cada uma dessas organizações possui atribuições específicas que abrangem desde o planejamento até a fiscalização, passando pelo licenciamento ambiental, regulação e segurança da navegação. Essa diversidade de participantes, embora esperada em uma política de natureza necessariamente intermodal e intersetorial, torna ainda mais crucial a existência de mecanismos robustos de coordenação capazes de promover coerência, alinhamento estratégico e integração contínua entre os órgãos e entidades.

102. Não obstante a importância da coordenação, as informações obtidas junto aos órgãos indicam que a coordenação na política hidroviária ocorre de modo fragmentado, episódico e frequentemente relacionado a temas específicos. Destarte, conquanto haja ações relevantes, como comitês temáticos, encontros técnicos e iniciativas conjuntas sobre licenciamento, sinalização e padrões operacionais, tais medidas não constituem estruturas permanentes (peças 41, p. 14; 45, p. 2; 64, p. 4; 71, p. 4; e 88, p. 5).

103. Na prática, funcionam como soluções pontuais acionadas diante de projetos ou problemas emergentes. A ausência de uma instância estável, com atribuições definidas e atuação contínua, fragiliza a coerência das ações governamentais e limita a capacidade de coordenação estratégica desejável para uma política nacional de infraestrutura de longo prazo.

104. Nesse cenário, os processos decisórios deixam de seguir uma trajetória linear, previsível e orientada por planejamento previamente pactuado. A inexistência de coordenação institucional estruturada faz com que decisões sejam reiteradamente revistas, condicionadas a negociações *ad hoc* e submetidas a sucessivas reavaliações por diferentes órgãos, muitas vezes com competências sobrepostas ou mal delimitadas. Como resultado, projetos enfrentam atrasos sucessivos, retrabalho e aumento de custos, comprometendo a eficiência administrativa, a segurança jurídica e a efetividade da política pública.

105. A necessidade de aperfeiçoamento da gestão, no que se refere à articulação interinstitucional, é, inclusive, parte das estratégias de atuação governamental estabelecidas pela PNT para o modo aquaviário (peça 244, p. 23):

‘9. Aperfeiçoar a gestão do transporte hidroviário interior por meio da implementação do Comitê Nacional de Gestão Hidroviária (CONAGH) e dos Grupos de Desenvolvimento Regional Hidroviário (GDRHs).

(...)

23. Articular, de modo interinstitucional, visando à segurança nas hidrovias e a ampliação da capacidade.’

106. Sobre os mencionados Comitê Nacional de Gestão Hidroviária (CONAGH) e Grupos de

Desenvolvimento Regional Hidroviário (GDRHs), pontua-se que eles foram extintos antes mesmo de atingir nível relevante de maturidade ou consolidação setorial.

107. Nesse contexto, importa mencionar a proposição de criação da Comissão Nacional das Autoridades de Transporte Hidroviário - CONAHIDRO - e dos Conselhos Hidroviários, encaminhada pelo MPor, desde dezembro de 2024, à Casa Civil da Presidência da República para anuência prévia, segundo o rito estabelecido pela Portaria CC/PR 704/2024 (peça 88, p. 6).

‘Em resumo, a proposição da Comissão Nacional de Autoridades Hidroviárias - Conahidro, visa a instituição de um colegiado com a finalidade de propor, coordenar e avaliar medidas de eficiência relacionadas às atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas no que concerne às hidrovias federais.

Já a proposição dos Conselhos Hidroviários, que não possui qualquer grau de subordinação ou vinculação ao Conahidro, e visa a instituição de um colegiado de discussão específico para cada hidrovia federal, criada por ato do Ministério de Portos e Aeroportos, e contará com a participação de órgãos públicos federais, estaduais, além de representantes dos armadores, embarcadores e trabalhadores fluviários.’

108. A iniciativa do MPor tem o potencial para suprir as necessidades de coordenação atualmente ausentes na política hidroviária e contribuir para a melhoria da governança setorial, reduzindo assimetrias de informação, promovendo o alinhamento estratégico entre os órgãos envolvidos e assegurando maior coerência entre ações de planejamento, regulação, execução e fiscalização. Ademais, instâncias permanentes de coordenação aumentam a previsibilidade das políticas públicas, melhorando o ambiente institucional-regulatório e fortalecendo a segurança jurídica, aspecto este muito caro para a política, haja vista seu recente direcionamento para o investimento privado a partir de concessões hidroviárias.

109. Contudo, é importante ressaltar a necessidade de representação de órgãos e entidades relacionadas às políticas socioambientais nessas instâncias de coordenação, uma vez que os componentes sociais e ambientais têm sido os principais fatores que influenciam a falta de segurança jurídica de intervenções hidroviárias. Como o próprio Ibama listou como um dos principais entraves nos processos de licenciamento de hidrovias (peça 41, p. 3):

‘Judicialização e conflitos socioambientais que, não raramente, resultam em paralisações ou condicionamentos adicionais, demandando esforços extras para atendimento de decisões judiciais e manifestação em ações civis públicas, o que estende os prazos de conclusão dos processos.’

110. O Quadro 'a seguir apresenta algumas das complicações socioambientais ligadas à implementação da política hidroviária, consolidando informações apresentadas pelos jurisdicionados (peças 41 a 58):

Quadro 4. Síntese das complicações socioambientais ligadas a intervenções em vias navegáveis.

| Projeto | Dificuldade Central | Impacto/Situação Atual |
|--|--|---|
| Via Navegável do Rio Tocantins (Derrocamento) | Complexidade, ausência de consulta prévia (Convenção 169/OIT). | Processo de licenciamento levou cerca de 10 anos (LP em 2022, LI em 2025). |
| Hidrovia do Rio São Francisco (Dragagem) | Atraso na emissão do Termo de Referência Específico (TRE) devido à necessidade de complementação solicitada pelo IPHAN. Além disso, o licenciamento anterior expirou em 2002 e o IBAMA exigiu a elaboração de novo | Atraso na fase inicial do licenciamento. Exigência de novas contratações de estudos ambientais. |

| | | |
|---|---|--|
| | EIA/RIMA mesmo em trecho já licenciado. | |
| Hidrovia do Rio Paraguai (Tramo Norte) | A renovação da Licença de Operação (LO 18/1998) foi postergada por ausência do Relatório Consolidado de Atendimento às Condições, tendo sido apresentado apenas o Plano de Gestão Ambiental (PGA) e o Relatório Anual, considerados insuficientes. | Processo de renovação em análise. Dragagens condicionadas à manifestação do ICMBio e da FUNAI em 2021 devido à localização entre o Parque Nacional do Pantanal Matogrossense e a Terra Indígena Guató. |
| Lagoa Mirim | Processo iniciado em 2010, marcado por diversas exigências de ajustes aos estudos ambientais, inclusive com o encerramento contratual da empresa responsável. | Licença Prévia (LP 681/2023) emitida apenas em 2023, após nova contratação de estudos. |
| Tramo Sul da Hidrovia do Paraguai | Tentativas frustradas de delegação de competência ao Estado. Em 2025, o IBAMA emitiu Termo de Referência específico para elaboração de EIA/RIMA, que ainda está em fase de contratação. O MMA solicitou cautela e maior prazo de avaliação devido à alta sensibilidade do Bioma Pantanal e a preocupação com derrocamento e dragagem. | O processo de licenciamento está em fase inicial (contratação do EIA/RIMA) após tentativas frustradas desde 2021. |

Fonte: elaboração própria.

111. Dessa forma, questões socioambientais, hoje frequentemente tratadas de forma reativa e fragmentada, poderão ser discutidas com a profundidade exigida desde as etapas iniciais de planejamento, harmonizando expectativas, reduzindo assimetrias de informação e prevenindo judicializações que historicamente atrasam ou inviabilizam projetos.

112. Iniciativa semelhante já existe no contexto do setor elétrico, conforme se extrai da Portaria MME 2015/2020:

‘Art. 6º A EPE deverá submeter para fins de aprovação por parte do Ministério de Minas e Energia, com ou sem modificações, documento sobre critérios e procedimentos para a elaboração de Estudos de Planejamento da Transmissão de que trata o art. 2º, inciso II, bem como documento sobre as Diretrizes para a elaboração dos Relatórios Técnicos que subsidiam a instrução dos Leilões de Sistemas de Transmissão.

(...)

Art. 7º A qualquer tempo, a EPE poderá propor à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético a atualização dos documentos de que trata o art. 6º.

§ 1º Sem prejuízo de outras oportunidades de aprimoramentos, as propostas de atualizações deverão buscar, dentre outros, o alcance dos seguintes objetivos:

(...)

VI - **envolvimento prévio com o órgão ambiental licenciador** e, se necessário, potenciais órgãos envolvidos, **visando antecipar as questões socioambientais** possíveis de serem tratadas na etapa de elaboração dos Estudos de Planejamento da Transmissão, para empreendimentos considerados estratégicos e, também, aqueles localizados em regiões densamente ocupadas ou de elevada sensibilidade socioambiental;'

Falhas na comunicação e na participação cidadã.

113. Por fim, ressalta-se a assimetria informacional como um dos principais desafios associados à dimensão da comunicação na governança da política pública hidroviária, especialmente considerando a dimensão territorial e a diversidade cultural, étnica e linguística dos povos e comunidades potencialmente impactadas pela política hidroviária.

114. Com efeito, as populações ribeirinhas, pescadores, transportadores fluviais e comunidades tradicionais frequentemente desconhecem a amplitude e profundidade das intervenções planejadas, bem como os reais impactos do maior aproveitamento dos rios para a navegação. Informações cruciais sobre obras de dragagem e derrocagem, alterações no regime de navegação, impactos na segurança da navegação tradicional, eventual cobrança de tarifas e efeitos sobre a biodiversidade local permanecem obscuras ou são apresentadas em linguagem técnica inacessível.

115. Entrevistas conduzidas com cidadãos, associações e acadêmicos demonstraram haver desconhecimento sobre aspectos fundamentais dos projetos ou reprodução de informações manifestamente falsas, revelando que a comunicação governamental não atingiu adequadamente seus destinatários.

116. O desconhecimento sobre planos, métodos e impactos cria lacunas informacionais preenchidas por especulações e boatos. Nesse sentido, proliferam-se mitos sobre as reais intenções do poder público: temores sobre desapropriações, destruição de modos de vida tradicionais, privatização dos rios, cobrança de pedágios ou catástrofes ambientais. Essa desinformação gera desconfiança institucional e resistência à execução da política, manifestada em protestos, bloqueios, judicializações e denúncias.

117. Assim, a estratégia de comunicação constitui falha sistêmica de governança que compromete a legitimidade democrática, a segurança jurídica, a efetividade das intervenções, a equidade no tratamento dos vulneráveis e a sustentabilidade de longo prazo. Sem processos comunicacionais adequados, tempestivos, culturalmente sensíveis e efetivamente monitorados, a participação social resta esvaziada de substância, transformando-se em ritual formal que não produz os efeitos pretendidos.

118. A superação desse desafio exige reconhecer que comunicação não é apêndice da política, mas componente constitutivo da governança. Requer investimento em capacidades institucionais, protocolos claros, recursos adequados, temporalidade apropriada e, fundamentalmente, **compromisso genuíno com o princípio de que aqueles cujas vidas serão afetadas têm direito de compreender, questionar e influenciar decisões que moldarão seus territórios e modos de vida.**

119. Mais do que isso, impõe-se demonstrar objetivamente como os benefícios decorrentes das intervenções hidroviárias serão apropriados pelas populações diretamente afetadas. Não basta afirmar que a política produzirá ganhos difusos para a economia nacional; é necessário explicitar em que medida tais ganhos se converterão em melhorias concretas para ribeirinhos, pescadores, transportadores locais e comunidades tradicionais, seja por meio de geração de renda, ampliação do acesso a serviços públicos (saúde, educação, entre outros), aumento da segurança da navegação,

redução de custos logísticos regionais ou investimentos compensatórios e estruturantes nos territórios impactados.

120. A legitimidade da política exige, portanto, **transparência quanto à distribuição dos ônus e dos bônus**, com demonstração de que os benefícios previstos são, no mínimo, proporcionais aos impactos socioambientais suportados e que existem mecanismos efetivos para assegurar sua materialização. Sem essa demonstração, a promessa de desenvolvimento permanece abstrata, fragilizando a confiança pública e ampliando o risco de contestação social e judicial.

Síntese.

121. A política hidroviária brasileira apresenta baixo grau de maturidade institucional, decorrente de fragilidades no desenho, na definição de objetivos, na estrutura de indicadores e nos mecanismos de governança e articulação interinstitucional. A ausência de formalização normativa, o desdobramento insuficiente entre os níveis estratégico, tático e operacional, a limitação dos indicadores a dimensões predominantemente físicas e a atuação fragmentada dos órgãos envolvidos comprometem a capacidade do Estado de planejar, implementar, monitorar e avaliar a política de forma integrada e orientada a resultados. Essas deficiências reduzem a transparência, dificultam a *accountability*, elevam os riscos de ineficiência e limitam a efetividade das intervenções, contribuindo para a persistente subutilização do modal hidroviário e para a perda de oportunidades de geração de benefícios econômicos, sociais e ambientais para o país.

Propostas de encaminhamento.

122. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se:

i) Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir instâncias colegiadas permanentes de coordenação do setor hidroviário, com as finalidades de:

i.1) articular os atores envolvidos na formulação, regulação, implementação, fiscalização, monitoramento e avaliação da política pública, inclusive aqueles responsáveis pelas avaliações e expedição de licenças ambientais; e

i.2) articular, nas bacias hidrográficas onde houver significativa complexidade socioambiental, entidades públicas, privadas e comunidades locais de modo a ampliar a transparência, a participação social e reduzir a assimetria de informações entre os órgãos formuladores e as populações diretamente afetadas.

ii) Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 3º, incisos II e IV e VII, da Lei 14.600/2023, que avalie a conveniência e a oportunidade de institucionalizar a política pública hidroviária mediante instrumento normativo pertinente, de modo a:

ii.1) conferir estabilidade, continuidade e previsibilidade às ações governamentais voltadas ao setor;

ii.2) estabelecer, de forma clara, objetivos, metas e indicadores associados à política pública, bem como delimitar os responsáveis, a forma e os momentos em que deve ocorrer a avaliação de sua eficiência, eficácia e efetividade, promovendo a transparência e a *accountability*; e

ii.3) reduzir assimetrias interpretativas e conferir maior segurança jurídica ao planejamento, ao financiamento das ações do setor e à implementação de empreendimentos de infraestrutura hidroviária.

3.2. A baixa implementação de infraestruturas hidroviárias e a limitada integração modal contribuem para o Custo Brasil, com impactos mais intensos na região amazônica.

Quadro 5. Resumo do achado 2.

| Elemento | Descrição |
|----------------------------|--|
| Situação encontrada | Dos mais de cinquenta empreendimentos hidroviários previstos nos principais planos nacionais ao longo da última década, apenas três foram concluídos até 2020, com pouco mais de 3% dos investimentos planejados materializados em obras entregues (peça 248, p. 8). A integração rodoviária em Miritituba/PA é precária, com filas quilométricas de caminhões gerando elevação de custos e externalidades negativas às comunidades locais. O Plano de Monitoramento Hidroviário (PMH) tem abrangência e profundidade limitadas, deixando extensas áreas sem monitoramento regular. As secas extremas de 2023 e 2024 converteram a insuficiência estrutural em crise logística e social de grande magnitude na Amazônia. |
| Critério | Lei 10.233/2001, art. 4º, I e §1º (infraestrutura viária adequada como aquela que minimiza o custo total do transporte); Portaria MTPA 235/2018, arts. 3º, V e 5º, I (PNT — eficiência logística e sistema viário integrado); Decreto 12.022/2024 (PIT — compatibilização e articulação intermodal); Portaria MINFRA 123/2020; PNL 2035 e PSH. |
| Evidências | Estudo sobre desempenho orçamentário e governança dos projetos hidroviários (peça 248, p. 8); inspeção física em Miritituba/PA (registro de filas e impactos logísticos); dados do DNIT sobre execução do PMH e insuficiência de séries hidrológicas; manifestações dos jurisdicionados sobre impactos das secas de 2023-2024; estudos MPor (redução de até 50% nos custos em trajetos longos) e ANEC (redução superior a 20% no custo/tonelada com uso parcial da navegação interior, peça 247, p. 2). |
| Causa | Fragilidades no planejamento setorial integrado; ausência de visão sistêmica de corredores logísticos; desarticulação entre investimentos rodoviários e hidroviários; monitoramento hidrológico insuficiente; morosidade e imprevisibilidade do licenciamento ambiental; fragmentação histórica do planejamento, sem institucionalização da política em ato normativo permanente. |
| Efeito | Elevação dos custos logísticos nacionais e redução da competitividade de cadeias produtivas; paralisações recorrentes da navegação e crises logísticas em períodos de estiagem; isolamento de comunidades ribeirinhas e comprometimento do abastecimento de bens essenciais; subaproveitamento do potencial produtivo em regiões dependentes do modal fluvial; emissões evitáveis de gases de efeito estufa pelo uso excessivo do transporte rodoviário. |

123. O Custo Brasil pode ser entendido como o conjunto de barreiras estruturais, burocráticas e econômicas que elevam custos e inibem novos investimentos, comprometendo diretamente a competitividade do ambiente de negócios no país.

124. Esses entraves manifestam-se de forma ainda mais intensa na região amazônica, onde os custos adicionais associados ao exercício de atividades econômicas e sociais, resultantes de características físicas, logísticas e sociais particulares da região, são comumente denominados, no ambiente das políticas públicas, de ‘custo amazônico’ ou ‘fator amazônico’.

125. Nesse contexto, a baixa implementação de infraestruturas hidroviárias e a limitada integração do transporte fluvial com os demais modais configuram um problema de natureza dual. Por um lado, comprometem a eficiência logística e a competitividade da produção nacional, especialmente no escoamento de *commodities* destinadas ao mercado externo. Por outro, impõem restrições significativas à população residente em áreas dependentes do transporte fluvial, dificultando o acesso regular, e a custos razoáveis, a bens e serviços públicos essenciais.

126. Estudos técnicos elaborados pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) indicam que, em trajetos de longa distância, o transporte hidroviário pode apresentar custos até 50% inferiores aos do transporte rodoviário. De forma convergente, relatório da *European Conference of Ministers of Transport* (ECMT) destaca que a navegação interior combina elevadas economias de escala e alta

eficiência energética, permitindo o transporte de uma tonelada de carga por 127 km com um litro de combustível, desempenho superior ao do modal ferroviário (97 km) e do rodoviário (50 km). Essa característica resulta no menor custo por tonelada-quilômetro (t-km), especialmente para cargas a granel (peça 246, p. 120).

127. No mesmo sentido, estudos do *International Council on Clean Transportation* (ICCT) apontam que, em distâncias superiores a 1.000 km, o transporte hidroviário apresenta o menor custo médio, da ordem de US\$ 0,01 por t-km, seguido pelo ferroviário (aproximadamente US\$ 0,04 por t-km), enquanto o rodoviário se revela substancialmente mais oneroso (cerca de US\$ 0,12 por t-km). Essa diferença decorre, principalmente, da maior eficiência energética e da elevada capacidade de carga dos modais hidroviário e ferroviário, em comparação ao transporte rodoviário.

128. Ressalte-se que a magnitude da vantagem logística associada ao uso de hidrovias em relação aos demais modais depende de múltiplos fatores, tais como as características físicas dos corpos hídricos, a escala e a regularidade da demanda, o grau de integração logística e os custos de transbordo, as condições das infraestruturas alternativas (rodoviárias e ferroviárias), bem como aspectos relacionados a custos de capital e financiamento. Em razão dessa multiplicidade de variáveis, não é possível, no âmbito deste trabalho, quantificar o impacto direto da baixa utilização do modal hidroviário sobre o Custo Brasil.

129. O **Anexo Técnico - Custo Brasil**, demonstra, de forma mais aprofundada, como a subutilização do potencial hidroviário perpetua e amplifica o chamado Custo Brasil, destacando que essa subutilização não decorre de limitações técnicas ou de demanda, mas de fragilidades institucionais e de política pública que impedem a internalização de ganhos logísticos, ambientais e sociais amplamente documentados.

130. A título ilustrativo, e em consonância com as evidências técnicas anteriormente mencionadas, estudo promovido pela Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), ao analisar a exportação de grãos do município de Sorriso/MT com destino à China, estimou em R\$ 103 por tonelada o custo do frete interno realizado exclusivamente por meio do transporte rodoviário até o Porto de Santos. Para o mesmo fluxo logístico (Sorriso/MT - China), o estudo apurou custo de R\$ 82 por tonelada quando considerada a utilização parcial da navegação interior, no trecho Itaituba-Barcarena/PA, em combinação com outros modais. Tal comparação evidencia, ainda que em caráter não exaustivo, uma redução superior a 20% no custo por tonelada do transporte interno, reforçando o potencial do modal hidroviário para a mitigação dos custos logísticos associados ao Custo Brasil (peça 247, p. 2).

Imprevisibilidade e insuficiência da infraestrutura hidroviária e suas conexões.

131. Assim, o conjunto de evidências e estudos disponíveis converge no sentido de que existe uma vantagem logística relevante associada ao transporte hidroviário. Apesar disso, o que se observa é que essa vantagem **não vem sendo plenamente explorada no país**, especialmente em regiões onde esse modal poderia exercer papel estruturante na redução de custos logísticos, na promoção do desenvolvimento econômico e social, bem como na integração regional.

132. Apesar de o Brasil dispor de uma das maiores redes hidrográficas do mundo, com extensos rios naturalmente navegáveis, apenas parcela limitada (cerca de 1/3) desse patrimônio natural é efetivamente utilizada para o transporte regular de cargas. Essa configuração indica desalinhamento entre a dotação natural do território nacional e as escolhas estruturais que historicamente orientaram a logística de transportes. Diversas vias navegáveis interiores, algumas inclusive com reconhecido potencial estratégico, permanecem à margem dos principais fluxos econômicos, sem integração efetiva às cadeias logísticas nacionais e internacionais.

133. Mesmo nos trechos onde há navegação comercial estabelecida, verificam-se restrições recorrentes à navegabilidade, com registros de paralisações totais ou parciais em grande parte das principais vias navegáveis interiores do país.

134. No que se refere à integração modal, a equipe de auditoria constatou, em visita técnica às operações de transbordo de cargas em Miritituba, distrito de Itaituba/PA, evidências materiais dos efeitos adversos da falta de coordenação entre investimentos rodoviários e hidroviários. A

precariedade do acesso pela BR-163 aos terminais localizados às margens do Rio Tapajós tem provocado a formação recorrente de filas quilométricas de caminhões, com paralisação das operações logísticas, aumento expressivo do tempo de espera e elevação dos custos de transporte.

135. Além dos impactos operacionais, observou-se a ocorrência de externalidades negativas relevantes sobre as comunidades locais, tais como excesso de poeira, fumaça e ruído, bem como comprometimento da mobilidade urbana. Soma-se a isso o excessivo tempo de espera imposto aos caminhoneiros, que, ao favorecer a formação de filas prolongadas e a permanência de veículos nas áreas urbanas e periurbanas, contribui para a degradação das condições de trabalho desses profissionais e para a consolidação de um ambiente propenso a conflitos e a situações de insegurança, com impactos sobre a convivência social local. Segundo *stakeholders* e gestores entrevistados, situação similar pode ser identificada nas operações de transbordo em Porto Velho/RO, no contexto da integração logística com o Rio Madeira.

136. De acordo com a Política Nacional de Transportes, instituída pela Portaria MTPA 235/2018, a atuação estatal no setor de transportes deve orientar-se pela eficiência logística (art. 3º, V), pela redução dos custos logísticos e do aumento da competitividade, mediante a oferta de um sistema viário integrado, eficiente e seguro (art. 5º, I).

137. Em consonância, a Lei 10.233/2001 estabelece, como objetivo essencial do Sistema Nacional de Viação, dotar o País de infraestrutura viária adequada, entendida como aquela capaz de minimizar o custo total do transporte, considerado o conjunto dos modais e das cadeias logísticas envolvidas (art. 4º, I e §1º).

138. No âmbito do Planejamento Integrado de Transportes (PIT), o Decreto 12.022/2024 dispõe que o planejamento setorial deve assegurar a compatibilização, a consistência e a articulação entre os diferentes modais, com vistas à identificação e priorização de projetos integrados, organizados sob a ótica de corredores de transportes. Esse comando é reforçado pelos instrumentos que integram o PIT, notadamente o Plano Nacional de Logística (PNL) e o Plano Setorial Hidroviário (PSH), os quais reconhecem a necessidade de coordenação entre investimentos interdependentes, de modo a evitar soluções isoladas que comprometam a eficiência sistêmica da logística nacional.

139. O descasamento verificado entre os objetivos político-normativos estabelecidos para a política pública e a realidade observada na utilização da navegação interior decorre de um conjunto de fragilidades estruturais e institucionais que, de forma combinada, têm limitado a efetividade das ações governamentais no setor.

140. Em especial, constatou-se a recorrente dificuldade de converter os diversos instrumentos de planejamento setorial existentes em infraestruturas hidroviárias efetivamente implantadas, associada à insuficiente coordenação de investimentos em empreendimentos interdependentes. Tal situação revela deficiências no planejamento executivo, na priorização de projetos e na articulação entre os diferentes entes e políticas setoriais envolvidos.

141. Estudo técnico que analisou o desempenho orçamentário e a governança na gestão de projetos associados ao setor hidroviário (peça 248, p. 8) indicou que, dos mais de cinquenta empreendimentos hidroviários previstos nos principais planos nacionais ao longo da última década, apenas três foram efetivamente concluídos até o ano de 2020, enquanto pouco mais de 3% dos investimentos planejados se materializaram em obras entregues, evidenciando baixo grau de execução física das intervenções previstas.

142. A imprevisibilidade e a demora nos processos de licenciamento ambiental constituem outro fator relevante para o subaproveitamento do potencial hidroviário. O caso do derrocamento do Pedral do Lourenço, cujo licenciamento se estende por mais de uma década, ilustra como a ausência de maior previsibilidade e coordenação institucional tem postergado a implementação de intervenções estruturantes essenciais à navegabilidade, limitando o aproveitamento econômico de importantes corredores fluviais. O licenciamento ambiental é tratado de forma específica em seção própria deste relatório.

143. Adicionalmente, a insuficiência de monitoramento hidrológico contínuo e abrangente compromete tanto o planejamento de médio e longo prazos quanto a operação cotidiana da navegação

interior. A carência de dados hidrológicos confiáveis e tempestivos inviabiliza a realização de estudos técnicos para o aproveitamento comercial das vias navegáveis, dificulta o planejamento preventivo de dragagens e aumenta a imprevisibilidade operacional, fatores que, em conjunto, reduzem a atratividade do modal hidroviário.

144. Embora o Plano de Monitoramento Hidroviário (PMH) tenha representado avanço relevante ao estruturar a coleta e a organização de dados hidrológicos, sua abrangência e qualidade informacional permanecem insuficientes frente às demandas do setor. O Plano contempla apenas cinco vias navegáveis federais (Madeira, Tapajós, Tocantins, São Francisco e Paraguai), deixando extensas áreas com potencial hidroviário sem monitoramento regular. Além disso, mesmo nos trechos cobertos, persistem lacunas quanto à quantidade, à tempestividade e à disponibilidade das informações.

145. Por fim, a fragmentação histórica do planejamento hidroviário, associada à ausência de institucionalização da política pública por meio de ato normativo de caráter permanente, tem comprometido a continuidade das ações e a previsibilidade do financiamento do setor. Embora instrumentos de planejamento em elaboração, como o PNL 2050, prometam atribuir maior relevância à navegação interior, o plano atualmente vigente (PNL 2035) ainda não internaliza de forma efetiva o potencial do modal hidroviário na estrutura logística nacional, perpetuando a priorização de corredores predominantemente rodoviários e ferroviários.

Efeitos socioeconômicos associados.

146. As fragilidades estruturais e institucionais descritas produzem efeitos diretos e mensuráveis sobre a regularidade da navegação interior, a eficiência logística e os custos de transporte.

147. No Rio Tapajós, a redução recorrente do nível das águas no período de estiagem já inviabilizou a operação plena dos comboios de barcas, impondo restrições de calado, navegação com cargas reduzidas ou, em determinados períodos, a interrupção temporária do transporte fluvial, com impacto imediato sobre os custos de frete.

148. Fenômeno semelhante já foi observado no Rio Madeira e na Hidrovia do Paraguai, onde estiagens severas já provocaram reduções superiores a 50% nos volumes transportados em determinados trechos, paralisações de exportações, elevação abrupta dos custos logísticos e prejuízos a operadores e produtores.

149. No contexto amazônico, a seca extrema verificada nos anos de 2023 e 2024 expôs de forma particularmente aguda a vulnerabilidade estrutural da logística regional, materializando e potencializando o 'Custo Amazônico'. A elevada dependência do transporte fluvial, combinada à ausência de previsões hidrológicas robustas e tempestivas resultou em respostas predominantemente reativas, quando os níveis dos rios já se encontravam em patamares críticos, convertendo um evento climático adverso em crise logística de grande magnitude.

150. Nesse cenário, trechos essenciais das vias navegáveis tornaram-se temporariamente intransitáveis, resultando no isolamento de comunidades ribeirinhas, na interrupção do abastecimento regular de insumos, combustíveis e alimentos e na elevação abrupta dos custos de produção e de transporte para o setor produtivo regional.

151. Para as populações ribeirinhas, os efeitos mostraram-se ainda mais severos, com comprometimento significativo do acesso a serviços públicos essenciais, alimentos, medicamentos e mobilidade, evidenciando que a crise hídrica assumiu também contornos sociais relevantes, para além de seus impactos econômicos.

Figura 6. Impacto das secas dos rios na logística e nas populações dependentes do transporte fluvial.



152. Finalmente, um efeito indireto do problema identificado é o subaproveitamento do potencial produtivo, uma vez que a disponibilidade de verdadeiras hidroviárias, acompanhadas de previsibilidade operacional, têm o potencial de estimular a produção em regiões onde ela atualmente é inviável em função dos custos logísticos envolvidos. De modo semelhante, o problema em tela também inibe o aumento da produção onde as capacidades de transporte já estão saturadas ou onde o custo marginal de produção é ligeiramente maior que o custo logístico atual.

Síntese

153. Diante desse conjunto de efeitos, verifica-se que a baixa implementação de infraestruturas hidroviárias, associada às falhas de integração intermodal, ao caráter reativo de dragagens, à insuficiência do monitoramento hidrológico, às incertezas no licenciamento ambiental e à fragmentação do planejamento setorial, tem contribuído de forma direta para a elevação dos custos logísticos nacionais. Na Amazônia, onde a dependência do transporte fluvial é estrutural, essas fragilidades assumem gravidade ainda maior, convertendo oscilações hidrológicas em crises logísticas, econômicas e sociais, em prejuízo do desenvolvimento regional, do abastecimento de populações vulneráveis e do desenvolvimento sustentável da região.

154. Quanto à integração modal, importa mencionar que, conquanto o tema extrapole a esfera de atuação exclusiva dos órgãos responsáveis pela política hidroviária, por envolver competências de outras pastas ministeriais e de distintos entes federativos, tal circunstância não deve elidir a responsabilidade dos atores do setor em exercer papel coordenador, indutor e articulador na superação dos gargalos identificados. A ausência de acessos terrestres adequados e de soluções integradas de conexão compromete diretamente o desempenho do transporte hidroviário, reduzindo seus ganhos potenciais de escala e eficiência. Ademais, ao gerar impactos sociais adversos nas localidades afetadas, essa desarticulação **fragiliza a legitimidade social do modal e compromete sua aceitação pública, limitando a expansão sustentável das hidroviárias no País.**

Propostas de encaminhamento.

155. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se:

i) Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPr) e ao DNIT, em articulação com demais órgãos competentes, que avaliem a conveniência e a oportunidade de ampliar e aprimorar a obtenção, sistematização e utilização de dados hidrológicos e operacionais dos corredores hidroviários, de forma a subsidiar, com maior precisão:

i.1) a definição de onde, quando e em que extensão realizar intervenções de dragagem, balizamento e sinalização, visando otimizar a alocação de recursos públicos, ampliar a extensão de vias

economicamente navegáveis, reduzir paralisações recorrentes da navegação interior e conferir maior regularidade e previsibilidade à navegabilidade ao longo de todo o ano; e

i.2) a elaboração de estudos de viabilidade técnica econômica e ambiental.

ii) Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, que avaliem a conveniência e a oportunidade de instituir instância colegiada de coordenação do setor hidroviário, com participação de órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, bem como de representantes do setor privado, da sociedade civil organizada e de comunidades ribeirinhas, voltada, entre outros, a identificar e propor soluções conjuntas para problemas de conectividade de outros modais com o hidroviário, a exemplo do acesso rodoviário aos terminais localizados em Miritituba/PA.

3.3. Marginalização do transporte de passageiros e das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) no planejamento estratégico da política hidroviária federal

Quadro 6. Resumo do achado 3.

| Elemento | Descrição |
|----------------------------|--|
| Situação encontrada | O transporte hidroviário de passageiros não integra os instrumentos estratégicos federais: o PNL 2035 não considerou a demanda de passageiros por escassez de dados (peça 77, p. 4) e não havia, até a realização desta auditoria, articulação formal do CGPIT para incluir o tema no PNL 2050 (peça 111, p. 6). O MPor reconheceu não possuir diagnóstico atualizado sobre os problemas específicos do transporte de passageiros (peça 88, p. 13). A Antaq exerce sobre as IP4 atuação meramente cadastral, sem padrões mínimos de serviço. Inspeções identificaram patologias estruturais com grau de risco crítico em diversas IP4 da Bacia Amazônica (peça 66), e ribeirinhos utilizam barrancos e estruturas improvisadas para embarque, em situações de risco para idosos, crianças e pessoas com deficiência. |
| Critério | Constituição Federal, art. 6º (transporte como direito social, EC 90/2015); PNT (Portaria MTPA 235/2018) — princípio do respeito à vida e objetivo de ‘prover sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas’ (peça 244, pp. 8 e 10); Lei 12.379/2011 (SNV); RC-PP/TCU; Guia ‘Fiscalizando com o Cidadão no Foco’ (peça 253). |
| Evidências | Reconhecimento do MPor sobre ausência de diagnóstico atualizado (peça 88, p. 13); reconhecimento da Infra S.A. sobre exclusão do passageiro do PNL 2035 (peça 77, p. 4); ausência de articulação do CGPIT sobre o tema (peça 111, p. 6); relatórios de inspeção predial com patologias críticas em IP4 amazônicas (peça 66); manifestação da Antaq sobre limitações regulatórias sobre as IP4 (peça 238, p. 16 e 20); registro fotográfico de atracação em barranco (Figura 8); relatos da Marinha sobre alta informalidade e riscos à segurança na Bacia Amazônica. |
| Causa | Visão do setor hidroviário centrada em <i>commodities</i> , em detrimento da função social do modal; fragmentação institucional — ‘zona cinzenta’ entre MPor, DNIT, Antaq e Infra S.A. No que se refere ao transporte de passageiros; ausência de marco normativo superior (lei ou decreto) que institua política de Estado para as IP4; inexistência de metodologia técnica de priorização de investimentos baseada, entre outros, em critérios sociais. |
| Efeito | Precarização do atendimento ao cidadão ribeirinho, com riscos à integridade física dos usuários; ‘Custo Amazônico’ regressivo, que recai proporcionalmente mais sobre as famílias de menor renda; isolamento de comunidades em períodos de seca extrema; impossibilidade de exercício pleno de direitos sociais (saúde, educação, mobilidade) nas regiões dependentes do transporte fluvial; perpetuação das desigualdades regionais. |

156. A política pública de transporte hidroviário interior tem sido conduzida sob uma lógica eminentemente voltada ao escoamento de grandes volumes de carga, relegando a mobilidade dos

cidadãos ribeirinhos a um plano secundário e fragmentado.

157. A equipe de auditoria constatou que as intervenções estruturantes, os indicadores de desempenho e as prioridades orçamentárias são definidos com base na eficiência logística para *commodities*, enquanto o transporte de pessoas, essencial para a garantia de direitos fundamentais em regiões como a Bacia Amazônica, permanece marginalizado nos principais instrumentos estratégicos do governo federal.

158. Conforme referenciado anteriormente, a política pública não constitui um fim em si mesma, mas um instrumento de intervenção estatal voltado ao enfrentamento de problemas públicos relevantes e à promoção de transformações desejadas na realidade social. A ausência de boas práticas no seu desenho tende a refletir um baixo nível de maturidade, elevando os riscos de resultados aquém do esperado para a sociedade.

159. Conquanto já tenham sido apontadas deficiências no desenho e indicadores da política setorial, discutidas no Achado 1 do presente relatório, para a vertente de passageiros a problemática se torna ainda mais crítica, como será relatado a seguir.

Invisibilidade do cidadão no planejamento estratégico.

160. Inicialmente, cumpre destacar que o Decreto 11.354/2023, em seu Art. 19-A, dispõe que compete à Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação ‘propor, implementar, monitorar e avaliar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de hidrovias, de instalações portuárias públicas de pequeno porte e de navegação marítima e interior’.

161. Contudo, a insuficiente atenção conferida ao transporte de passageiros manifesta-se de forma explícita na ausência de diagnósticos e na baixa participação do tema de passageiros de navegação interior nos planos federais de longo prazo.

162. O Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), órgão formulador da política, reconheceu, em resposta à equipe de auditoria, que não possui diagnóstico atualizado sobre os problemas específicos do transporte de passageiros (peça 88, p. 13). O ministério depende de informações elaboradas por terceiros, e muitas vezes obsoletas, para subsidiar suas ações, o que impede a compreensão das reais necessidades da população usuária (peça 88, p. 13). Sem a clara identificação do problema público e dos seus beneficiários diretos, o desenho da política torna-se fragilizado, operando com maior vulnerabilidade a improvisações.

163. Essa lacuna diagnóstica desdobra-se em uma exclusão metodológica nos planos nacionais. A Infra S.A. confirmou que o transporte de passageiros no modo hidroviário não foi considerado na modelagem estratégica do Plano Nacional de Logística (PNL 2035) por escassez de dados confiáveis e atuais (peça 77, p. 4).

164. Ainda preocupante é a informação de que não havia, até então, articulação formal ou diretriz do Comitê de Governança do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT) para incluir o tema de forma substantiva no PNL 2050 (peça 111, p. 6). Na prática, o transporte de pessoas, apesar de sua essencialidade social, é tratado como uma externalidade do transporte de cargas, ou seja, um subproduto sem relevância no planejamento principal.

165. Destaca-se da Política Nacional de Transportes (PNT), que é o documento estratégico de alto nível do governo federal que define diretrizes, princípios e objetivos para o planejamento de infraestrutura e serviços de transporte no Brasil, o princípio soberano de respeito à vida, afirmando que o sistema de transportes deve prezar pela integridade das pessoas e bens deslocados, assegurando que tais deslocamentos se processem com o mínimo de risco (peça 244, p. 8).

166. Ademais, o documento também destaca como objetivo da PNT ‘prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens’ (peça 244, p. 10). Por sua vez, sob a ótica do PSH (peça 243), a auditoria verificou que os indicadores utilizados para as análises focam massivamente em redução de custos logísticos para carga e ganhos de produtividade no escoamento de safra. Critérios sociais e voltados para as pessoas são praticamente inexistentes dentro do Plano.

167. Essa escolha metodológica ignora o fato de que o transporte hidroviário é um direito social

instrumental: sem ele, o cidadão não exerce o direito à saúde ou à educação. Ademais, o transporte foi incluído no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social fundamental pela Emenda Constitucional 90, de 15 de setembro de 2015. Essa alteração equiparou o transporte a outros serviços essenciais, visando garantir dignidade, mobilidade urbana e acesso a outros direitos, especialmente para a população periférica.

168. Na Bacia Amazônica, onde os rios muitas das vezes funcionam como as únicas vias de acesso para diversas comunidades, a inexistência de um planejamento voltado para o cidadão afronta o princípio da centralidade no usuário, conforme boa prática preconizada pelo Guia 'Fiscalizando com o Cidadão no Foco' do TCU (peça 253). Para essas populações, o modal hidroviário não é apenas uma opção logística, mas, por vezes, o único meio de acesso a hospitais, escolas e outros serviços públicos em geral. A marginalização desse componente no planejamento estatal resulta em serviços precários, inseguros e com custos elevados para os mais vulneráveis.

169. A Lei 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, afirma que os serviços devem ser prestados com base em princípios como foco no usuário, transparência, avaliação contínua e compromisso com resultados.

170. Contudo, importante destacar que a competência federal sobre o transporte de passageiros na navegação interior não é ampla e ilimitada. Nesse sentido, ressalta-se a importância de que existam fóruns integrados para que, dentro de sua competência de ações, os órgãos públicos dos diversos entes possam construir soluções que atinjam a melhoria na vida do cidadão local por meio de condições dignas de transporte.

171. A estrutura de competências federativas incidentes sobre o transporte hidroviário de passageiros e sua infraestrutura correlata apresenta-se dividida entre a regulação do serviço, o provimento da infraestrutura e a garantia da segurança da navegação. Além das competências da União, que serão tratadas a seguir, Estados e Municípios também possuem grandes responsabilidades no transporte de passageiros, tanto em termos de infraestrutura (Instalações Portuárias), como de regulação do transporte aquaviário (navegação), em percurso intermunicipal e local, principalmente na região Norte do país.

172. No que tange à regulação econômica e outorga dos serviços de transporte, a competência da União, exercida por meio da Antaq, restringe-se às navegações que transponham os limites de um estado (interestadual) ou as fronteiras do país (internacional), conforme estabelecem o art. 21 da Constituição Federal e a Lei 10.233/2001. Recentemente, a Súmula Administrativa 1/2025 da Antaq pacificou o entendimento de que a regulação dos serviços de navegação interior intermunicipal (entre municípios do mesmo estado) é de competência dos Estados, enquanto a navegação municipal (dentro dos limites de um único município, como travessias urbanas) recai sobre a competência dos Municípios.

173. Já no que se refere à infraestrutura portuária, a atuação federal é predominantemente regulatória. Contudo, o DNIT, nos termos do art. 82 da Lei 10.233/2001 e do art. 65 da Lei 12.815/2013, pode atuar diretamente na construção, operação e gestão de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), que são registradas junto à Antaq.

174. Dessa forma, ainda que uma linha de transporte seja de competência regulatória estadual ou municipal, a infraestrutura de atracação (a IP4) utilizada pode ser construída e gerida pela União, seguindo as diretrizes de política pública formuladas pelo MPor. Essa atuação direta do DNIT é justificada pela necessidade de prover acesso logístico e cidadania a localidades isoladas, independentemente da natureza jurídica da linha de transporte que ali opera.

175. Por fim, sobrepondo-se a todas as esferas administrativas (federal, estadual e municipal), a competência pela segurança da navegação e salvaguarda da vida humana é exercida privativamente pela Marinha do Brasil, na qualidade de Autoridade Marítima. Conforme a Lei 9.537/1997 (LESTA), a Marinha estabelece requisitos técnicos universais para embarcações e tripulantes por meio das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM), especificamente a NORMAM-202 para a navegação interior, fiscalizando o tráfego aquaviário e a segurança operacional independentemente da jurisdição que regulou a tarifa ou o itinerário da viagem.

Figura 1. Divisão de competências na regulação e outorgas dos serviços de transporte.



Quadro 7. Competências e atuação no transporte hidroviário federal de passageiros.

| Órgão | Atuação | Limitação ou Falha observada |
|------------|---|--|
| MPor | Formulação de política e definição de metas | Admitiu ausência de diagnóstico sobre passageiros. |
| Infra S.A. | Modelagem estratégica (PNL 2035/2050) | Excluiu o transporte de pessoas da modelagem por escassez de dados confiáveis e atuais. |
| DNIT | Executor de obras de infraestrutura | Ausência de critérios técnicos de priorização de investimentos para IP4. |
| Antaq | Regulação e Fiscalização | Não desempenha papel regulatório sobre as IP4, com caráter eminentemente cadastral (registro). |
| Marinha | Segurança da navegação | - |

Fonte: Elaboração própria, com base nas evidências coletadas na auditoria.

Fragilidade institucional das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4).

176. As IP4 representam o elo vital entre a via navegável e o Qidadão, sendo essenciais para o embarque e desembarque digno e seguro de passageiros e o abastecimento de insumos básicos de sobrevivência nas comunidades. Contudo, essas estruturas operam em um cenário de indefinição de responsabilidades e falta de continuidade administrativa. O DNIT, responsável pela execução da infraestrutura, esclareceu que sua atuação depende da inclusão dos municípios em portaria do MPor e da disponibilidade orçamentária do momento, o que inviabiliza uma política de rede consistente.

177. Trata-se da Portaria MPor 499/2025, que revogou a Portaria MInfra 148/2021, apresentando relação descritiva das IP4 do DNIT. Além disso, a Portaria estabelece procedimento para a inclusão de IP4 na relação, conforme atendimento dos seguintes requisitos:

‘Art. 2º As solicitações de inclusão de instalações portuárias públicas de pequeno porte na relação de que trata o anexo I serão realizadas pelos interessados e observarão os seguintes requisitos:

I - a instalação deve operar exclusivamente com embarcações de navegação interior;

II - a instalação deve estar fora da poligonal de porto; e

III - apresentação de estudo técnico que comprove a necessidade e a oportunidade de sua construção.’

178. A fragilidade institucional é agravada pelo fato de que a Antaq não exerce regulação sobre as IP4, tratando-as apenas como instalações registradas para fins cadastrais. Não existem padrões mínimos de serviço, requisitos de acessibilidade ou metas de qualidade exigidos para essas instalações, o que contrasta com o rigor aplicado aos portos organizados e terminais privados voltados ao comércio exterior. O resultado é uma infraestrutura insuficiente, com muitas instalações fora de operação por falta de manutenção ou com estruturas degradadas que colocam em risco a vida dos usuários.

179. Contudo, conforme destacado pela Antaq (peça 238, p. 20), a atividade de fiscalização, por sua própria natureza, pressupõe a existência prévia de diretrizes e normas estabelecidas, cabendo à Agência verificar a conformidade e induzir aprimoramentos comportamentais, sem prejuízo da necessária articulação com as instâncias responsáveis pela formulação da política pública.

180. A materialização dessa fragilidade institucional é evidenciada no estado físico crítico de diversas instalações na Bacia Amazônica. Relatórios recentes de inspeção predial e de verificação de integridade demonstram que a falta de priorização, inclusive orçamentária, e de sustentabilidade operacional coloca em risco direto a segurança da navegação e a vida dos usuários (peça 66). No documento, foram identificadas patologias estruturais com grau de risco crítico e que demandam ação corretiva imediata em diversas IP4 da região amazônica.

181. Sob a ótica do Referencial de Políticas Públicas do TCU, uma intervenção estatal madura deve possuir um modelo lógico que detalhe entradas, atividades, produtos e impactos. No caso das IP4, a política é interrompida no estágio de ‘obra física’, sem mecanismos que garantam a entrega do ‘serviço de mobilidade’ ao cidadão. **A falta de institucionalização da política de IP4, que atualmente carece de um ato normativo superior (lei ou decreto) que estabeleça diretrizes perenes, torna o setor vulnerável a descontinuidades governamentais e improvisações orçamentárias.**

182. Conforme consolidado nas boas práticas do TCU, o ato normativo consolida responsabilidades, estrutura o processo decisório e oferece segurança jurídica. Sem ele, a política tende a operar sem diretrizes claras e sob constante descontinuidade.

183. **Ademais, a formalização da política pública mediante ato normativo de estatura adequada constitui pressuposto de eficácia para o exercício da atividade regulatória e fiscalizatória.** A ausência de parâmetros objetivos de desempenho e de níveis de serviço, devidamente positivados, limita a capacidade da Antaq de compelir os fiscalizados à observância de padrões mínimos de segurança e acessibilidade.

184. Portanto, a institucionalização da norma é medida imperativa para conferir densidade jurídica à atuação da Agência, permitindo a transição de um modelo de gestão meramente discricionário para um regime de responsabilidades vinculadas, o que assegura a continuidade e a integridade funcional das IP4 frente às alternâncias de gestão. Veja-se o posicionamento da Antaq sobre o tema (peça 238, p. 16):

‘Diante desse cenário, uma medida institucional cabível para esse universo seria a atualização do marco legal, de modo a criar um espaço jurídico-regulatório próprio para os IP4s. Trata-se de um espaço que hoje não se encontra plenamente acomodado nem no modelo dos Contratos de Adesão nem na figura do Registro, o que limita a capacidade da regulação setorial de conferir tratamento assertivo a essa parcela relevante da infraestrutura portuária.’

185. Não basta a mera construção da estrutura, deve-se também planejar a forma e os recursos para a adequada manutenção das IP4. Tal infraestrutura deve ser tratada como uma Política de Estado, e não como uma externalidade do transporte de cargas. **Ignorar a função social dessas instalações resulta em estruturas que, em vez de garantirem acessibilidade, tornam-se passivos de risco para as populações ribeirinhas, acentuando as desigualdades regionais em vez de combatê-las.**

Efeitos no cidadão: o custo da desassistência e o abismo de equidade

186. A ausência de planejamento estruturado gera efeitos perversos na ponta do serviço. O primeiro deles é a precarização do atendimento. Sem IP4 adequadas, ribeirinhos utilizam ‘barrancos’ e

pranchas improvisadas para embarque, o que resulta em riscos de acidentes e dificuldades para idosos, crianças e pessoas com deficiência.

Figura 8. Exemplo de atracação em barranco diante da ausência de estrutura adequada.



187. O ‘Custo Amazônico’ para o cidadão é outra face dessa marginalização. O termo advém de uma incorporação do conceito de Custo Brasil de forma específica para a região amazônica, historicamente isolada no país.

188. Tradicionalmente na região da Bacia Amazônica são empregadas embarcações mistas para o transporte de pessoas, de forma que também fazem o transporte de mercadorias de subsistência para tornar viável o custo de transporte, fornecendo insumos de primeira necessidade como alimentos, combustíveis, medicamentos, vestuário, entre outros.

189. Em situações de seca extrema, como as observadas recentemente na Amazônia nos anos de 2023 e 2024, a falta de dragagem de manutenção e de estruturas de atracação flexíveis isola cidades inteiras, impedindo/encarecendo o abastecimento de medicamentos e alimentos básicos, aumentando ainda mais a desigualdade quando comparado aos preços praticados em grandes centros urbanos.

190. Além disso, a insegurança é uma constante. A Marinha do Brasil reportou que a alta informalidade de embarcações e tripulações sem habilitação compromete a segurança na Bacia Amazônica, exigindo ações de fiscalização permanentes. Contudo, a fiscalização repressiva, desacompanhada de uma política de fomento ao transporte regular e de infraestrutura digna, não resolve a causa raiz do problema: a ausência do Estado como planejador e estruturador de uma política pública voltada ao cidadão.

191. Nesse aspecto, cumpre destacar que as concessões de serviços hidroviários poderão auxiliar sobremaneira nas regiões economicamente navegadas, incorporando o monitoramento da via e ainda trazendo consigo previsão de manutenção de IP4 nas calhas dos rios. Maior detalhamento pode ser obtido no Anexo Técnico II que acompanha esse relatório.

Visão economicista e fragmentação de competências.

192. A causa primordial da marginalização é a adoção de uma visão puramente ‘economicista’ do setor hidroviário. O planejamento integrado de transportes no Brasil, embora tecnicamente sofisticado, tem sido desenhado para atender aos grandes fluxos econômicos, partindo da premissa de que o retorno social é decorrente do crescimento do PIB. Essa abordagem falha em reconhecer que, em certas regiões, o investimento em infraestrutura não se justifica pelo volume de carga, mas pela garantia da presença estatal e da sobrevivência humana.

193. Outra causa relevante é a fragmentação institucional. O transporte de passageiros caiu em uma ‘zona cinzenta’ de responsabilidades entre os órgãos federais: o MPor não tem diagnóstico, a Infra S.A. não tem dados confiáveis para políticas estratégicas, o DNIT não tem critérios técnicos robustos de priorização de investimentos e a Antaq tem competência regulatória limitada sobre as IP4.

Benchmarking e proposta de solução: a metodologia do Plano Aeroviário Nacional (PAN).

194. Para fundamentar a correção desse rumo, além da adequada institucionalização da política de IP4 já destacada, a equipe de auditoria buscou evidências no modal aéreo. O Plano Aeroviário Nacional (PAN) 2022-2052 utiliza uma metodologia de priorização de investimentos que incorpora a Análise Socioeconômica de Custo-Benefício (ACB), atribuindo valores monetários ao bem-estar social e à economia de tempo de viagem. O PAN estabelece cenários para ‘Aeroportos Isolados’, permitindo investimentos em localidades onde a demanda comercial é baixa, mas a importância social e o isolamento geográfico são altos.

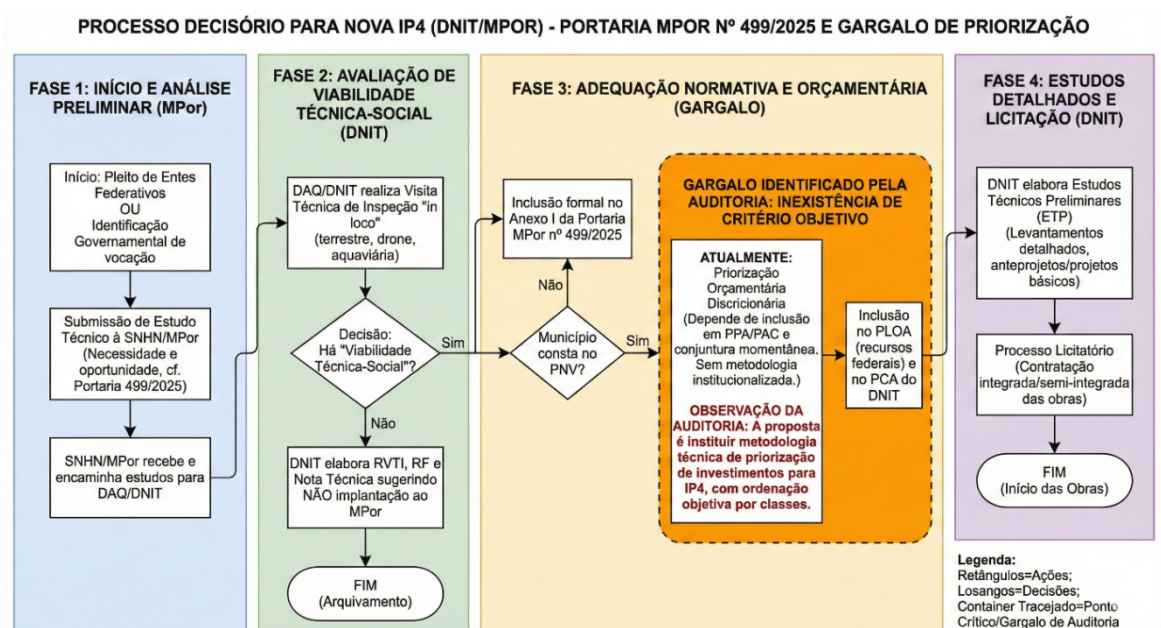
195. O sucesso desse desenho no modal aéreo, reconhecido como boa prática por meio do Acórdão 2.519/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, prova que é possível conciliar critérios técnicos de engenharia com a promoção da justiça social. Considerando que o governo federal já dispõe de uma metodologia que pondera indicadores sociais e critérios técnicos para a estruturação de aeroportos regionais, revela-se oportuno e viável que racionalidade semelhante seja incorporada ao planejamento do modo hidroviário, especialmente na Amazônia, onde os rios representam a infraestrutura natural e essencial para a mobilidade cidadã.

196. O fluxograma abaixo destaca o processo decisório para implementação de uma nova IP4, tendo por base a Portaria MPor 499/2025. Nesse sentido, ressalta-se que, embora a inclusão no PPA e no PAC seja o critério efetivo de ‘seleção’ para que a obra receba orçamento e saia do papel, há uma fragilidade anterior a essa etapa, que consiste em como os empreendimentos são escolhidos para compor esses planos.

197. Atualmente, não há uma metodologia técnica institucionalizada (como uma matriz multicritério baseada em Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e grau de isolamento logístico) para definir objetivamente a hierarquia de quais obras sociais devem ingressar no PPA/PAC.

198. Na ausência dessa matriz, a seleção de quais municípios entram nos planos e portarias do Ministério acaba sujeita a critérios discricionários ou demandas pontuais, prejudicando a formação de uma rede hidroviária consistente para os passageiros ribeirinhos, resultando em uma ineficiente alocação de recursos públicos.

Figura 9. Fluxograma do processo decisório para a construção de IP4 pelo DNIT.



199. A adoção de uma matriz multicritério, análoga à prevista no bojo do PAN, voltada ao modo hidroviário garantiria que as IP4 fossem priorizadas onde o impacto na vida das pessoas é mais urgente, com base em critérios técnicos, e não apenas onde o fluxo de commodities é mais intenso, ou onde a influência política seja mais preponderante. Em um cenário de limitações orçamentárias,

priorizar os investimentos com base em critérios técnicos não é apenas uma decisão eficiente, mas um compromisso de assegurar que o recurso público seja transformado em dignidade para o cidadão.

Propostas de encaminhamento.

200. Diante do cenário exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se:

i) recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que:

i.1) adote medidas para formalizar e integrar a dimensão do transporte de passageiros na institucionalização da política setorial - por exemplo, por meio de lei ou decreto que institua uma política pública de IP4, estabelecendo objetivos, metas, indicadores e recursos voltados à melhoria do serviço oferecido à população; e

i.2) fortaleça a coordenação interinstitucional com estados e municípios da Bacia Amazônica, instituindo fóruns permanentes de planejamento conjunto que, além de alinhar investimentos federais com as necessidades e iniciativas locais, tenham por objetivo definir modelos de sustentabilidade operacional para as IP4s, assegurando a manutenção perene das instalações e a continuidade da prestação do serviço adequado ao cidadão.

ii) recomendar ao MPor e ao DNIT que, no âmbito do planejamento setorial, instituem metodologia técnica de priorização de investimentos para Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), análoga à utilizada no Plano Aeroviário Nacional (PAN), resultando na publicação de uma carteira de projetos hierarquizada. Essa metodologia pode adotar uma matriz multicritério que pondere a viabilidade técnica e econômica com a função social da infraestrutura, atribuindo peso qualificado, por exemplo, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ao grau de isolamento logístico e à existência de empresas interessadas em realizar o transporte de pessoas na região, de modo a ordenar objetivamente, por classes, a fila de implantação e revitalização das instalações.

201. Os encaminhamentos propostos visam dar maturidade e perenidade à política hidroviária social. **A institucionalização da política de IP4** é o passo inicial para retirar essas instalações do improvisado e garantir que elas possuam um modelo de gestão, manutenção e padrões de serviço definidos em lei ou decreto.

202. **A criação de uma metodologia de priorização por multicritério**, incorporando, por exemplo, o IDH, o isolamento logístico, existência de outras infraestruturas, empresas interessadas em realizar o transporte na região, entre outros, dotará o gestor de uma ferramenta técnica robusta para alocação de recursos, mitigando o risco de decisões políticas sem o devido embasamento técnico-econômico, além de aumentar a efetividade do controle.

203. Adicionalmente, o **fortalecimento da coordenação na Bacia Amazônica** é indispensável para superar a fragmentação de órgãos e entes. A criação de fóruns regionais que integrem os entes federativos permitirá uma visão de rede para o transporte de passageiros, garantindo que o direito à mobilidade seja exercido com segurança e dignidade por quem vive nas margens dos rios brasileiros.

204. Importa destacar, ainda, que o transporte de cargas e o de pessoas são atividades complementares e não devem ser tratados como concorrentes. De fato, as melhorias nas vias navegáveis destinadas aos grandes eixos de *commodities* geram externalidades positivas para o cidadão, como sinalização náutica superior e maior rigor na fiscalização ambiental e de tráfego. Contudo, o planejamento estratégico estatal não pode ser capturado apenas pela lógica do mercado; ele deve contemplar as rotas onde o interesse econômico é reduzido, mas cuja necessidade social é extrema. Nessas regiões, a infraestrutura hidroviária é o único caminho para a cidadania, e sua manutenção é um dever do Estado para combater a exclusão e a pobreza.

205. Por fim, cabe destacar que, embora a formalização de uma política voltada ao transporte de passageiros seja medida de extrema relevância, tal iniciativa dialoga diretamente com a crônica carência de dados setoriais fidedignos voltados ao passageiro. A ausência de marcos normativos e a escassez de informações estatísticas retroalimentam-se, criando um ciclo de invisibilidade que compromete o planejamento estatal, conforme será detalhado no próximo achado.

3.4. Deficiência de dados para o diagnóstico e planejamento de ações voltadas ao cidadão na

navegação interior

Quadro 8. Resumo do achado 4.

| Elemento | Descrição |
|----------------------------|---|
| Situação encontrada | A Antaq recebe dados operacionais de transporte de passageiros em arquivos PDF via SEI ou e-mail, sem estruturação que permita análise histórica ou cruzamento de informações (peça 51, p. 4; peça 105, p. 1). Não há base de dados nacional unificada sobre oferta, demanda, perfil do usuário ou qualidade do serviço. A última pesquisa de satisfação publicada pela Antaq data de 2015. A Matriz de Origem-Destino do PNL 2035 foi construída com dados de telefonia móvel, metodologia que não captura deslocamentos fluviais nas regiões da Bacia Amazônica com cobertura de sinal precária ou inexistente (peça 111, p. 6). Os contratos de O&M de IP4 do DNIT não incluem rotina padronizada de coleta de dados operacionais. |
| Crítérios | Decreto 9.203/2017 (governança pública); Lei 12.527/2011 (LAI — transparência ativa e produção de informações de interesse público); Decreto 10.046/2019 (compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública); Estratégia Nacional de Governo Digital 2024-2027, Objetivos 5 (Inteligência de Dados) e 8 (Eficiência e Colaboração); Guia <i>ex-ante</i> de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo (peça 254); RC-PP/TCU. |
| Evidências | Manifestação da Antaq sobre dados não estruturados (peça 51, p. 4; peça 105, p. 1); reconhecimento da Infra S.A. sobre ausência de sistema nacional consolidado (peça 77, pp. 7-9); Quadro 9 do relatório (consequências dos meios de coleta); Quadro 10 (riscos de governança); inaplicabilidade prática do Guia de Regulação de Preços da Antaq (2019) por ausência de dados estruturados sobre demanda e custos operacionais. |
| Causas | Competências difusas no transporte de passageiros, sem responsável institucional definido pela produção de dados; histórica subestimação da sofisticação tecnológica necessária ao setor; estruturas administrativas incipientes (SNHN recém-criada em 2024); barreiras de conectividade em áreas remotas, ainda que crescentemente superáveis por tecnologias de satélite; ausência de cláusula contratual padronizada de coleta nos contratos de O&M do DNIT. |
| Efeitos | Gestão ‘às cegas’ da política pública, com investimentos definidos sem base empírica robusta; ineficiência alocativa de recursos públicos; vulnerabilidade do cidadão ribeirinho a abusos econômicos em situações de monopólio de rota, dada a inaplicabilidade prática do Guia de Regulação de Preços da Antaq; invisibilidade estatística das rotas sociais amazônicas nos modelos nacionais de planejamento de transportes; perpetuação do ciclo vicioso ‘falta de dados → falta de prioridade → falta de dados’ (Figura 10). |

206. A eficácia de qualquer política pública depende da qualidade das informações que subsidiam o processo decisório. A equipe de auditoria identificou, contudo, um cenário de precariedade informacional no setor hidroviário de passageiros, caracterizado pela ausência de sistemas integrados, coleta de dados rudimentar e falta de interoperabilidade entre os órgãos.

207. Esse ‘apagão’ de dados impede que o Estado conheça a real oferta e demanda do transporte de passageiros e impossibilita uma gestão eficiente dos ativos de infraestrutura e linhas de transporte, resultando em uma atuação governamental reativa e, por vezes, cega às necessidades do cidadão.

A era do papel e o silenciamento dos dados operacionais.

208. Por meio de questionamentos direcionados à Antaq, a equipe constatou que a agência, que é responsável por regular o setor, ainda recebe dados operacionais de transporte de passageiros e travessias por meio de arquivos PDF tramitados via sistema SEI ou correio eletrônico (peça 51, p. 4).

Essas informações, enviadas bimestralmente pelas empresas autorizadas, incluem o número total de passageiros, viagens realizadas e gratuidades.

209. No entanto, por estarem em formatos não estruturados, a consolidação desses dados exige um esforço manual que a própria agência qualificou como ‘além do razoável’, o que, na prática, inviabiliza o uso dessas estatísticas para o planejamento do setor.

210. Ainda, a Antaq se posicionou no seguinte sentido, respondendo questionamento da equipe de auditoria acerca da suficiência de dados disponíveis (peça 105, p. 1):

‘Quanto à questão sobre a suficiência dos dados disponíveis sobre transporte hidroviário de passageiros para formulação de uma política pública adequada, informa-se na Nota Técnica que os dados de transporte longitudinais não estão organizados de maneira estruturada, o que tem como consequência uma grande dificuldade de análise desses dados. Recomenda-se a consulta ao Ministério de Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, que são os principais responsáveis pela elaboração de políticas públicas para os setores de transporte e portuário respectivamente, se os dados coletados pela ANTAQ atualmente são suficientes para auxiliá-los nesse ponto.’

211. Enquanto os modos rodoviário e aeroportuário contam com bilhetagem eletrônica, postos de contagem automatizados e registros em tempo real, o transporte hidroviário permanece em um estado de obsolescência tecnológica. Não existe uma base de dados nacional unificada que permita monitorar as viagens realizadas, a pontualidade das linhas, o perfil socioeconômico do usuário ou a modicidade tarifária de forma sistêmica. Sem dados confiáveis sobre a movimentação em IP4, o governo não consegue nem mesmo dimensionar o tamanho do público atendido, o que contribui para a baixa priorização do modal nas discussões orçamentárias do PPA e da LOA.

Quadro 9. Consequências dos meios e das formas de coleta de dados.

| Tipo de Dado | Situação Atual de Coleta/Gestão | Consequência no Planejamento |
|------------------------------|--|---|
| Passageiros (Linhas) | Envio em PDF via SEI / E-mail. | Impossibilidade de análise histórica e cruzamento de dados. |
| Infraestrutura (IP4) | Fichas manuais e vistorias pontuais. | Manutenção reativa. |
| Matriz Origem-Destino | Baseada em telefonia móvel para demais modais (falha na Amazônia). | Invisibilidade das rotas sociais em áreas remotas. |
| Satisfação do Usuário | Pesquisas eventuais e esparsas no tempo | Estado desconhece a qualidade do serviço percebida pelo cidadão |

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental fornecida por Antaq, Infra S.A. e MPor.

Fragilidade metodológica do PNL e a exclusão dos ribeirinhos.

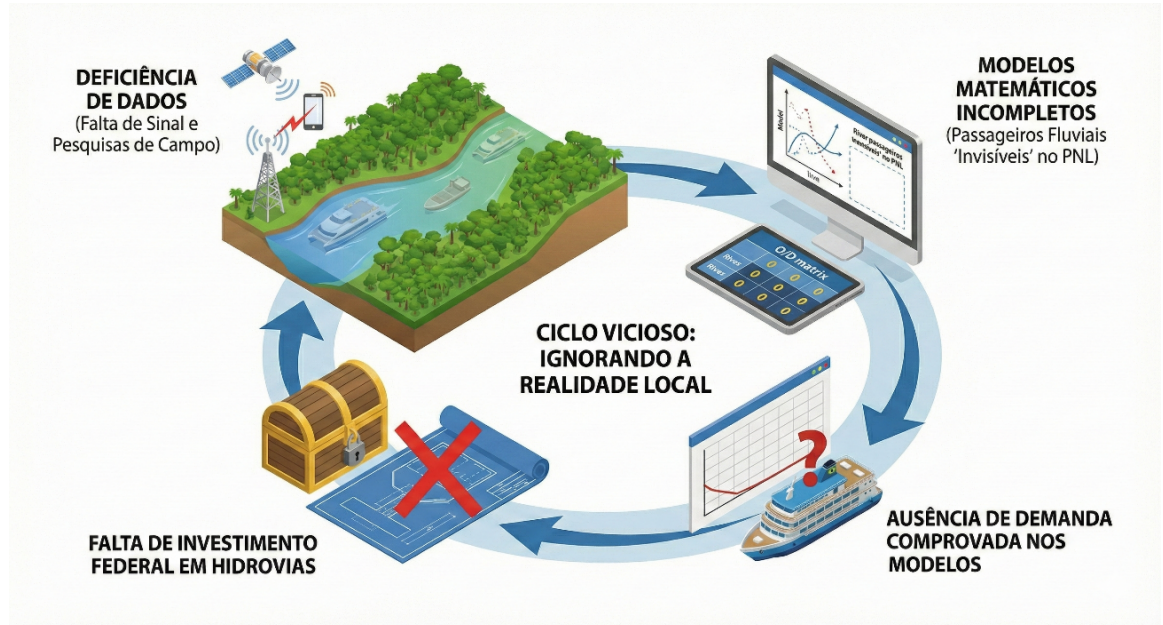
212. A deficiência de dados tem repercussões diretas nos modelos matemáticos que definem os investimentos federais para as próximas décadas. A Infra S.A. relatou que a construção da matriz de Origem-Destino (O/D) do PNL 2035 utilizou dados de telefonia móvel para captar o deslocamento de pessoas (peça 111, p. 6). Contudo, em vastas regiões da Bacia Amazônica, a cobertura de sinal de celular é inexistente ou precária, o que faz com que os milhares de cidadãos que se deslocam diariamente por rios ‘desapareçam’ dos modelos de planejamento da estatal, prejudicando a análise e fazendo com que tal metodologia não possa ser utilizada para o setor.

213. Essa limitação técnica é usada como justificativa para a exclusão do transporte hidroviário de passageiros das simulações de impacto, perpetuando o ciclo vicioso: não há investimento porque não há demanda comprovada nos modelos; e não há demanda nos modelos porque a forma de coleta de dados ignora a realidade local.

214. A falta de dados primários e de pesquisas de campo regulares impossibilita que o Planejamento

Integrado de Transportes (PIT) cumpra seu papel de oferecer as melhores opções de deslocamento para o cidadão, focando apenas no que é facilmente mensurável pelo sinal de satélite ou pela nota fiscal eletrônica de carga.

Figura 10. Ciclo vicioso entre a falta de dados e a falta de investimentos.



215. Ainda, merece destaque o posicionamento da Infra S.A sobre o tema (grifos nossos, peça 111, p. 7):

‘A disponibilidade de dados sobre o transporte hidroviário de passageiros no Brasil ainda é limitada e heterogênea. A Infra S.A. identifica que, embora existam iniciativas estaduais, municipais e específicas de determinados operadores, não há um sistema nacional consolidado que reúna informações padronizadas sobre oferta, demanda, infraestrutura e desempenho operacional do transporte de passageiros por vias navegáveis. Consequentemente, muitos dos dados necessários ao planejamento estratégico apresentam lacunas relevantes, exigindo esforços de coleta primária, harmonização de bases existentes e articulação com agências reguladoras e operadores.

Para subsidiar um planejamento adequado do transporte hidroviário de passageiros, **seriam fundamentais dados organizados em quatro dimensões principais:**

(i) Demanda:

- Volume de passageiros por linha, por período e por tipo de embarcação.
- Origem-destino, motivo da viagem e frequência de uso.
- Elasticidades de demanda e padrões sazonais.

(ii) Oferta de serviços e características operacionais:

- Frota disponível: tipo de embarcação, capacidade, idade, velocidade operacional e nível de segurança.
- Grades horárias, frequência das viagens e regularidade do serviço.
- Políticas tarifárias, gratuidades e incentivos.
- Indicadores de desempenho operacional (pontualidade, lotação, tempos de viagem, confiabilidade, cancelamentos).

(iii) Infraestrutura hidroviária e portuária

- Localização, capacidade e condições dos terminais de passageiros.
- Condições de navegabilidade: calado, largura, sinalização, restrições operacionais e sazonalidades (cheia/estiagem).
- Integração modal com transporte rodoviário, ferroviário, aeroviário e urbano.
- Informações sobre manutenção, dragagem e intervenções previstas.

(iv) Aspectos regulatórios, ambientais e de segurança

- Normas e requisitos de segurança aplicáveis aos operadores.
- Registros de incidentes e ocorrências.
- Custos operacionais, tributos e encargos regulatórios.

A partir desse conjunto de informações, a Infra S.A. conseguiria produzir diagnósticos mais completos sobre acessibilidade, eficiência, confiabilidade e viabilidade econômico-operacional de linhas hidroviárias de passageiros, além de apoiar decisões estratégicas sobre expansão, priorização de investimentos e integração multimodal.’

216. Por fim, os prejuízos da ausência de inteligência de dados vão além do planejamento físico, impactando a fiscalização e a segurança das vias navegáveis. A implantação de gestão de tráfego, por exemplo, proporcionaria ao Estado uma atuação mais responsiva e tempestiva diante de situações de riscos ambientais, prevenindo acidentes e monitorando o fluxo de forma eficiente.

217. Fazendo uma analogia com a Auditoria Maré Branca do TCU (Acórdão 676/2026-TCU-Plenário), que identificou a infiltração e os riscos do tráfico de drogas no setor portuário, evidencia-se que, por conta de sua vasta extensão e proximidade com demais países, as hidrovias da Bacia Amazônica também acabam sendo uma rota preferencial para o tráfico internacional e crimes fronteiriços. A consolidação de dados de monitoramento é ferramenta basilar de soberania e controle estatal contra tais ilícitos.

Lacuna contratual: os contratos de operação e manutenção (O&M) do DNIT.

218. No nível operacional, os contratos de O&M das IP4 representam uma oportunidade valiosa para aprimorar a coleta de dados setoriais. Atualmente, o monitoramento recai sobre a execução física das obras, havendo espaço para integrar informações sobre a utilidade social da infraestrutura, como o fluxo de passageiros e o abastecimento de comunidades, entre outros, essenciais para avaliar o real impacto da política pública.

219. As empresas que operam as instalações funcionam como sensores naturais do sistema e podem gerar dados estratégicos para o planejamento. Para que essa coleta seja eficiente e padronizada, é fundamental que o DNIT alinhe essas rotinas às diretrizes da Antaq. Na qualidade de reguladora, cabe à Agência definir os padrões de informação necessários, garantindo que os dados coletados pelo DNIT sejam úteis para todo o setor e evitem a duplicidade de esforços.

220. Essa coordenação harmoniosa entre o DNIT, como executor, e a Antaq, como reguladora, permite uma gestão baseada em evidências. Ao utilizar os contratos existentes para alimentar um banco de dados unificado, e com utilização de tecnologia adequada, o Estado assegura que os recursos de manutenção sejam direcionados para as instalações mais vitais, garantindo que o direito à mobilidade do cidadão ribeirinho seja priorizado com base em critérios técnicos e transparentes.

Critérios de gestão de dados e governo digital.

221. A situação encontrada está em desacordo com a Estratégia Nacional de Governo Digital (2024-2027), que estabelece a ‘Inteligência de Dados’ (Objetivo 5) e a ‘Eficiência e Colaboração’ (Objetivo 8) como metas centrais da administração pública brasileira. A política hidroviária federal, ao manter seus dados em arquivos de texto e tabelas isoladas, nega ao cidadão a transparência necessária e ao gestor a agilidade exigida para responder a crises ou emergências de segurança.

222. De acordo com o Referencial de Políticas Públicas do TCU, bem como do Guia *ex-Ante* de

Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo (peça 254), a definição de indicadores de efetividade e a explicitação de uma linha de base são práticas essenciais de desenho. A carência de dados primários impossibilita a criação dessa linha de base, o que torna qualquer tentativa de monitoramento da política hidroviária de passageiros um exercício meramente formal, focado em insumos e produtos físicos, mas incapaz de medir resultados sociais reais.

Efeitos da deficiência: ineficiência alocativa e riscos na regulação de preços.

223. O efeito mais imediato do apagão informacional é a ineficiência na alocação de recursos públicos. No âmbito de infraestrutura, a ausência de um plano central de gestão baseado em dados resulta em obras paralisadas ou mal dimensionadas. No setor hidroviário, a falta de dados faz com que investimentos em dragagem ou sinalização sejam decididos com base em previsões hidrológicas que o DNIT reconhece serem, por vezes, insuficientes pela escassez de séries históricas consolidadas.

224. Conforme destacado pela Infra S.A (peça 77, p. 9):

- ‘A experiência internacional demonstra que a fluidez informacional no setor hidroviário requer:
- i. governança clara de dados, com definição de responsabilidades institucionais;
 - ii. monitoramento contínuo, integrando variáveis hidrológicas, ambientais e de navegação; e
 - iii. integração entre bases de dados e plataformas de informação, de forma a garantir que diferentes órgãos e agentes compartilhem uma base comum de conhecimento.’

225. Além disso, há um prejuízo direto à proteção do consumidor. A Antaq aprovou em 2019 o Guia de Regulação de Preços de Serviços Públicos Autorizados, que adota uma metodologia multicritério para verificar se os reajustes de passagens são justos. No entanto, sem dados estruturados sobre a demanda real e os custos operacionais das empresas de navegação interior, a aplicação desse guia torna-se frágil e com riscos associados. O cidadão ribeirinho, muitas vezes em situações de monopólio de rota, fica vulnerável a abusos econômicos que o Estado não consegue detectar ou comprovar estatisticamente.

Quadro 10. Riscos de governança e consequências.

| Risco de Governança | Descrição da consequência | Evidência de Suporte |
|-------------------------------------|---|---|
| Assimetria de Informação | Gestor decide sem conhecer a realidade do usuário. | Impossibilidade de análise histórica e cruzamento de dados. |
| Invisibilidade de Resultados | Impossibilidade de medir o retorno social do investimento. | Estado desconhece a qualidade do serviço percebida pelo cidadão |
| Risco de Favorecimento | Escolha de municípios para IP4 sem critério objetivo e técnico. | Invisibilidade das rotas sociais em áreas remotas. |

Fonte: elaboração própria, com base no Referencial de Políticas Públicas do TCU.

Obsolescência tecnológica e falta de cultura de dados.

226. As causas da deficiência residem na falta de priorização política para a modernização do modal. Historicamente, o setor hidroviário foi tratado como uma infraestrutura ‘natural’ que não demandaria a sofisticação tecnológica de uma ferrovia ou de um controle de tráfego aéreo. Essa cultura resultou em estruturas administrativas subdimensionadas, como a SNHN, que apenas recentemente alcançou o status de uma secretaria nacional, e que não possui corpo técnico suficiente para desenvolver e manter sistemas complexos de dados.

227. Adicionalmente, existe uma barreira de conectividade física. Muitas operadoras de transporte e administradores de IP4 atuam em áreas sem acesso estável à internet, o que desestimula a adoção de sistemas de reporte digital. Contudo, a ausência de infraestrutura tecnológica não pode ser usada como justificativa permanente para a inércia estatal, especialmente quando a Estratégia Nacional de

Governo Digital já oferece diretrizes para a interoperabilidade de bases mesmo em ambientes de baixa conectividade.

228. Além disso, destaca-se que, argumentos que outrora poderiam justificar uma dificuldade de acesso à tecnologia a regiões remotas do país, já não mais podem perdurar em face do desenvolvimento, como por exemplo o acesso à internet de alta velocidade por meio de satélites.

Propostas de encaminhamento.

229. Diante do cenário exposto, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, foi inicialmente proposto:

i) recomendar ao MPor, em articulação com a Antaq, o DNIT, a Marinha do Brasil e a Infra S.A, que:

i.1) institua uma Estratégia Nacional de Gestão de Dados do Transporte Hidroviário de Passageiros, criando uma base de dados unificada, padronizada e interoperável que integre informações de oferta/demanda, infraestrutura, frota, segurança (acidentes/inspeções), regulação (outorgas/tarifas) e qualidade do serviço, entre outros, para assegurar a produção sistemática de indicadores que subsidiem o planejamento estratégico setorial; e

i.2) estabeleça mecanismos de incentivo e/ou parcerias junto às agências reguladoras dos entes subnacionais para que Estados e Municípios alimentem regularmente a base nacional com dados das linhas intermunicipais e locais, visando reduzir a assimetria de informação e combater a informalidade.

ii) recomendar à Antaq que estabeleça periodicidade fixa para realização das pesquisas de satisfação e de perfil dos usuários da navegação de passageiros, garantindo levantamentos regulares capazes de subsidiar a regulação de qualidade e monitorar sua evolução ao longo dos anos; e

iii) recomendar ao DNIT, em articulação com a Antaq, que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, nos contratos de operação e manutenção de IP4 (atuais e futuros), rotina padronizada de coleta de dados operacionais, contemplando, entre outros, o registro de fluxo de passageiros e embarcações bem como ocorrências de indisponibilidade, promovendo, se necessário, as adequações contratuais pertinentes para assegurar a conectividade para o fornecimento sistemático dessas informações.

230. Todavia, após a fase de comentários dos gestores, foram parcialmente acolhidas as razões apresentadas pelo MPor e pela INFRA S.A. (cujos detalhes estão expostos na seção 5 deste relatório), uma vez que os argumentos expostos evidenciam limitações estruturais que comprometem a exequibilidade da medida tal como originalmente redigida. Tais limitações não podem ser desconsideradas, sob pena de se produzir recomendação de baixa efetividade prática. Diante disso, a recomendação foi reformulada nos seguintes termos:

i) recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver, de forma gradual e cooperativa, mecanismos de incentivo e acordos de cooperação técnica com os entes subnacionais (estados e municípios), com vistas ao compartilhamento de dados sobre o transporte hidroviário intermunicipal e local de passageiros, estabelecendo padrões metodológicos mínimos que assegurem a compatibilidade e a futura integração dessas informações com as bases federais, de modo a reduzir progressivamente a assimetria informacional do setor, sem prejuízo das competências regulatórias dos entes subnacionais.

231. A reformulação preserva a essência do achado e o objetivo central da medida (reduzir a assimetria informacional que compromete o planejamento e a regulação do setor), mas o faz por um caminho mais realista e exequível. Ao substituir a exigência de criação imediata de uma base nacional unificada pela indução gradual ao compartilhamento cooperativo de dados, a proposta de recomendação reconhece os limites do poder regulatório federal sobre o segmento intermunicipal sem abdicar da diretriz de longo prazo de se construir uma visão sistêmica do setor.

232. Ademais, a adoção de padrões metodológicos mínimos como condição para os acordos de cooperação assegura que os dados eventualmente compartilhados pelos entes subnacionais sejam compatíveis e integráveis às bases federais, evitando a fragmentação que hoje caracteriza o setor.

233. A **fixação de periodicidade para as pesquisas da Antaq** é a medida necessária para garantir a atualidade do diagnóstico e ouvir o cidadão de forma sistemática, conforme os ideais de empatia, trazendo a voz e as dificuldades dos cidadãos dependentes da navegação interior para dentro do planejamento, e de discernimento, ao propiciar a substituição da intuição política pela evidência estatística na tomada de decisão. O monitoramento regular da evolução da qualidade do serviço é o que permitirá aferir se as intervenções estatais estão, de fato, gerando valor público e dignidade aos usuários.

234. Por fim, a padronização da coleta de dados operacionais nos contratos de O&M do DNIT, realizada em estreita articulação com a Antaq, **transformará o executor físico em um provedor de dados estratégicos**. Dessa forma, assegura-se que o dispêndio na manutenção das IP4 também gere conhecimento sobre o fluxo real de pessoas e embarcações, otimizando a alocação de recursos públicos para os anos subsequentes.

Integração dos achados de passageiros e visão sistêmica de controle.

235. A análise conjunta dos Achados 3.3 e 3.4 revela que a política hidroviária federal se encontra em um estado de ‘imaturidade institucional circular’. A marginalização do tratamento do passageiro e das IP4 no planejamento estratégico (Achado 3.3) é frequentemente justificada pelo gestor pela ausência de dados robustos (Achado 3.4). Por outro lado, a falta de prioridade estratégica para esses componentes desincentiva o investimento em sistemas de informação e coleta de dados, criando um ciclo de desassistência que invisibiliza as populações ribeirinhas.

236. Sob a ótica do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, este cenário caracteriza uma falha grave de desenho e de governança. Uma política pública eficaz não pode esperar que os dados surjam espontaneamente de um mercado informal e precário; o Estado deve atuar como indutor da geração de informação para cumprir seus objetivos constitucionais de integração nacional e redução das desigualdades. O uso de dados de telefonia móvel no PNL, que exclui regiões com limitado sinal de celular, é um exemplo contundente de como ferramentas tecnológicas podem aprofundar a exclusão se não forem acompanhadas de um olhar sensível à realidade regional.

237. A transição de um modelo de ‘obras isoladas’ para um modelo de ‘serviço de transporte focado no cidadão’ exige que o MPor assuma seu papel de formulador de política pública e coordenador sistêmico. Isso implica integrar as metas de segurança da Marinha, os registros de linhas da Antaq e a infraestrutura do DNIT em uma matriz de decisão única.

Quadro 11. Transformações esperadas.

| Princípios | Aplicação nos Encaminhamentos Propostos | Meta de Transformação Social |
|-----------------------|--|--|
| Impacto Social | Critérios de priorização, como IDH e Isolamento Logístico | Garantir que o recurso público chegue aonde há maior vulnerabilidade. |
| Empatia | Fixação de periodicidade para pesquisas de satisfação. | Trazer a voz e as dificuldades dos cidadãos dependentes da navegação interior para dentro do planejamento. |
| Ação Conjunta | Fortalecimento da coordenação na Bacia Amazônica. | Superar a fragmentação entre MPor, Antaq, DNIT, Marinha, Estados e Municípios. |
| Discernimento | Acordos de cooperação técnica com entes subnacionais para compartilhamento gradual de dados. | Substituir a intuição política pela evidência estatística na tomada de decisão. |

Fonte: Elaboração própria, com base no Guia ‘Fiscalizando com o Cidadão no Foco’ (peça 253).

3.5. Deficiências de planejamento e de governança socioambiental com impactos na celeridade do licenciamento ambiental hidroviário.

Quadro 12. Resumo do achado 5.

| Elemento | Descrição |
|----------|-----------|
|----------|-----------|

| | |
|----------------------------|--|
| Situação encontrada | As variáveis socioambientais são incorporadas às intervenções hidroviárias predominantemente na fase de licenciamento ambiental, quando as alternativas de projeto já estão substancialmente definidas (peça 41, p. 15). Não existe instância permanente de coordenação entre os órgãos responsáveis pela política hidroviária e os órgãos ambientais. A ausência de normativos específicos para o licenciamento de hidrovias no âmbito do Conama gera interpretações divergentes e insegurança jurídica. Não há clareza procedimental sobre a realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) prevista na Convenção 169 da OIT, o que tem contribuído para judicializações e paralisações de projetos, conforme ilustrado pelos casos do Pedral do Lourenço (mais de uma década entre LP e LI), Lagoa Mirim, Hidrovia do Paraguai e episódio de Santarém (janeiro-fevereiro de 2026). |
| Crítérios | Lei 6.938/1981 (PNMA — licenciamento como instrumento de prevenção de impactos); Resolução Conama 237/1997; Lei 15.190/2025 (Lei do Licenciamento Ambiental); Lei Complementar 140/2011; Portaria Interministerial 60/2015; Convenção 169 da OIT (Decretos 5.051/2004 e 10.088/2019); PNT — responsabilidade socioambiental como princípio do planejamento logístico; Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV (coordenação interinstitucional como boa prática de governança). |
| Evidências | Quadro 4 do relatório (síntese de complicações socioambientais por projeto); manifestações do Ibama sobre insuficiência dos diagnósticos iniciais (peça 41, pp. 4, 6, 15 e 16); manifestações do MMA (peças 71, p. 4; 223, p. 6); manifestação do MPF/6ª CCR (peça 251); ação judicial sobre o Pedral do Lourenço questionando ausência de CPLI; registros do GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental e da reunião com lideranças indígenas em 25/2/2026 (peça 256); revogação do Decreto 12.600/2025 pelo Decreto 12.856/2026 (contexto das concessões hidroviárias); Figura 11 (regulamentação da OIT 169 como medida do Novo PAC). |
| Causas | Concentração da análise socioambiental na fase de licenciamento, em vez de tratamento antecipado no planejamento setorial; ausência de instância permanente de coordenação interinstitucional entre órgãos de infraestrutura e órgãos ambientais; baixa qualidade técnica dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores; ausência de regulamentação específica do Conama para hidrovias; lacunas procedimentais quanto à CPLI, gerando interpretações divergentes entre empreendedores, comunidades e órgãos públicos. |
| Efeitos | Sucessivos pedidos de complementação de estudos e revisões de projeto que prolongam a tramitação dos processos de licenciamento; atrasos na implementação de empreendimentos estruturantes; insegurança jurídica para investidores; judicializações recorrentes que paralisam ou encarecem projetos; conflitos com comunidades tradicionais e populações indígenas; custos adicionais para os cofres públicos decorrentes de retrabalho técnico e judicial. |

238. Nos termos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Resolução Conama 237/1997), o licenciamento ambiental consiste em procedimento administrativo pelo qual o órgão competente autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades que utilizem recursos ambientais ou possam causar degradação, em conformidade com as normas legais e técnicas aplicáveis.

239. De forma complementar, a Lei 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, qualifica o licenciamento como instrumento voltado à prevenção, mitigação e compensação de impactos ambientais, assegurando a harmonização entre o desenvolvimento das atividades econômicas e a proteção do meio ambiente.

240. Mais recentemente, a Lei 15.190/2025 apresentou uma definição formal do conceito de licenciamento ambiental como sendo: ‘processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob

qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente.’

241. Embora parte do setor produtivo o considere burocrático e imprevisível, trata-se de etapa essencial para a proteção do meio ambiente, o respeito às comunidades afetadas e a garantia de segurança jurídica aos empreendimentos. A Política Nacional de Transportes (PNT) reforça essa diretriz ao estabelecer a responsabilidade socioambiental como princípio do planejamento logístico.

242. A auditoria avaliou se o licenciamento de intervenções em vias navegáveis é eficiente, previsível e capaz de equilibrar proteção ambiental e viabilização dos projetos. Constatou-se que não há prazo padronizado para o licenciamento de hidrovias, cuja duração varia conforme a complexidade do empreendimento, a qualidade dos estudos e o nível de articulação institucional, podendo se estender por anos em casos mais complexos.

243. Verificaram-se fragilidades já nas etapas anteriores ao licenciamento, com insuficiente incorporação de variáveis socioambientais no planejamento setorial e ausência de participação tempestiva dos órgãos ambientais. Em regra, o órgão licenciador é acionado apenas quando as alternativas já estão definidas, reduzindo a margem para ajustes estruturais.

244. Também foi identificada a inexistência de instância colegiada permanente para articular os órgãos da política hidroviária com os ambientais, além da recorrente baixa qualidade técnica dos estudos ambientais apresentados, com lacunas e informações incompletas que retardam a análise.

245. Por fim, a ausência de regulamentação específica da consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção 169 da OIT tem gerado interpretações divergentes e judicializações no curso do licenciamento. Esse conjunto de fatores contribui para a baixa previsibilidade do processo e dificulta a conciliação entre desenvolvimento hidroviário e sustentabilidade socioambiental.

246. Passa-se, a seguir, à exposição mais detalhada dos fatores que conduziram à constatação do presente achado.

Diagnóstico socioambiental insuficiente

247. Um diagnóstico socioambiental adequado, a ser utilizado na formulação de políticas públicas e nas fases iniciais do planejamento, deve constituir instrumento estruturado capaz de integrar variáveis ambientais, sociais e econômicas ao processo decisório estratégico.

248. Entre os instrumentos aptos a realizar esse diagnóstico, destaca-se a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Conforme a literatura especializada, a AAE trata-se de processo destinado a influenciar a formulação de políticas, planos e programas, antecipando a identificação de impactos, alternativas locacionais e tecnológicas, riscos cumulativos e sinergias intersetoriais. Sua função não se limita à mitigação de impactos, mas visa inserir a dimensão ambiental e de sustentabilidade no núcleo da decisão estratégica (peça 250, p. 12 e 13; peça 252, p. 5 e 6).

249. Portanto, a utilização de ferramenta como a mencionada, permitiria a identificação e avaliação prévia de consequências ambientais e sociais de políticas, planos e programas e de suas alternativas; análise comparativa de cenários de desenvolvimento (‘fazer’ e ‘não fazer’); consideração de impactos cumulativos e indiretos; articulação com outras políticas públicas e com a Política Nacional do Meio Ambiente; bem como, prevenção de conflitos socioambientais, o que contribuiria para uma tomada de decisão mais bem fundamentada, para a melhor estruturação dos estudos ambientais e, conseqüentemente, para maior celeridade e eficiência do processo do licenciamento ambiental.

250. Após esse breve contexto, importa relatar as manifestações dos órgãos/entidades a respeito desse tema.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

251. Ao ser questionado sobre os principais entraves ao licenciamento ambiental de hidrovias, o Ibama alegou que o diagnóstico ambiental inicial, no âmbito da Ficha de Caracterização de Atividade (FCA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Relatório Ambiental Simplificado (RAS), elaborado pelos órgãos setoriais nas fases iniciais de solicitação do licenciamento ambiental, é, em geral, insuficiente (peça 41, p. 4), destacando como deficiência recorrente a caracterização incompleta do contexto ambiental e socioeconômico da área de influência (peça 41, p. 6).

252. Destacou, também, que a ausência de diagnóstico adequado implica em complementações e revisões de EIA/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ou de RAS, readequações de projeto e ajustes de programas ambientais já durante o processo de licenciamento, bem como atrasos associados à identificação tardia de áreas sensíveis ou à necessidade de manifestações posteriores de órgãos intervenientes, como Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), nos termos da Portaria Interministerial 60/2015 (peça 41, p. 4 e 15).

253. Segundo o órgão ambiental, tal situação decorre da insuficiente incorporação sistemática das variáveis ambientais ao planejamento setorial de infraestrutura (peça 41, p. 15) porque quanto mais robusto o diagnóstico inicial, maior tende a ser a agilidade do licenciamento.

254. O Ibama ressaltou que diversos empreendimentos hidroviários ingressam na etapa de licenciamento com traçados e projetos básicos previamente consolidados, o que limita a avaliação de alternativas locais e soluções tecnológicas, exame que poderia ser realizado de forma mais adequada e antecipada por meio de instrumento estruturado de diagnóstico socioambiental. Argumenta que ‘essa abordagem estratégica contribui para a seleção de soluções de menor impacto e para a antecipação de medidas preventivas, reduzindo riscos de conflito socioambiental e retrabalho técnico’ (peça 41, p. 15).

255. Além disso, pontuou que o licenciamento não deve se configurar como instância para dirimir conflitos entre políticas públicas, mencionando situações em que empreendimentos passaram a exercer intensa pressão demográfica sobre municípios desprovidos de infraestrutura adequada, sem que tivesse havido planejamento prévio capaz de absorver e mitigar tais impactos. Nesses casos, caberia ao responsável pelo empreendimento considerar, desde a fase de planejamento, as diretrizes da PNMA e a integração com outras políticas públicas, inclusive quanto à reversão de investimentos para as comunidades locais (reunião com o Ibama no dia 27/8/2025, via Teams).

256. Nesse contexto, o licenciamento ambiental não se configuraria como o principal entrave à implementação de empreendimentos; ao contrário, a insuficiência de planejamento e de diagnóstico socioambiental prévio é que figura como fator determinante dos atrasos, ao deslocar, para a fase de licenciamento, análises de natureza estratégica que deveriam ter sido realizadas anteriormente, sobrecarregando o processo e comprometendo sua eficiência.

257. Inclusive, o próprio argumento de que o modal hidroviário apresenta benefícios ambientais em relação a outros modais poderia ser demonstrado em um adequado diagnóstico socioambiental, permitindo comprovação comparativa antecipada e fortalecendo o processo decisório (peça 41, p. 16).

Ministério de Portos e Aeroportos (MPor)

258. Quando instado a esclarecer como as questões socioambientais são abordadas no planejamento, a pasta ministerial informou que, nos projetos de concessões hidroviárias, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEAs) já contemplam componente ambiental, e que os estudos de impacto pertinentes são realizados na fase de licenciamento. Não obstante, o próprio Ministério reconheceu que, atualmente, não há concessões hidroviárias em operação no país (peça 88, p. 14, peça 89, p. 9 e peça 120, p. 5).

259. Ainda, o MPor defendeu que as dimensões social, ambiental e econômica já são consideradas desde as fases iniciais da formulação das políticas públicas e do planejamento setorial. Destacou que o Plano Nacional de Logística (PNL 2035) já reconhece a importância da integração antecipada da dimensão socioambiental ao planejamento da infraestrutura, prevendo a análise socioambiental dos cenários de desenvolvimento por meio do Caderno Estratégico de Meio Ambiente (peça 193, p. 5).

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)

260. O MMA ressaltou a importância de aprofundar a incorporação das variáveis ambientais e climáticas no planejamento de projetos de infraestrutura, de modo a antecipar a identificação de impactos negativos e a definição de soluções adequadas. Segundo a pasta, essa abordagem tende a reduzir retrabalhos na fase de licenciamento e a contribuir para um diagnóstico socioambiental mais

consistente. Defendeu, ainda, que a avaliação de impactos com critérios socioambientais no âmbito do PNL e de outros instrumentos de planejamento pode contribuir para a construção desse diagnóstico no setor de infraestrutura de transportes (peça 71, p. 4, e peça 223, p. 6).

A importância da incorporação das variáveis socioambientais desde o planejamento.

261. A insuficiência dos diagnósticos socioambientais nas fases iniciais do planejamento hidroviário tem transferido para o licenciamento ambiental a análise de questões estratégicas que deveriam ter sido previamente equacionadas.

262. Como consequência, o processo passa a absorver demandas por complementações sucessivas de estudos, readequações de projeto e manifestações tardias de órgãos intervenientes. A ausência desse diagnóstico estruturado, portanto, constitui fator relevante de lentidão do licenciamento ambiental.

263. Essa situação faz com que variáveis ambientais e sociais sejam enfrentadas apenas no nível do projeto específico, no âmbito do EIA/RIMA, quando alternativas locais e tecnológicas já se encontram substancialmente delimitadas, restringindo a capacidade de prevenção de conflitos e de escolha de soluções menos impactantes.

264. Além disso, um diagnóstico socioambiental adequado não deve limitar-se à identificação de impactos diretos do empreendimento — usualmente tratados nos estudos de impacto ambiental de projetos individuais —, mas contemplar também impactos indiretos e cumulativos, avaliando os efeitos ao longo do tempo e em interação com outros empreendimentos. Tal abordagem pressupõe, ainda, integração com iniciativas de outras políticas públicas que extrapolam o setor de transportes, permitindo visão sistêmica do território.

265. Adicionalmente, mostra-se imprescindível incorporar a variável das mudanças climáticas, diante do contexto de aquecimento global e da recorrência de eventos extremos, como secas severas registradas nos últimos anos, que afetam diretamente a navegabilidade. A consideração desses fatores contribui para maior resiliência e racionalidade das decisões.

266. Nesse contexto, a adoção de diagnósticos socioambientais estruturados — como, por exemplo, a Avaliação Ambiental Estratégica — permitiria antecipar, ainda na fase de planejamento, a análise integrada de variáveis econômicas, ambientais, sociais e climáticas. Constituinte, ainda, insumo qualificado para decisões estratégicas, ao atuar como ferramenta de gestão de riscos, identificando e avaliando previamente potenciais entraves, orientando soluções mais adequadas e favorecendo a melhor integração entre os modais de transporte, com ganhos de racionalidade, eficiência e previsibilidade no licenciamento ambiental.

267. Portanto, sobre esse aspecto, será proposta recomendação para que o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) aperfeiçoe e sistematize seu diagnóstico socioambiental, incorporando-o de forma efetiva à formulação das políticas públicas hidroviárias e às fases iniciais de planejamento. Busca-se, com isso, promover uma avaliação sistêmica do setor, que considere não apenas os objetivos de desenvolvimento logístico do país, mas também a integração consistente das dimensões ambiental e social, em consonância com o conceito de desenvolvimento sustentável.

268. Considerando que diagnósticos dessa natureza demandam integração entre o setor hidroviário e os demais modais, a deliberação contemplará também o Comitê Gestor do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT), instituído pelo Decreto 12.022/2024, como instância apta a promover articulação intermodal e alinhamento estratégico das políticas públicas de transporte.

269. Esclarece-se que a presente proposta de recomendação se aplica, exclusivamente, às fases futuras de planejamento e atualização do PNL e PSH, não alcançando os instrumentos já consolidados no âmbito do Plano Integrado de Transportes (PIT), nem os empreendimentos cujos estudos de viabilidade ou ambientais já tenham sido concluídos.

Fragilidade na articulação interinstitucional.

270. Segundo o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IV, é diretriz da governança pública: ‘articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do

setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público’.

271. Além disso, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU orienta que é esperado a institucionalização e o fortalecimento dos mecanismos de coordenação, com vistas a assegurar condições para uma atuação conjunta e sinérgica, evitando sobreposições e esforços contraproducentes. Deve-se, ainda, promover a consolidação de relações institucionais e a articulação entre as diferentes esferas de governo em todas as etapas do ciclo das políticas públicas (p. 57).

272. Sobre esse aspecto da governança, o **Ibama** indicou como um dos entraves nos processos de licenciamento ambiental a ausência de instância permanente de coordenação interinstitucional, que tem ocasionado maior morosidade processual (peça 41, p.4).

273. Argumentou, ainda, que a interação com os demais órgãos que atuam na política hidroviária limita-se, em regra, a trâmites formais, como ofícios, manifestações no sistema SEI e cooperações pontuais. Não há uma instância única e permanente, dotada de competência para coordenação nacional das questões hidroviárias, de modo que o diálogo institucional ocorre de forma esporádica, frequentemente condicionado a temas ou processos específicos (peça 41, p. 14).

274. Dessa maneira, o Ibama sustenta a necessidade de instituição de um comitê técnico composto pelos principais órgãos setoriais e ambientais. Argumenta que ‘essa coordenação permitiria harmonizar os entendimentos técnicos, alinhar fluxos de comunicação, antecipar conflitos de competência e compatibilizar prazos, promovendo maior integração entre o planejamento setorial e as diretrizes ambientais’ (peça 41, p. 14 e 15).

275. Para concluir, o órgão ambiental assinalou que não há articulação prévia com os órgãos intervenientes (Funai, ICMBio e Iphan), embora suas manifestações componham a instrução do processo e sejam determinantes para a decisão do Ibama enquanto autoridade licenciadora. Destacou que a coordenação técnica antecipada com essas instituições poderia prevenir a fixação de condicionantes sobrepostas ou incompatíveis, bem como favorecer a definição de prazos alinhados ao andamento do processo de licenciamento ambiental (peça 41, p. 14).

276. Indagado acerca da existência de instâncias colegiadas destinadas à coordenação interinstitucional, o **MPor** informou que, até o presente momento, não há estrutura com essa finalidade em operação. Esclareceu, entretanto, que está em curso proposta para a criação da Comissão Nacional das Autoridades de Transporte Hidroviário (Conahidro), com a atribuição de propor, coordenar e avaliar medidas voltadas à eficiência das atividades desempenhadas por órgãos e entidades públicas no âmbito das hidrovias federais.

277. Mencionou, também, a previsão de instituição de Conselhos Hidroviários, concebidos como colegiados específicos para cada hidrovia federal, com a participação de órgãos públicos federais e estaduais, bem como de representantes de armadores, embarcadores e trabalhadores do setor hidroviário (peça 88, p. 5). Contudo, não está prevista a participação do Ibama nem dos órgãos intervenientes, apenas do MMA representando os órgãos ambientais (peça 120, p. 6).

278. Solicitado a informar se havia participação — ou ao menos incentivo à atuação — dos órgãos ambientais nas etapas iniciais de planejamento, seleção de projetos e elaboração de estudos de viabilidade, o MPor não apresentou esclarecimento objetivo quanto a esse envolvimento, sinalizando a ausência de um diálogo estruturado com os atores mencionados (peça 88, p. 15). Limitou-se a informar que, no âmbito do Planejamento Integrado de Transportes (PIT), a elaboração de seus instrumentos contempla a participação social por meio de consultas e audiências públicas (peça 89, p. 9).

279. O **DNIT**, por sua vez, indicou avanços na articulação com o Ibama, especialmente no que se refere à padronização do Termo de Referência (TR) para a elaboração do Plano de Gestão Ambiental (PGA) de empreendimentos hidroviários. Relatou, ainda, que mantém como prioridade a articulação contínua com os órgãos ambientais, com vistas a conferir maior celeridade às análises e mitigar atrasos relacionados ao processo de licenciamento (peça 64, p. 9 e 25).

280. A autarquia, também, sustenta que, entre os principais fatores que influenciam a duração dos

processos de licenciamento ambiental estão:

‘... as manifestações obrigatórias de órgãos como FUNAI, ICMBio, IPHAN e INCRA, quando os empreendimentos incidem sobre áreas de influência de comunidades indígenas, populações tradicionais, unidades de conservação ou sítios históricos e patrimoniais. Essas interfaces podem prolongar os trâmites por anos até a obtenção das anuências necessárias (peça 64, p. 26).’

281. Requisitada a se manifestar acerca da existência de envolvimento, ou ao menos de estímulo à participação dos órgãos responsáveis pela defesa do meio ambiente nas fases iniciais de planejamento, a **Antaq** respondeu negativamente:

‘... hoje os estudos hidroviários são apresentados aos órgãos licenciadores após o término da etapa dos Estudos de viabilidade, previamente às Audiências Públicas. Mas reconhecemos a necessidade de incorporar este diálogo nas etapas iniciais do estudo, o que facilitaria os licenciamentos futuros pela incorporação das premissas e requisitos demandados no Licenciamento (peça 45, p. 5).’

282. Adicionalmente, salientou que nas reuniões periódicas existentes, os órgãos ambientais não estão presentes ou são insuficientemente representados (peça 45, p. 2).

283. À luz das diretrizes de governança pública estabelecidas no Decreto 9.203/2017 e das orientações do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, bem como das manifestações dos órgãos ouvidos, constata-se a necessidade de fortalecimento da coordenação interinstitucional no setor hidroviário.

284. A ausência de instância permanente de articulação, aliada à participação limitada ou inexistente de órgãos ambientais nas fases iniciais de planejamento e nos fóruns de deliberação, compromete a integração entre planejamento setorial e diretrizes ambientais, com reflexos na eficiência e na previsibilidade dos processos de licenciamento.

285. As manifestações técnicas convergem nesse sentido: o Ibama apontou inexistir articulação prévia com os órgãos intervenientes (Funai, ICMBio e Iphan), apesar de suas anuências serem determinantes para a decisão final; o DNIT, por sua vez, reconheceu que a necessidade de manifestações posteriores desses órgãos figura entre os principais fatores de prolongamento dos processos. Esse descompasso evidencia que a atuação fragmentada e tardia favorece retrabalhos, sobreposição de condicionantes e dilação de prazos.

286. Nesse contexto, menciona-se a recomendação à Casa Civil, no âmbito do Acórdão 1.789/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Weder de Oliveira, que orientasse os ministérios setoriais para que, ao iniciarem estudos de projetos que envolvessem o licenciamento ambiental, estabelecessem articulação junto ao MMA/Ibama, a fim de que obtivessem conhecimento prévio dos projetos e pudessem participar da discussão envolvendo a sua viabilidade ambiental, de modo a facilitar e agilizar a concessão de sua licença ambiental.

287. Nesse cenário, a proposta de criação da Conahidro constitui passo relevante para o aprimoramento da governança do setor. O fato de a iniciativa já se encontrar em estruturação revela reconhecimento institucional da necessidade de maior articulação e coordenação.

288. No entanto, para que a Conahidro efetivamente cumpra esse papel estruturante, mostra-se fundamental que contemple a participação do Ibama e dos órgãos intervenientes sempre que a pauta envolver matérias de natureza ambiental ou com repercussões sobre o licenciamento. A presença desses atores, com atuação técnica qualificada e tempestiva, permitirá harmonizar entendimentos, antecipar conflitos e alinhar prazos e condicionantes, contribuindo para decisões mais consistentes, redução de retrabalho e maior efetividade na implementação das políticas públicas do setor hidroviário.

Carência de normas e critérios que uniformizem a terminologia técnica hidroviária para fins de licenciamento.

289. A padronização técnica, por meio de normas, manuais e diretrizes, é medida essencial para concretizar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O princípio da

legalidade (art. 37, *caput*) exige atuação baseada em parâmetros normativos objetivos, o que demanda critérios técnicos previamente definidos para evitar discricionariedade excessiva. Já o princípio da eficiência impõe organização racional e metodologicamente estruturada dos procedimentos, favorecendo maior qualidade das análises e redução de retrabalhos.

290. Além disso, a segurança jurídica requer previsibilidade e estabilidade nas decisões administrativas, o que somente se alcança com a uniformização de conceitos e práticas institucionais. Dessa forma, o estabelecimento de normas e critérios não constitui mera formalidade, mas instrumento de organização, coordenação e fortalecimento da atuação estatal.

291. Nesse contexto, relatam-se, a seguir, as manifestações dos órgãos e entidades a respeito desse tema, bem como informações adicionais.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

292. Ao ser instado a apontar os principais entraves ao licenciamento ambiental de hidrovias, o Ibama destacou a inexistência de normativo específico para o setor que discipline, de forma clara e integrada, o licenciamento da hidrovia em sua totalidade.

293. Segundo o órgão, a ausência de regra que estabeleça como os diversos trechos e intervenções associadas, como dragagem, derrocamento e manutenções pontuais, devem ser conduzidos e a forma com que se dará a coordenação do processo gera fragmentação procedimental, ampliando incertezas e inconsistências na análise ambiental (peça 41, p. 3).

294. O Ibama esclareceu que o licenciamento ambiental desses empreendimentos é conduzido com fundamento no arcabouço normativo geral da PNMA, nas Resoluções do Conama e na Portaria Interministerial 60/2015, dentre outros atos normativos aplicáveis.

295. Todavia, destacou que tais instrumentos possuem caráter geral, com limitado grau de detalhamento técnico específico para o setor hidroviário, o que dificulta a padronização dos estudos ambientais e a uniformidade na condução dos processos (peça 41, p. 4).

296. Informou, também, que, para melhor orientar as solicitações de licenciamento ambiental de empreendimentos hidroviários, revisará e padronizará o Termo de Referência para a elaboração dos estudos ambientais (EIA/RIMA ou RAS), bem como elaborará guias técnicos orientativos (peça 41, p. 4).

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

297. Ao ser indagado acerca da clareza e suficiência da legislação aplicável ao setor hidroviário, o DNIT afirmou que o marco regulatório ainda apresenta lacunas capazes de comprometer a previsibilidade e a celeridade das ações (peça 64, p. 2).

298. Segundo o departamento, a inexistência de critérios uniformes para a avaliação de impactos ambientais e a ausência de diretrizes técnicas mais detalhadas para atividades típicas do setor, bem como de normativo específico que estabeleça parâmetros claros para a condução do licenciamento e para a estruturação dos estudos ambientais, favorecem divergências interpretativas, insegurança técnica e jurídica e variações nos critérios aplicados, configurando fator relevante de morosidade nos processos. Vale transcrever as próprias palavras do DNIT:

‘Os principais fatores que contribuem para a demora nos processos de licenciamento ambiental incluem a falta de padronização dos procedimentos e a variação de critérios aplicados por diferentes unidades do órgão licenciador federal, gerando insegurança técnica e jurídica (peça 64, p. 27).’

299. Assim, o licenciamento de hidrovias evidencia a necessidade de maior clareza normativa quanto ao escopo e aos parâmetros da análise. A seguir, serão apresentados temas e conteúdos específicos do setor hidroviário que demandam definição e sistematização, a fim de mitigar controvérsias interpretativas.

Delimitação do objeto do licenciamento no setor hidroviário

300. Segundo o Ibama, faz-se necessária a distinção entre intervenções pontuais — como dragagem,

derrocamento e manutenção — e o sistema hidroviário considerado como todo (peça 41, p. 15), hipótese que poderia conferir maior segurança jurídica, sobretudo no contexto das concessões.

301. Na mesma linha, o Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) concorda que a abrangência do licenciamento de hidrovias não está definida de forma clara nas normativas existentes (peça 71, p. 4).

302. Tal indefinição evidencia a necessidade de padronização para o setor hidroviário, apta a estabelecer critérios claros sobre o enquadramento do licenciamento, definindo quando este deve incidir sobre intervenções pontuais e quando deve abranger a hidrovía considerada em sua integralidade, de modo a conferir maior segurança técnica e uniformidade procedimental.

Controvérsia conceitual entre os tipos de dragagem: dragagens de manutenção, de aprofundamento e emergenciais

303. Além da falta de clareza acerca do objeto do licenciamento no setor hidroviário, outra controvérsia semelhante reside na extensão e na profundidade das exigências relacionadas ao licenciamento a depender do tipo de dragagem que se pretende realizar.

304. Com efeito, a falta de uma definição universalmente aceita quanto à caracterização das diferentes tipologias de dragagem têm resultado, por vezes, na demanda, pelos órgãos ambientais, de estudos mais complexos para intervenções que, segundo o DNIT, teriam caráter meramente de manutenção, além de judicializações (peça 64, p. 4).

305. Segundo o MPor, a dragagem de manutenção corresponde a serviço de engenharia destinado ao desassoreamento com o objetivo exclusivo de preservar as condições originais de navegabilidade do canal ou da bacia de evolução, e a de aprofundamento tem por finalidade aprofundar o leito além das cotas previstas no projeto original, promovendo a ampliação da capacidade operacional da hidrovía (peça 89, p. 9).

306. Já as dragagens emergenciais, de acordo com o DNIT, caracterizam-se por intervenções imediatas destinadas à remoção de sedimentos ou obstruções no leito de rios, canais ou portos, com o objetivo de restabelecer rapidamente condições seguras de navegabilidade. Ocorrem em razão de eventos imprevistos, como assoreamentos súbitos, enchentes ou falhas estruturais, que comprometam a operação e a segurança da navegação (peça 64, p. 10).

307. Diante desse cenário, seria oportuna a definição clara sobre a natureza das atividades hidroviárias, seus objetivos, suas consequências e os procedimentos associados, como o descarte do material dragado, a fim de ampliar a previsibilidade do processo de licenciamento.

Condicionantes impostas no processo de licenciamento ambiental

308. Embora a Portaria Interministerial 60/2015 estabeleça que as condicionantes devem guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos que subsidiam o licenciamento e que devem estar devidamente fundamentadas em justificativa técnica (art. 16), tal previsão não tem sido suficiente para pacificar o entendimento entre os órgãos setoriais e ambientais.

309. Isso porque o DNIT aponta que, nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidroviários, o Ibama tem imposto condicionantes que, na visão da mencionada autarquia, não apresentam relação direta com a recomposição ou mitigação dos impactos efetivamente identificados. Segundo o departamento, tais exigências frequentemente carecem de objetividade e de nexos claros com a finalidade de compensação ambiental, o que contribui para ampliar a complexidade e a duração dos processos (peça 64, p. 2 e 4)

310. Outro aspecto apontado refere-se à imposição de condicionantes associadas a demandas típicas de outras políticas públicas, o que, segundo o setor, extrapolaria o escopo estrito dos impactos do empreendimento. O Ibama, por sua vez, esclarece que as condicionantes ambientais têm por finalidade prevenir, mitigar, compensar e monitorar os impactos identificados nos estudos ambientais (EIA/RIMA ou RAS) e que, nas análises técnicas, observa critérios de nexos de causalidade, proporcionalidade e viabilidade técnica (peça 41, p. 7)

311. Assim, a definição de critérios e procedimentos também contribuiria para delimitar, de forma

objetiva, o estabelecimento de condicionantes, nos termos preconizados pela mencionada Portaria. Ademais, mitigaria as reclamações quanto à inclusão de demandas afetas a outras políticas públicas, ao possibilitar a identificação das demandas sociais que guardam nexos causal direto com os impactos ambientais do empreendimento e das que se vinculam a políticas setoriais diversas, evitando que estas últimas sejam indevidamente incorporadas como condicionantes no licenciamento ambiental de hidrovias.

Deficiências na elaboração dos estudos ambientais impactam a eficiência do processo de licenciamento conduzido pelo Ibama

312. O Ibama destacou, igualmente, que um dos entraves ao andamento do licenciamento ambiental reside na fragilidade técnica dos estudos submetidos pelos empreendedores. De acordo com o órgão, observa-se falta de uniformidade metodológica e lacunas informacionais que dificultam a análise consistente dos impactos e a adequada fixação de medidas mitigatórias. Como consequência, tornam-se necessárias complementações e revisões reiteradas, o que acarreta retrabalho e prolonga a tramitação dos processos (peça 41, p. 4).

Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

313. Por fim, no que se refere à regulamentação ambiental, destaca-se a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), instituído pela Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Compete ao Conama estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

314. Segundo o MMA, o MPor pode submeter matérias à apreciação do colegiado, bem como participar das Câmaras Técnicas e dos Grupos de Trabalho, contribuindo com discussões relacionadas ao licenciamento ambiental e à qualidade ambiental de empreendimentos de transporte. Segundo a pasta ministerial, essa participação reforçaria a integração entre agendas setoriais e favoreceria a construção de soluções equilibradas entre o desenvolvimento logístico e a proteção ambiental (peça 71, p. 4).

315. Nesse sentido, essa instância poderia ser utilizada para ampliar a interlocução entre os órgãos/entidades setoriais, como MPor e DNIT, e ambientais, como MMA e Ibama, com vistas a harmonizar entendimentos técnicos e definir com maior clareza os procedimentos aplicáveis ao setor hidroviário.

316. Diante do exposto, observa-se que a inexistência de norma específica que defina, de forma clara, o objeto, os procedimentos e as operações do setor hidroviário, bem como a ausência de regulamentação própria para o licenciamento de hidrovias, têm gerado interpretações divergentes e insegurança jurídica, inclusive quanto ao escopo do licenciamento — se incidente sobre a hidrovias como um todo ou apenas sobre intervenções pontuais. Essa lacuna também dificulta a padronização de critérios e termos de referência para orientar a elaboração dos estudos ambientais.

317. Embora o Ibama tenha adotado iniciativas para revisar e padronizar o Termo de Referência (EIA/RIMA ou RAS) e elaborar guias técnicos, tais medidas tendem a ser mais efetivas se baseadas em critérios técnicos construídos de forma integrada com o setor hidroviário.

318. A baixa qualidade e a ausência de padronização dos estudos ambientais encaminhados ao Ibama configuram fator relevante de atraso no licenciamento, ao gerar retrabalho, complementações sucessivas e perda de previsibilidade.

319. Diante desse contexto e considerando as inovações advindas da Lei 15.190/2025, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, mostra-se necessária a padronização e o detalhamento técnico dos conceitos (especialmente o de dragagem de manutenção, que, no bojo da nova lei, não está sujeita a licenciamento ambiental - art. 8º, inciso VII e §4º) e procedimentos do setor hidroviário. A utilização das instâncias do Conama, responsável pela edição de normas gerais no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente, apresenta-se como via adequada para pactuar diretrizes específicas para o licenciamento de hidrovias.

Necessidade de regulamentação e cumprimento adequado da consulta prévia para assegurar

segurança jurídica e celeridade aos empreendimentos hidroviários.

320. O cumprimento do ordenamento jurídico e das normas já estabelecidas constitui pressuposto essencial para a observância do princípio da legalidade e para a atuação administrativa legítima e coerente. Paralelamente, a clareza das normas é fundamental para assegurar o princípio da segurança jurídica, garantindo previsibilidade e confiança aos administrados.

321. Assim, quando um normativo se mostra insuficiente para orientar a atuação administrativa de forma uniforme, deve-se avaliar a necessidade de seu detalhamento ou regulamentação, com definição objetiva de conceitos, critérios e procedimentos, em consonância com os princípios da legalidade e da eficiência (art. 37 da Constituição Federal).

322. Nesse contexto, insere-se o debate sobre a aplicação das consultas prévias, livres e informadas às comunidades tradicionais e quilombolas previstas na Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil e incorporada ao ordenamento jurídico por meio do Decreto legislativo 143/2002, promulgada pelo Decreto 5.051/2004 e consolidada pelo Decreto 10.088/2019.

323. O instrumento estabelece que o Estado deve adotar procedimentos adequados para consultar esses povos antes de autorizar medidas ou empreendimentos que possam afetá-los diretamente, especialmente quanto à exploração de recursos em seus territórios.

324. Embora a Convenção assegure o direito à consulta por meio das instituições representativas dessas comunidades, com realização de boa-fé e de forma apropriada às circunstâncias, ainda há debate quanto à necessidade de maior detalhamento normativo para orientar, na prática, sua aplicação nas decisões estratégicas nacionais.

325. Na sequência, apresentam-se as manifestações dos órgãos e entidades acerca do tema, bem como informações adicionais.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

326. O Ibama apontou que uma das principais causas de judicialização dos projetos hidroviários é a ausência ou a fragilidade das consultas prévias, livres e informadas (CPLI) às populações potencialmente afetadas, recomendando, como medida preventiva, que essas consultas sejam planejadas e realizadas de forma antecipada, em conformidade com a Convenção 169 da OIT e com os protocolos comunitários, além da manutenção de diálogo prévio com os Ministérios Públicos desde as fases iniciais dos projetos (peça 41, p. 18).

327. O Instituto destacou que não é sua atribuição conduzir a participação social no âmbito do planejamento setorial nem realizar as CPLI's, as quais devem ser promovidas pelos órgãos setoriais competentes antes do encaminhamento do empreendimento ao licenciamento ambiental.

328. Esclareceu, ainda, que, embora no curso do licenciamento realize audiências e reuniões públicas com as comunidades potencialmente afetadas e observe as diretrizes da Portaria Interministerial 60/2015 nos casos de possível impacto sobre terras indígenas ou territórios quilombolas, tais procedimentos não substituem as consultas previstas na Convenção OIT 169.

Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq)

329. A Agência considera importante a regulamentação, em âmbito nacional, da Convenção 169 da OIT quanto aos procedimentos de consulta prévia a comunidades tradicionais. Segundo a Antaq, a falta de disciplina clara tem gerado interpretações divergentes e impactado a previsibilidade dos empreendimentos hidroviários. Também, argumentou que a regulamentação pode definir requisitos objetivos, assegurar a participação adequada das comunidades e aumentar a segurança jurídica, reduzindo riscos de judicialização e atrasos (peça 238, p. 19).

Ministério de Portos e Aeroportos (MPor)

330. O MPor informou que empreendimentos hidroviários têm sofrido impactos em seus cronogramas em razão de ações judiciais. No caso do derrocamento do Pedral do Lourenço, no Rio Tocantins, à época da resposta do ofício 000.075/2025 (23/10/2025), tramitava ação proposta pelo

Ministério Público Federal (MPF) contra o DNIT, o Ibama, a Funai e o Inbra, que questionava a Licença Prévia 676/2022, concedida ao DNIT para obras de dragagem e derrocamento, sob alegação de ausência de consulta prévia às comunidades afetadas e falhas na avaliação dos impactos socioambientais.

331. Quanto ao Rio Tapajós, o MPor relatou o ajuizamento de medida judicial pelo MPF para suspender atividade de dragagem autorizada pela Secretaria de Meio Ambiente do Pará, no trecho entre Santarém e Itaituba. Dentre as exigências dessa ação está a realização de consulta prévia às populações potencialmente impactadas (peça 89, p. 5).

Ministério Público Federal (6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais)

332. Nas suas considerações acerca da regulamentação da Convenção 169 da OIT, o MPF citou entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na PET 3.388/RR (caso Terra Indígena Raposa Serra do Sol), segundo o qual a convenção integra o ordenamento jurídico nacional e possui aplicabilidade direta, não dependendo de regulamentação infraconstitucional para produzir efeitos. Com base nesse entendimento, argumentou que eventual tentativa de regulamentação poderia afrontar a hierarquia das normas e o princípio da vedação ao retrocesso (peça 251, p. 2).

333. Além disso, mencionou enunciados da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR) que reforçam a necessidade de realização de audiências públicas ambientais e de consultas prévias, livres e informadas (CPLI) às comunidades tradicionais sempre que empreendimentos situados em seus territórios ou em áreas próximas possam afetar seus interesses (peça 251, p. 2).

334. Ademais, destacou a importância de observância dos protocolos de consulta elaborados pelas próprias comunidades, documentos que sistematizam suas formas de organização e deliberação interna, bem como as etapas a serem seguidas antes da adoção de decisões governamentais sobre projetos ou políticas que impactem seus territórios e modos de vida, conferindo transparência e previsibilidade ao processo decisório (peça 251, p. 6 e 7).

Caso em Santarém (PA).

335. No final de janeiro de 2026, indígenas ocuparam as instalações portuárias de uma empresa em Santarém (PA) em protesto contra edital de dragagem no Rio Tapajós. Segundo os manifestantes, a medida poderia viabilizar a concessão da hidrovia à iniciativa privada sem a realização prévia das consultas às comunidades afetadas.

336. O movimento alegou que a dragagem prevista, constante de edital publicado em dezembro de 2025, poderia gerar impactos ambientais, sociais e culturais e que não teria sido precedida de consulta livre, prévia e informada, conforme previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Também foi questionado o Decreto 12.600/2025, que autorizava a inclusão de algumas hidrovias no Programa Nacional de Desestatização, incluindo a do Tapajós.

337. Após aproximadamente um mês de manifestações, o governo federal revogou o normativo que incluía as hidrovias dos rios Madeira, Tocantins e Tapajós no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 12.856/2026.

338. De acordo com a Ministra de Estado dos Povos Indígenas do Brasil, Sônia Guajajara, a decisão levou em consideração o compromisso de que qualquer empreendimento relacionado à Hidrovia do Rio Tapajós deve ser precedido de consulta livre, prévia e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2026/02/23/apos-pressao-de-indigenas-governo-recua-e-revoga-decreto-que-previa-concessao-de-hidrovias-na-amazonia.ghtml> - acesso em 24/2/2026).

Reunião com as lideranças de povos indígenas e de movimentos sociais.

339. Em 25/2/2026, a equipe de auditoria e as chefias da AudPortoFerrovia receberam representantes do GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental, organização da sociedade civil, para debater sobre suas contribuições à matriz de achados desta auditoria (peça 256), além de lideranças indígenas e movimentos sociais, para ouvir suas preocupações quanto às intervenções hidroviárias e seus

impactos.

340. As lideranças demonstraram indignação quanto à ausência de escuta prévia e defenderam que os projetos não avancem sem consulta adequada às comunidades afetadas. Também apresentaram demandas relacionadas a políticas públicas de educação, saúde e segurança.

341. Segundo os participantes, haveria priorização do agronegócio e do Arco Norte em detrimento do bem-estar social local. Relataram impactos como restrições ao uso tradicional do rio, prejuízos à pesca e preocupação com contaminação por mercúrio e outros metais pesados, posicionando-se contrariamente às dragagens e ao uso do rio como hidrovía.

342. Ao final, solicitaram que o TCU considere em suas avaliações, além dos ganhos logísticos, os impactos sociais e territoriais das intervenções, a fim de que o desenvolvimento da infraestrutura não ocorra em prejuízo das populações atingidas.

Subcomitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental do Ministério de Minas e Energia (MME).

343. A regulamentação da Convenção 169 da OIT está elencada como uma das medidas administrativas do Novo PAC, conforme pode ser constatado no endereço eletrônico da Casa Civil: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/medidas-institucionais> - acesso em 22/2/2026):

Figura 11. Regulamentação da OIT 169 como medida do Novo PAC.

Medida: Aperfeiçoamento marco regulatório do licenciamento ambiental

Consolidação e aperfeiçoamento dos normativos relacionados ao licenciamento ambiental, com foco em:

(a) revisar a regulamentação da Lei Complementar No. 140/11, para trazer mais clareza à distribuição de competências sobre o licenciamento ambiental nas diferentes esferas administrativas;

(b) regulamentação da Convenção No. 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata da consulta livre, prévia e informada aos Povos Indígenas, Territórios Quilombolas ou comunidades tradicionais;

Fonte: Casa Civil

344. Aproveitando-se dessa iniciativa, tal regulamentação é objeto de análise e manifestação por parte do MME, no âmbito do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA).

345. A pasta ministerial destacou que, apesar da relevância e da complexidade do tema no cenário internacional e nacional, ainda não há, no Brasil, regulamentação ou diretrizes governamentais específicas que orientem de forma clara sua interpretação e aplicação no contexto das políticas públicas e da implementação de atividades econômicas estratégicas, especialmente nos setores de infraestrutura energética e mineral.

346. O Ministério ressaltou, ainda, que a matéria já foi debatida em diferentes momentos no âmbito governamental, sem que se tenha alcançado consenso quanto aos princípios e parâmetros para sua regulamentação. Nesse sentido, apontou a necessidade de construção de um entendimento institucional acerca da aplicação da Consulta Livre, Prévia e Informada (CPLI), nos termos da Convenção 169 da OIT, com vistas a conferir maior segurança jurídica à atuação estatal e a subsidiar eventual decisão futura do Estado brasileiro quanto à sua regulamentação (<https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/subcomite-tecnico-executivo/pautas> - acesso em 22/2/2026).

347. Está previsto no funcionamento do mencionado Subcomitê Técnico Executivo apresentação de relatório técnico consolidado contemplando o posicionamento do MME a serem considerados pelas autoridades competentes para subsidiar a regulamentação da Convenção 169 da OIT, (<https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/subcomite-tecnico-executivo/Funcionamento> - acesso em 22/2/2026), que até o fechamento deste relatório de auditoria ainda não havia sido publicado.

Comunicação, efetivo exercício da cidadania e desenvolvimento sustentável.

348. Primeiramente, este relatório não discute a aplicabilidade direta da Convenção 169, como supôs o MPF em documento encaminhado ao TCU, mas a necessidade de conferir maior clareza procedimental em sua implementação. Inclusive, a inserção do tema como medida institucional do

Novo PAC indica reconhecimento governamental da relevância da matéria.

349. É necessário destacar que antes de se cogitar eventual regulamentação infralegal da Convenção 169 da OIT, é essencial assegurar o cumprimento do que já está previsto no ordenamento jurídico. A consulta prévia, livre e informada já é obrigação do Estado brasileiro e deve ser realizada de boa-fé, não sendo adequado iniciar empreendimentos sem a escuta das comunidades afetadas.

350. Por outro lado, conforme relatado por órgãos setoriais como a Antaq e o MPor, a indefinição quanto aos contornos da Consulta Livre, Prévia e Informada (CPLI) tem contribuído para judicializações recorrentes e paralisações de projetos estratégicos, muitas vezes deflagradas quando o empreendimento já se encontra na fase de solicitação de licença ambiental.

351. O caso de Santarém (PA) mostra a necessidade de definição clara sobre quando e como as consultas devem ocorrer, a fim de evitar conflitos, protestos e posterior revisão ou revogação de atos relevantes ao setor hidroviário.

352. A reunião realizada no TCU com lideranças indígenas e movimentos sociais evidenciou que o diálogo é elemento central para a conciliação dos diferentes interesses envolvidos na navegação dos rios brasileiros. A escuta estruturada permite a troca de informações, o esclarecimento de dúvidas e o amadurecimento das propostas, favorecendo o adequado endereçamento das demandas apresentadas.

353. Além disso, não se mostra razoável que qualquer das partes adote posições inflexíveis, sob pena de inviabilizar soluções equilibradas. O desenvolvimento sustentável pressupõe a integração das dimensões social, econômica e ambiental, o que exige disposição ao diálogo e construção de consensos possíveis. Nesse contexto, quanto mais claros e bem definidos estiverem os procedimentos da CPLI, maior será a possibilidade de harmonização entre proteção socioambiental e desenvolvimento da infraestrutura hidroviária.

354. Assim, mostra-se pertinente avaliar o estabelecimento de parâmetros objetivos quanto: (i) ao momento adequado para realização da consulta; (ii) à extensão ou não da exigência de consentimento; (iii) à delimitação objetiva dos sujeitos de direito abrangidos; (iv) à previsão de exceções para situações emergenciais; e (v) à fixação de procedimentos e condições que assegurem efetividade e respeito aos protocolos comunitários.

355. Diante desse contexto, propor-se-á recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que promova, junto à Casa Civil da Presidência da República (na qualidade de órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo federal e considerando tratar-se de medida prevista no Novo PAC), a articulação com os ministérios pertinentes (a exemplo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Ministério dos Transportes e do Ministério de Minas e Energias) para submissão de proposta de regulamentação da Convenção 169 da OIT.

356. A iniciativa visa conferir maior clareza procedimental, segurança jurídica e previsibilidade à sua aplicação, além de assegurar a participação adequada e efetiva das comunidades indígenas e tradicionais.

Síntese.

357. Os entraves à celeridade e à previsibilidade do licenciamento ambiental de empreendimentos hidroviários decorrem, em grande medida, de fragilidades estruturais no planejamento e na governança socioambiental do setor. Verificou-se que, nas fases iniciais de formulação de políticas e projetos, as variáveis ambientais e sociais são incorporadas de forma insuficiente ou tardia, o que resulta em diagnósticos socioambientais incompletos. Como consequência, questões estratégicas que deveriam ser previamente equacionadas acabam sendo transferidas para a etapa de licenciamento ambiental, gerando sucessivas solicitações de complementação de estudos, revisões de projetos e necessidade de manifestações adicionais de órgãos intervenientes.

358. Identificou-se ainda fragilidades na articulação interinstitucional entre os órgãos responsáveis pela política hidroviária e os órgãos ambientais. Observou-se a inexistência de instância permanente de coordenação capaz de promover diálogo técnico antecipado entre esses atores, bem como a

participação limitada dos órgãos ambientais nas fases iniciais de planejamento e elaboração de estudos de viabilidade. Esse arranjo institucional fragmentado favorece a ocorrência de retrabalhos, sobreposição de condicionantes e dilatação de prazos, uma vez que as manifestações de órgãos como Funai, ICMBio e Iphan tendem a ocorrer apenas durante o licenciamento, quando as alternativas de projeto já se encontram substancialmente definidas.

359. Além disso, foram identificadas lacunas normativas e operacionais que comprometem a previsibilidade do processo, como a ausência de normativos específicos que padronizem conceitos, procedimentos e parâmetros técnicos aplicáveis ao licenciamento de hidrovias, bem como fragilidades na elaboração dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores. Soma-se a esse quadro a falta de maior clareza procedimental quanto à realização da consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção 169 da OIT, circunstância que tem contribuído para judicializações e paralisações de projetos.

360. Em conjunto, esses fatores reduzem a eficiência do processo de licenciamento e dificultam a conciliação entre o desenvolvimento da infraestrutura hidroviária e a proteção socioambiental.

Propostas de encaminhamento.

361. Diante do cenário exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar:

i) ao Ministério de Portos e Aeroportos, conforme suas competências previstas na Lei 14.600/2023, art. 41, inciso I, IV, V, VIII, em cumprimento ao estabelecido no art. 174 da Constituição Federal e no Decreto 9.203/2017, art. 17, inciso II, e ao Comitê Gestor do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT), de acordo com o estabelecido no art. 18, incisos II e III do Decreto 12.022/2024, que avaliem a conveniência e oportunidade de aprimorar e sistematizar os diagnósticos socioambientais nas futuras versões dos instrumentos de planejamento do PIT, especialmente no âmbito do PNL e PSH, assegurando sua incorporação estruturada aos processos decisórios estratégicos, com base em uma avaliação sistêmica do setor, apta a identificar e avaliar riscos de forma antecipada, orientar soluções mais adequadas e subsidiar escolhas intermodais mais consistentes, aumentando a previsibilidade e eficiência do licenciamento ambiental;

ii) ao Ministério de Portos e Aeroportos, em cumprimento ao estabelecido no Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IV, que na concepção normativa e na operacionalização da instância colegiada interinstitucional que vier a ser instituída, preveja mecanismo que assegure, sempre que a pauta tratar de matérias ambientais ou com potencial impacto sobre o licenciamento, a participação dos órgãos sociais e ambientais competentes, para além do MMA, especialmente do Ibama e dos órgãos intervenientes (ICMBio, Iphan e Funai), a fim de conferir caráter permanente à coordenação interinstitucional, favorecer o alinhamento prévio de entendimentos, prevenir sobreposições ou conflitos de competência e qualificar as deliberações relacionadas ao planejamento e à execução de empreendimentos hidroviários;

iii) ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) — este último no exercício de sua função de coordenação da política ambiental federal — que, em articulação com o Ibama e o DNIT, avaliem a conveniência e oportunidade de utilizarem as instâncias colegiadas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) para submeter propostas de normas e critérios técnicos específicos voltados ao licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras no setor hidroviário, com vistas à padronização de conceitos, procedimentos e parâmetros de análise; e

iv) ao Ministério de Portos e Aeroportos que tome a iniciativa junto à Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de órgão responsável pela coordenação da atuação interinstitucional do Governo Federal, nos termos do art. 3º, incisos I e IV, da Lei 14.600/2023, e do art. 47 do Decreto 12.002/2024, para que, em articulação com os ministérios e órgãos competentes (a exemplo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Ministério dos Transportes e do Ministério de Minas e Energias), avalie a conveniência e a oportunidade de submeter proposta de regulamentação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, com vistas a estabelecer parâmetros claros e objetivos para a realização da consulta prévia, livre e informada, especialmente quanto ao momento de sua realização, à definição dos sujeitos abrangidos, aos procedimentos aplicáveis, às

condições e prazos e às hipóteses excepcionais, proporcionando maior segurança jurídica à implementação de empreendimentos de infraestrutura no país, em especial no setor hidroviário, bem como assegurando que a escuta das comunidades tradicionais seja conduzida de maneira adequada, participativa e efetiva.

4. CONSTRUÇÃO CONJUNTA DOS ACHADOS

362. A presente auditoria foi conduzida em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, que orienta a realização dos trabalhos segundo abordagem participativa e orientada ao diálogo, pautada na interação contínua com os gestores e demais partes interessadas.

363. Nesse contexto, além das entrevistas realizadas com representantes de órgãos públicos, entidades setoriais, operadores logísticos, acadêmicos e demais especialistas, foram promovidos dois Painéis de Referência externos, concebidos como espaços estruturados de diálogo técnico. Esses encontros contaram com a participação de órgãos jurisdicionados diretamente envolvidos na política pública analisada, bem como de representantes do setor produtivo e de organizações da sociedade civil com interesse direto no objeto da auditoria, a exemplo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Associação Brasileira dos Produtores de Soja do Brasil (Aprosoja Brasil), da Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Bacia Amazônica (AMPORT), do Grupo de Trabalho Infraestrutura e Justiça Socioambiental (GT Infra), do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) e do Estaleiro Rio Maguari.

364. O primeiro Painel de Referência, realizado de forma virtual em 29/8/2025, teve como propósito apresentar aos participantes o escopo da fiscalização, a matriz de planejamento e as questões de auditoria que orientariam a execução dos trabalhos. Esses elementos haviam sido previamente estruturados com base em análises documentais, levantamentos institucionais e entrevistas conduzidas na fase inicial da auditoria. A reunião possibilitou a coleta de contribuições técnicas, críticas e sugestões por parte dos participantes, as quais foram avaliadas pela equipe de auditoria e, quando pertinentes, incorporadas ao desenho metodológico do trabalho.

365. Para além dos mecanismos usuais de participação externa adotados em auditorias operacionais, o presente trabalho foi selecionado para a aplicação experimental de práticas utilizadas no âmbito do Conselho de Auditores das Nações Unidas (*UN Board of Auditors*), conforme previsto na Portaria-Segecex 15/2025. Nesse contexto, foram encaminhados aos órgãos jurisdicionados Ofícios de Observação de Auditoria (peças 127 a 150, encaminhados em 16/12/2025), por meio dos quais se buscou a manifestação dos gestores, ainda durante a fase de execução da auditoria, acerca dos achados preliminares e das propostas de encaminhamento em elaboração, favorecendo o esclarecimento de aspectos técnicos relevantes, o aprimoramento das análises realizadas e a mitigação de eventuais divergências interpretativas.

366. O segundo Painel de Referência, realizado em formato híbrido em 10/2/2026, destinou-se à apresentação da Matriz de Achados preliminar, etapa em que foram expostos os principais problemas identificados, suas causas, efeitos e evidências, bem como as propostas preliminares de encaminhamento. A iniciativa permitiu que os órgãos jurisdicionados e demais interessados conhecessem as conclusões preliminares da fiscalização, contribuindo com esclarecimentos adicionais, complementação de informações e ponderações técnicas que auxiliaram na consolidação e no refinamento dos achados apresentados neste relatório.

367. Por fim, o relatório preliminar foi encaminhado na íntegra aos órgãos jurisdicionados pertinentes, por meio de Ofícios datados de 26/3/2026 (peças 265 a 268 e 271 a 274), com o propósito de que tomassem conhecimento do diagnóstico completo e, caso julgassem pertinente, apresentassem contribuições adicionais relacionadas aos efeitos práticos dos encaminhamentos propostos ou sugerissem alternativas capazes de produzir resultados práticos mais positivos. Os comentários apresentados pelos gestores estão apresentados na seção seguinte, acompanhados das respectivas análises empreendidas pela equipe.

368. Diante do exposto, ressalta-se que o diagnóstico aqui apresentado, bem como as descrições dos achados e as respectivas propostas de encaminhamento são fruto de um contínuo processo de

validação e refinamento.

5. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) (peças 293 a 297 e 316 a 319)

369. Em linhas gerais, o Ministério reconheceu os avanços incorporados no relatório pela equipe de auditoria, mas solicitou reavaliação de pontos específicos.

370. Sobre o diagnóstico relativo à baixa implementação de infraestruturas hidroviárias e à limitada integração modal, o MPor concordou com a recomendação de ampliar a sistematização de dados hidrológicos e operacionais, informando inclusive a implantação do Painel de Monitoramento de Hidrovias pela DGH.

371. Sobre a integração modal e os acessos terrestres (notadamente o caso de Miritituba/PA), a Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação ponderou que a proposta de instância colegiada para solução de problemas de conectividade intermodal incidia mais sobre política portuária e acessos terrestres do que sobre o setor hidroviário em sentido estrito, sugerindo o envolvimento da Secretaria Nacional de Portos (SNP) e do Ministério dos Transportes. A SNP, consultada posteriormente, concordou com a necessidade de tratamento coordenado da questão, sugerindo que o futuro Conselho Hidroviário do Rio Tapajós pudesse funcionar como foro institucional adequado.

372. Quanto ao transporte de passageiros e às Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s), o Ministério entendeu que a lacuna não é legislativa, mas de planejamento, e manifestou concordância com a criação de metodologia multicritério de priorização de investimentos, informando ainda o início de tratativas com a Universidade Federal do Pará para avaliação técnica das IP4.

373. No que tange à gestão de dados do transporte hidroviário de passageiros, o MPor solicitou reavaliação da proposta de criação de uma Estratégia Nacional de Gestão de Dados abrangente, que integraria informações de oferta e demanda, infraestrutura, frota, segurança, regulação e qualidade do serviço de todos os entes federativos. O argumento central do Ministério é que a construção de uma base nacional dependeria, em larga medida, de informações que não estão sob a esfera regulatória direta da União.

374. Para sustentar essa posição, o MPor destacou que o transporte intermunicipal de passageiros na Amazônia é cerca de 6,8 vezes maior que o federal, evidenciando que a navegação interior amazônica é predominantemente local e regional, com o segmento sob competência federal exercendo papel minoritário. Além disso, grande parte das empresas que atuam no segmento é composta por pequenos operadores familiares que já enfrentam dificuldades em fornecer dados sistematizados mesmo quando sujeitos à regulação da ANTAQ, dificuldade que tende a ser ainda maior entre operadores intermunicipais, em geral fora do alcance regulatório direto da União. Agravando esse quadro, em estados como o Amazonas, o afretamento de embarcações para transporte intermunicipal sequer depende de autorização prévia, o que tornaria praticamente inviável a coleta de dados sobre esse segmento em uma base nacional unificada.

375. Diante dessas limitações práticas e dos elevados custos institucionais envolvidos, o Ministério considerou suficientes as recomendações dirigidas à ANTAQ (de estabelecer periodicidade fixa para pesquisas de satisfação e perfil dos usuários) e ao DNIT (de incluir rotinas padronizadas de coleta de dados operacionais nos contratos de operação das IP4), por incidirem sobre elementos efetivamente ao alcance regulatório e operacional da União, produzindo ganhos incrementais consistentes sem a complexidade inerente a uma estratégia nacional de abrangência federativa plena.

376. Em relação à governança socioambiental e ao licenciamento ambiental, o MPor concordou com o aprimoramento dos diagnósticos socioambientais no planejamento integrado de transportes, mas questionou o uso do Conama como instância normativa para o licenciamento hidroviário, sugerindo que o Ibama elabore instrução normativa própria para o setor, nos moldes do que já se desenvolve para o segmento portuário.

377. Quanto à necessidade de regulamentação da Convenção 169 da OIT, o Ministério apresentou duas considerações: a primeira diz respeito à atribuição de iniciativa ao MPor para provocar a Casa

Civil, sob o argumento de que o Ministério não possui a responsabilidade pela coordenação da atuação interinstitucional do Governo Federal, o que poderia resultar em iniciativa sem efeitos concretos ou em proposta de regulamentação excessivamente centrada na temática hidroviária; e a segunda refere-se ao escopo da Convenção, destacando que territorialidade, temporalidade e definição dos sujeitos abrangidos são elementos que demandam padronização em toda política pública, e não apenas no âmbito do setor hidroviário.

378. Finalmente, o ponto de maior elaboração técnica do Ministério foi a discussão sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT às concessões hidroviárias de manutenção. O MPor argumentou que a Convenção não comporta incidência automática nesses casos, pois a dragagem de manutenção tem natureza conservativa, sendo comparável à manutenção de rodovias, para a qual não se exige consulta prévia.

379. Esse entendimento é reforçado pela dispensa de licenciamento ambiental para dragagens de manutenção prevista na Lei 15.190/2025. O Ministério também distinguiu a escuta qualificada, etapa preliminar recomendável para mapear usos tradicionais e áreas sensíveis, da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), que é obrigação convencional plena e não deve ser confundida nem antecipada por aquela. Por fim, solicitou revisão da redação do relatório final, que poderia ser lida como exigência de aplicação indistinta da OIT 169 a todos os projetos de concessão hidroviária.

Análise AudPortoFerrovia

380. Quanto ao tema da integração modal e os acessos terrestres aos terminais que operam no setor hidroviário, nota-se que conquanto a pasta ministerial tenha apontado uma segregação interna de competências para tratar sobre o tema, bem como ressaltado que os responsáveis primordiais por essas infraestruturas são outros órgãos e entidades, os comentários feitos tanto pela SNHN quanto pela SNP reconhecem a necessidade de ampliar a atuação do MPor nesta seara.

381. Essa atuação, ainda que desprovida de capacidade decisória e executiva, é fundamental, haja vista que tais gargalos impactam diretamente o desempenho do modal e, conseqüentemente, o cumprimento dos objetivos declarados e dos ainda implícitos da política pública.

382. Dessa forma, a criação de um eventual ‘Conselho Hidroviário da Hidrovia do Tapajós’, conforme aventado nos documentos encaminhados, iria, desde que adequadamente representado em sua composição, ao encontro do que pretende a recomendação em apreço, razão pela qual a proposta foi mantida.

383. No que se refere à afirmação de que a lacuna relativa aos IP4s não é legislativa, mas de planejamento, ressalta-se que a formalização da política pública, e dos elementos que a caracterizam, corresponde a boa prática inerente à fase de planejamento da política, de forma que não se vislumbra a segregação dos termos quanto às recomendações veiculadas.

384. Ademais, conquanto já exista legislação aplicável a tais instalações portuárias, elas não se prestam a atender ao núcleo do encaminhamento proposto - a necessidade de institucionalização da política hidroviária de passageiros em instrumento público oficial (plano, programa, projeto, ato normativo, etc), de sorte a garantir sua transparência e viabilizar seu acompanhamento e avaliação pela sociedade. Assim, foi mantida a proposta de recomendação sobre o tema.

385. No que se refere à recomendação de instituição de uma Estratégia Nacional de Gestão de Dados do Transporte Hidroviário de Passageiros, embora o diagnóstico que motivou a proposta original permaneça válido, os argumentos trazidos pelo gestor revelam limitações estruturais que comprometem a exequibilidade da medida tal como originalmente redigida, e que não podem ser ignoradas, sob pena de se produzir uma recomendação de baixa efetividade prática.

386. De fato, o transporte intermunicipal amazônico, majoritário no setor e em grande parte fora do alcance regulatório direto da União, dificilmente poderia ser abrangido por uma estratégia nacional de dados nos moldes propostos sem incorrer em elevados custos institucionais e ainda risco de baixa efetividade prática. Por essa razão, a recomendação foi reformulada nos seguintes termos:

387. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver,

de forma gradual e cooperativa, mecanismos de incentivo e acordos de cooperação técnica com os entes subnacionais (estados e municípios), com vistas ao compartilhamento de dados sobre o transporte hidroviário intermunicipal e local de passageiros, estabelecendo padrões metodológicos mínimos que assegurem a compatibilidade e a futura integração dessas informações com as bases federais, de modo a reduzir progressivamente a assimetria informacional do setor, sem prejuízo das competências regulatórias dos entes subnacionais.

388. A reformulação preserva o objetivo central da medida, mas o faz por um caminho mais gradual e cooperativo, que respeita os limites do poder regulatório federal e a realidade operacional dos pequenos operadores, sem renunciar ao horizonte de longo prazo de se construir uma visão sistêmica do setor.

389. Com relação às considerações feitas pelo Ministério acerca do uso do Conama como instância normativa para o licenciamento hidroviário, a sugestão do MPor de que o Ibama elabore instrução normativa própria para o setor hidroviário, nos moldes do que já se desenvolve para o segmento portuário, não é incompatível com a recomendação original, mas tampouco a substitui integralmente. Com efeito, uma instrução normativa do Ibama teria alcance mais restrito, sem a força normativa e a legitimidade interinstitucional de uma resolução do Conama, que reúne maior diversidade de atores e confere maior estabilidade e aceitação às normas produzidas.

390. Dessa forma, conquanto a elaboração de instrução normativa própria pelo Ibama seja medida incentivada, por ter potencial de produzir efeitos positivos e endereçar, parcialmente, as causas do problema diagnosticado em prazo mais célere, a recomendação foi mantida em sua redação original, haja vista que a normatização via Conama com ela se complementa, conferindo ao setor hidroviário um arcabouço normativo de maior alcance, legitimidade interinstitucional e estabilidade, assim como já foi feito para algumas atividades específicas.

391. No que tange às ponderações apresentadas quanto à recomendação relacionada à regulamentação da OIT 169, estas não devem prosperar. Embora a regulamentação da referida convenção seja matéria de abrangência nacional e transversal, a Casa Civil não detém competência para propor regulamentações por iniciativa própria, cabendo-lhe apenas coordenar a atuação interinstitucional após provocação das pastas ministeriais. Isso significa que algum ministério precisará, necessariamente, tomar a iniciativa. Nesse sentido, há argumento consistente para que esse papel recaia sobre o MPor, dado que é o setor de infraestrutura, e o hidroviário em particular, que aparenta sofrer mais diretamente os efeitos concretos da ausência de regulamentação, em termos de insegurança jurídica, paralisação de empreendimentos e conflitos com comunidades tradicionais.

392. Ademais, a recomendação já prevê expressamente a atuação da Casa Civil na coordenação com os demais ministérios competentes, o que assegura que a proposta resultante não ficará excessivamente centrada na perspectiva hidroviária, mitigando a principal preocupação do Ministério. Além disso, ressalta-se que a transversalidade do tema não constitui óbice à recomendação; ao contrário, reforça a necessidade de que algum ator institucional tome a iniciativa de provocar o debate interministerial, papel que a recomendação atribui ao MPor de forma justificada. A recomendação foi, portanto, mantida em sua redação original.

393. Por fim, quanto às considerações apresentadas pelo Ministério acerca da aplicação da Convenção 169 da OIT às concessões hidroviárias de manutenção, acolhendo a preocupação de que a redação do Anexo Técnico II pudesse ser interpretada como exigência de aplicação indistinta da OIT 169 a todos os projetos de concessão hidroviária, procedeu-se à reformulação do texto do referido Anexo com vistas a afastar interpretações que extrapolem o alcance pretendido.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (peças 306 a 315)

394. A Antaq manifestou posição geral favorável ao conjunto das recomendações formuladas, reconhecendo seu potencial de fortalecer a governança setorial e aprimorar a regulação e a fiscalização dos serviços aquaviários. Essa receptividade, contudo, veio acompanhada de ressalvas quanto à delimitação de competências institucionais e às limitações materiais e operacionais da Agência.

395. Quanto às recomendações de caráter estruturante (como a criação de instâncias colegiadas de

coordenação, a institucionalização formal da política hidroviária e o fortalecimento da gestão de dados do setor), a Antaq avaliou positivamente, mas fez questão de sublinhar que seu papel nessas iniciativas é necessariamente complementar, cabendo a liderança ao Ministério de Portos e Aeroportos. A Agência alertou, ainda, para a necessidade de que eventuais instâncias colegiadas preservem caráter consultivo, sem interferir na autonomia técnica e normativa da regulação.

396. No tocante às recomendações que impactam mais diretamente a Antaq (periodicidade fixa para pesquisas de satisfação de usuários e coleta padronizada de dados operacionais nas IP4), a Agência informou que já desenvolve ações nessa direção, mas condicionou sua plena implementação à disponibilidade de recursos orçamentários e humanos. Sobre as IP4 especificamente, reiterou que a gestão contratual dessas instalações compete ao DNIT, cabendo à Antaq atuação regulatória posterior, ainda que reconhecendo o valor dos dados operacionais para o aprimoramento do acompanhamento setorial.

397. Em relação ao licenciamento ambiental e à Convenção 169 da OIT, a Antaq limitou-se a uma posição subsidiária, destacando a relevância da Lei 15.190/2025, que dispensou de licenciamento as dragagens de manutenção, e defendendo que as consultas a povos indígenas ocorram apenas em fases maduras dos empreendimentos. Por fim, a Agência sugeriu ao TCU que recomende mecanismos de financiamento estáveis para o setor e maior valorização do modal hidroviário no Plano Nacional de Logística, concluindo que não identifica qualquer desconformidade em sua atuação frente ao ordenamento jurídico vigente.

Análise AudPortoFerrovia

398. As manifestações técnicas produzidas pela ANTAQ revelam ponderações relativas à delimitação de competências entre a Agência, o DNIT e o Ministério de Portos e Aeroportos que são juridicamente precisas e devem orientar o desenho institucional das medidas a serem adotadas. Ademais, a ressalva quanto à preservação da autonomia técnica e normativa da ANTAQ em eventuais instâncias colegiadas é igualmente pertinente.

399. Não obstante, nenhuma dessas contribuições fragiliza o núcleo do diagnóstico que fundamenta as propostas de encaminhamento. As manifestações da Agência corroboram com os achados de auditoria, como quando a própria ANTAQ reconhece que a ausência de marco normativo específico para as IP4 limita sua capacidade regulatória, ou quando aponta restrições informacionais que confirmam as deficiências identificadas no relatório. As limitações orçamentárias e de recursos humanos alegadas são legítimas e devem ser consideradas no acompanhamento de prazos de implementação, mas não constituem razão suficiente para suprimir ou atenuar as recomendações.

400. A sugestão de inclusão de recomendação adicional sobre o fortalecimento da dimensão hidroviária no Plano Nacional de Logística, embora oportuna e merecedora de atenção, extrapola o escopo delimitado pela presente auditoria, que se concentrou na política pública hidroviária. O tema, no entanto, será oportunamente considerado pelo Tribunal no âmbito de outras fiscalizações específicas sobre o tema.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (peças 298 a 304)

401. Sobre a instituição de instâncias colegiadas de coordenação do setor, o DNIT reconheceu a relevância da proposta, mas pontuou que a formulação e coordenação da política hidroviária competem ao Ministério de Portos e Aeroportos, cabendo à autarquia papel técnico-executivo. Destacou que eventual instância colegiada deve ter competências e responsabilidades claramente delimitadas para não se tornar meramente formal.

402. Quanto à ampliação dos dados hidrológicos e operacionais, o DNIT apresentou as atividades já desenvolvidas nos Programas de Monitoramento Hidroviário, que incluem levantamentos batimétricos, medições hidrológicas e geração de séries históricas, além de cooperação técnica com o SGB/CPRM para modelagem hidráulica. Reconheceu, porém, a oportunidade de evoluir para sistemas mais integrados em âmbito nacional.

403. Em relação à metodologia de priorização de investimentos nas IP4, informou que a seleção atual se baseia em visitas técnicas e análises de viabilidade, reconhecendo a pertinência de evoluir para

uma matriz multicritério com a incorporação obrigatória de Estudos de Viabilidade Técnica, Ambiental e Social (EVTAS). Todavia, reiterou que a definição da carteira de empreendimentos compete ao Ministério de Portos e Aeroportos.

404. No tocante à padronização do licenciamento ambiental via CONAMA, o posicionamento foi uniforme entre as áreas: o DNIT não detém assento no Conselho, sendo a representação do setor hidroviário atribuição do Ministério de Portos e Aeroportos. Por fim, a área ambiental da autarquia acrescentou que a Lei 15.190/2025 já contempla parcialmente o objetivo pretendido pelo TCU, ao dispensar de licenciamento as dragagens de manutenção em hidrovias previamente licenciadas.

Análise AudPortoFerrovia

405. As ponderações apresentadas pelo DNIT são coerentes quanto à delimitação de competências institucionais e quanto ao conteúdo, mas não apresentam elementos que justifiquem alteração substancial ou supressão de qualquer das propostas.

406. Quanto à base de dados hidrológicos e operacionais, o DNIT ressaltou as iniciativas existentes no âmbito dos Programas de Monitoramento Hidroviário que, conquanto importantes, não superaram as lacunas estruturais identificadas pela auditoria: cobertura limitada, insuficiência de séries históricas, e integração precária com os demais órgãos do setor. Assim, a própria autarquia reconheceu a necessidade de evoluir para modelos mais integrados e interoperáveis, o que confirma a procedência da recomendação que apontou a insuficiência do modelo atual.

407. No tocante à priorização de investimentos em IP4, a ponderação do DNIT foi a mais construtiva de todas, ao concordar integralmente com o apontamento de auditoria e sinalizar a intenção de passar a adotar matriz multicritério e EVTAS em suas decisões. Essa convergência reforça a necessidade da proposta de recomendação, a fim de que a iniciativa declarada se materialize com prazo e responsabilidades definidos. Sobre o tema, esclarece-se que a institucionalização da metodologia deve ser conduzida no âmbito do MPor, **com participação técnica do DNIT, evitando ambiguidade quanto à liderança do processo.**

408. Por fim, quanto à padronização do licenciamento ambiental via CONAMA, os comentários tecidos pelo DNIT acerca do destinatário primário dessa recomendação são procedentes, razão pela qual **importa esclarecer que sua função, neste contexto, restringe-se a subsidiar tecnicamente a discussão sobre o tema, quando requisitado.**

409. Em síntese, os comentários apresentados contribuem, sobretudo, para a confirmação de que as iniciativas existentes, embora meritórias, são insuficientes diante da magnitude das fragilidades identificadas, e para esclarecer o papel do DNIT com relação às recomendações propostas.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (peça 305)

410. O Ibama, por meio da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic), manifestou-se por meio da Informação Técnica 4/2026-Cohid/CGTef/Dilic, restringindo seus comentários às propostas diretamente dirigidas ao órgão.

411. Em linhas gerais, o Ibama concordou com o diagnóstico do TCU de que a ausência de avaliação socioambiental nas fases iniciais de planejamento é uma das principais causas da morosidade do licenciamento, uma vez que conflitos e indefinições acabam sendo integralmente transferidos para essa fase. Nessa mesma linha, o órgão apoiou expressamente a recomendação de utilização das instâncias do Conama para padronizar normas e critérios aplicáveis ao licenciamento de hidrovias, ressaltando, porém, que os mecanismos previstos na Lei 15.190/2025 devem ser observados nesse processo.

412. Adicionalmente, o Ibama sugeriu que a definição de licenciamento ambiental constante no relatório do TCU fosse atualizada, preferencialmente com base na redação da própria Lei 15.190/2025 ou da Resolução Conama 237/1997.

Análise AudPortoFerrovia

413. As considerações apresentadas pelo Ibama não contêm nenhuma objeção de mérito que justifique a alteração ou a supressão de qualquer das propostas. Com efeito, a manifestação do órgão

reforça a consistência do diagnóstico que as fundamenta, concordando com a premissa central de que a ausência de planejamento socioambiental prévio e de coordenação interinstitucional é a causa estrutural dos atrasos no licenciamento, não o licenciamento em si.

414. A única ressalva apresentada, relativa à necessidade de observância dos mecanismos da Lei 15.190/2025 no processo de normatização via Conama, é inteiramente compatível com a manutenção da proposta em sua redação original, constituindo elemento de contexto que orientará a condução do processo normativo, sem alterar a pertinência da via institucional recomendada.

415. A sugestão de atualização da definição de licenciamento ambiental, por sua vez, foi adotada no desenvolvimento do achado pertinente, no entanto, ressalta-se que configura contribuição meramente editorial, sem implicações sobre o conteúdo das recomendações.

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) (peças 288 a 292)

416. De modo geral, o MMA corroborou o diagnóstico central deste Tribunal, reconhecendo que os entraves ao licenciamento ambiental decorrem de fragilidades estruturais no planejamento e na governança socioambiental do setor, da incorporação tardia de variáveis ambientais nas fases iniciais dos projetos, da ausência de normativos específicos do Conama para hidrovias e da falta de clareza procedimental sobre a consulta prévia prevista na Convenção 169 da OIT.

417. No tocante às quatro recomendações formuladas pelo TCU, o MMA as avaliou positivamente, considerando-as objetivas e pertinentes, sem indicativos de sobreposição de competências institucionais. Defendeu, contudo, que a criação ou o fortalecimento de instâncias colegiadas deve observar os arranjos já existentes no âmbito do Sisnama, a fim de evitar sobreposição de estruturas, e que o uso das instâncias do Conama para normatização setorial deve respeitar suas competências legais e seu caráter estratégico e transversal.

418. Por fim, o MMA acrescentou a recomendação de que as análises socioambientais prévias e estratégicas incorporem as projeções climáticas constantes do Plano Temático de Recursos Hídricos do Plano Clima Adaptação, sinalizando a importância de integrar a política hidroviária à agenda de adaptação climática.

Análise AudPortoFerrovia

419. Como mencionado, o MMA concordou com as recomendações formuladas. Não houve, em nenhum dos despachos apresentados, contestação de mérito que sustentasse a supressão ou a alteração substancial de qualquer das propostas de encaminhamento.

420. Os comentários desse Ministério situaram-se, predominantemente, no plano da implementação, alertando para a necessidade de respeitar os arranjos institucionais já existentes, os limites de competência do Conama e o risco de sobreposição de estruturas.

421. Por fim, ressalta-se a oportunidade de inclusão expressa da dimensão climática no que se refere à operacionalização do aprimoramento dos diagnósticos socioambientais nos instrumentos de planejamento hidroviário, alinhando a política à agenda de adaptação às mudanças do clima.

Casa Civil da Presidência da República (peças 320 a 322)

422. A Casa Civil apresentou as manifestações técnicas, consubstanciadas na Nota SAJ 245/2026 e na Nota Informativa 5/2026/SEPAC, em que sustentou, de forma reiterada, a sua exclusão do rol de destinatários das propostas de encaminhamento, valendo-se de fundamentos jurídicos e institucionais.

423. O argumento central da Casa Civil reside na sua incompetência para atuar em fase preliminar de avaliação de conveniência e oportunidade. O órgão sustentou que sua função precípua é assessorar o Presidente da República na coordenação e integração das propostas ministeriais, sem interferir hierarquicamente nos temas afetos a cada Ministério e sem iniciativa autônoma sobre matérias de competência setorial. Por isso, suas competências só podem ser exercidas após o devido acionamento pelos Ministérios responsáveis, nos termos do art. 1º do Decreto 11.329/2023 e do art. 46 do Decreto 12.002/2024.

424. Assim, sendo o Ministério de Portos e Aeroportos o órgão legalmente responsável pela formulação da política hidroviária, caberia a ele (e não à Casa Civil) avaliar a criação de instâncias colegiadas e institucionalizar a política por instrumento normativo adequado.

425. A esses fundamentos institucionais, a Casa Civil somou argumentos de ordem fática. Por meio da SEPAC, apontou que instrumentos de institucionalização da política hidroviária já existem e estão implementados, como o Planejamento Integrado de Transportes e o Plano Setorial Hidroviário, e que o PIT já contempla fórum colegiado com participação transversal de órgãos federais, estaduais, municipais e representantes privados, sendo suficiente para tratar problemas de conectividade intermodal como o de Miritituba, no Pará.

426. Ademais, afirmou que, embora o TCU tenha acolhido parcialmente suas ponderações anteriores, ela entendeu que mesmo essa configuração reduzida lhe imporia obrigações incompatíveis com seu perfil institucional, razão pela qual reiterou integralmente sua irrisignação. Ao final, concluiu pela necessidade de reconsideração das propostas de deliberação, requerendo formalmente a sua exclusão de todos os encaminhamentos constantes do Relatório Preliminar do TCU.

Análise AudPortoFerrovia

427. O argumento central da Casa Civil é o de que sua atuação somente se legitima após provocação dos Ministérios finalísticos, não lhe sendo dado atuar de forma autônoma na proposição de medidas setoriais. Esse raciocínio, em si, é correto, no entanto, ele não se aplica às situações descritas nas recomendações em análise, pelas razões que se expõem a seguir.

428. Em relação à criação de instâncias colegiadas permanentes, reprisa-se que a política hidroviária envolve múltiplos órgãos, entidades e entes federativos, o que torna a coordenação institucional imprescindível. Nesse sentido, nos termos da Portaria CC/PR 704/2024, é exigida a manifestação prévia do órgão presidencial para a criação ou alteração de qualquer colegiado interministerial no âmbito da administração pública federal. Sendo assim, sem a chancela da Casa Civil, as instâncias colegiadas recomendadas não podem ser criadas, o que torna incoerente a sua exclusão do referido órgão do rol de destinatários da recomendação, porquanto sua participação não é discricionária, mas condição constitutiva da efetivação da medida.

429. No que toca à institucionalização normativa da política hidroviária, **esclarece-se que a recomendação não invade a fase preliminar de iniciativa setorial**, que permanece, como deve ser, a cargo do Ministério finalístico, mas contempla a fase subsequente, em que a proposta normativa já formulada pelo MPor deve ser submetida à análise de mérito, oportunidade e compatibilidade com as diretrizes governamentais, nos exatos termos do art. 3º, inciso II, da Lei 14.600/2023. É precisamente nessa etapa que a atuação da Casa Civil é não apenas legítima, mas legalmente exigida.

430. Ademais, os incisos IV e VII, também do art. 3º da mencionada lei, conferem ao órgão, respectivamente, a coordenação e o acompanhamento da formulação de políticas públicas pelos Ministérios e a coordenação, articulação e fomento de políticas necessárias à retomada e execução de empreendimentos de infraestrutura estratégicos, categoria em que inequivocamente se inserem as hidrovias.

431. Por fim, quanto à regulamentação da Convenção 169 da OIT, dois elementos fáticos tornam insubsistente a alegação de incompetência da Casa Civil: primeiro, a regulamentação da Convenção estava listada como medida institucional do próprio Novo PAC, programa cujo acompanhamento é atribuição do órgão presidencial; segundo, a recomendação não exige que a Casa Civil proponha a regulamentação, mas apenas que articule os Ministérios competentes para essa finalidade, tarefa que corresponde exatamente ao papel de coordenação da atuação interinstitucional que lhe é conferido pela Lei 14.600/2023 e pelo Decreto 12.002/2024.

432. Ante o exposto, feitos os devidos esclarecimentos, conclui-se que as propostas de recomendação em comento devem ser mantidas em sua configuração atual. Em síntese, **a Casa Civil não é destinatária das recomendações porque formula política hidroviária, mas porque a efetividade dessas políticas depende de coordenações que somente ela pode exercer.**

INFRA S.A. (peças 282 a 286)

433. Em resposta ao relatório preliminar do TCU sobre a política pública hidroviária, a INFRA S.A. encaminhou manifestações técnicas abordando quatro eixos principais: a exclusão do transporte de passageiros do PNL 2035, a insuficiência de dados setoriais, a criação de uma Estratégia Nacional de Gestão de Dados e o momento adequado para a realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) nos projetos de concessão hidroviária. Antes de tratar de cada ponto, a empresa demarca seu papel institucional: nos termos do Decreto 12.022/2024, cabe-lhe apenas apoiar técnica e operacionalmente os ministérios responsáveis pela formulação da política de transportes, sem competência para definir diretrizes setoriais ou priorizar investimentos.

434. Quanto à exclusão do transporte de passageiros do PNL 2035, a INFRA S.A. confirmou a constatação, atribuindo-a à escassez de dados confiáveis, mas pondera que já dispõe de dados de mobilidade obtidos por telefonia móvel, conquanto ainda pendentes de refinamento metodológico; que o novo ciclo de planejamento (PNL 2050) já contempla ações prioritárias voltadas a esse segmento, como a implantação de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4); e que boa parte do transporte hidroviário de passageiros, especialmente no Norte, ocorre em âmbito intramunicipal ou intraestadual, escapando à competência federal direta.

435. No tocante à insuficiência de dados sobre passageiros e à proposta de criação de uma estratégia nacional de gestão de dados, a INFRA S.A. alertou para os riscos de fragmentação de competências, duplicidade de esforços e baixa sustentabilidade operacional de uma estratégia de dados excessivamente abrangente, sugerindo que a iniciativa adote visão multimodal e que sua liderança caiba ao ministério competente.

436. Por fim, contestou, no que se refere ao Anexo Técnico II, a ideia de aplicação uniforme da CPLI no âmbito das concessões hidroviárias, argumentando que realizar consultas sem base informacional robusta pode prejudicar a própria qualidade do processo e os interesses das comunidades afetadas. Defendeu ainda que o momento da CPLI seja definido caso a caso, conforme a maturidade de cada projeto, e que a natureza flexível dos contratos de concessão, baseados em regulação por desempenho, permitiria internalizar eficientemente os condicionantes previstos na Convenção 169 da OIT sem comprometer a viabilidade econômica dos empreendimentos.

Análise AudPortoFerrovia

437. As ponderações apresentadas pela INFRA S.A. confirmam os fatos identificados pela equipe de auditoria, mas oferece contextualizações institucionais e técnicas que buscam relativizar a gravidade dos achados ou ressaltar a distribuição de responsabilidades entre os atores envolvidos, sem, todavia, apresentar elementos que justificassem a supressão de qualquer das propostas de recomendação formuladas.

438. No tocante à deficiência de dados de passageiros, as preocupações manifestadas pela empresa pública convergem e complementam aquelas apresentadas pelo MPor, razão pela qual reafirma-se que a proposta preliminar de recomendação foi remodelada para um modelo mais gradual e cooperativo, baseado em acordos de cooperação técnica com os entes subnacionais, preservando objetivo essencial da medida sem ignorar as limitações estruturais de sua aplicação.

439. Por fim, no que diz respeito às considerações apresentadas pela INFRA S.A. sobre eventual interpretação que exigisse a aplicação uniforme da CPLI, a preocupação foi acolhida. Reconhecendo que a redação anterior do Anexo Técnico II poderia ensejar tal entendimento, o texto foi reformulado com o objetivo de delimitar com maior precisão seu alcance.

Marinha do Brasil

440. A Marinha do Brasil, embora regularmente cientificada, optou por não apresentar manifestação acerca do relatório preliminar.

6. CONCLUSÃO

441. A presente auditoria operacional teve como objetivo avaliar a efetividade da política pública federal voltada ao desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro, considerando os fatores que impactam seu nível de utilização, bem como propor recomendações capazes de potencializar sua participação na matriz de transportes nacional, contribuir para a redução do Custo Brasil e fomentar

o atendimento às necessidades de transporte do cidadão, especialmente na Bacia Amazônica.

442. Os achados, apresentados no Capítulo 3, evidenciam que a crônica subutilização do modal hidroviário não decorre da ausência de potencial físico ou de oportunidades econômicas, mas, sobretudo, de fragilidades institucionais, lacunas de planejamento, deficiências informacionais, entraves socioambientais e da marginalização do tratamento ao cidadão na formulação e execução da política. Tais fatores, interdependentes, comprometem a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação estatal.

443. Constatou-se que a política hidroviária carece de formalização normativa estruturante, de modelo lógico claramente definido, de desdobramento coerente entre os níveis estratégico, tático e operacional, bem como de sistema consistente de indicadores e metas que permitam monitoramento e avaliação orientados a resultados. Ademais, a governança setorial apresenta caráter fragmentado, episódico e pouco institucionalizado, com ausência de instâncias permanentes e representativas de coordenação.

444. Nesse contexto, propôs-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos a formalização da política hidroviária em ato normativo próprio, contendo teoria de mudança explícita, modelo lógico estruturado e definição clara de objetivos de curto, médio e longo prazos. De forma complementar, propôs-se, ainda, o aperfeiçoamento do sistema de indicadores, com inclusão de métricas de eficiência, eficácia e efetividade, notadamente aquelas relacionadas à redução de custos logísticos, aumento do volume transportado, impactos socioeconômicos regionais e sustentabilidade ambiental.

445. No campo da governança, propôs-se fortalecer e institucionalizar instâncias permanentes de coordenação interinstitucional, com definição clara de papéis, processos decisórios, mecanismos de gestão de riscos e **participação efetiva de órgãos socioambientais e representantes da sociedade civil**. Tais medidas visam conferir previsibilidade, coerência estratégica e maior segurança jurídica à política pública.

446. Verificou-se, ainda, que a insuficiente implementação de infraestruturas hidroviárias e a limitada integração com os demais modais contribuem para a manutenção de custos logísticos elevados, com impactos particularmente severos na região amazônica. A ausência de visão sistêmica na priorização de investimentos resulta em intervenções pontuais e desconectadas, incapazes de alterar estruturalmente a participação do modal na matriz de transportes. Dessa forma, propôs-se recomendar o fortalecimento da integração intermodal, com estímulo à conexão eficiente entre hidrovias, ferrovias e rodovias, de forma a maximizar ganhos logísticos e reduzir assimetrias regionais.

447. No que tange ao transporte de passageiros, a auditoria evidenciou sua marginalização no planejamento estratégico da política hidroviária, com prevalência de abordagem predominantemente economicista voltada ao escoamento de commodities. Tal orientação desconsidera a dimensão social do modal, sobretudo na Amazônia, onde ele constitui meio essencial de acesso a serviços públicos e exercício da cidadania.

448. Nesse sentido, propôs-se recomendar a incorporação explícita do transporte de passageiros e das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) no modelo lógico da política, com definição de objetivos específicos, metas e indicadores voltados à qualidade do serviço, segurança, acessibilidade e continuidade operacional. Sugeriu-se, ainda, a adoção de metodologia similar à do Plano Aeroviário Nacional para diagnóstico, hierarquização e planejamento da rede de terminais hidroviários de passageiros, considerando critérios de equidade territorial e vulnerabilidade social; bem como o aprimoramento da governança federativa das IP4, com definição clara de responsabilidades quanto à implantação, operação e manutenção.

449. Identificou-se também deficiência significativa na produção, sistematização e compartilhamento de dados relativos à navegação interior, especialmente no que concerne ao transporte de passageiros e pequenas cargas. A ausência de informações estruturadas compromete o planejamento, a regulação tarifária, a alocação eficiente de recursos e a avaliação de impactos, o que levou à proposição de recomendar o desenvolvimento de mecanismos de incentivo e acordos de cooperação técnica com estados e municípios, com vistas ao compartilhamento de dados sobre o

transporte hidroviário intermunicipal e local de passageiros, com estabelecimento de padrões metodológicos mínimos que assegurem sua futura integração às bases federais. Além disso, foi sugerida a inclusão de obrigações contratuais específicas relativas ao fornecimento de dados operacionais por parte de operadores, bem como a modernização tecnológica dos sistemas de coleta e tratamento de informações.

450. Recomendou-se, por fim, que o planejamento setorial passe a ser orientado por evidências empíricas consistentes, incorporando diagnósticos territoriais sobre demanda de passageiros, perfil socioeconômico dos usuários e impactos regionais, de modo a assegurar maior efetividade das intervenções.

451. No que se refere aos processos de licenciamento ambiental, a auditoria evidenciou que a ausência de planejamento socioambiental integrado e de articulação prévia com órgãos licenciadores contribui para atrasos significativos em projetos hidroviários, judicializações e consequente aumento de custos relacionados à etapa de licenciamento. As questões socioambientais têm sido tratadas de forma predominantemente reativa, em vez de incorporadas desde as fases iniciais de concepção dos empreendimentos. Assim, propôs-se recomendar: a institucionalização de procedimentos de envolvimento prévio com órgãos ambientais e demais entidades potencialmente afetadas, à semelhança de práticas adotadas em outros setores de infraestrutura; a incorporação sistemática de análises de risco socioambiental nos estudos de viabilidade e no planejamento estratégico; bem como o fortalecimento dos mecanismos de consulta e participação social, especialmente nos territórios abrangidos pela Convenção 169 da OIT.

452. Finalmente, considerando que o setor é marcado por elevada sensibilidade socioambiental, diversidade cultural e assimetrias históricas de poder e informação, especialmente na Bacia Amazônica, a ausência de comunicação clara, tempestiva e culturalmente adequada tem se revelado vetor de insegurança jurídica, judicialização e atrasos na implementação de projetos. Portanto, cumpre destacar que a estratégia de comunicação da política hidroviária deve ser estruturada como componente central da governança, com protocolos claros, linguagem acessível, monitoramento de resultados e **demonstração objetiva da distribuição de benefícios às populações impactadas, de modo a reforçar a legitimidade democrática e reduzir conflitos.**

453. Em síntese, a política pública federal voltada ao desenvolvimento do setor hidroviário apresenta baixo grau de maturidade institucional, caracterizado por fragilidades no desenho, lacunas na governança, insuficiência de indicadores e desarticulação entre planejamento e execução. Tais limitações comprometem sua capacidade de ampliar de forma consistente a participação do modal na matriz de transportes e de materializar os ganhos potenciais associados à redução do Custo Brasil e à promoção do desenvolvimento regional.

454. As recomendações propostas buscam atuar sobre as causas estruturais dos problemas identificados, promovendo institucionalização normativa, integração entre níveis de planejamento, fortalecimento da governança interinstitucional, qualificação da base informacional, centralidade do cidadão e antecipação de riscos socioambientais.

455. O efetivo enfrentamento dessas fragilidades é condição necessária para que o modal hidroviário deixe de representar mera potencialidade geográfica e passe a constituir instrumento concreto de eficiência logística, equidade territorial, sustentabilidade ambiental e promoção da cidadania, contribuindo, de forma estruturante, para o desenvolvimento socioeconômico do país.

456. Os benefícios esperados desta auditoria classificam-se predominantemente como não financeiros (melhorias de gestão, aprimoramento de controles, incremento da transparência e da equidade), com potencial de geração de benefícios financeiros indiretos.

457. A formalização normativa da política hidroviária e a criação de instâncias permanentes de coordenação produzirão maior estabilidade e segurança jurídica, criando condições institucionais para atração de investimentos. A qualificação dos dados hidrológicos e a estruturação de mecanismos de coleta de informações sobre o transporte de passageiros habilitarão decisões alocativas baseadas em evidências, reduzindo a ineficiência da gestão reativa. A antecipação de diagnósticos socioambientais ao planejamento setorial e a clareza procedimental quanto à consulta prévia prevista

na Convenção 169 da OIT têm potencial de reduzir judicializações e paralisações de projetos, com reflexos diretos sobre os custos públicos e a previsibilidade das intervenções.

458. Por fim, a institucionalização de uma política voltada ao transporte de passageiros e às IP4 tem o potencial de produzir ganhos de equidade territorial para as populações da Bacia Amazônica, para as quais o modal hidroviário é frequentemente o único meio de acesso a serviços essenciais.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

459. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

459.1. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação, no que couber, com a Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 3º, incisos I, II, IV e VII da Lei 14.600/2023, avalie a conveniência e a oportunidade de:

459.1.1. instituir instância(s) colegiada(s) permanente(s) de coordenação do setor hidroviário, com as finalidades de:

459.1.1.1. articular os atores envolvidos na formulação, regulação, implementação, fiscalização, monitoramento e avaliação da política pública, inclusive aqueles responsáveis pelas avaliações e expedição de licenças ambientais;

459.1.1.2. articular, nas bacias hidrográficas onde houver significativa complexidade socioambiental, entidades públicas, privadas e comunidades locais de modo a ampliar a transparência, a participação social e reduzir a assimetria de informações entre os órgãos formuladores e as populações diretamente afetadas; e

459.1.1.3. identificar e propor soluções conjuntas para problemas de conectividade de outros modais com o hidroviário, a exemplo do acesso rodoviário aos terminais localizados em Miritituba/PA, com participação de órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, bem como de representantes do setor privado, da sociedade civil organizada e de comunidades ribeirinhas;

459.1.2. Em cumprimento ao estabelecido no Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IV, na concepção normativa e na operacionalização da(s) instância(s) colegiada(s) interinstitucional(ais) que vier(em) a ser instituída(s), preveja mecanismo que assegure, sempre que a pauta tratar de matérias ambientais ou com potencial impacto sobre o licenciamento, a participação dos órgãos sociais e ambientais competentes, para além do MMA, especialmente do Ibama e dos órgãos intervenientes (ICMBio, Iphan e Funai), a fim de conferir caráter permanente à coordenação interinstitucional, favorecer o alinhamento prévio de entendimentos, prevenir sobreposições ou conflitos de competência e qualificar as deliberações relacionadas ao planejamento e à execução de empreendimentos hidroviários;

459.1.3. institucionalizar a política pública hidroviária mediante instrumento normativo pertinente, de modo a: (i) conferir estabilidade, continuidade e previsibilidade às ações governamentais voltadas ao setor; (ii) estabelecer, de forma clara, objetivos, metas e indicadores associados à política pública, bem como delimitar os responsáveis, a forma e os momentos em que deve ocorrer a avaliação de sua eficiência, eficácia e efetividade, promovendo a transparência e a *accountability*; e (iii) reduzir assimetrias interpretativas e conferir maior segurança jurídica ao planejamento, ao financiamento das ações do setor e à implementação de empreendimentos de infraestrutura hidroviária;

459.1.4. adotar medidas para formalizar e integrar a dimensão do transporte de passageiros na institucionalização da política setorial — por exemplo, por meio de lei ou decreto que institua uma política pública de IP4, estabelecendo objetivos, metas, indicadores e recursos voltados à melhoria do serviço oferecido à população;

459.1.5. fortalecer a coordenação interinstitucional com estados e municípios da Bacia Amazônica, instituindo fóruns permanentes de planejamento conjunto que, além de alinhar investimentos federais com as necessidades e iniciativas locais, tenham por objetivo definir modelos de sustentabilidade operacional para as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), assegurando a manutenção perene das instalações e a continuidade da prestação do serviço adequado ao cidadão;

459.2. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que tome a iniciativa junto à Casa Civil da Presidência da República, este na qualidade de órgão responsável pela coordenação da atuação interinstitucional do Governo Federal, nos termos do art. 3º, incisos I e IV, da Lei 14.600/2023, e do art. 47 do Decreto 12.002/2024, **de submeter proposta de regulamentação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, para, em articulação com os ministérios e órgãos competentes** (a exemplo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Ministério dos Transportes e do Ministério de Minas e Energias), estabelecer parâmetros claros e objetivos para a realização da consulta prévia, livre e informada, especialmente quanto ao momento de sua realização, à definição dos sujeitos abrangidos, aos procedimentos aplicáveis, às condições e prazos e às hipóteses excepcionais, proporcionando maior segurança jurídica à implementação de empreendimentos de infraestrutura no país, em especial no setor hidroviário, bem como assegurando que a escuta das comunidades tradicionais seja conduzida de maneira adequada, participativa e efetiva;

459.3. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em articulação com demais órgãos competentes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e a oportunidade de:

459.3.1. ampliar e aprimorar a obtenção, sistematização e utilização de dados hidrológicos e operacionais dos corredores hidroviários, de forma a subsidiar, com maior precisão: a definição de onde, quando e em que extensão realizar intervenções de dragagem, balizamento e sinalização, visando otimizar a alocação de recursos públicos, ampliar a extensão de vias economicamente navegáveis, reduzir paralisações recorrentes da navegação interior e conferir maior regularidade e previsibilidade à navegabilidade ao longo de todo o ano; e a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental.

459.3.2. No âmbito do planejamento setorial, instituir metodologia técnica de priorização de investimentos para Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), análoga à utilizada no Plano Aeroviário Nacional (PAN), resultando na publicação de uma carteira de projetos hierarquizada. Essa metodologia pode adotar uma matriz multicritério que pondere a viabilidade técnica e econômica com a função social da infraestrutura, atribuindo peso qualificado, por exemplo, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ao grau de isolamento logístico e à existência de empresas interessadas em realizar o transporte de pessoas na região, de modo a ordenar objetivamente, por classes, a fila de implantação e revitalização das instalações.

459.4. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, conforme suas competências previstas na Lei 14.600/2023, art. 41, inciso I, IV, V, VIII, em cumprimento ao estabelecido no art. 174 da Constituição Federal e no Decreto 9.203/2017, art. 17, inciso II, e ao Comitê Gestor do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT), de acordo com o estabelecido no art. 18, incisos II e III do Decreto 12.022/2024, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e oportunidade de aprimorar e sistematizar os diagnósticos socioambientais nas futuras versões dos instrumentos de planejamento do PIT, especialmente no âmbito do PNL e PSH, assegurando sua incorporação estruturada aos processos decisórios estratégicos, com base em uma avaliação sistêmica do setor, apta a identificar e avaliar riscos de forma antecipada, orientar soluções mais adequadas e subsidiar escolhas intermodais mais consistentes, aumentando a previsibilidade e eficiência do licenciamento ambiental.

459.5. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver, de forma gradual e cooperativa, mecanismos de incentivo e acordos de cooperação técnica com os entes subnacionais (estados e municípios), com vistas ao compartilhamento de dados sobre o transporte hidroviário intermunicipal e local de passageiros, estabelecendo padrões metodológicos mínimos que assegurem a compatibilidade e a futura integração dessas informações com as bases federais, de modo a reduzir progressivamente a assimetria informacional do setor, sem prejuízo das competências regulatórias dos entes subnacionais.

459.6. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima — este último no exercício de sua função de coordenação da política ambiental federal —, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, avaliem a conveniência e oportunidade de utilizarem as instâncias colegiadas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) para submeter propostas de normas e critérios técnicos específicos voltados ao licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras no setor hidroviário, com vistas à padronização de conceitos, procedimentos e parâmetros de análise.

459.7. Recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça periodicidade fixa para realização das pesquisas de satisfação e de perfil dos usuários da navegação de passageiros, garantindo levantamentos regulares capazes de subsidiar a regulação de qualidade e monitorar sua evolução ao longo dos anos.

459.8. Recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, nos contratos de operação e manutenção de IP4 (atuais e futuros), rotina padronizada de coleta de dados operacionais, contemplando, entre outros, o registro de fluxo de passageiros e embarcações bem como ocorrências de indisponibilidade, promovendo, se necessário, as adequações contratuais pertinentes para assegurar a conectividade para o fornecimento sistemático dessas informações.

459.9. Arquivar os presentes autos nos termos do inciso V, do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

459.10. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e da Portaria-Segecex 9/2020, fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação de que as recomendações do acórdão que vier a ser proferido devem ser monitoradas.”

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a efetividade da política pública federal voltada ao desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro, abrangendo planos, programas, ações e investimentos relacionados à infraestrutura aquaviária, regulação e governança socioambiental, identificando entraves estruturais e propondo oportunidades de aprimoramento capazes de ampliar a contribuição do modal para a redução do Custo Brasil e para o atendimento das necessidades de transporte e mobilidade da população.

2. A motivação para a fiscalização decorreu das conclusões do levantamento objeto do TC 047.274/2020-4, que sinalizou problemas estruturais crônicos e subutilização do expressivo potencial hidroviário nacional. Foi autorizada em cumprimento ao Acórdão 2.604/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e executada entre 23/6/2025 e 27/2/2026.

3. A auditoria foi realizada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura, por intermédio da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia). Abrangeu o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A (Infra S/A), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Marinha do Brasil, cobrindo o período de 2015 a 2025.

4. A unidade instrutora partiu de quatro questões de auditoria, que abrangeram de forma sistêmica: (i) a adequação do desenho e do arranjo de governança da política pública hidroviária; (ii) a efetividade das ações frente à redução dos custos logísticos nacionais; (iii) o atendimento às necessidades de segurança, qualidade e acessibilidade no transporte de passageiros; e (iv) a eficiência e a previsibilidade dos processos de licenciamento ambiental das intervenções em vias navegáveis.

5. Para responder a esses questionamentos, foram aplicadas as técnicas de auditoria comumente empregadas. Destaco a realização de painéis de referência externos com a participação de órgãos jurisdicionados, representantes do setor produtivo e organizações da sociedade civil, bem como de visita técnica às operações de transbordo de cargas em Miritituba, no município de Itaituba/PA, para verificar, *in loco*, as condições de integração entre os modais rodoviário e hidroviário e os impactos das deficiências de infraestrutura sobre a logística e as comunidades locais. Como resultado a AudPortoFerrovia apontou cinco achados de auditoria.

6. O primeiro achado tratou das fragilidades no desenho, nos indicadores e na articulação institucional da política hidroviária. A fiscalização constatou que a política hidroviária federal carece de formalização em ato normativo próprio e de um modelo lógico devidamente estruturado. A ausência de diretrizes estratégicas claras e de longo prazo compromete a previsibilidade do setor e enfraquece a coordenação entre os múltiplos atores governamentais envolvidos na gestão do modal.

7. Adicionalmente, verificou-se que os indicadores de desempenho utilizados pela Administração Pública Federal são restritos a dimensões meramente físicas e operacionais, sem metas voltadas a resultados socioeconômicos ou de impacto da atuação pública. Essa limitação metodológica impede a avaliação real da eficácia da política e a mensuração dos benefícios gerados para a sociedade.

8. Como causa primordial desse cenário, a unidade instrutora apontou a falta de articulação institucional permanente entre o ministério setorial e os órgãos de planejamento central. Essa fragmentação decisória resulta na dispersão de esforços e na baixa priorização da matriz aquaviária no planejamento logístico nacional.

9. O segundo achado abordou a baixa implementação de infraestruturas e a limitada integração modal. O relatório de auditoria evidenciou reduzido índice de execução física das intervenções projetadas na última década para as vias navegáveis comerciais. O descompasso entre o

planejado e o efetivamente executado compromete a navegabilidade contínua de rios estratégicos e desestimula a atração de investimentos privados.

10. Verificou-se, ainda, severa precariedade nos acessos terrestres rodoviários e ferroviários destinados ao transbordo de cargas para as hidrovias, com destaque para os gargalos crônicos identificados no distrito de Miritituba/PA. A falta de conectividade entre as redes de transporte eleva substancialmente o Custo Brasil e reduz a competitividade da produção nacional.

11. De acordo com a equipe de fiscalização, esse quadro decorre da crônica descontinuidade orçamentária e de falhas na elaboração de projetos executivos complexos, o que enseja recorrentes paralisações de obras e distorções no cronograma financeiro dos contratos de infraestrutura.

12. O terceiro achado cuidou da marginalização do transporte de passageiros e das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte, conhecidas como IP4. A unidade instrutora identificou que o cidadão usuário da navegação interior não foi considerado no planejamento estratégico federal, o qual se encontra historicamente voltado quase que com exclusividade para o escoamento de grandes cargas de exportação (*commodities*).

13. Além disso, foram constatadas patologias estruturais críticas em diversos terminais fluviais da Bacia Amazônica, onde as populações locais se submetem a embarques improvisados em barrancos e estruturas condenadas. Tais condições precárias comprometem severamente a segurança da navegação e violam preceitos básicos de dignidade humana dos ribeirinhos. Esse quadro de abandono é agravado pela ausência de uma modelagem de governança sustentável para a operação e manutenção das IP4, cuja responsabilidade gerencial permanece indefinida em termos práticos entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), autarquia federal de transportes, e as municipalidades.

14. O quarto achado diz respeito à deficiência de dados para diagnóstico e planejamento na navegação interior. A auditoria apurou um cenário de obsolescência tecnológica na coleta e no tratamento de dados relativos à navegação interior. O fluxo de informações estratégicas do setor padece da falta de padronização, comprometendo o monitoramento em tempo real das atividades fluviais.

15. Como reflexo prático dessa limitação, identificou-se que dados operacionais essenciais sobre o fluxo de passageiros e cargas são recebidos pela agência reguladora em formatos não estruturados, frequentemente por meio de arquivos em formato PDF. A desconexão digital inviabiliza análises históricas integradas e compromete o processamento sistêmico das informações. Essa lacuna de inteligência setorial atua como causa de distorções nos modelos matemáticos de simulação de demanda e nos estudos de viabilidade técnica. Sem uma base de dados confiável, o planejamento governamental resta prejudicado, induzindo a erros na alocação de recursos públicos.

16. Por derradeiro, o quinto achado envolveu deficiências de planejamento e de governança socioambiental no licenciamento. A fiscalização revelou que as variáveis ambientais e sociais não são integradas de forma preventiva e estratégica nas fases embrionárias do planejamento hidroviário. O tratamento tardio dessas premissas desloca discussões complexas de viabilidade de longo prazo para o rito estrito do licenciamento ambiental de instalação das obras.

17. Constatou-se, paralelamente, a falta de clareza procedimental e normativa acerca da aplicação do instituto da Consulta Prévia, Livre e Informada, conforme preconizado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). De acordo com esse instrumento, os povos tradicionais devem ser consultados sempre que alguma obra, ação, política ou programa for desenvolvido e os afetem. A indefinição sobre o momento e a metodologia de oitiva das comunidades tradicionais potencializa conflitos sociais e contestações jurídicas.

18. Essas falhas de governança socioambiental figuram como as principais causas do elevado índice de judicialização e de paralisações de projetos hidroviários no país, gerando insegurança jurídica para os agentes públicos e privados envolvidos.

19. Em sede de conclusões e propostas de encaminhamento, a unidade instrutora formulou um conjunto de recomendações destinadas ao MPor, ao DNIT, à Antaq, ao MMA e ao Comitê Gestor do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT). As medidas visam à institucionalização normativa da política, ao estabelecimento de instâncias colegiadas permanentes com representação socioambiental (como a Comissão Nacional das Autoridades de Transporte Hidroviário), ao desenho de matrizes multicritério para priorização social de investimentos em IP4 (conforme *benchmarking* do modal aeroviário), à indução cooperativa ao compartilhamento de dados com entes subnacionais e à articulação interministerial junto à Casa Civil para regulamentação dos parâmetros da Convenção 169 da OIT.

20. Na fase de comentários dos gestores, os órgãos jurisdicionados manifestaram-se, de forma geral, favoravelmente às conclusões e aportaram ponderações técnico-operacionais que foram oportunamente integradas pela unidade instrutora. O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) corroboraram o diagnóstico de que a insuficiência de planejamento estratégico socioambiental prévio sobrecarrega o licenciamento. A Casa Civil da Presidência da República apresentou irresignação quanto à sua inclusão no rol de destinatários das medidas, alegando incompetência para atuar em fases preliminares de conveniência setorial, tese que foi detidamente rebatida pela unidade instrutora com fulcro nas competências legais de coordenação ministerial daquela pasta.

21. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

22. Manifesto minha concordância com a análise empreendida pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

23. O diagnóstico desta auditoria revela um cenário de imaturidade institucional. A subutilização crônica do modal hidroviário decorre de fragilidades institucionais, lacunas de planejamento, deficiência de dados, governança fragmentada e tratamento reativo às questões socioambientais. O Brasil detém uma das maiores regiões hidrográficas do mundo, com aproximadamente 63 mil quilômetros de rios potencialmente navegáveis, sendo 42 mil quilômetros de malha hidroviária, em vias navegáveis existentes e planejadas. No entanto, apenas cerca de 20 mil quilômetros são utilizados comercialmente.

24. Como consequência desse cenário de subutilização de nossos rios, o transporte hidroviário interior representou apenas 5,58% da matriz de transporte de cargas do país em 2017, em toneladas quilômetro útil (TKU), unidade física que mede o esforço de se movimentar uma tonelada pela distância de um quilômetro. Essa realidade caminha na contramão do objetivo essencial do Sistema Nacional de Viação, estabelecido no art. 4º, inciso I, da Lei 10.233/2001, que impõe a dotação de infraestrutura viária adequada para tornar mínimo o custo total do transporte.

25. Corroborando tais informações, importante ressaltar que, do ponto de vista logístico, o transporte hidroviário é o mais eficiente em termos de consumo de combustível e capacidade de carga, reduzindo os custos logísticos e o tempo de trânsito para grandes volumes de mercadorias, principalmente em grandes distâncias.

26. A título de exemplo, um comboio de empurrador e quatro chatas, com capacidade para transportar 6.000 toneladas, equivale a 86 vagões ferroviários e a 172 carretas rodoviárias. Não por outra razão, estudos do *International Council on Clean Transportation* (ICCT) apontam que, para distâncias superiores a mil quilômetros, o transporte hidroviário apresenta o menor custo médio, de US\$ 0,01/tonelada-quilômetro, seguido pelo ferroviário, com aproximadamente US\$ 0,04, e pelo rodoviário, com US\$ 0,12.

27. Isso se reflete no chamado Custo Brasil, que busca evidenciar como ineficiências estruturais e institucionais comprometem a produtividade, reduzem a competitividade e desestimulam investimentos. Pela definição adotada no relatório, “representa o conjunto de barreiras estruturais, burocráticas e econômicas que elevam custos e inibem novos investimentos, comprometendo diretamente a competitividade do ambiente de negócios no país”.
28. Noutro giro, de igual ou maior importância, é a constatação de que as hidrovias são mais amigáveis ao meio ambiente, produzindo aproximadamente cinco vezes menos emissões de gases de efeito estufa por tonelada-quilômetro transportado, quando comparadas com o modal rodoviário.
29. Passo a comentar os resultados mais interessantes da fiscalização.
30. No que se refere ao primeiro achado de auditoria, restou demonstrada a ausência de uma abordagem institucionalizada da matéria como política de Estado. A política hidroviária federal carece de formalização em ato normativo próprio e opera sem um modelo lógico estruturado. Os três indicadores vigentes no Plano Plurianual (PPA 2024–2027) restringem-se a dimensões físicas – número de instalações portuárias, percentual em operação e extensão de hidrovias economicamente navegadas –, mostrando-se incapazes de capturar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade da atuação estatal. Adicionalmente, a governança setorial apresenta-se fragmentada e episódica. Instâncias anteriores de coordenação foram extintas e a proposta de criação da Comissão Nacional das Autoridades de Transporte Hidroviário (Conahidro) tramita na Casa Civil desde dezembro de 2024 sem deliberação.
31. Essa fragmentação impacta diretamente a celeridade das intervenções e a atração de capitais privados. Embora haja ações relevantes, como comitês temáticos, encontros técnicos e iniciativas conjuntas sobre licenciamento, sinalização e padrões operacionais, caracterizam-se como soluções pontuais utilizadas diante de projetos ou problemas emergentes.
32. Sob a ótica do Decreto 9.203/2017, constituem mecanismos essenciais de governança a definição de diretrizes claras e o alinhamento entre organizações e partes interessadas. A ausência de uma instância estável perpetua a descontinuidade administrativa. Considero, pois, premente recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil, a institucionalização da política mediante instrumento normativo pertinente e a criação de instâncias colegiadas permanentes.
33. O relatório evidencia o descompasso entre o planejamento setorial e a execução física da infraestrutura. Ao longo da última década, pouco mais de 3% dos investimentos planejados se materializaram em obras entregues. A visita técnica realizada no distrito de Miritituba (Itaituba/PA) comprovou materialmente os efeitos da desarticulação intermodal: o acesso precário pela BR-163 aos terminais do Rio Tapajós gera filas quilométricas de caminhões, com elevação de custos logísticos e severas externalidades negativas às comunidades locais. O frete interno realizado exclusivamente por rodovias onera a produção em mais de 20% em comparação com a utilização do trecho hidroviário Itaituba–Barcarena/PA.
34. Do ponto de vista econômico, as fragilidades da infraestrutura hidroviária impactam diretamente os custos logísticos, os custos de transação e o chamado custo social, com amplificação das desigualdades regionais. O Brasil gasta 11,6% do Produto Interno Bruto em custos logísticos, percentual 33% superior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
35. Por outro lado, a baixa utilização do transporte hidroviário causa impacto relevante do ponto de vista social. Tendo em vista que a ausência de serviços regulares e confiáveis de transporte fluvial impacta diretamente as populações ribeirinhas, o que é mais claramente verificado na região amazônica, esse quadro acaba caracterizando o chamado Custo Amazônico, derivado do Custo Brasil,

relacionado a sobrecustos econômicos e sociais decorrentes das condições geográficas, da baixa densidade de infraestrutura, das dificuldades de acesso e da limitada prestação de serviços públicos.

36. Ademais, o Plano de Monitoramento Hidroviário (PMH) do DNIT abrange apenas cinco vias navegáveis federais, deixando extensas áreas sem monitoramento regular. As secas extremas registradas nos anos de 2023 e 2024 expuseram essa vulnerabilidade estrutural, convertendo um evento climático em crise logística de grande magnitude na Amazônia, com a interrupção do transporte e o isolamento de comunidades ribeirinhas. De acordo com o art. 4º da Lei 10.233/2001, convém recomendar o aprimoramento da obtenção de dados hidrológicos para orientar as intervenções de dragagem e sinalização, bem como a instituição de instâncias colegiadas com participação de entes subnacionais para equacionar os problemas de conectividade nos acessos terrestres.

37. No tocante à vertente social da fiscalização (Achados 3 e 4), constatou-se a marginalização do transporte de passageiros e das IP4. O Plano Nacional de Logística (PNL 2035) excluiu a demanda de passageiros dos estudos sob a justificativa de escassez de dados, e o Ministério de Portos e Aeroportos reconheceu não possuir diagnóstico atualizado da matéria. Enquanto a matriz Origem-Destino federal foi construída com dados de telefonia móvel, as populações fluviais amazônicas, que habitam áreas com sinal precário ou inexistente, restaram estatisticamente invisíveis no planejamento nacional de transportes.

38. O reflexo dessa desassistência é a precarização do atendimento ao cidadão. Relatórios de inspeção predial nesses terminais apontam patologias estruturais com grau de risco crítico em diversas IP4 da Bacia Amazônica, forçando ribeirinhos a utilizar barrancos e pranchas improvisadas para embarque, em situações de grave risco à integridade física. A Antaq exerce atuação meramente cadastral sobre essas estruturas, sem fixação de padrões mínimos de serviço ou acessibilidade.

39. Lembro que o transporte é um direito social fundamental, nos termos do art. 6º da Constituição Federal. Assim, é recomendável que o ministério setorial e o DNIT incorporem uma racionalidade semelhante à metodologia do Plano Aeroviário Nacional (PAN), conforme sugerido pela equipe de fiscalização, utilizando uma matriz multicritério que pondere critérios técnicos e indicadores sociais (como o IDH e o isolamento logístico) para ordenar a fila de investimentos das IP4.

40. O “apagão informacional” retroalimenta a falta de prioridade orçamentária. A Antaq ainda recebe dados operacionais de transporte de passageiros em formato PDF não estruturado por e-mail ou via sistema SEI, inviabilizando análises históricas ou o cruzamento de dados. Essa opacidade impede a aplicação prática do Guia de Regulação de Preços da agência, deixando o cidadão vulnerável a abusos econômicos em rotas monopolistas.

41. Acolhendo as ponderações e limitações trazidas pela Infra S.A. e pelo ministério setorial na fase de comentários, as quais evidenciam que o volume do transporte intermunicipal é cerca de sete vezes maior que o federal e foge à esfera regulatória direta da União, afasto a recomendação original de criação imediata de uma base unificada nacional. Em substituição, considero oportuno recomendar o desenvolvimento gradual e cooperativo de acordos de cooperação técnica com estados e municípios, estabelecendo padrões metodológicos mínimos para o compartilhamento de dados operacionais, em alinhamento com a Estratégia Nacional de Governo Digital (2024-2027). Da mesma forma, mostra-se pertinente recomendar à Antaq a fixação de periodicidade para pesquisas de satisfação e ao DNIT a inclusão de rotinas padronizadas de coleta de dados operacionais nos contratos de operação e manutenção das IP4.

42. Por fim, quanto aos entraves e a morosidade no licenciamento ambiental de hidrovias, constatou-se que as variáveis socioambientais são incorporadas tardiamente, quando os projetos básicos já estão consolidados, transferindo para a fase de licenciamento exames de natureza estratégica. O Ibama reportou que a insuficiência dos diagnósticos iniciais acarreta sucessivos pedidos de complementação de estudos e revisões de projetos, prolongando os trâmites por anos.

43. A falta de regulamentação clara sobre a realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), prevista na Convenção 169 da OIT, e a ausência de normativos específicos para hidrovias no âmbito do Conama geram insegurança jurídica e intensa judicialização, como ilustrado pelas obras de derrocamento do Pedral do Lourenço e pelo recente episódio de Santarém/PA, em que indígenas ocuparam as instalações portuárias de empresa em protesto contra possível concessão da hidrovia do Rio Tapajós sem a realização prévia de consulta às comunidades afetadas.

44. Ressalta-se que, diferentemente de outros setores de infraestrutura, atualmente não existem concessões de serviços em operação no setor hidroviário. Por meio do Decreto 12.600, de 28/8/2025, as hidrovias dos rios Madeira, Tocantins e Tapajós, em uma extensão total aproximada de três mil quilômetros, haviam sido incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND). No entanto, conforme noticiado pela imprensa, em decorrência do mencionado incidente em Santarém/PA, o governo decidiu revogar o Decreto 12.600 por meio do Decreto 12.856, de 23/2/2026.

45. O ocorrido demonstra o impacto que os aspectos socioambientais podem causar ao postergar a delegação à iniciativa privada de projetos relevantes para a economia nacional, tais como verificado no caso do derrocamento do Pedral do Lourenço, no Rio Tocantins, cujo processo de licenciamento levou cerca de dez anos. A ele, quanto aos atrasos devidos a aspectos socioambientais, aliam-se os casos das hidrovias do Rio São Francisco e do Rio Paraguai, bem como da Lagoa Mirim.

46. As concessões hidroviárias, em estudos por parte do MPor, sujeitas aos procedimentos regulares de fiscalização e controle externo a cargo deste Tribunal, certamente induziriam a atração de investimentos aptos a impulsionar o desenvolvimento do modal tratado na presente fiscalização.

47. Assim, em cumprimento aos princípios da eficiência e da segurança jurídica, previstos no art. 37 da Constituição Federal e na Lei 15.190/2025, acolho as propostas de recomendação para que o Ministério de Portos e Aeroportos e o CGPIT aprimorem os diagnósticos socioambientais no âmbito do PIT.

48. De igual modo, deve o ministério setorial prever a participação do Ibama e dos órgãos intervenientes na instância colegiada Conahidro, após sua criação, submeter propostas de padronização técnica ao Conama e provocar a Casa Civil da Presidência da República para a articulação interministerial voltada à regulamentação da Convenção 169 da OIT – medida que já se encontra expressamente elencada nas ações institucionais do Novo PAC.

49. Com essas considerações, manifesto minha concordância com o exaustivo diagnóstico e com as propostas oferecidas pela unidade instrutora, com os ajustes pertinentes. Submeto a este Colegiado as medidas necessárias para conferir maturidade institucional, coordenação e centralidade no cidadão à política hidroviária nacional.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1497/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.152/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Centro de Controle Interno da Marinha; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Marinha do Brasil (MB) com o objetivo de avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor à Casa Civil da Presidência da República:

9.1.1. instituir instância(s) colegiada(s) permanente(s) de coordenação do setor hidroviário, com as finalidades de:

9.1.1.1. articular os atores envolvidos na formulação, regulação, implementação, fiscalização, monitoramento e avaliação da política pública, inclusive aqueles responsáveis pelas avaliações e expedição de licenças ambientais;

9.1.1.2. articular, nas bacias hidrográficas onde houver significativa complexidade socioambiental, entidades públicas, privadas e comunidades locais de modo a ampliar a transparência e a participação social e reduzir a assimetria de informações entre os órgãos formuladores e as populações diretamente afetadas; e

9.1.1.3. identificar e propor soluções conjuntas para problemas de conectividade de outros modais com o hidroviário, a exemplo do acesso rodoviário aos terminais localizados em Miritituba/PA, com participação de órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, bem como de representantes do setor privado, da sociedade civil organizada e de comunidades ribeirinhas;

9.1.2. em cumprimento ao estabelecido no Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IV, na concepção normativa e na operacionalização da(s) instância(s) colegiada(s) interinstitucional(ais) que vier(em) a ser instituída(s), prever mecanismo que assegure, sempre que a pauta tratar de matérias ambientais ou com potencial impacto sobre o licenciamento, a participação dos órgãos sociais e ambientais competentes, para além do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, especialmente do Ibama e dos órgãos intervenientes (ICMBio, Iphan e Funai);

9.1.3. institucionalizar a política pública hidroviária mediante instrumento normativo pertinente;

9.1.4. adotar medidas para formalizar e integrar a dimensão do transporte de passageiros na institucionalização da política setorial; e

9.1.5. fortalecer a coordenação interinstitucional com estados e municípios da Bacia Amazônica, instituindo fóruns permanentes de planejamento;

9.2. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que proponha à Casa Civil da Presidência da República regulamentação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho no que se refere a projetos hidroviários, para, em conjunto com os ministérios e órgãos competentes (a exemplo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Ministério dos Transportes e do Ministério de Minas e Energias), estabelecer parâmetros claros e objetivos para a realização da consulta prévia, livre e informada, especialmente quanto ao momento de sua realização, à definição dos sujeitos abrangidos, aos procedimentos aplicáveis, às condições e prazos e às hipóteses excepcionais;

9.3. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em articulação com demais órgãos competentes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e a oportunidade de:

9.3.1. ampliar e aprimorar a obtenção, a sistematização e a utilização de dados hidrológicos e operacionais dos corredores hidroviários, de forma a subsidiar, com maior precisão: (i) a definição de onde, quando e em que extensão realizar intervenções de dragagem, balizamento e sinalização; e (ii) a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental; e

9.3.2. no âmbito do planejamento setorial, instituir metodologia técnica de priorização de investimentos para Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), análoga à utilizada no Plano Aeroviário Nacional (PAN);

9.4. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao Comitê Gestor do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e a oportunidade de aprimorar e sistematizar os diagnósticos socioambientais nas futuras versões dos instrumentos de planejamento do PIT, especialmente no âmbito do PNL e PSH, assegurando sua incorporação estruturada aos processos decisórios estratégicos;

9.5. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver, de forma gradual e cooperativa, mecanismos de incentivo e acordos de cooperação técnica com os entes subnacionais (estados e municípios), com vistas ao compartilhamento de dados sobre o transporte hidroviário intermunicipal e local de passageiros, estabelecendo padrões metodológicos mínimos que assegurem a compatibilidade e a futura integração dessas informações com as bases federais;

9.6. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, avaliem a conveniência e a oportunidade de utilizarem as instâncias colegiadas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) para submeter propostas de normas e critérios técnicos específicos voltados ao licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras no setor hidroviário;

9.7. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça periodicidade fixa para realização das pesquisas de satisfação e de perfil dos usuários da navegação de passageiros, garantindo levantamentos regulares capazes de subsidiar a regulação de qualidade e monitorar sua evolução ao longo dos anos;

9.8. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, nos contratos de operação e manutenção de IP4 (atuais e futuros), rotina padronizada de coleta de dados operacionais, contemplando, entre outros, o registro de fluxo de passageiros e embarcações, bem como ocorrências de indisponibilidade, promovendo, se necessário, as adequações contratuais pertinentes para assegurar

a conectividade para o fornecimento sistemático dessas informações;

9.9. autorizar o monitoramento das deliberações constantes deste acórdão; e

9.10. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ao Centro de Controle Interno da Marinha do Brasil, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ao Ministério de Portos e Aeroportos, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e à Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata nº 22/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1497-22/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral