

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES
– SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**

Ref.: ADI 6553

Autor: Partido Socialismo e Liberdade — PSOL

Origem: Distrito Federal — DF

URGENTE

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6553 que impugna a Lei n.º 13.452/2017, resultante da conversão da medida Provisória n.º 758/2016, que reduziu os limites do Parque Nacional do Jamanxim, a fim de destinar a área aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 (Ferrogrão). Diante da verificação de que o projeto Ferrogrão está em plena execução, em descumprimento à determinação deste Eg. STF, faz-se imprescindível a ampliação da medida cautelar vigente a fim de garantir efetividade ao posicionamento exarado por este Eg. Supremo Tribunal Federal, por meio de determinação para: (a). a suspensão de todo procedimento de licenciamento ambiental da EF-170, inclusive a realização de Leilão da Ferrogrão em 2025; (b). determinação para a que todos os estudos e pareceres referentes ao projeto realizados pelos órgãos públicos, incluindo a entrega do próprio EVTEA atualizado pelo Ministério dos Transportes, e dos demais órgãos, sejam submetidos ao sistema de audiências sob a coordenação deste E. STF; (c). a juntada nos autos dos estudos realizados pelas universidades e órgãos técnicos da sociedade civil; e (d). o encaminhamento dos autos para realização de audiências perante o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC do E. STF.

○ **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)**, já qualificado nos autos como Autor, e o **INSTITUTO KABU (IK)**, na condição de *amicus curiae*¹, vêm, por seus advogados, respeitosamente, expor e requerer o que se segue.

¹ Conforme decisão de 15/06/2022 que assim determinou: “(...) nos termos dos artigos 21, XVIII, e 323, § 3º, do Regimento Interno do STF c/c o art. 138 do Código de Processo Civil de 2015, DEFIRO OS SEGUINTE PEDIDOS DE INGRESSO NA QUALIDADE DE AMICI CURIAE (i) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (eDoc. 105); (ii) **Instituto Kabu** (eDoc. 124); (iii) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB (eDoc. 130); e (iv) Estado de Mato Grosso (eDoc. 136); INDEFERINDO OS DEMAIS. À secretaria, para as anotações pertinentes. Publique-se. Brasília, 9 de junho de 2022.” (grifei).

I – SÍNTESE PROCESSUAL

1. O PSOL ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei n.º 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória n.º 758/2016, que reduziu os limites do Parque Nacional do Jamanxim com a finalidade de destinar a área aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 (“Ferrogrão”).
2. O autor alegou ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988, uma vez que apenas lei em sentido estrito poderia alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos, sendo vedada a possibilidade de utilização de medida provisória para este fim. Além disso, também considerou haver violação aos arts. 216 e 231 da Constituição, bem como ao princípio da reserva legal e ao princípio da proibição do retrocesso ambiental.
3. O autor requereu, em sede de medida cautelar, a suspensão imediata da eficácia da Lei n.º 13.452/2017 e dos processos relacionados à Ferrogrão, em especial aquele em trâmite na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), o do Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e o processo de desestatização, em curso no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6). No mérito, pugnou pelo julgamento procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei supracitada.
4. Em 15.03.2021, após pedido de tutela provisória incidental formulado pelo autor, o DD. Ministro Relator concedeu a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da Lei n.º 13.452/2017, bem assim dos supramencionados processos relacionados à Ferrogrão.
5. Em 17.03.2021 e em 22.07.2022, foram admitidos como *amici curiae* o Instituto Sócio-Ambiental Floranativa (ISAF), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Instituto Kabu, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e o Estado de Mato Grosso.
6. Em decisão de 31.05.2023, o Excelentíssimo Ministro Relator manteve a suspensão da eficácia da Lei n.º 13.452/2017, mas autorizou a retomada da análise dos estudos e processos administrativos relacionados à Ferrogrão, condicionando qualquer execução à autorização judicial dessa e. Suprema Corte, para análise de todas as condicionantes legais, em especial as socioambientais. Além disso, deferiu o pedido da AGU de remessa do processo ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF).
7. O CESAL/STF devolveu os autos ao Ministro relator, em razão do cumprimento das providências determinadas, e vinculou o procedimento de mediação aos autos da ação direta, com preservação de sua confidencialidade (eDoc. 261). O procedimento de mediação foi atuado em apartado nos autos da PET n. 11.706. Foi solicitado acesso pelo autor, todavia não foi concedido.

Ante, porém, do “avanço” reportado no diálogo no Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), o E. Ministro Relator proferiu despacho, em 11.09.2023, determinando a consideração das propostas apresentadas no âmbito do Centro de Soluções Alternativas de Litígios, deferindo o “pedido de suspensão do processo por 6 (seis) meses, a fim de que se conclua os estudos e as atualizações sugeridos na Petição 11706”.

8. Dessa forma, o Grupo de Trabalho foi instituído no âmbito do Ministério dos Transportes - MTR (Portaria nº 994, de 17 de outubro de 2023, do Secretário-Executivo do MTR), com a “finalidade de acompanhar os processos e os estudos relacionados ao projeto da EF-170, no âmbito do Ministério dos Transportes e de seus órgãos, agências e empresas”.

9. Por sua vez, em 05 de abril de 2024, o Instituto Socioambiental – ISA formulou pedido de ingresso na ação como *amicus curiae* (eDoc. n. 277). Na manifestação, o ISA contribui com a ação ao apresentar fundamentos técnicos que possibilitam aprofundar os elementos que devem ser considerados em sede da presente ação. Em suma, reiteraram a posição do Autor pela inconstitucionalidade da Lei nº 13.452/2017, assim como apresentam contribuições sobre o tema das condicionantes socioambientais da Ferrogrão em diálogo com o direito à infraestrutura, o planejamento de grandes obras e os princípios constitucionais aplicáveis. Esta manifestação do ISA deve ser integrada aos autos como parte dos argumentos do autor.

10. Transcorrido o prazo inicial de 180 (cento e oitenta) dias, V. Exa. proferiu decisão em que determinou a prorrogação das atividades do GT, proferindo o seguinte (eDoc. nº 289, de 14 de maio de 2024):

Ante o requerimento formulado pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL (docs. 270 e 274), e considerada a evolução das tratativas a respeito da controvérsia de que cuida esta Ação Direta de Inconstitucionalidade, que se encontram em estágio avançado de autocomposição, DEFIRO O PEDIDO DE SUSPENSÃO do processo pelo prazo improrrogável de 90 (noventa) dias, a fim de que se conclua os estudos e as atualizações sugeridos na Petição 11706.

11. Frente ao iminente encerramento dos prazos em 19 de agosto de 2024, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, autor, o Instituto Kabu - IK, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB e o Instituto Sócio-Ambiental Flora Nativa – ISAF, estes na condição de *amici curiae*, apresentaram manifestação (eDoc. nº 290, de 16 de agosto de 2024) em que foi retratada a realidade das atividades do Grupo de Trabalho, especialmente quanto à “inação dos setores do governo para apresentar e dialogar sobre os estudos da Ferrogrão (EF-170)”, quadro que ensejou

a decisão dos membros da sociedade civil de não mais participarem do referido GT desde julho de 2024 (Doc. 295).

12. A manifestação em questão relatou que, durante os 270 (duzentos e setenta) dias de atividades do GT, não houve “qualquer debate sobre o traçado sugerido nos primeiros estudos”, assim como que “o conjunto dos pontos essenciais ao campo socioambiental também não foi respondido, muito menos fora apresentado”. Tratou-se de posicionamento conjunto das entidades da sociedade civil organizada que compuseram o Grupo de Trabalho em todo o seu período de vigência, retratando o descaso com que boa parte dos órgãos de governo lidaram com as atividades nesse espaço.

13. Em 26 de agosto de 2024, a ANTT apresentou manifestação (eDoc. nº 308) requerendo a juntada dos posicionamentos da área técnica e da Procuradoria Federal da Agência. Sustentou, assim, que a participação social teria sido garantida no âmbito do GT, de modo que os termos da parte Autora careceriam de “robustez jurídica, uma vez que a ANTT tem interesse legítimo em assegurar a celeridade e eficácia dos processos de concessão” (eDoc. nº 310, p. 2).

14. Ainda, com relação à indicação de que os entes da sociedade civil não tiveram acesso aos estudos atualizados da EF-170, a Agência sustentou que “o projeto é apenas um e possuem etapas específicas de submissão à sociedade, em prol da eficiência de cada etapa, sendo ainda sempre abertos a canais de comunicação, como demandas diretas, ou através da ouvidoria” (eDoc. nº 310, p. 3). Não justificou, portanto, a falta de acesso aos Estudos por todo o período de vigência do Grupo de Trabalho.

15. No que concerne ao requerimento de suspensão dos procedimentos licenciatórios, argumentou a ANTT que devem ser diferenciadas a fase de elaboração dos estudos e de realização do licenciamento ambiental, de modo que as avaliações daquela serviriam como referência na elaboração do projeto executivo a ser alvo de licenciamento. Nesse sentido, o requerimento em questão somente resultaria na “postergação do andamento do processo e não como cumprimento de condicionantes, algumas que apenas seriam alcançadas com o desenvolvimento do licenciamento ambiental” (eDoc. nº 310, p. 4). Concluiu que “esse sim é o processo que trará as informações e ações que as comunidades e demais autoras requerem que sejam alcançadas” (eDoc. nº 310, p. 4). Novamente, permaneceu silente acerca dos termos apresentados pela parte autora e pelos *amici curiae* na manifestação pretérita (eDoc. 290).

16. Por conseguinte, em 02 de setembro de 2024, a AGU apresentou manifestação (eDoc. nº 314), inicialmente afirmando que “houve, sim, nessas reuniões, a efetiva participação da sociedade civil” (eDoc. nº 314, p. 6), o que teria ocorrido “em cumprimento aos planos de trabalho, aprovados consensualmente no âmbito do próprio colegiado” (eDoc. nº 314, p. 13), de modo que

“as sugestões recebidas durante as reuniões do GT [...] foram consideradas pelas autoridades públicas da União” (eDoc. nº 314, p. 13). Concluiu que “o esforço dos órgãos da União para impulsionar o projeto da Ferrogrão, dentro de perspectivas socioambientais mais adequadas e com a efetiva participação da sociedade civil, é genuíno” (eDoc. nº 314, p. 16).

17. A AGU afirmou, ainda em 02 de setembro de 2024, que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA fora “atualizado conforme as diretrizes do Grupo de Trabalho instituído no âmbito do Ministério dos Transportes” (eDoc. nº 314, p. 16), da qual teria resultado proposta em que se verifica “não interferência do traçado da ferrovia com o Parque Nacional do Jamanxim” (eDoc. nº 314, p. 16), circunscrevendo o empreendimento aos limites da faixa de domínio da BR -163.

18. Ademais, sustentou que foram efetivados aperfeiçoamentos nos estudos relativos aos aspectos socioambientais, de modo que, entre outras coisas, “a Ferrogrão será o maior projeto de descarbonização de Transportes do país” e que “o desmatamento gerado pela obra é mínimo” (eDoc. nº 314, p. 18).

19. Quanto às indicações de descumprimento da decisão cautelar por parte da ANTT, a AGU somente sustentou que não teria ocorrido por ainda se encontrarem pendentes “numerosas fases a serem ainda ultrapassadas até que o projeto da Ferrogrão vá a leilão” (eDoc. nº 314, p. 19), de modo que não haveria “uma decisão consumada quanto à data do leilão” (Doc. nº 314, p. 19). A argumentação, evidentemente, sem fundamentos, vide documentos já acostados nos presentes autos, consistindo em despacho da ANTT com a previsão de realização do leilão do empreendimento: **2025** (eDoc. nº 299).

20. Em continuidade, argumentou que não deveria ser acatado o pedido de suspensão por não ser possível confundir a fase de atualização do EVTEA com as de licenciamento ambiental. Asseverou que o projeto se encontraria somente em sua fase de planejamento, de modo que os órgãos ambientais ainda “irão se debruçar sobre o pretendido empreendimento e explicitar as condicionantes ambientais da obra em momento oportuno” (eDoc. nº 314, p. 19). Postergou, portanto, a definição das condicionantes para um momento futuro, impreciso e indeterminado.

21. Ao fim, sustentou que a participação da sociedade civil já “foi contemplada neste momento preliminar, inclusive com a adoção de uma conduta salutar e inovadora, que consistiu na antecipação da deflagração da oitiva dos povos indígenas” (eDoc. nº 314, p. 20), oitivas que permearão todo o processo, também ocorrendo durante o licenciamento ambiental. É de se ressaltar que inexistiu, até a presente data, qualquer iniciativa, seja da União, seja de qualquer órgão ou agente, com relação às oitivas dos povos indígenas ou dos povos da região impactados pela enorme obra de infraestrutura, seja por meio de audiências públicas, seja, muito menos, por meio

das necessárias e imprescindíveis consultas no formato previsto pela Convenção 169 da OIT e dos protocolos de consulta de cada um dos povos.

22. Em despacho divulgado em 4 de setembro de 2024 e publicado no dia seguinte, o D. Relator, determinou que:

Intime-se a Procuradoria-Geral da República para manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre o conteúdo das alegações apresentadas pelo Requerente (eDoc. 290 e seguintes, Pet. STF 100679/2024) e das manifestações posteriores apresentadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT (eDoc. 308, Pet. STF 104892/2024, ID:0106ecbf), e pela Advocacia-Geral da União (eDoc. 314, Pet. STF 109579/2024, ID:ee1646d8). Publique-se. Brasília, 3 de setembro de 2024.

23. Por sua vez, somente em 13 de setembro de 2024, a Coordenação do GT Ferrogrão encaminhou a todos os membros do Grupo de Trabalho o Caderno Socioambiental e o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental atualizados, no entanto ainda pendentes de análises e revisões técnicas.

24. Somente em 25 de abril de 2025, o R. PGR manifestou-se (eDoc. 320), a partir das manifestações da ANTT e da Advocacia-Geral da União (eDocs. 309 e 314), corroborados pelas notas técnicas produzidas pelos órgãos competentes junto à ANTT e ao Ministério dos Transportes (eDocs. 311, 315, e 316), para apostar em um simulacro: “a alteração do traçado” a partir dos estudos técnicos (eDoc. 320, p. 10).

25. Diante deste fato, o nobre PGR adota outro equívoco: “Não se verifica, pela documentação acostada às manifestações da ANTT e da Advocacia-Geral da União, a ocorrência do alegado alijamento da participação de entidades e de movimentos indígenas, tampouco da sociedade civil na atualização dos estudos socioambientais da Ferrogrão, sugerida nos autos da PET n. 11.706/DF” (eDoc. 320, na mesma p. 10, em seu último parágrafo).

26. Ao prosseguir, o D. PGR, infere, que não há o descumprimento da medida cautelar, nos seguintes termos, “Quanto ao alegado descumprimento da medida cautelar diante da existência de suposta ‘decisão consumada’ da ANTT de levar a ferrovia a leilão, observa-se que, conforme registrado pela Advocacia-Geral da União, o projeto da Ferrogrão ainda se encontra na fase de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA, que é a primeira de ‘numerosas fases a serem ainda ultrapassadas até que o projeto da Ferrogrão vá a leilão’. Não se vislumbra, portanto, descumprimento da cautelar que determinou a sujeição de qualquer ato executório relacionado à Ferrogrão à autorização judicial do Supremo Tribunal Federal”. Assim, vê o *parquet*, que “Não há, assim, razão jurídica evidente ou aparente capaz de justificar, no atual estágio do

projeto da EF-170, a necessidade de revogação da decisão cautelar que autorizou a retomada dos estudos e dos processos administrativos relacionados à Ferrogrão” (eDoc. 320, p. 11).

27. Diante deste quadro, o parecer do PGR “é pelo indeferimento dos pedidos formulados na petição STF n. 100679/2024 (peça n. 290)”.

28. É nesse contexto processual que a presente manifestação se contrapõe aos termos apresentados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT (eDoc. 308), pela Advocacia-Geral da União (eDoc. 314), pelo PGR (eDoc. 320), assim como reitera os fundamentos já consignados (eDoc. 277; eDoc. 290), apresenta fatos, documentos e estudos, para ao final pedir providências.

II – MÉRITO

II.1 – Regramentos ambientais: as manifestações são silentes

29. As manifestações da Advocacia Geral da União e da Agência Nacional de Transportes Terrestres, lamentavelmente, não exaram posicionamento do governo com relação a uma série de questões socioambientais essenciais, todas as quais já foram apresentadas nos autos e cujo enfrentamento é crucial para a continuidade do feito. Da mesma forma, o nobre *parquet*, sequer considera a sua necessidade.

30. O maior detalhamento destas questões pode ser verificado na petição apresentada pelo Instituto Socioambiental (eDoc. 277), que está integrada à presente manifestação do autor, tendo como principais pilares a análise da atual fase de planejamento, os riscos e limites de que o projeto seja imediatamente levado à fase de licenciamento e a ausência de análise profunda acerca de seus riscos e objetivos estratégicos setoriais. Ademais, tem-se que uma série de condicionantes devem ser implementadas ainda durante o planejamento.

31. Cabe um breve resgate dos temas. Na referida manifestação (eDoc. 277) foram colacionados importantes fundamentos para a cognição jurisdicional deste E. Supremo Tribunal Federal, contribuindo significativamente para a temática das condicionantes socioambientais que devem ser previstas e previamente implementadas para mitigar as consequências do empreendimento (eDoc nº 277). Consiste em posicionamento que atende exclusivamente aos termos da decisão proferida em 31 de maio de 2024 pelo E. Ministro Relator, Alexandre de Moraes, em que consigna:

“A RETOMADA DA ANÁLISE DOS ESTUDOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS À FERROGRÃO, em especial os em trâmite na Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), no Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6), **condicionando-se qualquer execução à autorização judicial desta CORTE, para nova análise de todas as condicionantes legais, em especial as sócio-ambientais.**” (grifei)

32. Assim, foram oferecidos, para a formulação acerca das condicionantes socioambientais necessárias à implementação do empreendimento da EF-170, consignando 6 tópicos, os seguintes termos: (i) a ordem econômica sustentável sob a ótica do direito à infraestrutura, no planejamento de grandes obras e nos princípios constitucionais aplicáveis ao caso concreto; (ii) o regramento aplicável ao planejamento de obras de infraestrutura ferroviária; (iii) a ausência de planejamento adequado em obras de infraestrutura de transportes, conforme análises do Tribunal de Contas da União (TCU); (iv) as importantes diferenças que marcam o planejamento de grandes obras e o licenciamento ambiental; (v) as graves falhas no planejamento da Ferrogrão; e (vi) as sugestões de condicionantes socioambientais na retomada do planejamento do empreendimento em tela.

33. Afora a necessidade de que se pondere acerca dos tópicos acima para aprofundamentos em sede dos Estudos de Viabilidade, consistem em elementos que apontam a necessidade de que o projeto da EF-170 seja estruturado em atenção aos preceitos legais e setoriais. Destaca-se, na petição, a importância de que tanto sejam garantidas ações de mitigação quanto de prevenção aos impactos socioambientais, o que deve se dar anteriormente à passagem às fases de licenciamento, implementação e operação, portanto desde o planejamento estratégico setorial atinente ao empreendimento.

34. As manifestações da ANTT (eDoc. 308) e da AGU (eDoc. 314) não exprimem posicionamento no que concerne à forma com que o empreendimento da EF-170 se relaciona com as normativas constitucionais relativas à “Ordem Econômica e Financeira”, disposta a partir do art. 170, da Constituição Federal. Como dispõe, a atividade econômica tem entre suas diretrizes o desenvolvimento sustentável, de modo que representa dever do Estado atender aos propósitos de minimização dos impactos socioambientais. Nesse contexto, tem-se que a manutenção de serviços ecossistêmicos da Amazônia é elemento imprescindível para o desenvolvimento nacional, não sendo possível almejar o progresso econômico sem perpassar pela conservação do meio ambiente.

35. Acerca do tema, ao analisar a dispensa de licenciamento para atividades potencialmente impactantes, esse E. Supremo Tribunal Federal proferiu entendimento que segue no mesmo

sentido que os fundamentos apresentados pelo autor, assinalando que “empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando **subordinados à regra de proteção ambiental**” (Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 6288. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 03.12.2020).

36. Há uma grande diversidade de orientações, guias, manuais e decisões do Tribunal de Contas da União e de órgãos do governo federal que enfatizam a importância do dever do Poder Público de realizar o adequado planejamento de grandes obras de infraestrutura, especialmente no que concerne à mitigação de impactos socioambientais. Tal entendimento segue extensamente fundamentado nos princípios constitucionais da eficiência administrativa (Art. 37, da CF); da segurança jurídica, em seu aspecto subjetivo aplicado à seara específica da infraestrutura (Art. 5º, inc. XXXVI, da CF); e da sustentabilidade, no que concerne ao campo específico dos investimentos públicos, devendo ser incorporada aos critérios utilizados no processo decisório da Administração Pública (Arts. 3º, 170, inc. VI e 225, da CF). Além disso, apontando como a legislação infraconstitucional regula a temática, ao invocar os termos da Lei nº 14.133/2021 (“Lei das Licitações”), da Lei nº 14.273/2021 (“Lei das Ferrovias”) e da Lei nº 12.379/2011 (“Lei do Sistema Nacional de Viação”). Todos fundamentos aprofundados em sede do **primeiro tópico** da referida petição (eDoc. nº 277).

37. Em continuidade, as manifestações em questão (eDocs. 308 e 314), ora contestadas, não exararam nenhum entendimento acerca da série de documentos de referência, instituídos pelo próprio governo federal, para o planejamento em infraestrutura, sendo os seguintes alguns dos mais relevantes: (i) o Ciclo de Gestão do Investimento Público (ENAP, 2015); (ii) a Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura: Modelo de Cinco Dimensões (Ministério da Economia, 2022); e (iii) o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura (Ministério da Economia, 2022). Todos têm estreitíssima relação com o empreendimento da Ferrogrão e as referidas manifestações da ANTT e da AGU se encontram em total desencontro.

38. Deles, e também da legislação setorial, resultam etapas prévias àquela em que se realiza a decisão de investimento, denominada **fase de planejamento**, momento de grande relevância para a formulação de cognição detalhada por parte do Estado sobre a necessidade e os riscos de determinado empreendimento, possibilitando a elaboração de formas de gerenciamento, prevenção e mitigação precoces das consequências socioambientais. Para além de antever eventuais estratégias de compensação, esta fase é importante para a adequação de políticas públicas e programas governamentais correlatos – como aqueles relativos ao combate ao desmatamento e grilagem ou à proteção de territórios indígenas -, portanto devendo ser empregue antes das fases

de licenciamento, implementação e operação. Apesar de reconhecerem que o projeto se encontra na fase de planejamento, ambas as manifestações da ANTT (eDoc. 308) e da AGU (eDoc. 314) são silentes com relação aos amplos questionamentos já constantes nos autos.

39. Não se verificou, ainda, qualquer posicionamento da União e da ANTT acerca das diretrizes instituídas pelo Ciclo Institucional de Investimento em Infraestrutura de Transportes, estruturado a partir da: Portaria nº 235/2018, que instituiu a Política Nacional de Transporte; Portaria nº 123/2020, que instituiu o Planejamento Integrado de Transportes (“PIT”); e da Portaria nº 792/2021, que aprovou o Guia de Orientações para o Planejamento Tático Federal de Transportes. A despeito de outras normativas aplicáveis, as citadas detêm o papel de alinhar decisões nos níveis operacional, tático e estratégico, harmonizando os projetos de investimento em infraestrutura, a seleção daqueles considerados prioritários e as linhas de desenvolvimento setorial de longo prazo.

40. É nesse seio em que exsurge a necessidade de detalhada justificção e embasamento técnico das decisões de investimento do Estado, sendo de grande importância inclusive a realização de análises de pré-viabilidade. Trata-se de etapa essencial à qualificação do processo decisório, anterior à própria decisão de investimento, diferindo-se da etapa de elaboração do EVTEA por este deter o objetivo restrito de comprovação das condições técnicas, econômicas e ambientais de implantação da proposta de investimento. No presente caso, tem-se que a Ferrogrão não foi objeto de avaliação de pré-viabilidade, não tendo sido avaliada sua necessidade estratégica à luz dos riscos de alto nível; ao mesmo passo, não se verifica por parte do governo federal a publicação do Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT), resultando em grave descompasso entre a definição de necessidades do país em infraestrutura e as decisões de investimento de fato realizadas. Estas circunstâncias se encontram melhor detalhadas em sede do **segundo tópico** da referida petição (eDoc. 277).

41. Adiante, são verificadas abundantes problemáticas a respeito do planejamento setorial de transportes sobre as quais a ANTT e a AGU (eDocs. 308 e 314) se furtam em prolatar manifestação. No que concerne ao tema, o Tribunal de Contas da União aponta em diversas auditorias operacionais a fraca institucionalização dos procedimentos e a baixa formalização das decisões setoriais enquanto dois dos principais problemas dessa seara, tendo por consequência o impacto sobre a totalidade das políticas públicas que rigorosamente deveriam ser articuladas. Nesse sentido, tem-se: (i) a auditoria TC nº 019.059/2014-0, cujo objeto foi a governança do antigo Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias (PIL Ferrovias), da qual resulta o acórdão nº 1.205/2015; (ii) a auditoria TC nº 013.771/2021-3, que avalia o PNL-2035, a partir da qual resultou o acórdão nº 1.472/2022; e (iii) a auditoria TC nº 005.104/2023-8, direcionada ao

acompanhamento sistemático do desenvolvimento das etapas seguintes do PNL e do próprio PIT, a partir da qual foi prolatado o acórdão nº 2.519/2023.

42. Essas auditorias consolidam o apontamento das fragilidades no planejamento e na governança do setor de transportes, consubstanciando o alerta de desperdício de recursos públicos, o não atendimento de objetivos constitucionais e a baixa mitigação de prejuízos socioambientais, muitas vezes previsíveis. Os entendimentos exarados pelo TCU corroboram a imperiosa necessidade da implementação de planejamento adequado para grandes obras de infraestrutura, sendo basilar o prévio e aprofundado exame das perspectivas e necessidades de determinado empreendimento antes que se passe às posteriores fases de concessão. O presente ponto se encontra minuciado em sede do **terceiro tópico** da referida petição (eDoc. 277).

43. Derivando dos pontos acima, desponta que as manifestações (eDocs. 308 e 314) também não apresentam posicionamento com relação aos limites das determinações possíveis em sede do licenciamento ambiental. Este procedimento é regido pelo princípio do *poluidor-pagador*, segundo o qual a responsabilidade por prevenir, mitigar ou compensar os impactos resultantes do empreendimento seria do próprio empreendedor. Portanto, o órgão licenciador – responsável pelo procedimento – não detém a capacidade para estabelecer condicionantes a serem executadas por órgãos dos governos federal, estadual ou municipal, de modo que suas determinações recaem exclusivamente sobre o empreendedor.

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

45. Cria-se, assim, um contexto em que incidem profundos impactos socioambientais sem que efetivamente recaia sobre qualquer dos atores envolvidos (governos federal, estadual e municipal e o empreendedor) a responsabilidade por sua reparação. Deve-se ter em mente a profunda distinção na forma de atuação destes entes, de modo que diferente da execução direta, pelo empreendedor, das condicionantes socioambientais no âmbito do licenciamento, as políticas públicas submetem-se a complexos procedimentos de planejamento político, legislativo e orçamentário, perfazendo desde a previsão de dotações no escopo da Lei Orçamentária Anual até

a construção de indicadores, projetos e termos de referência que norteiem a Administração Pública. Trata-se de formulação cujo início deve se dar na presente fase de planejamento, não sendo possível o seu adiamento até a fase de licenciamento, em que os órgãos licenciadores não detêm capacidade para impor condicionantes ao próprio poder público.

46. Em sua manifestação, a Advocacia Geral da União (eDoc. 314) sustenta a errônea noção de que as condicionantes estabelecidas em sede do Licenciamento Ambiental são suficientes para a mitigação dos intensos impactos gerados por empreendimento de tamanha dimensão. É o que se verifica no seguinte extrato:

Não se pode perder de vista que o projeto da Ferrogrão é complexo e está apenas em sua fase de planejamento. O processo de licenciamento ambiental está em seu estágio inicial. Os órgãos ambientais da União ainda irão se debruçar sobre o pretendido empreendimento e explicitar as condicionantes ambientais da obra em momento oportuno (eDoc. 314, p. 20).

47. De um lado, a própria AGU reconhece a fase de planejamento enquanto um dos estágios de constituição de determinado empreendimento, porém, de outro, indica que somente em “momento oportuno” haveria a elaboração de estratégias de mitigação, ou seja, adiando até a fase de licenciamento sem considerar as graves limitações desta etapa para a determinação de políticas públicas.

48. A manifestação da ANTT (eDoc. 308), encaminhando os subsídios da Superintendência de Concessão da Infraestrutura (eDoc. 310), também sustenta tal errônea noção, porém com outros contornos. Para a Agência, os estudos elaborados no estágio atual, de planejamento, teriam como único objetivo servir de insumo ao licenciamento ambiental, de modo que

Informa-se que não se deve confundir o processo de estudos com o licenciamento ambiental, neste é elaborado o projeto executivo, naquele são apenas estudos. Então, os estudos servem de referência ao projeto a ser colocado em leilão e à precificação da proposta por eventuais licitantes, os estudos orientam decisões de política pública e decisões regulatórias para alcance do melhor interesse público. Já o projeto executivo, sob orientação do IBAMA, segue regras específicas, e vinculam a atuação da concessionária quando da execução do projeto. A ANTT não detém ingerência sobre esse processo. Assim, os estudos servem de insumo ao licenciamento ambiental, e neste momento já possuem alto grau de atualização do produto, não se entende que haveria proficuidade em limitar-se o licenciamento ambiental para que adviesse nova atualização do EVTEA, alegando-se a necessidade de outro aprofundamento. (eDoc. 310, p. 5).

49. Em verdade, como a própria Agência afirma, “os estudos orientam decisões de política pública e decisões regulatórias para alcance do melhor interesse público” (eDoc. 314, p. 5), de modo que devem ser assim utilizados de forma eficaz. Novamente, adiar a definição de políticas públicas para a etapa de licenciamento resulta em lamentável quadro de permanência dos impactos socioambientais, os quais não serão integralmente mitigados com a execução de condicionantes por parte do empreendedor. Os fundamentos acima são pormenorizados no **quarto tópico** da referida petição (eDoc. 277).

50. Adiante, se observa que as manifestações da ANTT e da AGU (eDocs. 308 e 314) evitam tratar do teor da própria fase de planejamento do empreendimento, furtando-se em externar posicionamento acerca disso. Como já fora apresentado nos autos, o próprio projeto da Ferrogrão, desde a sua concepção, acumula uma série de falhas e omissões cujo saneamento é fundamental antes da continuidade do desenvolvimento da proposta de investimento. A atenção e a solução dessas falhas representam ato imprescindível para evitar consequências danosas ao patrimônio público, aos povos indígenas potencialmente afetados, à coletividade como um todo, detentora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e à parcela social potencialmente impactada pelo empreendimento.

51. Por sua vez, tem-se que a EF-170 também se encontra inserida em uma grande gama de equívocos entre os procedimentos atinentes ao ciclo do empreendimento, podendo-se citar: primeiro, a inauguração do licenciamento da ferrovia, em 2015, sem que tivesse fim a fase de planejamento e a apresentação do EVTEA; segundo, o protocolo, pelo poder público, do plano de outorga para concessão no TCU antes da análise da Licença Prévia pelo órgão licenciador; terceiro, a não realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e comunidades impactados pelo empreendimento. Todos fundamentos que se encontram detalhados no **quinto tópico** da petição referenciada (eDoc. nº 277).

52. Ao fim, verifica-se que as manifestações pretéritas (eDocs. 308 e 314) somente se referem a parte das condicionantes sugeridas para a presente fase de planejamento, restando silentes com relação às demais elencadas no **sexto tópico** da referida petição (eDoc. 277). É preciso frisar que o cumprimento das mesmas não gera necessariamente a decisão pela continuidade do empreendimento, mas permite a tomada de decisão motivada por parte do Poder Público. Sobre estes temas, infelizmente, o D. PGR, em sua manifestação (eDoc. 320), também não se manifestou.

53. Primeiro, é fundamental a correção dos passivos de pré-viabilidade e viabilidade socioeconômica pela realização de análise aprofundada dos impactos cumulativos de âmbito regional, que contemple os dez componentes socioambientais e socioeconômicos. Segundo, a partir das conclusões do estudo “CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS DO PROJETO

FERROGRÃO (EF-170) NA FASE DE PLANEJAMENTO” (eDoc. 271), deve-se proceder com a avaliação e proposição de um novo programa de políticas públicas estruturantes à região, considerando o balanço do Plano BR-163 Sustentável e outras diretrizes de políticas públicas a exemplo do PPCDAm 5ª fase. A terceira condicionante sugerida consiste em, de posse do EVTEA atualizado e do novo programa de políticas públicas estruturantes, realizar a atualização da Avaliação Socioeconômica do projeto Ferrogrão com base no Guia ACB, incorporando custos socioeconômicos e socioambientais e análise distributiva.

54. A AGU e a ANTT somente exaram posicionamento sobre os temas atinentes às duas últimas condicionantes sugeridas ao planejamento, ambas de natureza procedimental: (i) a suspensão do licenciamento ambiental até que ocorra a finalização da etapa atual do planejamento da proposta de investimento da Ferrogrão e a correspondente tomada a decisão sobre realizar ou não o investimento no projeto; e (ii) a realização de consultas livres, prévias e informadas a povos indígenas e tribais. Em síntese, com relação à quarta, se colocam contrários afirmando que “inexiste benefício” (eDoc. 314, p. 19) à suspensão do licenciamento, assim como que que postergaria a implementação de condicionantes que “apenas seriam alcançadas com o desenvolvimento do licenciamento ambiental” (eDoc. 310, p. 4). Acerca da quinta condicionante, limitam-se a afirmar que as consultas às comunidades ocorrerão durante o licenciamento.

55. Em conclusão, apesar dos meses de atividades em sede do Grupo de Trabalho, verificou-se que as principais questões ambientais não foram enfrentadas pela União (AGU), muito menos pela ANTT, sem posicionamentos claros até o presente momento.

56. As questões ambientais e as socioambientais consistem em pontos complexos e sensíveis, os quais não podem restar sem a devida resolução para que o empreendimento avance da fase de planejamento para a fase de licenciamento. É inescusável que problemáticas tão profundas sejam ignoradas, o que terá por consequência direta novas complicações em sede do licenciamento, implementação e operação, resultando em danos previsíveis, mas que somente poderão ser mitigados com a adoção dos procedimentos sustentados pelo autor e pelo *amicus curiae*.

II.2 – Do descumprimento das determinações do D. Relator

57. O autor apresentou manifestação enumerando variados descumprimentos às determinações exaradas por este D. Ministro Relator, totalizando 6 (seis) diferentes atos em desobediência (eDoc. 290, de 16 de agosto de 2024) ao ali fixado.

58. De um lado, a manifestação da ANTT (eDoc. 308) é completamente silente com relação às ocasiões em que se identifica descumprimento de determinações judiciais, se quer justificando ou as contestando.

59. Em resposta, a Advocacia Geral da União (eDoc. 314) se resumiu a argumentar o seguinte:

Quanto ao alegado descumprimento da decisão cautelar, também não procedem as alegações do autor. Conforme demonstra o referido despacho da Superintendência de Concessão da Infraestrutura da ANTT, há numerosas fases a serem ainda ultrapassadas até que o projeto da Ferrogrão vá a leilão. O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA é a primeira delas. Inexiste, portanto, uma decisão "consumada" quanto à data do leilão da ferrovia.

60. O trecho em questão não corresponde a razões que justifiquem suficientemente os pontos de descumprimento elencados anteriormente, quais sejam:

(i) O governo federal, especialmente o Ministério dos Transportes, não conseguiu assegurar um processo de diálogo e de participação efetiva. Nesse caso, conforme determinado por V. Excia., fora do diálogo não há salvação para os temas socioambientais do projeto. Houve clara desobediência a V. determinação como D. Relator;

(ii) O Grupo de Trabalho foi transformado em um simulacro do processo de necessário diálogo, como decidido por V. Excia. Houve clara desobediência a V. determinação como D. Relator. Destacamos os objetivos específicos da normativa que o criou e o resultado após os 10 (dez) meses de trabalho (17/10/2023 a 17/08/2024): [...]

(iii) Muito antes dos estudos, mesmo antes de qualquer resposta por parte de um setor do governo, a ANTT já tinha decidido levar adiante o leilão do Projeto da Ferrogrão. Determinou data: 2025. Houve, mais uma vez, clara desobediência a V. determinação como D. Relator. Veja-se a V. decisão de 31 de maio de 2023: “1) AUTORIZO A RETOMADA DA ANÁLISE DOS ESTUDOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS À FERROGRÃO, em especial os em trâmite na Agência Nacional de

Transportes Terrestres ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), no Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6), condicionando-se qualquer execução à autorização judicial desta CORTE, para nova análise de todas as condicionantes legais, em especial as sócioambientais;” (Peça 250). Se a decisão da ANTT de determinar o Leilão, e se isso não corresponde à execução do projeto da Ferrogrão, por meio de concessão, nada mais o é;

(iv) Não houve qualquer tipo de autocomposição, acordo ou definição das soluções no referido Grupo de Trabalho em decorrência da inação do Ministério dos Transportes, com todas as vênias às dignas tentativas do Subsecretário de Sustentabilidade do Ministério dos Transportes, Cloves Eduardo Benevides, de solicitar a contribuição dos demais envolvidos no campo do governo federal e dos órgãos de controle;

(v) Na perspectiva do autor da ação, dos *amici curiae*, das entidades e movimentos sociais diretamente interessados (além de tantas outras organizações que acompanham a *quaestio disputata*), sequer foi possível se debruçar sobre as ausências e/ou pontos cegos do Projeto da Ferrogrão. Não se trata mais, nesse campo socioambiental, de se encontrar posições convergentes e divergentes com o governo, e sobre elas se debater de forma técnica. Trata-se de respeitar os procedimentos e as formas de diálogo, que inexistiram, apesar de todas as contribuições ofertadas pela sociedade civil e pelo autor. Houve clara desobediência a V. determinação como D. Relator;

(vi) Dadas as incertezas nas premissas, não se tem qualquer balizamento para atuações ou tomadas de decisões dos órgãos e poderes envolvidos com a Ferrogrão, o que inviabiliza a sua adoção como política pública do governo federal. Houve clara, triste e desastrada desobediência a V. determinação como D. Relator;

61. Nesse sentido, ante a ausência de manifestações adequadas sob a responsabilidade no que diz respeito aos descumprimentos de determinações judiciais proferidas por V. Exa., sob a responsabilidade da Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT (eDoc. 308), e da Advocacia-Geral da União (eDoc. 314), reiteram-se os termos anteriormente apresentados.

II.3 – A “nova” proposta de traçado não garante a integridade do PARNA

62. Alegou o Ministério dos Transportes que a revisão do traçado da EF-170 – decisão que, repita-se, resultou de processo decisório ocorrido a portas fechadas entre ANTT e Infra S.A – teria chegado a uma conclusão definitiva pelo ajustamento do traçado proposto à faixa de domínio da BR-163. Solução que, nos termos utilizados pela mídia, teria o condão de “driblar a ação no STF”², uma nova cartada para neutralizar a presente ação no STF.

63. A sugestão do Ministério dos Transportes cinge-se alegar a “acomodação da ferrovia na faixa de domínio da BR-163”. Todavia, os dados não demonstram isso, conforme passa-se a expor.

64. Conforme aduzido na Nota Técnica nº 35/2024 do Departamento de Obras e Projetos da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, anexada pela AGU nos autos desta ADI, “de acordo com as diretrizes definidas na atualização dos estudos, ao longo dos 49 km em que a Ferrogrão margeia área contígua ao Parque Nacional do Jamaxim seu traçado encontra-se inteiramente inserido na faixa de domínio da rodovia BR-163 definida na Lei 13.452/2017”.

65. Ocorre que a solução proposta pelo governo, além de não trazer novos elementos ao processo, carece de qualquer sentido lógico ou jurídico. Ora, é claro que a **manutenção do traçado da Ferrogrão no interior da área de 862 hectares excluída do PARNA do Jamaxim apenas reitera o objetivo da própria MP nº 758**, convertida na Lei 13.452/2017, que ora se discute a inconstitucionalidade. Em sua manifestação, a AGU parece ignorar que **o próprio objeto da presente ação é a constitucionalidade do ato sob o qual pretende sustentar toda a viabilidade do projeto**. Desde o princípio, a questão constitucional exaustivamente debatida pelo autor e pelos *amici curiae*, como evidente, é a validade formal da Lei 13.452/2017 para os fins esperados pelo governo federal. De acordo com os precedentes do próprio STF, sabe-se que Unidades de Conservação não podem ser reduzidas por Medida Provisória.

² BITENCOURT, Rafael; WALENDORFF, Rafael. VALOR ECONÔMICO. **União ajusta traçado da Ferrogrão para tentar neutralizar ação contra o projeto**. 09 Set. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/09/09/uniao-ajusta-tracado-da-ferrograo-para-tentar-neutralizar-acao-contra-o-projeto.ghtml>. Acesso em 02 Mai. 2025.

66. A tese fundamental que sustenta a “NOVA” posição do governo encontra-se na versão atualizada do Caderno Socioambiental, transcrita na Nota Técnica nº 35/2024/DOP/SNTF, *in verbis*:

“Cabe destacar que a faixa de domínio da BR-163, cuja construção data da década de 1970, já havia sido excluída dos limites do parque quando da sua criação, em 2006, como consta no parágrafo 2º do Decreto Federal de 13/02/2006. Assim, em 2016, uma Medida Provisória (no 758, de 19/12/2016) foi encaminhada ao Congresso para estabelecer as coordenadas e geolocalização da faixa de domínio da BR-163, prevendo-se a menor área necessária para comportar a implantação de outras infraestruturas potencialmente necessárias na região, como linhas de transmissão de energia, dutovias, ferrovia, além de eventuais alargamentos e intervenções na própria rodovia. Os limites da faixa de domínio da BR-163, determinados a partir de análise técnica minuciosa e especial atenção às sensibilidades da área do parque, foram por fim regularizados através da aprovação da Lei 13.452/2017.” (grifo nosso)

67. De fato, ao instituir os limites do Parque Nacional do Jamanxim, o Decreto Federal de 13/02/2006 deixou de fora da Unidade de Conservação “o leito e a faixa de domínio da BR-163”, nos termos do § 2º, art. 2º, do Decreto de 2006 (conforme informação do ICMBio, Doc. 1, em anexo). Contudo, o Decreto não estabelece quais seriam as dimensões da faixa de domínio da rodovia. **Diante do silêncio da norma e na ausência de regramento específico acerca da BR-163, em todas as situações pertinentes, aplicou-se à BR-163, o regramento geral estabelecido pelo antigo DNER** no documento “Normas para o Projeto das Estradas de Rodagem” que dispõe sobre as dimensões das faixas de domínio das rodovias federais a partir de sua tipologia e localização.

68. A respeito da definição da faixa de domínio da BR-163/PA, foram solicitadas informações ao Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (“DNIT”) por meio da Lei de Acesso à Informação³, dadas as informações concorrentes disponibilizadas nos meios digitais⁴.

69. De acordo com as informações apresentadas por este órgão, a definição de “faixa de domínio” encontra-se nos artigos 24 a 29 do documento “Normas para o Projeto das Estradas de Rodagem”, publicação do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (“DNER”) de

³ Lei nº 12.527/2011, Cf. NUP 50001.073724/2024-16 e NUP 50001.071221/2024-14.

⁴ Foram identificadas 4 portarias de declaração de utilidade pública (“dup”) para trechos da BR-163 no estado do Pará no site do DNIT. Ademais, observou-se que trechos da BR-163/PA encontram-se no lote 1 do Programa Federal de Faixas de Domínio (PROFAIXA), dando a entender que há necessidade de regularização das faixas de domínio da rodovia federal. Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/desapropriacao-e-reassentamento/pa/br-163> e <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/desapropriacao-e-reassentamento/profaixa>.

1973⁵. As faixas de domínio apresentam uma variação de 10 a 80 metros para cada um dos lados, de acordo com a classe e a região em que se encontra a estrada.

70. No que diz respeito à faixa de domínio da BR-163/PA, localizada nas proximidades do Parque Nacional do Jamanxim, foram disponibilizadas duas informações por parte do DNIT. Inicialmente, por meio do processo nº 50001.071221/2024-14 (Doc. 2), respondido em 08 de setembro de 2024, foi informado que a faixa de domínio da BR-163/PA, por se tratar de rodovia em regime de concessão⁶, encontra-se sob responsabilidade da atual concessionária:

Assim, para questões específicas relacionadas à faixa de domínio, recomendamos que as solicitações sejam direcionadas às concessionárias mencionadas, uma vez que o DNIT não tem ingerências sob o contrato de concessão, cuja tutela está a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Resposta NUP 50001.071221/2024-14, de 08 de setembro de 2024

71. Já por meio do processo nº 50001.073724/2024-16, respondido em 12 de setembro de 2024, o DNIT faz referência ao Ofício nº 39022/2020/CGDR/DPP/DNIT SEDE, por meio do qual a Diretoria de Planejamento e Pesquisa do DNIT solicitou manifestação à Superintendência do Pará sobre a faixa de domínio da BR- 163/PA, a partir de solicitação realizada pela então Secretaria Nacional de Transportes Terrestres/MInfra. Em resposta, afirma o DNIT que a Superintendência se manifestou através do Ofício nº 45509/2020/SRE-PA, apontando a utilização de “Tabela obtida junto ao antigo Chefe da SEOP” referente às faixas de domínio das rodovias federais no estado do Pará, versão dez/2007.

72. Importante, portanto, avaliar as informações referenciadas. O DNIT finaliza a resposta ao NUP 50001.073724/2024-16 (Doc. 3), com a seguinte afirmação:

Com relação à faixa de domínio da BR-163/PA, no trecho localizado nas proximidades do Parque Nacional do Jamanxim, informamos que a largura é de 40,00m (quarenta metros) para cada lado da rodovia, a partir do eixo da mesma, de acordo com o exposto acima. (Grifo nosso)

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviaras/faixa-de-dominio/regulamentacao-atual/normas-para-o-projeto-das-estradas-de-rodagem>.

⁶ “Quanto ao seguimento da Rodovia BR-163/PA, encontra-se sob regime de concessão nos seguintes trechos: a) Concessionária Via Brasil BR-163 (<https://viabrasilbr163.com.br/>): No trecho entre DIV MT/PA (km 0,00) ao ENTR BR-230(A) (FIM TRECHO PAVIMENTADO CAMPO VERDE) (km 674,40), e b) Do trecho que vai do ENTR BR-230 (A) (FIM TRECHO PAVIMENTADO CAMPO VERDE) (km 682,20) ao ENTR PA-457(B) (AV TAPAJÓS-SANTARÉM) (INÍC TRV AMAZONAS) (km 1006,00) permanece sob administração federal cujas faixas de domínio foram definidas no projeto da rodovia”. Resposta NUP 50001.071221/2024-14

73. No mesmo sentido, o processo de licenciamento ambiental da BR-163/PA, subtrecho entre a divisa do estado de Mato Grosso até a sede do município de Rurópolis/PA, iniciado no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”) no ano 2000⁷, também apresenta a informação de faixa de domínio de 80 metros na área rural, conforme consta no documento de “Descrição de Atividades” (Doc. 3), de 2000, integrante do requerimento para emissão de Licença Prévia, documentos que foram substituídos pelo formulário eletrônico da Ficha de Caracterização de Atividades (“FCA”)⁸:

*A rodovia BR-163, entre os km 0,0 e km 784,0, encontra-se totalmente implantada, com revestimento primário, cuja faixa de domínio apresenta largura de 40,0 m a 50,0 m nos núcleos urbanos e de **80,0 m na área rural.***

74. Veja-se, entretanto, a resposta do DNIT, conforme resposta ao NUP 50001.073724/2024-16:

20

Imagem 1 - Tabela “Largura das Faixas de Domínio”

⁷ Processo nº 02001.005900/2000-77 no IBAMA.

⁸ “A Ficha de Caracterização de Atividade – FCA é o formulário eletrônico padrão definido pelo Ibama para a solicitação de licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de impactos ou utilizadoras de recursos naturais. As informações solicitadas na FCA permitem a caracterização inicial do projeto conceitual do empreendimento e da respectiva área proposta para o desenvolvimento da atividade a ser licenciada ambientalmente. Essas informações são fundamentais para subsidiar o LAF, em especial as duas primeiras etapas deste processo, que são: Análise de Competência e Definição de Escopo dos Estudos Ambientais”. Guia Prático FCA - Orientações sobre o acesso ao Serviço LAF e os procedimentos para Solicitação de Licenciamento. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/GUIA_FCA_v20140523.pdf

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES
DIRETORIA DE INFRA-ESTRUTURA RODoviARIA
Coordenação Geral de Operações Rodoviárias

LARGURA DAS FAIXAS DE DOMÍNIO
Superintendência Regional no Estado do Pará

Situação em dezembro/2007

ID	SR	RODOVIA	km INICIAL	km FINAL	EXTENSÃO	FX L DIREITO	FX L ESQUERDO	PTO REFERÊNCIA	OBSERVAÇÃO
1	PA	BR-153/PA	0,00	158,00	158,00	40,00	40,00	Div. PA/TO	PNV até 153,50
2	PA	BR-222/PA	0,00	518,30	518,30	40,00	40,00	Entr. BR-158	PNV até 511,60
3	PA	BR-230/PA	0,00	75,70	75,70	40,00	70,00	Entr. PA-405	
4	PA	BR-230/PA	75,70	123,70	48,00	40,00	40,00	Marabá	
5	PA	BR-230/PA	123,70	162,50	38,80	35,00	35,00	Rio Cajazeira	
6	PA	BR-230/PA	162,50	281,50	119,00	40,00	40,00	Entr. BR-422	sem inf.
7	PA	BR-230/PA	281,50	455,00	173,50	35,00	35,00	Rio Amapu	
8	PA	BR-230/PA	455,00	1127,90	672,90	35,00	35,00	Itaituba-BA Entr. PA-192/265	
9	PA	BR-230/PA	1127,90	1472,90	345,00	35,00	35,00	Entr. BR-080	
10	PA	BR-230/PA	1472,90	1528,90	56,00	40,00	40,00	Div. PA/AM	PNV até 1569,00
11	PA	BR-235/PA	0,00	590,70	590,70	PLANEJADA		Entr. BR-080/163	
12	PA	BR-010/PA	0,00	359,80	359,80	40,00	40,00	Entr. BR-316(A) Santa Maria	
13	PA	BR-010/PA	359,80	382,50	22,70	40,00	40,00	Barro Branco	sem inf.
14	PA	BR-010/PA	382,50	399,40	16,90	20,50	11,50	Castanhal	
15	PA	BR-010/PA				30,00	30,00	Santa Maria do Pará	
16	PA	BR-010/PA				30,00	30,00	São Domingos do Capim	
17	PA	BR-010/PA	399,40	465,30	65,90	40,00	40,00	Belém	sem inf.
18	PA	BR-158/PA	0,00	915,50	915,50	40,00	40,00	Div. PA/MT	PNV até 893,5
19	PA	BR-163/PA	0,00	887,20	887,20	40,00	40,00		sem inf.
20	PA	BR-163/PA	887,20	983,20	96,00	35,00	35,00	Santarém. Inic. Trav. Rio Amaz.	
21	PA	BR-163/PA	983,20	1943,20	960,00	40,00	40,00	Front. Brasil/Suriname	PNV até 1972,40
22	PA	BR-316/PA BR-308/PA	0,00	4,50	4,50	25,00	25,00		
			4,50	8,26	3,76	30,00	30,00		
			8,26	9,00	0,74	25,00	25,00		
			9,00	25,90	16,90	30,00	30,00		

Cadastro de Largura de Faixa de Domínio/RSM 10 04/09/2016

75. Dessa forma, constata-se que todo o licenciamento ambiental federal desenvolvido para a implantação asfáltica do subtrecho da BR-163/PA, entre os km 0,0 e km 784,0, onde está o PARNA Jamanxim, baseou-se na definição de faixa de domínio de 80 metros, ou 40 metros para cada lado, como definido pelo DNIT.

76. Apesar da informação parcialmente concedida pelo DNIT, em 09 de setembro de 2024, que recomendou que sejam solicitadas informações a respeito da faixa de domínio da BR-163/PA à atual concessionária, verifica-se que a informação prestada pelo DNIT em 12 de setembro de 2024 e o processo de licenciamento ambiental iniciado em 2000 apontam para a mesma descrição referente à faixa de domínio da BR-163/PA, qual seja, **de faixa de 80 metros, composta por 40 metros de cada lado da rodovia.**

II.3.1 – A alteração de limites do Parque Nacional do Jamanxim na Lei 13.452, de 19 de junho de 2017

77. Em 13 de fevereiro de 2006, foi editado o Decreto de criação do Parque Nacional do Jamanxim. Os limites do PARNA foram estabelecidos no Art. 2, sendo também descritas duas áreas excluídas dos limites do PARNA:

§1º Fica excluída dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, descritos no caput deste artigo, a seguinte área ao longo da BR-163 [...] perfazendo uma área aproximada de 7.106 ha (sete mil, cento e seis hectares)

§ 2º Fica excluída dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, descritos no caput deste artigo, o leito e a faixa de domínio da BR-163.

78. Verifica-se que o referido Decreto não descreveu a área da faixa de domínio da BR-163, por meio da discriminação das coordenadas geográficas que conformam a área, tão somente apontando para a exclusão do leito e da faixa de domínio da rodovia dos limites da unidade de conservação recém-criada.

79. A Medida Provisória nº 758, de 19 de dezembro de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017 (objeto desta ADI 6553), dispôs em seu Art. 2º a descrição da área referente ao parágrafo 2º do art. 2 do Decreto de 13 de fevereiro de 2006, indicando tratar-se de área de aproximadamente 862 hectares⁹:

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

80. No entanto, o parágrafo primeiro do Art. 2 da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017 foi explícito em detalhar que área descrita tratou não apenas da faixa de domínio da BR-163, já excluída dos limites do PARNA por ocasião do decreto de criação deste, como também do leito e faixa de domínio de outro empreendimento, qual seja, a EF-170 (Ferrogrão):

Art. 2º [...]

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

81. Tal informação coincide com a manifestação prestada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (“ICMBio”), de 27 de abril de 2023, realizada com vistas a subsidiar a defesa em juízo perante à ADI 6553. Na Informação Técnica nº 16/2023-COCUC/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio (o já citado **Doc. 1**), o ICMBio é explícito em reconhecer que a área de aproximadamente 860 ha, excluída do PARNA do Jamanxim por ocasião da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, reflete a “demarcação conjunta” de uma área aproximada de 400 ha referente à faixa de domínio da BR-163 e de uma área aproximada de 460 ha referente ao leito e faixa de domínio do projeto Ferrogrão:

⁹ Ressalta-se que a área desafetada, de aproximadamente 862 ha, corresponde a uma faixa não uniforme, que apresenta variações entre 120 metros a 300 metros de largura.

3. Para a efetivação do referido empreendimento seria necessário desafetar uma porção do Parque Nacional do Jamanxim, já que este tipo de empreendimento é incompatível com a legislação que instituiu a referida unidade de conservação. Para tal foi necessária a **delimitação de uma única faixa, com área aproximada de oitocentos e sessenta hectares (860 ha), comportando a área aproximada de quatrocentos hectares (400 ha) da faixa de domínio da BR-163, já excluída por ocasião da criação de unidade, e a área aproximada de quatrocentos e sessenta hectares (460 ha) do leito e da faixa de domínio da EF-170, possibilitando a sua demarcação conjunta.**

82. Nota-se, portanto, a partir da manifestação do ICMBio, que a desafetação da área de 862 ha do PARNA do Jamanxim, pela conversão da MP nº 758 na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, não se referiu apenas à faixa de domínio da BR-163, mas refletiu a “demarcação conjunta” de uma única faixa que comporta tanto o leito e a faixa de domínio da BR-163 quanto o leito e a faixa de domínio EF-170, como esquematizado a seguir, na Figura 1:

Figura 1



83. Por essa razão, ainda que uma parte – cerca de 400 hectares, de acordo com a informação do ICMBio – da área total de 862 hectares já estivesse previamente excluída dos limites da unidade de conservação, por se tratar da área equivalente ao leito e a faixa de domínio da BR-163, a outra

parte – cerca de 460 hectares, de acordo com o ICMBio – **não foi efetivamente excluída por meio da MP nº 758 de 2016, convertida na Lei nº 13.452/2017.**

II.3.2 – A faixa de domínio e o traçado da Ferrogrão

84. Em decorrência da ADI 6.553, que questiona a constitucionalidade da exclusão dos 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxim por meio da MP nº 758 de 2016, convertida na Lei nº 13.452/2017¹⁰, o traçado da Ferrogrão, para cujo leito e faixa de domínio foi desafetada parte da área da unidade de conservação, tornou-se peça central da referida ação, tendo sido questionada a possibilidade de se utilizar de alternativas ao traçado inicial para contornar a problemática em torno da desafetação do PARNA para a viabilidade da ferrovia.

85. O próprio IBAMA¹¹, em decorrência da suspensão cautelar da eficácia da Lei nº 13.452/17 e, portanto, da impossibilidade de se analisar o traçado inicialmente proposto no processo de licenciamento ambiental, teve de consultar a Procuradoria Federal Especializada acerca da continuidade do processo de licenciamento ambiental. A PFE-IBAMA-SEDE, por meio da COTA n. 00025/2022/DALIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Doc. 4), indicou a necessidade de seguir com o processo de licenciamento ambiental sem, contudo, considerar a alteração dos limites da unidade de conservação promovida pela Lei nº 13.452/17.

86. Já por meio da COTA n. 00091/2023/DALIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Doc. 5), a PFE-IBAMA-SEDE reconheceu a impossibilidade de continuidade ao processo de licenciamento ambiental haja vista a inexistência de alternativas de traçado possíveis sem a alteração nos limites do PARNA do Jamanxim:

2. Como responsável pelo projeto Ferrogrão (EF-170) informou não ser possível dar continuidade ao processo de licenciamento, levando-se em conta o traçado do empreendimento sem a alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, é razoável concluir que o protocolo do EIA/RIMA com essa adequação resta prejudicado.

87. Apesar da controvérsia acerca da continuidade às análises do licenciamento ambiental, haja vista o posicionamento presente no Parecer de Força Executória nº 00069/2024/SGCT/AGU (Doc. 6), que entendeu não haver óbices à continuidade da análise do licenciamento ambiental em razão do atual andamento da ADI nº 6.553, ao contrário do entendimento expresso na COTA n.

¹⁰ A tese constitucional que embasa a ADI 6.553 é de que medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República, conforme o precedente na ADI 4.717 (Rel. Min. Cármen Lúcia), julgada por unanimidade em 05 de abril de 2018.

¹¹ Processo IBAMA nº 02001.001755/2015-31

00091/2023/DALIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, a PFE-IBAMA-SEDE, fato é que **não foi apresentada alternativa ao traçado da Ferrogrão que desviasse dos limites do PARNA do Jamanxim** estabelecidos no Decreto de 13 de fevereiro de 2006, em razão da suspensão da eficácia dos limites do PARNA do Jamanxim conforme estabelecido na Lei nº 13.452/17.

88. Conforme consta na Ficha de Caracterização da Atividade (“FCA”) da Ferrogrão no processo IBAMA nº 02001.001755/2015-31, o traçado da ferrovia EF-170 em licenciamento ambiental inicia-se em Lucas do Rio Verde/MT e finaliza em Itaituba/PA, não prevendo quaisquer estações intermediárias, ao contrário do projeto ferroviário constante do plano de outorga para concessão enviado ao Tribunal de Contas da União em 2021¹².

89. Conforme consta no Tomo I - Informações Gerais e Caracterização do Volume I do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) da Ferrogrão¹³ apresentado em dezembro de 2020 ao IBAMA, processo nº 02001.001755/2015-31, a faixa de domínio da Ferrogrão “*varia conforme os tipos de trechos ao longo do corredor ferroviário*”, entre 40 metros a 80 metros:

Para os trechos da ferrovia com linha simples a largura projetada para a faixa de domínio será de 40 metros conforme pode ser visto na Figura 8 [...]

Para os pátios de cruzamento da ferrovia a largura projetada para a faixa de domínio será de 60 metros conforme pode ser visto na Figura 9 [...]

*Para os pátios de intercâmbio da ferrovia a largura projetada para a faixa de domínio será de 80 metros conforme pode ser visto na Figura 10 [...]*¹⁴

90. A mesma informação é fornecida na versão atualizada de 24 de julho de 2024 do Caderno Socioambiental do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - “EVTEA” - da Ferrogrão¹⁵:

*No tocante à faixa de domínio (Mapa 6-1), esta apresenta 40 m de largura em trechos de linha simples, 60 m de largura em desvios de cruzamento e 80 m de largura em pátios de intercâmbio. Nos casos nos quais os taludes de corte e aterro excederem o limite estabelecido acima, adota-se uma largura adicional de 10 (dez) metros a partir do pé ou crista do talude...*¹⁶

¹² As informações contraditórias sobre o projeto ferroviário apresentadas ao licenciamento ambiental e ao plano de concessão foram alvo de críticas pela Rede Xingu+ em manifestações no processo do Tribunal de Contas da União TC nº 025.756/2020-6

¹³ SEI-IBAMA 8895788

¹⁴ Fonte Tomo I - Informações Gerais e Caracterização do Volume I do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) da Ferrogrão, p. 40.

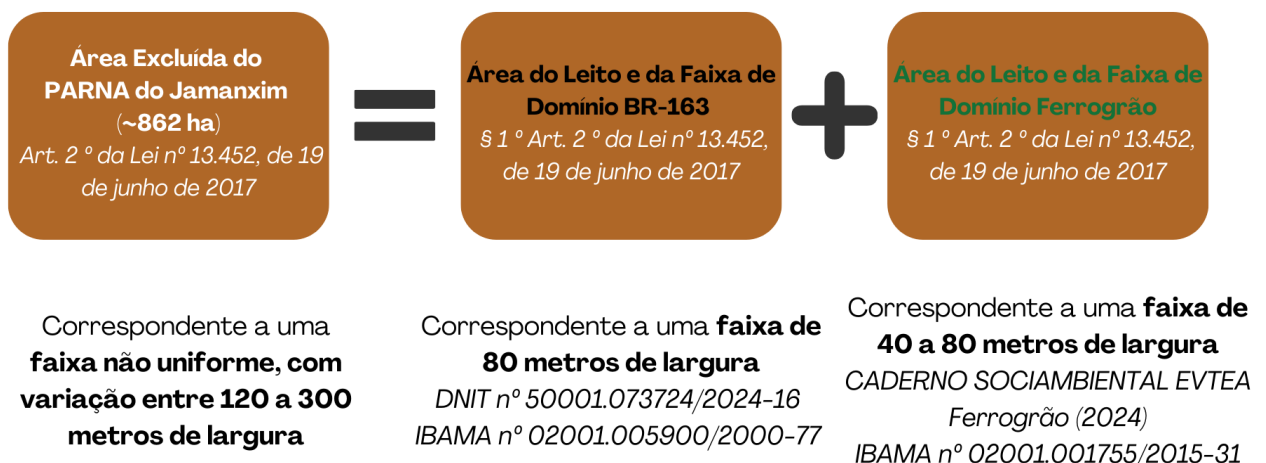
¹⁵ Os documentos “Caderno Socioambiental”, “Análise Custo-Benefício”, “Balanço de Emissões” dos Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - “EVTEA” - da Ferrogrão, atualizados em março e julho de 2024, foram publicizados no processo 50000.026674/2024-98 em 11 de setembro de 2024.

¹⁶ Cf. EVTEA FERROGRÃO – Atualização 2024 CADERNO SOCIAMBIENTAL – EF 170 – TRECHO: Sinop/MT – Itaituba/PA Revisão 2 – 24/07/2024, p. 37.

91. No que concerne à faixa de domínio da Ferrogrão, portanto, verifica-se que as informações constantes no EIA/RIMA, apresentado ao IBAMA, e no EVTEA, atualizado em julho de 2024, são coincidentes e indicam a previsão de uma faixa de, no máximo, 80 metros de largura, sendo 40 metros para cada lado.

92. Dessa forma, é possível distinguir as dimensões das faixas correspondentes à área desafetada do PARNA do Jamanxim, à faixa de domínio da BR-163 e à faixa de domínio EF-170, como esquematizado a seguir, na Figura 2:

Figura 2



93. Destaca-se que a faixa correspondente à área de aproximadamente 862 ha desafetada do PARNA do Jamanxim corresponde a uma faixa não uniformemente distribuída, cuja largura varia entre 120 a 300 metros¹⁷.

94. Já com relação ao traçado da Ferrogrão, destaca-se que a atualização do Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão de 2024, disponibilizado na data de 11 de setembro de 2024¹⁸, afirma ter sido selecionada um traçado “inteiramente inserido na área desafetada conforme poligonal definida na Lei 13.452/2017, onde hoje se encontra a faixa de domínio da rodovia BR-163, estando, portanto, fora da área do parque”.

95. Ao mesmo tempo, o mesmo Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão de 2024 afirma em outras passagens que a aproximação do traçado da ferrovia da faixa de domínio da BR-163 foi realizada “sempre que possível”, contradizendo a máxima de que o traçado novo se encontra totalmente localizado nos limites da faixa de domínio da BR-163:

*Levando em consideração os resultados das análises dos cinco fatores (socioeconômico, mercadológico, logístico, ambiental e físico), **concluiu-se pela definição de corredor próximo ao eixo da BR-163, com exceção da parte final.***

[...]

Usando as premissas apresentadas acima foi determinado o melhor traçado, considerando a integração dos itens estimativa de custo, aspectos ambientais, operacional/características técnicas, benefícios sociais e captação da demanda. Em relação à temática ambiental, cabe destacar que:

• ***Sempre que possível o traçado da EF-170 Sinop-Mirituba foi aproximado da faixa de domínio da rodovia BR-163, e/ou priorizando áreas antropizadas consolidadas, na tentativa de diminuir ao máximo os impactos ao meio ambiente***¹⁹.

96. Apesar da indisponibilidade, até o momento de finalização do referido documento fundamental para o deslinde da “solução” alternativa (a partir do arquivo *shapefile* do novo traçado da Ferrogrão²⁰), resta claro que a tentativa se dá no formato das alegações apresentadas no Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão de 2024, que sustenta a tese de não interferência do novo traçado da Ferrogrão com o Parque Nacional do Jamanxim, defendida na manifestação da

¹⁷ Análise de geoprocessamento realizada a partir dos memoriais descritivos das áreas “A” e “B”, apresentados no inciso I e II do Art. 2º da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017.

¹⁸ Os documentos “Caderno Socioambiental”, “Análise Custo-Benefício”, “Balanço de Emissões” dos Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - “EVTEA” - da Ferrogrão, atualizados em março e julho de 2024, foram publicizados no processo 50000.026674/2024-98 em 11 de setembro de 2024.

¹⁹ EVTEA FERROGRÃO – Atualização 2024 CADERNO SOCIAMBIENTAL – EF 170 – TRECHO: Sinop/MT – Itaituba/PA Revisão 2 – 24/07/2024, p. 30 e 31.

²⁰ NUP 50001.080941/2024-62, incluído no Documento em anexo.

Advocacia Geral da União. Contudo, extrai-se que, de fato, há interferência direta no PARNA do Jamanxim e todos os argumentos podem ser analisadas à luz das informações disponíveis e antecipadas nas seções anteriores, como realizado na seção seguinte.

II.3.2 – Análise da tese de não interferência do novo traçado da Ferrogrão com o Parque Nacional do Jamanxim

97. De acordo com a manifestação da Advocacia Geral da União (eDoc. 314), o principal aspecto a ser apontado ao STF com a atualização do Caderno Socioambiental da Ferrogrão se refere a “*uma proposta que mantém a ferrovia nos limites da faixa de domínio da BR-163*”, que resulta, por sua vez, na “*não interferência do traçado com o Parque do Jamanxim*”:

*“a nova análise locacional realizada na atualização dos estudos levou a uma revisitação das possibilidades de traçado e, ao final, a **uma proposta que mantém a ferrovia nos limites da faixa de domínio da BR-163**”. Assim, de acordo com as diretrizes definidas na atualização dos estudos, ao longo dos 49 km em que a Ferrogrão margeia área contígua ao Parque Nacional do Jamanxim **seu traçado encontra-se inteiramente inserido na faixa de domínio da rodovia BR-163**. Faixa de domínio - registre-se - que já não integrava o Parque Nacional do Jamanxim desde o Decreto de 13 de fevereiro de 2006.*

98. Ao se analisar o item 5 (Alternativas Locacionais do Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão em 2024), verifica-se que a afirmação de não interferência do novo traçado com o Parque Nacional do Jamanxim **não se sustenta tecnicamente por uma análise de geoprocessamento**, que decorre de uma premissa baseada em duas alegações formais.

99. Primeiramente, afirma-se que o novo traçado selecionado se encontra inteiramente localizado no interior da “*poligonal definida na Lei 13.452/2017*”, reportando-se à área de aproximadamente 862 hectares excluída dos limites do PARNA do Jamanxim pela MP nº 758/2016. Em seguida, afirma-se que essa área de aproximadamente 862 hectares trata dos “*limites da faixa de domínio da BR-163*”, de forma a afirmar uma interpretação de que a Lei 13.452/2017 apenas “regularizou” a faixa de domínio da BR-163, já previamente excluída dos limites do PARNA do Jamanxim. Por dedução, afirma-se a tese de que o novo traçado da Ferrogrão não interfere no PARNA do Jamanxim:

Cabe destacar que a faixa de domínio da BR-163, cuja construção data da década de 1970, já havia sido excluída dos limites do parque quando da sua criação, em 2006, como consta no parágrafo 2º do Decreto Federal de 13/02/2006. Assim, em 2016, uma Medida Provisória (nº 758, de

19/12/2016) foi encaminhada ao Congresso para estabelecer as coordenadas e geolocalização da faixa de domínio da BR-163, prevendo-se a menor área necessária para comportar a implantação de outras infraestruturas potencialmente necessárias na região, como linhas de transmissão de energia, dutovias, ferrovia, além de eventuais alargamentos e intervenções na própria rodovia. **Os limites da faixa de domínio da BR-163, determinados a partir de análise técnica minuciosa e especial atenção às sensibilidades da área do parque, foram por fim regularizados através da aprovação da Lei 13.452/2017. O projeto da Ferrogrão encontra-se dentro da faixa regularizada pela lei²¹.**

100. A primeira afirmação do EVTEA atualizado, qual seja, de que o novo traçado selecionado encontra-se inteiramente localizado no interior da “*poligonal definida na Lei 13.452/2017*”, não representa qualquer novidade, uma vez que, conforme tratado anteriormente na seção 2.2, o parágrafo 1º do Art. 2º da referida lei afirmou “*a área de que trata o caput deste artigo é destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163*”. Nesse sentido, a manutenção do traçado da Ferrogrão no interior da área de 862 hectares excluída do PARNA do Jamanxim apenas reitera o objetivo da própria MP nº 758, convertida na Lei 13.452/2017, qual fosse, a delimitação de uma faixa unificada para comportar o leito e a faixa de domínio tanto da BR-163 quanto da Ferrogrão.

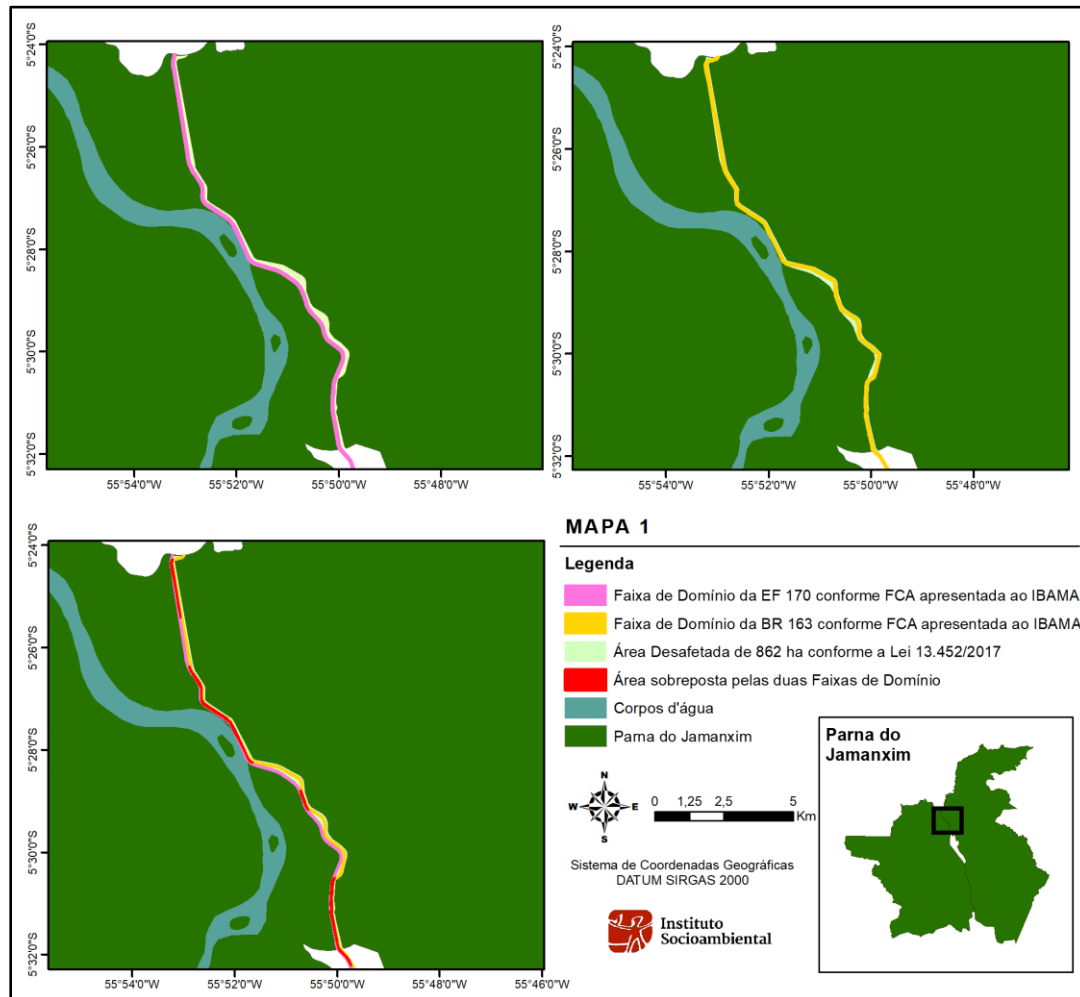
101. Já a segunda afirmação, qual seja, de que a área de aproximadamente 862 hectares trata dos “*limites da faixa de domínio da BR-163*”, e que a Lei 13.452/2017 apenas “regularizou” a faixa de domínio da BR-163, já previamente excluída dos limites do PARNA do Jamanxim, consiste em uma interpretação diversa ao expresso no parágrafo 1º do Art. 2º da Lei 13.452/2017: “*a área de que trata o caput deste artigo é destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163*”.

102. Dessa forma, verifica-se que o EVTEA atualizado constrói uma alegação inédita de que a faixa de domínio da BR-163 consiste na área de 862 hectares descrita pela Lei 13.452/2017. **Dita alegação é totalmente contrária à definição de faixa de domínio da BR-163 conforme apontado na seção anterior**, prevista nas informações prestadas pelo DNIT e considerada no âmbito do licenciamento ambiental. A diferença entre a faixa de domínio da BR-163, consistente de uma única faixa de 80 metros distribuída ao redor do leito, conforme apresentado na seção anterior, e a faixa de domínio da Ferrogrão, considerando o traçado constante no processo de licenciamento ambiental no IBAMA e consistente em uma única faixa variando entre 40 a 80

²¹ EVTEA FERROGRÃO – Atualização 2024 CADERNO SOCIAMBIENTAL – EF 170 – TRECHO: Sinop/MT – Itaituba/PA Revisão 2 – 24/07/2024, p. 34

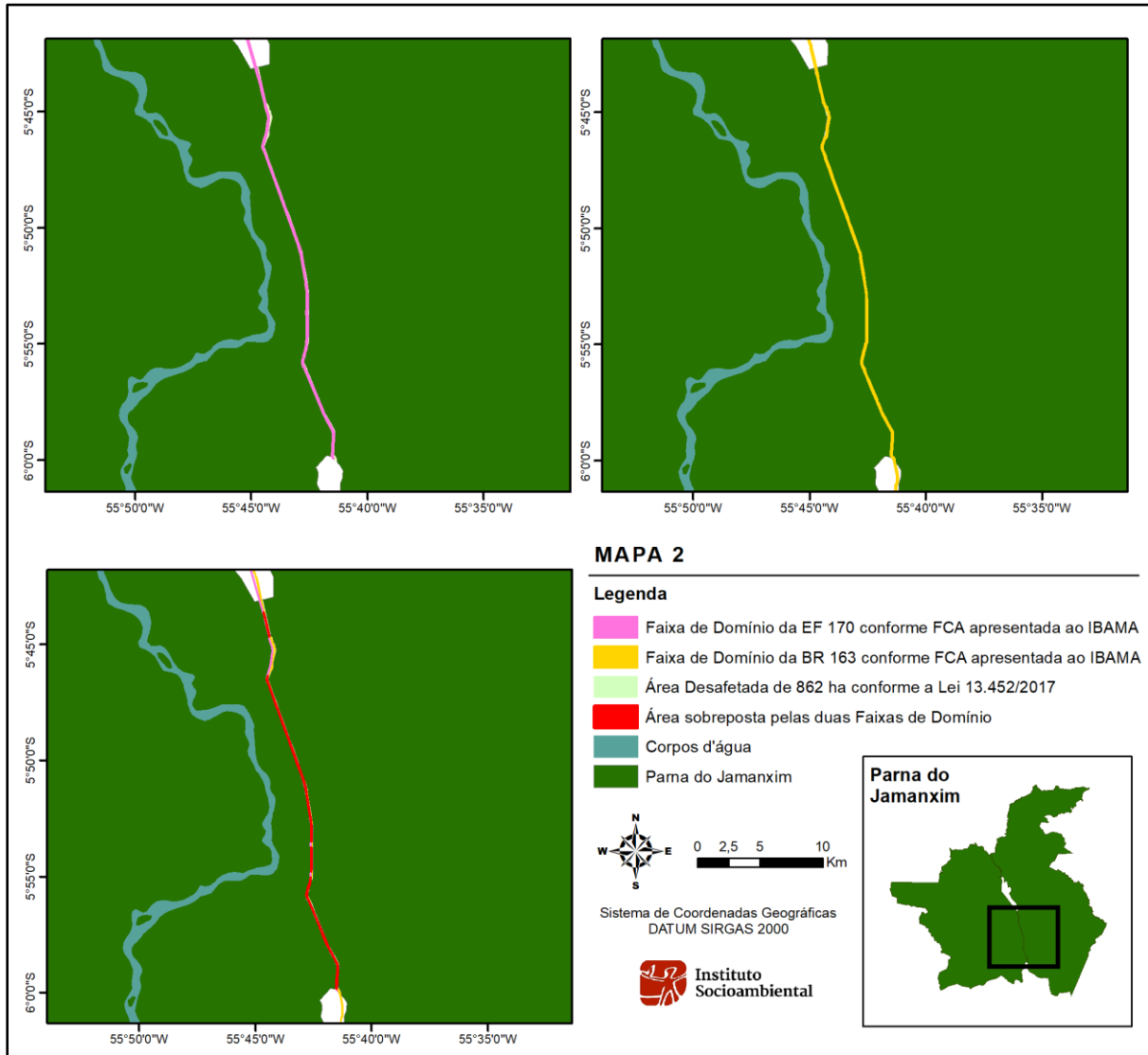
metros e a área de 862 hectares do PARNA do Jamanxim descrita pela Lei 13.452/2017, tem uma sobreposição. Ela pode ser visualizada nos **Mapas 1 a 4²²** a seguir.

Mapa 1 - Localização da “Área A”, Inciso I do Art. 2º da Lei 13.452/2017

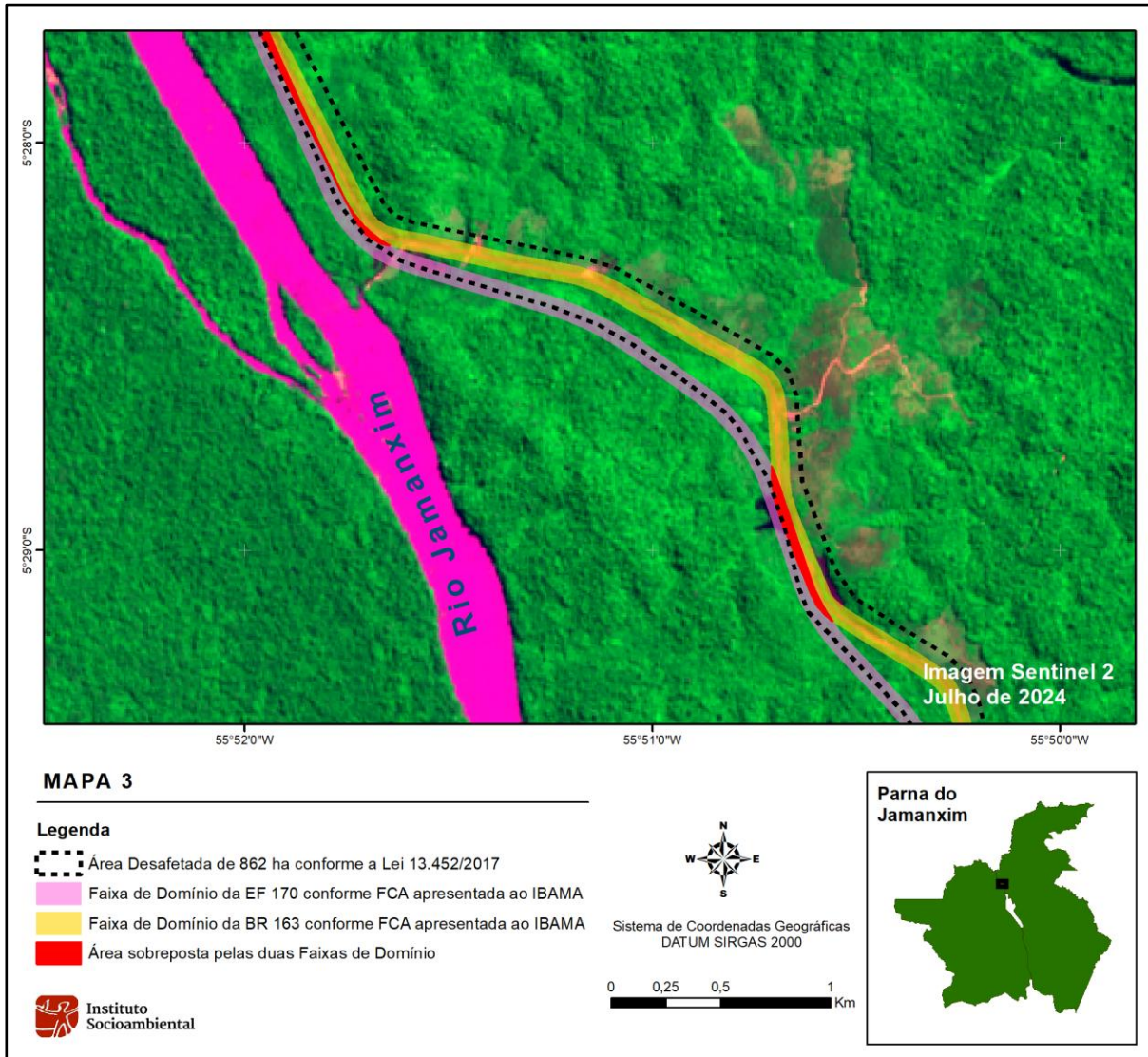


²² A elaboração dos mapas foi realizada pelo Instituto Socioambiental (ISA) como apoio à Rede Xingu + do qual o Instituto Kabu é um dos integrantes e ao próprio caso ora submetido ao STF. O traçado da BR-163 foi mapeado a partir das imagens de satélite Sentinel 2. A faixa de domínio da BR-163 foi gerada como área de 40 metros para cada lado ao redor do traçado da rodovia. O traçado da Ferrogrão foi obtido por meio de arquivo *shapefile* disponível no processo de licenciamento ambiental no IBAMA. A faixa de domínio da Ferrogrão foi gerada como área de 40 metros para cada lado ao redor do traçado da ferrovia. A base de dados das Unidades de Conservação utilizada é do Ministério de Meio Ambiente. A base de dados de corpos d'água é do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

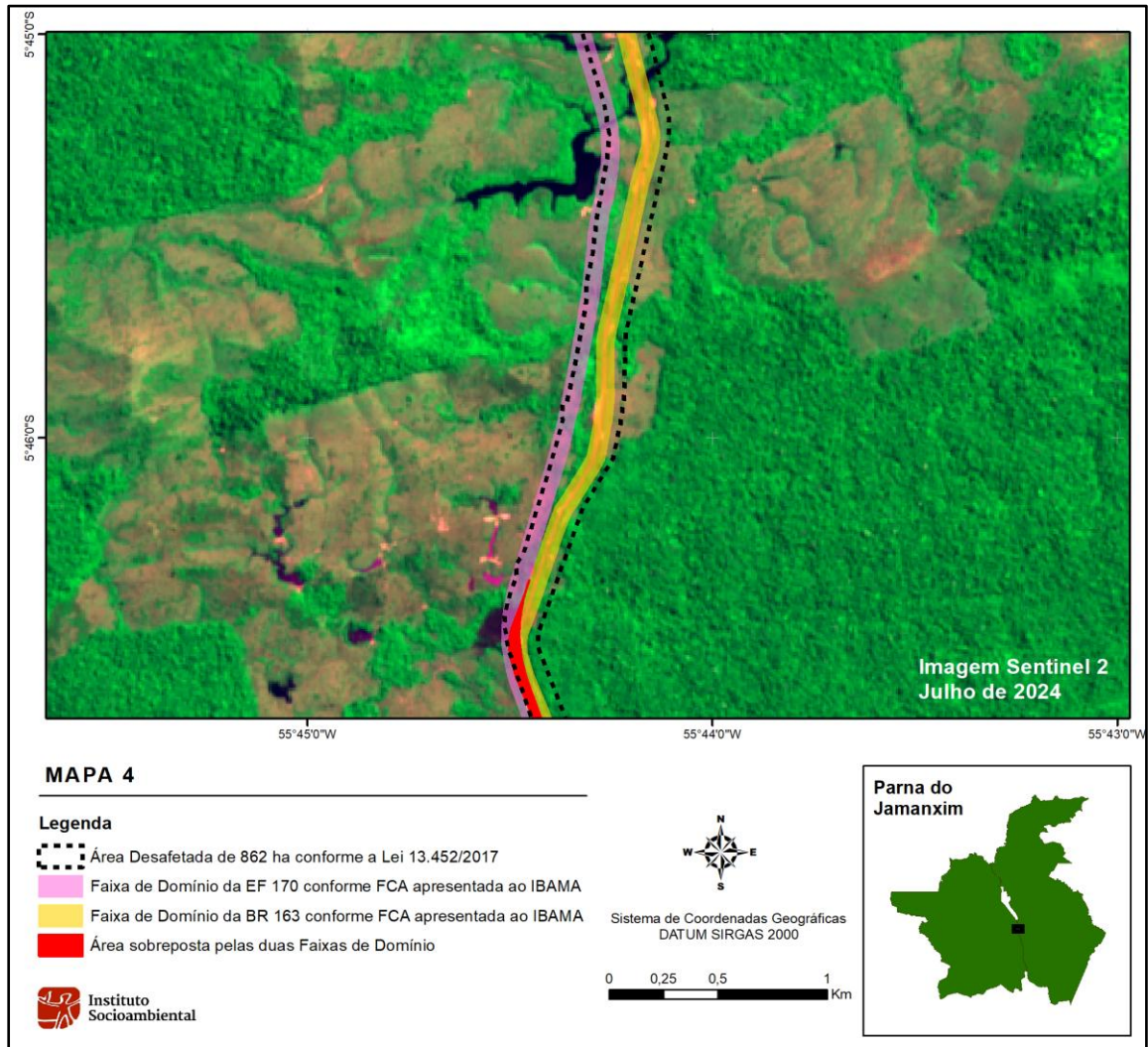
Mapa 2 - Localização da “Área B”, Inciso II do Art. 2º da Lei 13.452/2017



Mapa 3 - Aproximação de “Área B”, Inciso II do Art. 2º da Lei 13.452/2017



Mapa 4 - Aproximação de “Área A”, Inciso I do Art. 2º da Lei 13.452/2017



103. A análise dos **mapas 1 a 4** atesta que há áreas de sobreposição entre as faixas de domínio da BR-163 e da Ferrogrão e áreas de não sobreposição entre as faixas de domínio da BR-163 e da Ferrogrão, tendo sido calculada uma área de aproximadamente 276 hectares referente exclusivamente à faixa de domínio da Ferrogrão, externa à área referente à faixa de domínio da BR-163, ou seja, 276 hectares de área de interferência exclusiva da Ferrogrão no PARNA do Jamanxim, de acordo com o traçado presente no licenciamento ambiental no IBAMA.

104. Ademais, a análise indicou a existência de uma área de aproximadamente 168 hectares referente à faixa de domínio da Ferrogrão que se encontra fora da área de 862 hectares excluída do PARNA do Jamanxim pela Lei nº 13.452/2017. Ou seja, seria necessária uma área adicional de 168 hectares a ser desafetada do PARNA do Jamanxim para a acomodação da faixa de domínio da Ferrogrão, de acordo com o traçado presente no licenciamento ambiental no IBAMA.

105. Como mencionado anteriormente, não foi disponibilizado integralmente o arquivo *shapefile* do novo traçado da Ferrogrão, como apresentado no Caderno Socioambiental do EVTEA atualizado em 2024. No entanto, as análises empreendidas a partir do mapeamento com base nas informações disponíveis no processo de licenciamento ambiental no IBAMA demonstram a necessidade de que sejam realizadas análises técnicas de geoprocessamento a partir do novo traçado da Ferrogrão. O argumento da AGU (eDoc. 314), como já dito, não condiz com a realidade e nos autos do processo da ADI, infelizmente, os dados completos não foram incluídos, mais uma evidência da pouca transparência da União e da ANTT.

106. Apenas análises técnicas de geoprocessamento a partir do novo traçado da Ferrogrão podem verificar se: (i) a totalidade do leito e da faixa de domínio do novo traçado da Ferrogrão encontra-se integralmente sobreposta, ou não, à faixa de domínio da BR-163; (ii) a totalidade do leito e da faixa de domínio do novo traçado da Ferrogrão encontra-se integralmente localizada, ou não, no interior da área de 862 hectares desafetada pela Lei 13.452/2017.

107. Entende-se que a tese de não interferência da Ferrogrão no PARNA do Jamanxim, a partir do novo traçado, só pode prosperar caso as análises técnicas de geoprocessamento a partir do novo traçado da Ferrogrão atestem positivamente para os itens (i) e (ii), já mencionados.

108. Outrossim, cumpre salientar novamente que o próprio Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão de 2024 afirma em algumas passagens que a aproximação do traçado

da ferrovia da faixa de domínio da BR-163 foi realizada “sempre que possível”, contradizendo a máxima de que o traçado novo se encontra totalmente localizado nos limites da faixa de domínio da BR-163²³.

109. Nesse sentido, pela análise do conteúdo apresentado no Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão em 2024, verifica-se que a afirmação de não interferência do novo traçado com o Parque Nacional do Jamanxim não é sustentada tecnicamente por uma análise de geoprocessamento, e, por essa razão, não é possível comprovar a tese de não interferência do novo traçado da Ferrogrão com o Parque Nacional do Jamanxim, como sustentado pela manifestação da Advocacia Geral da União (eDoc. 314).

110. É, portanto, muito bem demonstrado de forma incontestante, pelo autor e pelo *amicus curiae*, com o apoio de diversos fundamentos, que até o momento da mais recente manifestação da AGU (eDoc. 314), em todas as situações em que foi necessário manifestar-se acerca das dimensões da faixa de domínio da BR-163, o poder público, por meio de diversos de seus órgãos, assumiu as dimensões previstas nas “Normas para o Projeto das Estradas de Rodagem”, inclusive no âmbito do licenciamento ambiental da ferrovia. Nesse sentido, há manifestações do ICMBio, Ibama e do DNIT.

111. Dessa forma, a faixa de domínio da BR-163 já era oficialmente reconhecida e utilizada para todos os fins práticos nos limites do regramento geral vigente quando da edição da MP nº 758/2016. **E ao ampliar os limites dessa faixa de domínio, conseqüentemente avançando sobre e reduzindo os limites do PARNA do Jamanxim, a Medida Provisória promoveu incontestante desafetação da Unidade de Conservação – violando, assim, as disposições constitucionais e a jurisprudência desta Corte.** Forçoso, portanto, reconhecer que toda a argumentação trazida pela AGU, nos autos, em nada avança frente às questões constitucionais pendentes de resolução.

112. Importante destacar ainda que, por força de decisão exarada pelo ministro relator da ADI 6.553, Alexandre de Moraes, em juízo cautelar no dia 15 de março de 2021, a Lei 13.452/2017 teve sua vigência suspensa, *in verbis*:

²³ “Levando em consideração os resultados das análises dos cinco fatores (socioeconômico, mercadológico, logístico, ambiental e físico), concluiu-se pela definição de corredor próximo ao eixo da BR-163, com exceção da parte final. [...] Usando as premissas apresentadas acima foi determinado o melhor traçado, considerando a integração dos itens estimativa de custo, aspectos ambientais, operacional/características técnicas, benefícios sociais e captação da demanda. Em relação à temática ambiental, cabe destacar que: Sempre que possível o traçado da EF-170 Sinop-Miritituba foi aproximado da faixa de domínio da rodovia BR-163, e/ou priorizando áreas antropizadas consolidadas, na tentativa de diminuir ao máximo os impactos ao meio ambiente. Cf. EVTEA FERROGRÃO – Atualização 2024 CADERNO SOCIAMBIENTAL – EF 170 – TRECHO: Sinop/MT – Itaituba/PA Revisão 2 – 24/07/2024, p. 30 e 31.

*“Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3o, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para **suspender a eficácia da Lei 13.452/2017**, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016 [...]” (Grifo nosso).*

113. Dessa forma, seria juridicamente impossível que a área delimitada no texto normativo seja considerada para fins de delimitação da faixa de domínio, seja da EF-170, seja da BR-163. Assim, **impõe-se que seja considerada como efetivamente vigente a faixa de domínio prevista nas normas gerais do DNIT e que foi também considerada no âmbito do licenciamento ambiental.**

114. Nesse sentido é que o autor e o *amicus curiae*, nesta fase, atribuem, a partir dos estudos apresentados pelo governo federal, que o **“novo traçado” é apenas um simulacro.**

II.4 - Da suspensão do licenciamento ambiental

115. Em oposição ao pedido de suspensão do licenciamento ambiental da EF-170 formulado pelos autores, a AGU transcreveu argumentação formulada pela superintendência de concessões da ANTT, que, com a devida vênia, segue premissas corretas, mas atinge conclusões equivocadas. Alega a SUCON que:

“[...] não se deve confundir o processo de estudos com o licenciamento ambiental, neste é elaborado o projeto executivo, naquele são apenas estudos. Então, os estudos servem de referência ao projeto a ser colocado em leilão e à precificação da proposta por eventuais licitantes, os estudos orientam decisões de política pública e decisões regulatórias para alcance do melhor interesse público. Já o projeto executivo, sob orientação do IBAMA, segue regras específicas, e vinculam a atuação da concessionária quando da execução do projeto. A ANTT não detém ingerência sobre esse processo.”

116. De fato, é inconteste que o processo de planejamento dos investimentos públicos é distinto em sua natureza, objeto e sujeitos, do licenciamento ambiental. Do que não decorre, contudo, que não haja uma ordem a ser seguida em seu andamento. Como corretamente aduz a superintendência, *“os estudos orientam decisões de política pública e decisões regulatórias”* que são fundamentais para informar as decisões dos órgãos licenciadores.

117. Conforme já demonstrado de forma exaustiva nos autos, as normas específicas do licenciamento ambiental limitam o estabelecimento de condicionantes ambientais à figura do empreendedor ou agente concessionário. Com frequência, a necessidade de suprir a ausência

de políticas públicas socioambientais estruturantes leva os órgãos licenciadores a estabelecer condicionantes ambientais que desafiam os limites de capacidade e competência de empreendedores e concessionários, gerando inúmeras e longas controvérsias jurídicas. Tais lacunas poderiam ser supridas por um processo de planejamento robusto, garantindo maior segurança jurídica para a sociedade e maior proteção ao meio ambiente. Porém, a incapacidade de reconhecer a importância de se respeitar uma ordem lógica em um processo decisório tão importante, acaba por levar o poder público a equívocos processuais que travam investimentos públicos por muito mais tempo do que deveriam.

118. Não se deve confundir celeridade e eficiência com atropelos e desconsideração à lógica processual. A impaciência e a falta de organização, especialmente na Amazônia, obriga os órgãos licenciadores a trabalhar com informações incompletas e insuficientes, assumindo um risco desnecessário de resultar em decisões mal informadas e, portanto, danosas ao meio ambiente e aos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Não é por outro motivo que os andamentos do licenciamento ambiental se encontram atualmente paralisados em muitas das obras públicas.

119. Consultada acerca do tema pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do IBAMA, Procuradoria Federal Especializada junto ao órgão, apesar de se posicionar pela possibilidade jurídica da continuidade do andamento do licenciamento, asseverou que “*o IBAMA, no âmbito do licenciamento ambiental, deve considerar o traçado do empreendimento sem a alteração dos limites da unidade de conservação promovida pela Lei no 13.452/17, que teve sua eficácia suspensa cautelarmente pelo STF*”. Assim, a Dilic questionou o empreendedor acerca da possibilidade de apresentação de um traçado alternativo, recebendo resposta negativa. Diante da ausência de um traçado a ser analisado, o corpo técnico do Ibama decidiu que “*uma vez que o responsável pelo projeto informou não ser possível dar continuidade ao processo de licenciamento levando-se em conta o traçado do empreendimento sem a alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, não há andamento possível até manifestação final sobre o tema.*”

120. Mesmo diante da decisão técnica, tomada com base em critérios lógicos e fundamentados, tomada pelo IBAMA, o governo federal segue pressionando por um andamento apressado e descuidado de processos tão complexos. Reiteramos, portanto, o pedido de que seja determinada a suspensão do licenciamento ambiental da EF-170 até que seja finalizada a fase de planejamento do empreendimento, garantindo-se assim um processo de investimento público verdadeiramente planejado para garantir um desenvolvimento econômico aliado à proteção e garantia dos direitos socioambientais e à segurança jurídica dos agentes privados.

III – ESTUDOS QUE ENFRENTAM A SUPOSTA SOLUÇÃO DA UNIÃO

121. O que impossibilita o avanço da questão do Projeto da Ferrogrão é tese constitucional que embasa a presente ADI de que medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República, conforme o precedente na ADI 4.717 (Rel. Min. Carmén Lúcia), julgada por unanimidade em 05 de abril de 2018. Para garantir a necessária perenidade à proteção especial conferida às Unidades de Conservação, que não podem sofrer mudanças repentinas conforme os “interesses de ocasião”, o mesmo dispositivo constitucional é expresso ao exigir lei específica, formal e material, para a redução ou a desafetação dessas áreas protegidas. Ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a Lei n.º 9.985/2000, em seu artigo 22, § 7.º, foi igualmente explícita ao determinar que “a desafetação ou redução dos limites de uma Unidade de Conservação só pode ser feita mediante lei específica.”

122. Nunca é demais trazer à colação as reflexões apresentadas pelo E. Ministro relator Alexandre de Moraes quando do julgamento da referida ADI n.º 4.717, sobre a necessidade não apenas de lei formal, mas também de que essa lei específica seja objeto de um processo legislativo qualificado e com ampla participação social, tendo em vista estar em “jogo” o direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *in verbis*:

“Em que pese a proteção ao meio ambiente não constar expressamente no elenco de limitações do art. 62, § 1º, CF, tenho que a exigência de reserva legado constante do art. 225, § 1º, III, da CF, não é satisfeita apenas com a edição de lei em sentido formal, mas também exige que essa lei seja editada mediante o processo legislativo comum ordinário, como garantia de que opção política dessa natureza seja amadurecida por um debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade.”²⁴

123. Diante disto, no processo de construção de uma solução, passou-se a uma etapa na ADI de oferecimento de estudos, temas, soluções e caminhos. É uma outra forma do E. STF contribuir para o deslinde de questões complexas e, muito provavelmente, estruturais. Mas, inobstante a relativa dificuldade de acesso aos estudos que embasaram a vontade do governo federal de levar adiante o projeto da EF-170, realizados pelos órgãos e pelos contratados,

²⁴ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4717. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Voto do Min. Alexandre de Moraes. DJe: 15.02.2019.

finalmente, após o seu acesso, sob diversos impedimentos que foram oferecidos pelo Ministério dos Transportes e seus órgãos, o fato é que, após uma percuciente avaliação, só há uma conclusão possível: **os estudos são inconsistentes, com pontos de contradição.**

124. Como forma de aprofundar e consolidar daqueles que não consideram possível a continuidade do projeto, tal como o autor e o *amicus curiae*, com o apoio de organizações, de pesquisadores vinculados às universidades públicas de todo o país, e com a sistematização de uma equipe de técnicos, restou evidente que é necessário ainda muito debate, diálogo e estudos para retirar do papel a referida ferrovia, além do necessário processo de consulta dos povos originários presentes e relacionados com as regiões que serão diretamente impactadas.

III.1 – Avaliação de impactos cumulativos e projeção de desmatamento

125. Com fundamento em parecer técnico independente sobre o EVTEA atualizado da Ferrogrão, realizado por equipe interdisciplinar²⁵, em anexo (Doc. 7), foram avaliados aspectos relacionados à avaliação de impactos cumulativos e à projeção de desmatamento apresentadas nos documentos Caderno de Balanço de Emissões, de maio de 2024, e Caderno Socioambiental, de julho de 2024, que compõem o EVTEA atualizado da Ferrogrão. Estas análises, oferecidas pelo governo federal, “apresentam falhas e lacunas com relação à avaliação de impactos cumulativos (AIC) e à projeção de desmatamento”, conforme o documento acima.

126. Suas principais conclusões apontam para:

- a) A ausência da AIC compromete uma avaliação de cunho mais estratégico sobre a inserção do projeto no contexto territorial da região de interflúvio Xingu-Tapajós, considerando sua alta vulnerabilidade socioambiental e a presença de outros empreendimentos e atividades econômicas, atuais e futuras, relacionados ao corredor logístico.
- b) Exemplo disso é a necessidade de que os impactos cumulativos sobre o componente da vegetação nativa na área do interflúvio Tapajós-Xingu sejam devidamente avaliados no contexto do planejamento de um empreendimento como a Ferrogrão, que potencializa mudanças no uso do solo, como demonstrado em análises do CPI/PUC-Rio, do CSR/UFGM e do próprio Caderno de Balanço de Emissões, ainda que este último não tenha modelado o desmatamento induzido.

²⁵ Juliana Siqueira-Gay (POLI/USP), Luis Enrique Sánchez (POLI/USP), William Lelles (CSR/UFGM), Britaldo Soares Filho (CSR/UFGM), Raoni Rajão (CT-Modelagem Ambiental/UFGM), Suely Araújo (OC), Mariel Nakane (ISA), Thaise Rodrigues (ISA), Ricardo Abad (ISA), Maurício Guetta (ISA). Cf. SIQUEIRA-GAY et al. **Parecer técnico independente sobre EVTEA atualizado da Ferrogrão: avaliação de impactos cumulativos e projeção de desmatamento.** Parecer técnico. Brasília/DF: Instituto Socioambiental, Observatório do Clima, 2025.

- c) A ausência de um instrumento de avaliação estratégica da ocupação e dos impactos que advêm de atividades e empreendimentos econômicos sobre um território traz gargalos para a análise de um projeto individual no contexto de licenciamento ambiental que se tornam intransponíveis, por envolver ações e atores que vão além do escopo daquele empreendimento.
- d) Ainda que seja desejável que a AIC seja contemplada como um capítulo do EIA do projeto Ferrogrão no âmbito do licenciamento ambiental (e não como mera adição de “propriedades cumulativas” na descrição de impactos), esta não suprirá a necessidade de uma avaliação de impactos cumulativos em um estudo estratégico (de âmbito regional) sobre a região do interflúvio Xingu-Tapajós, que permita a proposição de ações suplementares às propostas no âmbito do licenciamento ambiental, bem como atribuição de responsabilidades a órgãos públicos e a outros agentes privados.
- e) Trata-se, sobretudo, de ações de planejamento, ordenamento, governança e proteção territorial referentes a políticas e programas governamentais que escapam às atribuições do empreendedor privado no contexto de licenciamento ambiental.
- f) Os resultados da avaliação de impactos cumulativos de âmbito regional em um estudo estratégico sobre a região do interflúvio Xingu-Tapajós devem ser revertidos em orientações claras a serem seguidas para a avaliação de projetos individuais, como a Ferrogrão ou a concessão da hidrovia Tapajós, entre outros previstos para a região, guardando estreita relação com as políticas transversais governamentais.

127. Tudo indica, pelos estudos preliminares, que a obra trará, num cálculo aproximado, “desmatamento de cerca de 500 mil hectares”²⁶. É um modelo de exploração que não combina com a Amazônia, muito menos com os desafios da emergência climática que atravessamos. O desenvolvimento deve ser sustentável, economicamente inclusivo, socialmente justo e ambientalmente responsável.

III.2 – A questão da Governança Territorial

128. A partir de um segundo Parecer Técnico, denominado de “Atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Ferrogrão (EF-170) sob a ótica

²⁶ Idem, item 48.

da Governança Territorial” (Doc. 8), produzido sob a coordenação do GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental²⁷, as análises tiveram como foco a seguinte pergunta orientadora: “Até que ponto os estudos atualizados do EVTEA da Ferrogrão, completados em 2024, consideram adequadamente os riscos socioambientais do empreendimento à luz das condições de governança territorial na região de influência do empreendimento nos estados de Mato Grosso e Pará?”. Da mesma forma que o estudo anterior, ficou evidente que os estudos apresentados pelo Governo federal tinham como premissa diversas fragilidades. Com os problemas associados à ausência do Estado, retrocessos entre políticas públicas e incentivos governamentais a práticas de apropriação indevida de territórios e ao uso insustentável de recursos naturais, a realidade da região, que vem se constituindo de longa data, mas se intensificou nos últimos anos, como resultado de “fatores como: a) Pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, na ausência de ações previstas no Plano BR-163 Sustentável; b) Instalação de terminais portuários em Miritituba e Santarém; c) Grandes hidrelétricas, previstas e implantadas nas bacias do Tapajós e Xingu; e d) Retrocessos entre políticas relacionadas a áreas protegidas e ao combate a crimes ambientais”²⁸.

129. Suas principais conclusões apontam para:

- i. A atualização do EVTEA da Ferrogrão (EF-170), baseada nos mesmos Termos de Referência dos estudos originais de 2014, não superou falhas relacionadas a um grave subdimensionamento de riscos de desmatamento e outros impactos socioambientais do empreendimento. Em grande medida, esse problema reflete a desconsideração de: dinâmicas de ocupação e uso de recursos naturais, inclusive conflitos socioambientais, num contexto de frágil governança territorial; e riscos de impactos cumulativos e sinérgicos com outros componentes do Corredor Logístico Tapajós-Xingu (rodovia BR-163, portos e hidrovia entre Miritituba e Santarém). Nesse sentido, chama atenção o fato do processo de atualização do EVTEA da Ferrogrão ter ignorado um conjunto de estudos técnico-científicos e alertas de organizações da sociedade civil.
- ii. Com base nas experiências com o Corredor Tapajós-Xingu e outras grandes obras de infraestrutura na Amazônia ao longo das últimas décadas, pode-se afirmar que uma análise robusta de riscos socioambientais da Ferrogrão, no que se refere ao desmatamento e problemas socioambientais associados, deve considerar um conjunto de variáveis, relacionadas aos seguintes temas: a) Ordenamento fundiário e territorial:

²⁷ MILLIKAN, Brent; UTSUNOMYA, Renata (eds). **Atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Ferrogrão (EF-170) sob a ótica da Governança Territorial**. Parecer técnico. Brasília/DF: GT Infraestrutura e justiça socioambiental, 2025.

²⁸ Idem, p. 54.

situação fundiária; normas sobre o acesso a terras públicas e implicações para práticas de grilagem e especulação fundiária; conflitos agrários; situação de criação e regularização fundiária de unidades de conservação; demarcação e homologação de territórios indígenas, reconhecimento de direitos territoriais de populações tradicionais (quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, etc.); normas sobre o acesso a outros recursos naturais (minerais, madeireiros, hídricos, etc.); b) Capacidades institucionais para assegurar o cumprimento de normas legais sobre a proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e outras comunidades tradicionais, assim como de agricultores familiares, e o cumprimento da legislação ambiental sobre a proteção de florestas e rios em áreas públicas e privadas; c) Situação atual e dinâmicas de desmatamento, especialmente em termos de florestas passíveis de desmatamento legal, e vulneráveis ao desmatamento ilegal; d) Incentivos econômicos (crédito e incentivos fiscais) para atividades econômicas e seu grau de atrelamento a mecanismos de implementação do Código Florestal (APPs, Reservas Legais); e e) Dinâmicas regionais: como fluxos migratórios e mudanças potenciais; alterações no tráfego de rodovias próximas aos terminais; outras grandes obras de infraestrutura no território e potencial de efeitos cumulativos e sinérgicos.

- iii. Um primeiro passo para superar as graves limitações dos atuais estudos da Ferrogrão (tanto EVTEA como EIA) seria a realização, com metodologia participativa, de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com atenção especial para impactos sinérgicos e cumulativos, questões de governança territorial e alternativas, no contexto da elaboração do novo Plano Nacional de Logística (PNL 2050), e de forma articulada a outras políticas públicas afins (ex.: PPCDAM, Plano Clima). Nesse sentido, a Avaliação de Impactos Cumulativos deve ser atrelada à AAE do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com atenção aos seguintes componentes ambientais e sociais significativos: povos indígenas (em diferentes contextos: urbanos, fora da TI, TIs, povos isolados e de recente contato), comunidades tradicionais, agricultores familiares e patrimônio biocultural. A análise de impactos cumulativos na região portuária de Itaituba deve incluir as áreas urbanas, a região portuária de Miritituba e o conjunto de mais de 10 obras previstas na região, considerando também outras políticas de zoneamento e uso de solo (ex.: Plano Diretor) e relacionadas a corpos hídricos (ex.: Outorgas de uso), considerando os impactos cumulativos nas Reservas Indígenas Praia do Índio, Praia do Mangue, indígenas em contexto urbano, e outros territórios da região como as Terras Indígenas Sawré Muybu e Sawré Bapin, e comunidades ribeirinhas/beiradeiras;
- iv. Com base em estudos robustos sobre riscos socioambientais da Ferrogrão e alternativas, elaborados de forma participativa,

haveria subsídios para superar outra questão chave do processo de planejamento que tem sido negligenciada e que se relaciona aos encaminhamentos da ADI n.6553: a necessidade de respeitar o direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e outras populações tradicionais, respeitando seus protocolos autônomos de consulta, sempre que houver.

- v. Recomenda-se a inclusão das Terras Indígenas Baú, Menkragnoti e Panará no Termo de Referência específico (TdR) da FUNAI para elaboração de Estudo de Componente Indígena do EIA da Ferrogrão. A partir da elaboração da AAE considerando impactos indiretos e cumulativos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, analisar quais outras Terras Indígenas devem ser incluídas no TdR. Devem receber atenção especial os riscos da Ferrogrão para povos indígenas em situação de isolamento voluntário.
- vi. Recomendamos a análise de impactos no Parque Nacional do Jamanxim e na Floresta Nacional do Jamanxim, com envolvimento do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, órgão responsável pela gestão das UCs, para que as alterações não ocorram, ou caso haja propostas de alterações de UCs, que sejam realizadas de acordo com a legislação e normas cabíveis e não de forma ilegal como ocorreu via medida provisória. O mesmo deve ocorrer com a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo que deverá passar por aval do órgão competente (ICMBio) devido a sobreposição de área afetada com a zona de amortecimento da UC;
- vii. Existe a necessidade de alinhamento com o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), especialmente o objetivo do Eixo III de ordenamento territorial e fundiário para controle do desmatamento, com o planejamento de corredores logísticos, com a inclusão de análises da dinâmica atual do desmatamento na atualização do EVTEA da Ferrogrão;
- viii. Ademais, há necessidade de reestruturação de corpo técnico e do mecanismo de fiscalização ambiental, além da garantia de orçamento adequado para atividades, a fim de melhorar a eficiência no combate a crimes ambientais na Amazônia legal nas escalas federal e estadual.
- ix. É necessária a realização de estudos relacionados ao patrimônio cultural indígena considerando áreas fora das TIs que também compõem esse patrimônio como lugares significativos e sagrados. Consideração do patrimônio cultural do povo indígena Munduruku considerando todo o território deste povo, e não apenas as duas Reservas Indígenas identificadas como afetadas, realizando processos de consulta seguindo o protocolo do povo Munduruku.
- x. Deve haver adequação dos estudos relacionados às pesquisas arqueológicas realizadas que apresentam falta de rigor científico e ausência de referências existentes que são próprias

à região de estudo. Deve ocorrer a inclusão de lugares sagrados e sítios arqueológicos indígenas, além de análise de impactos às paisagens culturais e ao patrimônio biocultural das áreas atravessadas pelo empreendimento;

- xi. É fundamental garantir a análise de possíveis impactos a povos indígenas isolados citados em 8 registros na região da EF-170 e respeito aos direitos de povos em isolamento voluntário e aos modos de vida tradicionais de forma a evitar a exposição do risco de contato forçado.

130. Trata-se, como visto, da necessidade, de antes da decisão de leiloar a referida ferrovia, atender a necessidade de priorização de políticas públicas na área de influência da Ferrogrão, com destaque para a execução das linhas de ação do “Eixo III - Ordenamento fundiário e territorial” do PPCDAm 5ª Fase²⁹. A área de influência da Ferrogrão para fins de avaliação de viabilidade socioeconômica abrange uma das regiões mais críticas de desmatamento da Amazônia brasileira, em decorrência de passivos socioambientais associados aos investimentos passados do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, como a pavimentação da BR-163 e a inauguração de complexo logístico no Médio Tapajós - Itaituba/PA e Rurópolis/PA.

131. Atendendo à linha de ação 11.1.4 do PPCDAm, “Desenvolver e implementar instrumentos para, de forma preventiva, contribuir para a governança territorial para o controle do desmatamento, ações de reparação das áreas desmatadas e ações de mitigação da emissão de GEE decorrentes da mudança no uso do solo na área de influência de grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura”, entende-se por necessária a elaboração e execução de um Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a área de influência do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com foco em ações complementares às ações dos objetivos 9. e 10. do PPCDAm, os quais apoiem a gestão contínua de riscos e impactos socioambientais do conjunto de empreendimentos e novos investimentos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu.

132. **O Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a área de influência do Corredor Logístico Tapajós-Xingu deve ser elaborado de forma anterior, participativa e planejada**, à semelhança do processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, e deve ser subsidiado pelos resultados dos processos de participação social sobre o projeto de concessão da Ferrogrão, dentre os quais os processos de Consulta Livre, Prévia e Informada junto a povos indígenas e tradicionais e os processos de Consulta Pública junto a comunidades locais.

²⁹ Cf. BRASIL. Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027). Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf. Acesso 2 Mai. 2025.

133. A elaboração e implementação do Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda e Casa Civil, e será conduzida pela SECD, Ibama, ICMBio.

134. Nada disto foi sequer sinalizado nos estudos apresentados. Mas há ainda outras fragilidades no material apresentado pelo governo.

III.3 – A Ferrogrão e as ameaças ao patrimônio histórico e arqueológico do Tapajós

135. O terceiro estudo é o Relatório Técnico denominado “Trilhando para o apagamento cultural: a Ferrogrão e as ameaças ao patrimônio histórico e arqueológico do Tapajós”, realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC³⁰ (Doc. 9). Para o estudo, o projeto da EF-170 “opera em flagrante violação dos direitos dos povos indígenas, das comunidades negras e quilombolas e de povos e comunidades tradicionais com relação ao seu patrimônio cultural. São povos que já sofrem um acúmulo de impactos gerados por empreendimentos anteriores que se conectam à Ferrogrão, como a hidrovia Tapajós e os “portos” de Itaituba/Miritituba”³¹.

136. Ele oferece as principais ameaças ao patrimônio cultural ocasionadas pelo “anúncio e pela construção do empreendimento”:

- a) **Desmatamento.** Em uma estimativa conservadora, calcula-se que o projeto da EF-170 impulsionará a demanda por terras e elevará o desmatamento em ao menos 2.040 km² (ARAÚJO et al., 2020), porque a expectativa gerada pela implementação desses empreendimentos conhecidamente incentiva processos de grilagem de terras (ALARCON; GUERRERO; TORRES, 2016), o que comprovadamente é associado ao desmatamento.⁸ Conforme o exposto, as paisagens e plantas compõem o patrimônio biocultural dos povos indígenas e tradicionais que vivem na referida região. Elas dão suporte a práticas de manejo persistentes que seguem compondo processos de ensino e aprendizagem enraizados nos territórios tradicionais e oferecem matérias-primas para a produção de materialidades tradicionais singulares, que, por sua vez, estão interligadas às cosmologias dos povos indígenas e tradicionais. Por intermédio das plantas, dos lugares significativos, das paisagens e dos

³⁰ ROCHA, B.; HONORATO, V. **Trilhando para o apagamento cultural: a Ferrogrão e as ameaças ao patrimônio histórico e arqueológico do Tapajós.** Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília-DF, março de 2025.

³¹ Idem, p. 38.

artefatos é que ocorre a transmissão social de conhecimentos sobre o comportamento da natureza, sobre a produção das materialidades culturalmente situadas.

b) **Processos de esbulho territorial, desencadeados por desmatamento, por consequência ocasionam risco ao patrimônio cultural dos povos indígenas e tradicionais que vivem no Norte do Mato Grosso e no Oeste do Pará.**

Quando se queima o patrimônio biocultural amazônico, rompe-se esse fio de continuidade com o passado ancestral da região. O senso de pertencimento a um determinado território é também informado pelos seus marcos topográficos e fitoecológicos, que podem ser comparados a monumentos e lugares de memória para populações urbanas, como igrejas, escolas, bibliotecas, museus e lugares de afeto.

c) **Ameaça às paisagens culturais do baixo rio Tapajós.**

Após seu término em Miritituba, o escoamento de grãos deve seguir pelo baixo curso do rio Tapajós a partir da chamada hidrovia Tapajós, que termina na cidade de Santarém. Isso já vem ocorrendo, com caminhões descarregando grãos, que descem para Santarém em barcaças pelo baixo Tapajós. Caso seja construída, a Ferrogrão irá aumentar a quantidade de grãos a descer pelo baixo Tapajós de maneira exponencial. Além de interditar o uso do rio para transporte, pesca, atividades de ensino e aprendizagem, de lazer e rituais, as embarcações promovem a destruição de sítios arqueológicos e lugares sagrados ou significativos, a partir de processos de erosão desencadeados pelas ondas geradas por barcaças de grande porte. Deve ser notado que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da EF-170 omite qualquer menção à hidrovia Tapajós. Por tal motivo, é fundamental incluir o baixo Tapajós em avaliações das potenciais ameaças ao patrimônio cultural e, acima de tudo, incluir os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as comunidades negras e quilombolas em processos de consulta livre, prévia e informada, conforme estipula a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

d) **Negação de direitos relacionados ao patrimônio cultural.**

O EVTEA da EF-170 apresenta a “área de influência” da ferrovia a partir das distâncias estipuladas pela Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60, de 24 de março de 2015. Conforme expõem Oliveira & Rocha (2024), a referida portaria hoje constitui “um dos principais regulamentos utilizados para negar a proteção ao patrimônio cultural indígena e de povos tradicionais”, já que seus critérios de “presunção de interferência”, que operam como gatilhos para desencadear a participação da FUNAI e do IPHAN no licenciamento ambiental, não possuem embasamento técnico para a definição das distâncias preestabelecidas de acordo com a tipologia do empreendimento (Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015, art. 3º, § 2º, inciso III). Ao

excluir áreas de ocupação tradicional que não estejam identificadas e delimitadas, a definição de terra indígena adotada pela portaria ignora o caráter meramente declaratório da demarcação. Desconsideram-se os impactos sobre lugares significativos e sagrados de povos indígenas e de comunidades negras, quilombolas e tradicionais que estejam em áreas não demarcadas ou delimitadas.

- e) **Acúmulo de impactos ao patrimônio cultural gerados por empreendimentos anteriores.** A EF-170 está intimamente conectada aos “portos” de Miritituba e Itaituba, que têm sido licenciados no âmbito do estado do Pará. A instalação desses empreendimentos tem levado à transfiguração de paisagens culturais, engendrando o desenvolvimento de uma paisagem industrial ao longo desse trecho do rio, tornando-a irreconhecível, gerando assim um senso de desenraizamento possivelmente comparável ao que sentem refugiados e vítimas de bombardeios que aniquilam suas referências cotidianas.

137. Mas há dois casos que merecem destaque, pela OMISSÃO de informações do EVTEA, o que demonstra clara incapacidade de realizar algo sólido: **Santarenzinho e Itapacurá.** O estudo do INESC assim destaca:

Santarenzinho é o nome de uma comunidade tradicional de pescadores localizada na margem oriental do Tapajós, abaixo de Itaituba. Nela está prevista a construção da Estação de Transbordo de Cargas (ETC) Santarenzinho. Acontece que se trata também de um grande sítio arqueológico multicomponencial,¹⁰ com vestígios pré-colombianos envoltos por um grande pacote de terra preta, que também foi uma aldeia Munduruku e uma missão capuchinha no século XIX, conhecidas como Uxituba. Durante as escavações arqueológicas relacionadas ao licenciamento deste empreendimento, foram identificados diversos sepultamentos primários. O povo Munduruku reconhece o referido local como um lugar sagrado e reivindica sua preservação. Uma parte do sítio arqueológico já foi destruída por outro empreendimento. Desde 2022, o licenciamento ambiental da ETC foi suspenso a partir de recomendação do Ministério Público Federal (vide Recomendação nº 3/2022/GAB1/PRM/SANTARÉM, Ref.: Inquérito Civil nº 1.23.002.000648/2021-49), até que seja realizada uma consulta livre, prévia e informada ao povo Munduruku, segundo o seu protocolo de consulta. Embora o sítio arqueológico Santarenzinho tenha sido registrado inicialmente pelo arqueólogo Celso Perota (1979) e desde 1997 conste no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA) do IPHAN (sua sigla é PA-ST-33) e no SICG-IPHAN, a localidade aparece sinalizada no Caderno Socioambiental do EVTEA apenas como um de “dois ramais

ferroviários” da EF-170. Trata-se de grave omissão. Conforme foi assinalado no item anterior, o povo Munduruku já sofre com a destruição de dois outros lugares sagrados de suma importância, ocasionada por empreendimentos hidrelétricos no rio Teles Pires. A ameaça a Santarenzinho/Uxituba deve ser lida sob essa perspectiva.

O outro ramal previsto para conectar a EF-170 ao rio Tapajós também desembocará sobre os sítios arqueológicos denominados Itapacurá I e Itapacurá II. Assim como Santarenzinho, esses sítios foram registrados por Celso Perota e posteriormente no CNSA. Novamente, trata-se de um fato ignorado pelo EVTEA, pelo Projeto de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAPIPA) de 2019 e pelo Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Registrados (RAIPI) (com quatro volumes de fichas de verificação) de 2020. Aqui, vale explicar que o Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA) era a base de dados do IPHAN que centralizava todos os registros de sítios arqueológicos no País. É um sistema que tem sido substituído pelo Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG), que comporta informações georreferenciadas. Há uma conhecida discrepância entre essas duas bases. Um dos motivos da discrepância é que nem todos os registros dos sítios constantes no CNSA apresentam coordenadas geográficas. Não obstante, os estudos de avaliação da viabilidade de um empreendimento não deveriam ignorar registros de sítios que constam no CNSA. (...) Infelizmente, eles foram ignorados, o que nos levou à inevitável conclusão de que **os estudos arqueológicos realizados até o momento em relação aos impactos da EF-170 possuem fundamentos muito frágeis.** (Grifo no original)

III.4 – A Ferrogrão e os povos indígenas isolados

138. Há um quarto estudo, realizado pela equipe do MAPI – Monitoramento das Ameaças aos Povos Indígenas Isolados, ora juntado (Doc. 10), sob a solicitação encaminhada ao Opi – Observatório dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato pelo Departamento de Povos Indígenas Isolados, vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos Territoriais Indígenas do Ministério dos Povos Indígenas (DEPIR/MPI)³². As informações reunidas foram levantadas e sistematizadas por meio da plataforma de Monitoramento das Ameaças aos Povos Indígenas Isolados – Mapi, uma ferramenta

³² Realizado em abril de 2025. Disponível em: <https://povosisolados.org/ferrograo-pode-aumentar-a-vulnerabilidade-de-oito-registros-de-povos-indigenas-isolados-na-amazonia/>. Acesso em 2 Mai. 2025.

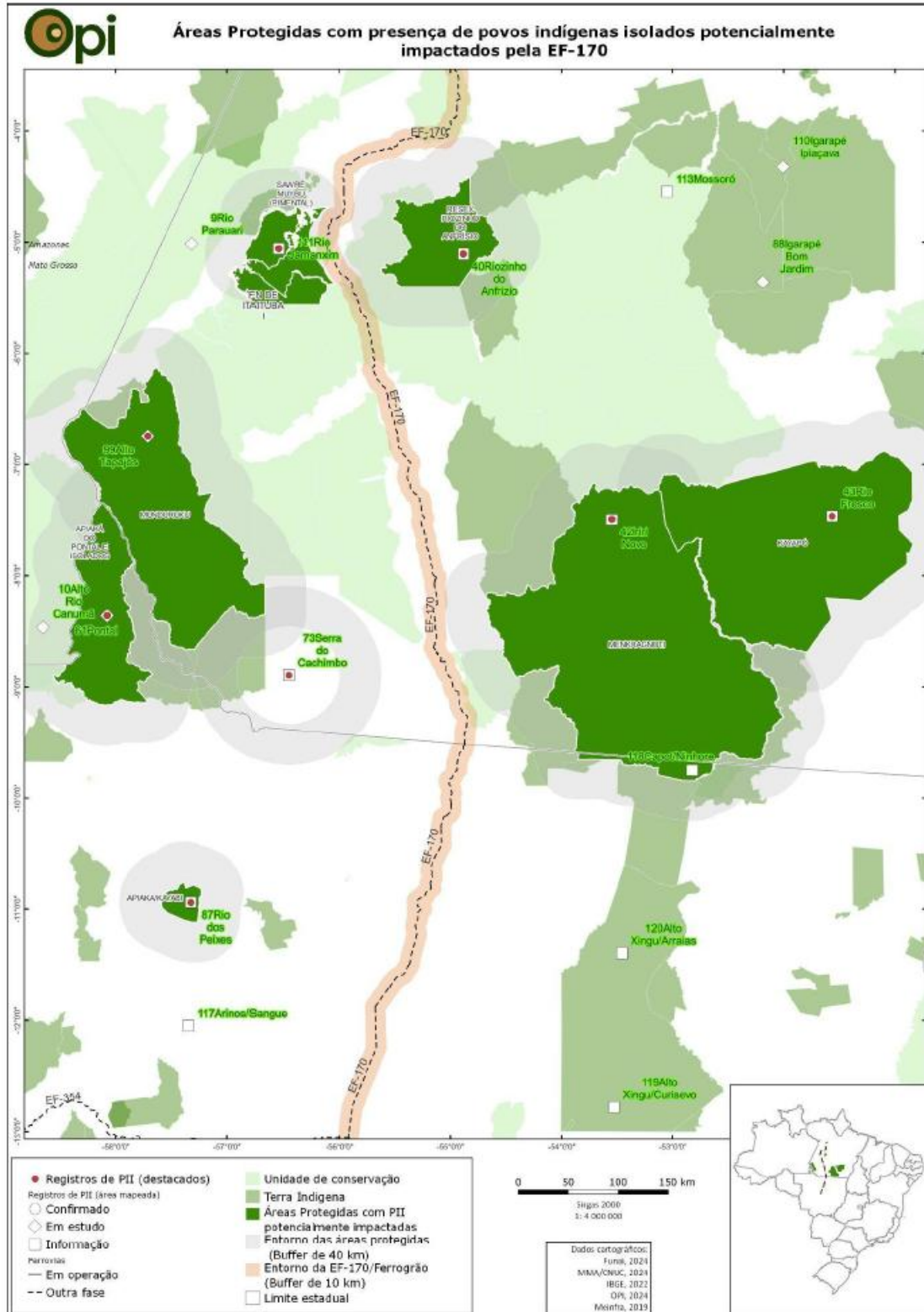
geoespacial desenvolvida pelo Opi e pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), em parceria com a Operação Amazônia Nativa (Opan).

139. A análise conduzida pela Mapi aponta que a construção da ferrovia EF-170 poderá impactar ao menos oito registros de presença de povos indígenas isolados (PII). Entre eles: dois estão em estudo (61 - Pontal e 99 - Alto Tapajós) e seis são classificados como informações em qualificação (40 - Riozinho do Anfrísio, 42 - Iriri Novo, 43 - Rio Fresco, 73 - Serra do Cachimbo, 87 - Rio dos Peixes e 111 - Rio Jamanxim). Como demonstram o quadro e o mapa 5, a seguir, esses registros estão distribuídos em seis Terras Indígenas, uma Unidade de Conservação e uma área sem qualquer proteção formal.

Quadro 1 – Povos Indígenas Isolados e a EF-170

Áreas Protegidas com Povos Indígenas Isolados (PII) potencialmente impactadas pela EF-170 (Ferrogrão)				
Registro de presença	Status	Área Protegida	Fase/Grupo	Área (ha)
40. Riozinho do Anfrísio	Informação	Resex Riozinho do Anfrísio*	UC de Uso Sustentável	737.022,1
42. Iriri Novo	Informação	TI Menkragnoti	Regularizada	4.914.254,8
43. Rio Fresco	Informação	TI Kayapó	Regularizada	3.284.005,0
61. Pontal	Em estudo	TI Apiaká do Pontal e Isolados	Delimitada	982.324,0
73. Serra do Cachimbo	Informação	Fora de TI/UC	-	-
87. Rio dos Peixes	Informação	TI Apiaká/Kayabi	Regularizada	109.245,4
99. Alto Tapajós	Em estudo	TI Munduruku	Regularizada	2.381.795,8
111. Rio Jamanxim	Informação	TI Sawré Muybu*	Delimitada	178.173,0

Mapa 5



50

140. As ameaças aos registros de povos indígenas isolados que podem ser especialmente impactados em razão de sua proximidade do traçado da EF-170 são enormes. É importante observar, nesse sentido, que a projeção do traçado da ferrovia incide na área de no entorno

(faixa de 40 km) de dois territórios com registros de presença de PII, a saber, os do registros 40 - Riozinho do Anfrísio, localizado na Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio (PA), e 111 - Rio Jamanxim, situado na Terra Indígena Sawré Muybu (PA). Essas áreas estão particularmente vulneráveis aos impactos potenciais da ferrovia, uma vez que sua proximidade incrementa a suscetibilidade às invasões e, conseqüentemente, ao desmatamento e à degradação. Essas ameaças também podem impactar os territórios tradicionalmente ocupados pelos registros 42 - Iriri Novo e 118 - Capot/Ninhore, localizados na Terra Indígena Menkragnoti (PA), cuja área de entorno intersecciona a faixa de 10 km de projeção do empreendimento ferroviário. Em todos esses casos, o avanço das ameaças compromete não apenas os ecossistemas imprescindíveis à reprodução física e cultural dos PII, mas também o direito ao isolamento voluntário e aos seus modos de vida tradicionais, ao expô-los ao risco do contato forçado.

141. Em todos os sentidos, resta claro que em nenhum momento os estudos apresentados pelo Governo Federal sequer apontaram qualquer análise da relação entre o empreendimento e os povos indígenas isolados, aliás como os estudos anteriores também indicaram. Um silêncio eloquente e que tem apenas o interesse de aprovar de qualquer maneira mais uma obra de infraestrutura na Amazônia sem os cuidados socioambientais adequados.

III.5 – Crítica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão

142. O argumento central do Projeto da Ferrogrão, entretanto, não é a consideração dos aspectos fundamentais suscitados aqui (*v.g.*, desmatamento, governança territorial, proteção dos povos isolados *etc.*). No material do governo federal, que foi combatido pelos estudos apresentados nesta etapa pelo autor e pelo *amicus curiae*, com a documentação ora acostada há uma outra questão. O tema principal dos estudos oficiais é a apresentação de uma análise socioeconômica de custo-benefício (ACB) para a Ferrogrão – um avanço, desde já reconhecido. Em julho de 2024, foi publicado o relatório “Análise Socioeconômica de Custo e Benefício - EF-170-Ferrogrão: Trecho Sinop/MT-Itaituba/PA” (Revisão 2024/02), doravante denominada de “ACB-Ferrogrão”, de elaboração do Ministério dos Transportes do Governo Federal do Brasil, Tetra+ e EDLP. O referido documento complementa os estudos do “Caderno Socioambiental” do projeto de implementação da Ferrogrão.

143. O relatório da ACB-Ferrogrão, no entanto, ficou muito aquém do que o instrumento pode e deve entregar para a sociedade como suporte à tomada de decisão. Além de incompleta, a análise traz erros conceituais graves que rendem inócuos seus resultados. O

documento ora acostado (Doc. 11) faz uma crítica técnica e embasada à ACB-Ferrogrão, apontando as falhas e inconsistências na aplicação do instrumento. Ao fazê-lo, reforçam-se as diretrizes da Análise Socioeconômica de Custo-Benefício e de seu papel fundamental na análise *ex ante* de pré-viabilidade de projetos de infraestrutura no Brasil. Ele é denominado de “Crítica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão”, realizado em fevereiro de 2025, pelo Instituto Socioambiental (ISA)³³.

144. O referido documento (Doc. 11) é uma importantíssima crítica técnica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão, destacando falhas e inconsistências na avaliação do projeto de infraestrutura. São os seguintes aspectos rebatidos pela equipe do ISA. Uma breve síntese dos estudos acima destacados pode dar a dimensão do problema:

- a) **Crítica à Análise Socioeconômica da Ferrogrão.** A análise socioeconômica de custo-benefício da Ferrogrão apresenta falhas significativas que comprometem sua eficácia na tomada de decisões sobre o projeto. O documento critica a definição inadequada da unidade de análise e dos cenários base e alternativos.
- b) **Definição da Unidade Autossuficiente de Análise.** A análise deve considerar o projeto como um todo, incluindo todos os componentes essenciais. A Ferrogrão deve ser avaliada em conjunto com a hidrovia do Tapajós, pois ambos são interdependentes. Vejamos:
 - A Ferrogrão visa baratear e aumentar a capacidade de exportação de grãos do Centro-Oeste.
 - A hidrovia do Tapajós é crucial para o escoamento, e sua expansão deve ser considerada na análise.
 - A ACB-Ferrogrão não integrou adequadamente os custos adicionais da hidrovia e terminais associados.
- c) **Definição do Cenário Base e Alternativo.** O cenário base deve refletir a situação atual sem o projeto, e não a duplicação da BR-163. A ACB-Ferrogrão falhou ao considerar a duplicação como cenário base, o que é conceitualmente incorreto. Destaca-se:
 - O cenário base deve incluir o escoamento atual pela BR-163 e hidrovia do Tapajós.
 - A duplicação da BR-163 deve ser tratada como uma alternativa, não como o cenário base.
 - A análise deve considerar outras alternativas, como melhorias na BR-163 e novas ligações ferroviárias.
- d) **Comprometimento dos Resultados da ACB-Ferrogrão.** As falhas na definição da unidade de análise e dos cenários comprometem os resultados da ACB-Ferrogrão. Isso afeta a validade das conclusões e recomendações do relatório. A

³³ NAKANE, Mariel; THÁ, Daniel. **Crítica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão.** Brasília-DF: Instituto Socioambiental, 2025.

análise não apresenta uma visão clara e integrada do sistema de transporte. Em síntese:

- Os resultados da ACB-Ferrogrão são questionáveis devido às definições inadequadas.
 - A descrição do cenário alternativo apresenta erros, como a unidade de demanda em mil toneladas em vez de milhões de toneladas por ano.
- e) **Considerações sobre Requisitos Informativos.** A ACB-Ferrogrão apresenta requisitos informativos que incluem estudos de demanda, engenharia e ambientais, essenciais para a análise socioeconômica. A leitura é facilitada ao abordar pontos de atenção junto aos capítulos relevantes. Vejamos:
- Os requisitos informativos são abordados nos itens 3.4, 3.5 e capítulo 4 da ACB-Ferrogrão.
 - A análise é dinâmica, com pontos de atenção intercalados nos capítulos correspondentes.
 - Estudos de demanda, engenharia e ambientais são fundamentais para a identificação de benefícios e custos.
- f) **Crítica à Consideração de Custos como Benefícios.** A ACB-Ferrogrão comete um erro conceitual ao tratar Capex e Opex como benefícios, quando na verdade são custos que representam oportunidades perdidas. A análise deve focar na maximização do benefício social líquido, considerando o custo de oportunidade. Em pontos específicos:
- Capex e Opex são apresentados como benefícios, o que é incorreto.
 - A abordagem correta deve considerar custos como saídas no fluxo do projeto.
 - A Taxa Social de Desconto é utilizada para refletir oportunidades de investimento perdidas.
- g) **Crítica à Não Utilização de Preços Sociais.** A ACB-Ferrogrão não utilizou preços sociais para os custos, apresentando-os a preços de mercado, o que compromete a análise socioeconômica. A utilização de preços sociais é crucial para refletir os custos de oportunidade. Por que?
- Preços sociais são essenciais para a análise sob a ótica da sociedade.
 - O Catálogo de Parâmetros fornece fatores de conversão para preços sociais.
 - A aplicação de preços sociais para Capex e Opex é recomendada, mas não foi realizada.
- h) **Crítica à Atualização Monetária com Índice Indevido.** A atualização monetária dos parâmetros de custeio foi feita com o IPCA, que não é o índice mais apropriado para o setor. Índices como SINAPI ou IPOP seriam mais adequados. Destaques:
- A ACB-Ferrogrão utilizou o IPCA para correção monetária.
 - Índices mais apropriados para o setor incluem SINAPI e IPOP.

- A escolha do índice pode impactar a precisão dos custos apresentados.
- i) **Crítica ao Cômputo Indefinido do Benefício de Eficiência Logística.** A ACB-Ferrogrão não separou o tráfego desviado do tráfego induzido, o que afeta o cálculo dos benefícios. A conversão dos custos de transporte para preços sociais também não foi realizada. Quais as fragilidades?
- A premissa de tonelagem utilizada é inadequada, pois não considera a redistribuição do fluxo de exportações.
 - A modelagem de tráfego em rede não foi claramente apresentada.
 - A conversão dos custos de transporte para preços sociais é necessária para uma análise precisa.
- j) **Crítica à Receita com Exportações Não Estimada.** A ACB-Ferrogrão não estimou o aumento da produção agrícola induzido pela ferrovia, resultando em um Δ VSP de zero. É importante distinguir entre tráfego desviado e induzido para calcular corretamente os benefícios, pois:
- O tráfego desviado não gera ganhos econômicos adicionais.
 - O tráfego induzido deve ser calculado pela elasticidade-preço da demanda.
 - A produção induzida pode gerar externalidades negativas, como desmatamento.
- k) **Crítica à Classificação da Redução de Acidentes.** A ACB-Ferrogrão classifica a redução de acidentes como uma externalidade positiva, quando deveria ser considerada um efeito direto do projeto. Essa reclassificação afeta o cálculo dos benefícios:
- A redução de acidentes deve ser computada como um benefício direto.
 - A justificativa da ACB para a reclassificação é inadequada.
 - A análise de acidentes deve considerar dados específicos do trecho da BR-163.
- l) **Crítica ao Cômputo Errôneo da Redução de Acidentes.** O cálculo dos ganhos associados à redução de acidentes apresenta premissas desatualizadas e erros de citação de fontes. A ACB-Ferrogrão não considerou a redução esperada de acidentes devido à duplicação da rodovia:
- Premissas de 2020 foram utilizadas sem atualização monetária.
 - O Valor Estatístico da Vida (VSL) deve ser atualizado conforme dados mais recentes.
 - A ACB não mencionou a fonte correta para os dados de acidentes.
- m) **Crítica ao Cômputo Incompleto do Benefício de Redução de Acidentes.** A ACB-Ferrogrão não incluiu custos com veículos danificados no cálculo do benefício de redução de acidentes, o que resulta em uma subestimação dos ganhos:

- Parâmetros relevantes para custos de veículos danificados não foram considerados.
 - A análise deve incluir todos os custos sociais associados a acidentes.
 - A ACB-Ferrogrão apresentou valores muito superiores aos recalculados.
- n) **Benefícios Não Computados Relacionados ao Tempo.** A ACB-Ferrogrão não considerou o valor do tempo para cargas e passageiros, que representa um benefício adicional significativo. A redução do tempo de transporte deve ser incluída na análise:
- A implantação da ferrovia deve reduzir o tempo de transporte, gerando benefícios.
 - O Caderno de Parâmetros fornece valores para o custo de oportunidade do tempo.
 - A redução do tempo para passageiros também deve ser contabilizada como benefício.
- o) **Benefício Não Computado de Redução do Tempo para Passageiros.** A ACB-Ferrogrão não considerou a redução do tempo de viagem para passageiros, que deve ser incluída no rol de benefícios da alternativa EF-170:
- O tráfego de carga desviado pode reduzir o congestionamento da rodovia.
 - A redução do tempo de viagem para passageiros tem valor social.
 - O Caderno de Parâmetros apresenta valores para o custo de oportunidade do tempo dos passageiros.
- p) **Crítica ao Cálculo de Externalidades.** A análise de custo-benefício da Ferrogrão apresenta falhas significativas na estimativa de externalidades, especialmente em relação às emissões de gases de efeito estufa (GEE) e ao uso de dados não brasileiros. A falta de dados nacionais e a escolha inadequada de parâmetros resultam em uma avaliação imprecisa dos impactos ambientais:
- A ACB-Ferrogrão utiliza fatores de emissão do “GHG Protocol” sem referência adequada, ignorando dados nacionais mais precisos da Infra S.A. (2022).
 - O custo social do carbono é baseado em dados norte-americanos, enquanto o IPEA (2022) fornece valores nacionais que deveriam ser considerados.
 - A análise ignora a necessidade de abordar a análise de sensibilidade para diferentes valores de custo social do carbono.
- q) **Inclusão Indevida de Ganhos e Perdas.** A ACB-Ferrogrão inclui ganhos e perdas relacionados a empregos e receitas tributárias como externalidades, o que não é apropriado na análise socioeconômica. Esses efeitos devem ser considerados apenas na análise distributiva:
- A inclusão de novos empregos no setor ferroviário e de construção civil é um custo do projeto, não uma externalidade positiva.

- A arrecadação tributária deve ser avaliada na análise distributiva, não na análise de custo-benefício.
 - A perda de empregos no setor rodoviário também deve ser considerada apenas na análise distributiva.
- r) **Crítica ao Cálculo de Emissões de GEE.** A ACB-Ferrogrão não considera adequadamente o desmatamento na faixa de domínio da BR-163, levando a uma comparação desequilibrada dos efeitos. A análise deve incluir o desmatamento direto e os custos sociais associados:
- A premissa de que não haverá desmatamento na duplicação da BR-163 é insustentável.
 - A ACB deve abordar o desmatamento induzido e suas externalidades negativas.
 - A análise deve incluir a valoração do custo social do carbono e os impactos do desmatamento.
- s) **Desconsideração de Externalidades Negativas.** A ACB-Ferrogrão não considera adequadamente as externalidades negativas da produção induzida, como o desmatamento e os impactos sobre populações tradicionais. A análise deve incluir esses efeitos para uma avaliação completa:
- A região da BR-163 sofre desmatamento significativo, e a implementação de novos projetos pode agravar essa situação.
 - A ACB menciona a possibilidade de desmatamento induzido, mas não quantifica esse efeito.
 - A análise deve incluir a valoração dos serviços ecossistêmicos perdidos devido ao desmatamento.
- t) **Externalidade Positiva de Redução de Poluição Local.** A ACB-Ferrogrão não computa a redução da poluição local como uma externalidade positiva, que resulta da diminuição do tráfego de caminhões. Essa redução deve ser considerada na análise:
- A implementação da Ferrogrão deve reduzir a emissão de poluentes locais, como PM_{2,5}, SO₂ e NO_x.
 - A quantificação dessa externalidade pode ser complexa, mas deve ser abordada qualitativamente.
- u) **Crítica à Análise de Custos e Indicadores de Viabilidade.** A ACB-Ferrogrão apresenta erros na atribuição de sinais aos custos e não inclui todos os indicadores de viabilidade necessários. Isso compromete a interpretação dos resultados da análise:
- O Capex e Opex foram considerados como benefícios, o que distorce os resultados.
 - A ACB não apresentou o Valor Anual Equivalente (VAE), a Taxa de Retorno Econômica (TRE) e o Índice Benefício-Custo (B/C).
 - A análise deve corrigir a atribuição de sinais e incluir todos os indicadores de viabilidade.
- v) **Ausência de Análise de Risco e Sensibilidade.** A ACB-Ferrogrão não apresenta uma análise de risco, o que é uma

falha significativa na avaliação. A análise de sensibilidade é crucial para lidar com incertezas nas estimativas:

- A análise de risco deve abordar incertezas nas estimativas de custos, benefícios e externalidades.
- A falta de análise de risco climática e de atrasos na implementação é uma omissão importante.
- A análise deve incluir simulações de variações nos custos de construção e impactos climáticos.

w) **Crítica à Subestimação de Custos de Construção.** A ACB-Ferrogrão pode subestimar os custos de construção, especialmente em uma região como a Amazônia. Comparações com outros projetos ferroviários indicam que os custos podem ser significativamente mais altos:

- O custo de construção da Ferrogrão é estimado em R\$ 10,85 bilhões, mas pode ser muito inferior ao custo real.
- Comparações com projetos como o da FICO mostram que os custos podem ser 2,55 vezes superiores.
- A análise deve considerar custos mais elevados para uma avaliação mais realista.

x) **Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão.** A avaliação socioeconômica do projeto Ferrogrão apresenta falhas metodológicas que comprometem a confiabilidade dos resultados. A análise distributiva e a consideração de externalidades são aspectos críticos que precisam ser revisados:

- A avaliação utiliza preços sombra para maximizar a eficiência do investimento.
- A análise distributiva pode ocultar favorecimentos ou prejuízos a grupos sociais.
- O Guia ACB recomenda a tabela de incidência de benefícios para identificar grupos afetados.
- A ACB-Ferrogrão apresenta erros na quantificação de custos e benefícios.

y) **Críticas à Análise Distributiva.** A análise distributiva da ACB-Ferrogrão é considerada errônea, com erros na quantificação de custos e efeitos distributivos. A falta de dados suficientes compromete a avaliação:

- Custos foram quantificados como benefícios, distorcendo a análise.
- Efeitos positivos e negativos não foram adequadamente quantificados.
- A comparação com a duplicação da BR-163 ilustra as falhas na análise.

z) **Importância da Análise Distributiva.** A análise distributiva é essencial para identificar compensações necessárias para grupos afetados negativamente pelo projeto. Ela deve ser integrada aos resultados da viabilidade socioeconômica:

- A análise ajuda a viabilizar financeiramente o projeto.
- Compensações devem ser desenhadas para grupos vulneráveis.

- Programas de realocação e transferência de renda são opções de compensação.
- aa) Alternativas de Implementação do Projeto.** A ACB-Ferrogrão não discute explicitamente as alternativas de implementação, embora a matriz distributiva sugira que o financiamento deve ser privado. A escolha do modelo de concessão ou autorização é relevante:
- O projeto deve ser financiado por tarifas dos usuários diretos.
 - A falta de análise de alternativas de implementação não é considerada uma falha grave.
 - Projetos financiados pelo governo podem aumentar a arrecadação tributária e o peso morto.
- bb) Críticas Metodológicas e Conceituais.** A análise crítica da ACB-Ferrogrão revela falhas que comprometem a validade dos resultados. A revisão completa do estudo é recomendada para garantir a alocação eficiente de recursos:
- Erros na definição da Unidade Autossuficiente de Análise e do cenário base.
 - Omissões de externalidades importantes e ausência de análise de risco.
 - A análise deve seguir diretrizes metodológicas do Guia ACB para ser confiável.

145. Nenhuma das contraposições à ACB-Ferrogrão partiram de avaliações com fundamento em opiniões pessoais. Mas, na verdade, tiveram como base referências metodológicas abaixo elencadas, todas publicadas pelo Governo Federal:

- BRASIL. 2022. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura (Guia ACB). Ministério da Economia, BRASIL. Versão 3. Brasília-DF.
- BRASIL e IPEA. 2022. Catálogo de Parâmetros - Anexo do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Ministério da Economia, BRASIL & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Versão 1. Brasília-DF.
- BRASIL e GIZ. 2022. Riscos Climáticos - Anexo do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Ministério da Economia, BRASIL & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), com apoio técnico de Kralingen Consultoria. Versão 1. Brasília-DF.
- INFRA S/A. 2022. Manual de Priorização de Ações e Avaliação Socioeconômica para Apoio ao Planejamento de Sistemas e Infraestruturas de Transportes. Infra S.A., Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, BRASIL. Versão 1, Brasília-DF.

- INFRA S/A. 2022. Caderno de Parâmetros para Análises Custo-Benefício. Anexo III - do Manual de Priorização de Ações e Avaliação Socioeconômica para Apoio ao Planejamento de Sistemas e Infraestruturas de Transportes. Infra S.A., Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, BRASIL. Versão 1, Brasília-DF.

146. Enfim, a avaliação crítica da “Análise Socioeconômica de Custo e Benefício da EF-170-Ferrogrão” (ACB-Ferrogrão), realizada pelo ISA, à luz dos guias editados pelo próprio Governo Federal, revelou uma série de falhas metodológicas e conceituais. Um número expressivo destas compromete a confiabilidade dos resultados obtidos; outras críticas têm importância menor. As principais críticas identificadas apontam para problemas fundamentais na definição do escopo da análise, erros nos cálculos de custos e benefícios, omissões de externalidades importantes e ausência da análise de risco, que é crucial para a tomada de decisão. As falhas comprometem a validade dos resultados apresentados pela ACB-Ferrogrão como instrumento de apoio à tomada de decisão.

147. Um projeto da magnitude e importância estratégica da Ferrogrão requer uma análise rigorosa e abrangente, que considere adequadamente todos os custos, benefícios, externalidades e riscos envolvidos. Recomenda-se, portanto, uma revisão completa e cuidadosa do estudo, seguindo as diretrizes metodológicas estabelecidas pelo Guia ACB (Brasil, 2022), acima referenciado, e seus anexos.

148. Apenas com uma ACB metodologicamente adequada será possível avaliar a viabilidade socioeconômica do projeto e compará-lo de forma coerente com as demais alternativas de investimento que atendem aos mesmos objetivos, garantindo que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e que os benefícios para a sociedade sejam maximizados, permitindo compensar de forma devida os atores que, eventualmente, são prejudicados para o atingimento de um ganho coletivo.

149. O que podemos concluir com a apresentação destes destacados estudos realizados pelos professores de universidades da região e do Brasil, organizações da sociedade civil e por diversos especialistas? **O projeto não está devidamente estruturado**, e ao desprezar a necessária fase do planejamento da obra, como tem ocorrido em muitos casos de obras de infraestrutura, deixa-se de adotar providências essenciais, de competência reservada ao Poder Público, como a adequação de políticas públicas para receber a instalação e a operação do empreendimento, deixando-as para o licenciamento ambiental. Trata-se de um problema crônico em obras de infraestrutura no Brasil e que precisa imediatamente ser remediado. Aliás, várias das críticas que recaem atualmente sobre o processo de licenciamento ambiental de grandes obras retrata justamente esse cenário: atribuir a este instrumento a definição de

responsabilidade sobre a execução de condicionantes socioambientais que, legalmente, não estão dentro de seu escopo e de sua esfera de atuação.

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

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

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

153. Os estudos da fase de planejamento, por outro lado, visam tanto definir políticas públicas que devem interagir com a instalação e a operação do empreendimento, como analisar os impactos cumulativos entre o conjunto de empreendimentos e atividades econômicas existentes e planejados numa região. Seu escopo, portanto, abrange a avaliação dos impactos regionais, considerando as intervenções no passado, presente e futuro, os conflitos socioambientais potenciais e já existentes e as fragilidades e necessidades de melhorias institucionais para receber o empreendimento.

154. Por fim, e mais importante para o presente caso, o licenciamento e os estudos preliminares da fase de planejamento também se diferenciam em razão dos responsáveis pelas ações de prevenção e mitigação dos impactos levantados. O licenciamento ambiental é

regido pelo princípio do *poluidor-pagador*, segundo o qual a responsabilidade por prevenir, mitigar ou compensar impactos ambientais de um empreendimento recai sobre o empreendedor, servindo como mecanismo de internalização dos impactos socioambientais de uma atividade econômica. Sendo assim, é exclusivamente do empreendedor a responsabilidade pela execução das condicionantes socioambientais impostas no licenciamento ambiental, não podendo o órgão licenciador estabelecer condicionantes a serem executadas por órgãos dos governos federal, estaduais e municipais.

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

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

157. No caso da ação de combater o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, impacto comumente induzido pela implantação de grandes obras de infraestrutura no bioma, trata-se de ação cuja competência é reservada ao Poder Público, que a exerce por meio de políticas públicas, como o PPCDAm (apreciado no julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54), mediante ações de diversas índoles, como o monitoramento, a fiscalização e a aplicação de sanções (Eixo II do PPCDAm 5ª Fase, “monitoramento e controle ambiental”). Nesse caso, o licenciamento não pode determinar ao empreendedor que integre ou execute as políticas públicas; poderia, no máximo, exigir do empreendedor que execute medidas em apoio às ações estatais, como, por exemplo, a instalação de câmeras ao longo de uma rodovia para evitar a eventual abertura de estradas vicinais ilegais (“efeito espinha de peixe”), que objetivam desmatamentos ilegais e “grilagem” de terras públicas, além de outros crimes ambientais.

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

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

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

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

162. Experiências precedentes em sede de processos de licenciamento ambiental de grandes projetos na Amazônia demonstram que a ausência de planejamento adequado e a inexistência de distribuição de responsabilidades entre os setores público e privado na fase de planejamento geram incontornáveis consequências danosas à coletividade, ao meio

ambiente e à própria segurança jurídica do empreendimento, incluindo judicialização “evitável” e máculas à eficiência dos investimentos públicos. Ao ignorar tais impactos durante a fase planejamento, deixando-as inadequadamente para o licenciamento ambiental, o resultado que se colhe é a morosidade, a paralisação e a judicialização dos processos de licenciamento, com prejuízos à segurança jurídica do empreendimento e à garantia de direitos da coletividade.

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

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

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

63

IV – A questão jurídica dos povos indígenas e a Ferrogrão

166. Como consabido, um governo tem múltiplas faces. Há, de um lado, um intuito – legítimo – de se levar adiante um projeto na Amazônia de dimensões amazônicas. Doutro lado, há diversos outros órgãos de controle e de política pública que têm uma série de ponderações – todas legítimas e legais. Nesse campo, há uma questão que é para além da questão do debate aqui presente nos estudos. Antes, uma localização da questão jurídica acerca dos povos indígenas e a Ferrogrão.

167. Em que pese os desafios acerca do “velho” ou do “novo” traçado, ambos sem fundamento legal e constitucional, por ser resultado da conversão de uma Medida Provisória em lei, como já destacado, o fato é que a EF-170 está projetada para acompanhar em paralelo

o da BR-163, de Sinop (no Mato Grosso) até a cidade de Trairão (no Pará), a partir de onde se desloca até a margem oriental do rio Tapajós, finalizando em Miritituba. A Ferrogrão, portanto, incide principalmente sobre a porção leste da bacia do rio Tapajós, se aproximando do divisor de águas com a bacia do Xingu.

168. Além da gravidade da ausência de requisitos informacionais de cunho socioambiental e socioeconômico fundamentais à eventual tomada de decisão de investimento efetivamente motivada, a Administração Pública incorreu em graves equívocos procedimentais em relação aos povos indígenas e suas organizações, como é o Instituto Kabu, aqui nos autos como *amicus curiae*, associação indígena do povo *Měbêngôkre-Kayapó*, das Terras Indígenas (TIs) Baú e Menkragnoti, e do povo *Panará*, da TI Panará.

169. Primeiro, por inaugurar o licenciamento ambiental da ferrovia ainda em 2015³⁴, sem que fosse finalizada a fase de planejamento, notadamente sem a apresentação do EVTEA, cuja primeira versão foi publicada em audiências públicas em 2017³⁵. Assim, o Poder Público deu início ao processo de licenciamento ambiental antes de atestada a viabilidade socioeconômica da proposta de investimento e antes da decisão de investimento, que deve ser consumada com a aprovação do EVTEA.

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

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

172. O respeito à precedência da fase de planejamento em relação ao licenciamento ambiental mostra-se fundamental para os aludidos desideratos constitucionais, de modo a respeitar a finalidade de cada uma das etapas, que refletem análises de escopo e decisões públicas distintas, além da imprescindível repartição adequada de responsabilidades entre o Poder Público e o empreendedor interessado.

³⁴ Processo IBAMA 02001.001755/2015-31.

³⁵ Audiência Pública 014/207 da ANTT - DELIBERAÇÃO Nº 380, DE 25 DE OUTUBRO DE 2017 da ANTT.

173. Segundo, o Poder Público protocolou o plano de outorga para concessão da Ferrogrão no Tribunal de Contas da União em junho de 2020³⁶, antes de qualquer análise e emissão de Licença Prévia por parte do órgão licenciador. Além das falhas de análise narradas anteriormente, o evento é mais uma demonstração da confusão generalizada do ponto de vista procedimental e da falta de governança do processo decisório e analítico de desenvolvimento do projeto da Ferrogrão, tanto na fase de planejamento quanto na fase de licenciamento ambiental.

174. Terceiro, o projeto da Ferrogrão não foi objeto de consultas prévias, livres e informadas (“CPLI”) aos povos e comunidades tradicionais impactados pelo empreendimento, em franca violação à Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)³⁷.

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

176. O respeito ao direito à CLPI é essencial nas relações contemporâneas entre povos indígenas e comunidades tradicionais com o Estado. Tal direito encontra-se garantido nos principais tratados internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, entre os quais destacam-se: (i) o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos; (ii) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; (iii) a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; (iv) a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; e (v) a Convenção n.º 169 da OIT, promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004 .

177. Tendo em vista que seu objeto trata de direitos humanos dos povos indígenas e tribais, a Convenção n.º 169 possui estatura hierárquica de norma supralegal, a teor do célebre

³⁶ Tribunal de Contas da União (TCU). Processo n° 025.756/2020-6. Assunto: Concessão da EF-170 (Ferrogrão).

³⁷ Atualmente a Convenção n° 169 da OIT está prevista no Decreto n° 10.088/2019, que “consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil”.

juízo do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, de modo que sua aplicação não pode ser afastada por norma infraconstitucional³⁸.

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

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

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

299. A ausência de diretrizes legais claras para o procedimento de consulta supõe, na prática, um sério obstáculo ao cumprimento do dever de consulta do Estado. Na ausência de um marco legal para esta obrigação, alguns Estados membros da OEA têm recorrido à aplicação da legislação ambiental geral, que frequentemente incorpora requisitos de informação e audiências públicas para permitir a participação local em relação a projetos de investimento e desenvolvimento, geralmente na fase de elaboração dos estudos de impacto socioambientais. No entanto, à luz dos padrões interamericanos de direitos humanos, mecanismos desse tipo costumam ser insuficientes para acomodar os requisitos de consulta aos povos indígenas, concebidos como um mecanismo especial para garantir seus direitos e interesses de acordo com os critérios estabelecidos pelos órgãos do Sistema em aplicação de padrões internacionais.³⁹

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

³⁸ RE: 349703 RS, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 03/12/2008. ADI 5.240, voto do rel. min. Luiz Fux, P, j. 20-8-2015, DJE 18 de 1º-2-2016.

³⁹ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.ix.htm#_ftn62.

específicos do ciclo de investimento em infraestrutura, nos quais o andamento processual regular depende de decisões da Administração Pública acerca de algum tema de interesse dos povos e comunidades tradicionais.

182. Nessa vereda, a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH), no julgamento do Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku *versus* Equador, ponderou que a consulta deve ser realizada também em relação a planos de desenvolvimento ou investimento “e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso”⁴⁰:

“166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1). Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos. O acima exposto implica a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autóctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria. Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas.”⁴¹.

183. No caso da Ferrogrão, a proposta de investimento acumula o passivo de ter avançado toda a fase de planejamento sem, no entanto, ter sido submetida à consulta dos povos potencialmente impactados. Essa deficiência foi reconhecida pela própria ANTT, que, no dia 12.12.2017, ao término da sessão presencial da audiência nº 14/2017, instalada para instruir a decisão regulatória sobre a Ferrogrão, a agência assinou documento (Doc. 12) dirigido ao povo *Kayapó Mekerãgnoti* (das Terras Indígenas Baú e Mekerãgnoti), com o seguinte teor:

⁴⁰ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador. In: Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 471. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/por7.pdf>.

⁴¹ Idem, p. 466-467.

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

184. Não obstante, antes mesmo de dar início a qualquer procedimento para a CPLI da Convenção nº 169, a ANTT, descumprindo o compromisso escrito, finalizou o processo de participação e controle social realizado por meio da audiência pública nº 014/2017 e encaminhou o processo de concessão da Ferrogrão ao Tribunal de Contas da União, com anuência do então Ministério da Infraestrutura, em 2020.

185. Em 19 de outubro de 2020, o Instituto Socioambiental, o Instituto Kabu, o Instituto Raoni, a Associação Iakiô e a Associação do Território Indígena do Xingu (ATIX), juntamente de 14 Procuradores da República do Ministério Público Federal em Mato Grosso e no Pará, encaminharam Representação ao Tribunal de Contas da União acerca do descumprimento do direito à CLPI na fase de planejamento do empreendimento. Solicitou-se a suspensão do processo de concessão da Ferrogrão até a conclusão do processo de CLPI aos povos interessados, nos termos dos protocolos de consulta das comunidades e procedimentos próprios e específicos de cada povo⁴².

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

*“3) devolver à Agência Nacional de Transporte Terrestre os estudos de viabilidade da concessão da Estrada de Ferro EF-170 (Ferrogrão) para que promova a realização de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas afetados, como previsto na legislação, para garantir a participação efetiva dessas comunidades tradicionais situadas na área de influência do projeto, de modo a atender integralmente o disposto no art. 6º da Convenção 169 OIT, na Resolução Conama 237/1997 e no art. 3º da IN/TCU 81/2018”.*⁴³

⁴² Ministério Público Federal, Rede Xingu+. Representação. TC 037.044/2020-6. p. 75 Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/tcu_representacao_-_ferrograo_-_assinada_-_com_os_anexos.pdf.

⁴³ Disponível em https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2021/parecer_mptcu_processo_tcu_ferrograo_037-0442020-6.pdf.

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

188. Para esta etapa dos autos, em que há uma pressão de setores do governo para levar adiante o projeto, sem o atendimento dos temas centrais previstos pela legislação, e sem superar a questão da inconstitucionalidade de medidas provisórias destinadas a reduzir ou desafetar Unidades de Conservação, objeto da medida cautelar, o que se deve considerar sobre a questão jurídica dos povos indígenas, é que a etapa de realização da **consulta é prévia**.

189. Os governos, em vez de se utilizarem do instituto da consulta como um mecanismo apropriado e específico para participação dos povos indígenas e das comunidades tradicionais nas decisões do Estado, se utilizam das audiências públicas com um intuito totalmente diverso, sem levar em consideração a especificidade dos grupos sociais: visam fazer desse rito uma fonte de legitimação o que, por isso mesmo, é ilegítimo.

190. As audiências públicas são regulamentadas pela Constituição Federal de 1988 no art. 225, § 1º, IV; pela Lei nº 9.784/1999; e pelas Resoluções Conama n.º 1/86 e n.º 9/1987. Têm como alvo principal a sociedade civil de modo geral, mas, quando se trata de empreendimentos (aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e pesquisa e lavra das riquezas minerais) que atinjam terras indígenas, a Constituição Federal determina que seja realizada a oitiva constitucional exclusiva e culturalmente apropriada aos povos indígenas (art. 231, § 3º).

191. Segundo o art. 3º da Resolução Conama n.º 1/1986, quem conduz audiência pública é o órgão de meio ambiente responsável pelo licenciamento, sendo, no âmbito federal, o IBAMA e, nas esferas estaduais, as secretarias de estado do meio ambiente e afins.

192. A consulta prévia, por sua vez, é o instrumento específico por meio do qual os povos indígenas e comunidades tradicionais devem participar verdadeiramente das tomadas de decisões, isto é, cada vez que acontecem alterações legislativas e medidas administrativas com impacto sobre os territórios e os modos de vida desses povos e comunidades. A consulta, como mencionado, está preconizada pela Convenção n.º 169 da OIT, norma incorporada ao corpo legislativo nacional, como visto supra. A consulta também é prevista na Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, aprovada 107ª Sessão Plenária, de 13 de setembro de 2007.

193. Decisões atinentes a projeto, medida, lei ou política que afetem os povos indígenas, quilombolas e as comunidades tradicionais devem passar por consulta junto aos interessados

antes da decisão do Estado, a fim de assegurar aos povos e comunidades o direito de se manifestar sobre o impacto que sofrerão em relação a decisão administrativa ou legislativa. Assim, a consulta não é uma simples reunião, nem um fim em si mesma: é um instrumento para o diálogo que permite a participação das comunidades indígenas em decisões que afetam seu desenvolvimento e, mesmo, sua permanência no planeta Terra.

194. Portanto, não há que se confundir entre os três institutos: a audiência pública, em regra, é voltada para sociedade civil de modo geral sempre que a atividade modifica o meio ambiente; a oitiva ocorre porque a Constituição Federal assim o determina nos casos de aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas; enquanto a consulta prévia deve ocorrer perante quaisquer medidas administrativas e legislativas suscetíveis de afetar determinado povo indígena ou comunidade tradicional. Nenhuma delas é excluyente: todas são, pois, legalmente obrigatórias.

195. O requisito de consulta prévia implica que essa consulta deva ser realizada antes de tomar-se a medida, ou executar o projeto suscetível de afetar as comunidades, inclusive de medidas legislativas, e que as comunidades afetadas sejam envolvidas o quanto antes no processo. O governo não pode, portanto, autorizar ou conceder licença ao empreendimento antes de consultar, tampouco postergar a consulta para uma etapa posterior à tomada de decisões sobre aspectos essenciais da medida proposta, como tem acontecido no Brasil. O procedimento de planejamento, concessão e licenciamento varia conforme a natureza da medida proposta, havendo trâmites específicos para usinas hidrelétricas, ferrovias, rodovias e exploração mineral, por exemplo. A exigência que a consulta seja “prévia” não autoriza sua postergação, devendo necessariamente ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento e preceder qualquer licença e autorização, sobretudo considerando os momentos em que são tomadas decisões sobre aspectos essenciais da medida proposta, de acordo com cada rito específico de planejamento, concessão e licenciamento. Nesse sentido, o Poder Judiciário tem o papel essencial de zelar para que a incorporação do direito à consulta prévia às instituições e procedimentos domésticos observe os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos. Este é o entendimento da doutrina mais sistemática e sistematizada⁴⁴.

196. Da mesma forma, o Ministério dos Povos Indígenas exarou Nota Técnica (SEI nº 770/2024/MPI) dirigida ao Ministérios dos Transportes e o seu GT de Trabalho sobre a

⁴⁴ SILVA, Liana Amin Lima et al. **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada.** Tukano/São Paulo: ISA - Instituto Socioambiental : Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), 2023, p. 254.

Ferrogrão (Doc. 13), que foi solenemente ignorada, acerca da necessidade de a CLPI ocorrer na fase de planejamento, com os seguintes termos:

76. Para garantir a autoaplicabilidade plena da CLPI, de acordo com os parâmetros da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, para quaisquer medidas administrativas e legislativas que afetem os povos indígenas é necessária a previsão da participação organizada das comunidades nas fases de planejamento, monitoramento e avaliação posterior dos empreendimentos e das políticas que porventura os afetem direta ou indiretamente. Infelizmente, o estado brasileiro ainda não aprovou procedimentos jurídico-administrativos que garantam condições adequadas para a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada, alinhados às particularidades dos protocolos de consulta elaborados pelos povos indígenas, tradicionais e quilombolas.

[...]

79. Sugere-se, então, que as consultas sejam feitas ainda na fase do planejamento, com acompanhamento dos órgãos competentes, considerando que os estudos específicos que avaliam a viabilidade do empreendimento devem prever com a máxima precisão imprevistos e alterações que porventura ocorram no momento da implantação do empreendimento. O cuidado exigido nas consultas demanda também um conhecimento mínimo a respeito dos povos indígenas a serem consultados. Sugere-se, nesse sentido, que sejam contratados profissionais de apoio e intermediação que já atuem no assessoramento aos povos indígenas que serão consultados, pois não são raros os exemplos em que as consultas são feitas sem que as condições específicas, sui generis a cada povo, sejam consideradas. Em adição, para o caso dos grupos indígenas em isolamento voluntário, reforça-se: entende-se que é desejo deles é permanecerem em isolamento, de modo que é prioritária a movimentação do estado para garantir as condições necessárias para que permaneçam conforme desejado. Para tal, também é imprescindível que sejam inicialmente localizados, identificados e protegidos, por meio da proteção integral de seus territórios. E, nesse sentido, o ordenamento fundiário prévio é fundamental.

197. No campo socioambiental, conforme o Ofício nº 1511/2024, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Doc. 14), a posição é considerar “as determinações do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 5ª fase (2023 a 2027), por meio da Comissão Interministerial Permanente, criada pelo Decreto nº 11.367, de 1.º de janeiro de 2023. Nesse sentido, cabe lembrar que o objetivo 11 do referido Plano de Ação consiste em aprimorar a tomada de decisão acerca das grandes obras que incidem sobre a região, fortalecendo a avaliação prévia da viabilidade econômica e ambiental de empreendimentos e implementando uma estratégia de governança do território”. Tanto no campo jurídico indígena quanto socioambiental, o que se tem, neste momento e nos autos, é uma incompletude na posição do Governo Federal que exige a

manutenção da medida cautelar e dos diversos avanços posteriores, que só melhoraram pela atuação do próprio STF nesta ADI.

198. Em que pese o teor Parecer do D. PGR (eDoc. 320) juntado aos autos, frisa-se que há manifestação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão das Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1/2021/6ªCCR/MPF (Doc. 15), que garante o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pelo projeto da Estrada de Ferro 170 (Ferrogrão). O documento ressalta a existência de 48 Terras Indígenas e Áreas de Proteção Ambiental e aponta a falta de consulta como uma violação dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente.

V – DA MEDIDA CAUTELAR

V.I – Continua o descumprimento da medida cautelar

199. Foi proferida medida cautelar nos autos, suspendendo os efeitos da Lei nº 13.452/2017 desde 15 de março de 2021. Em maio de 2023, apesar de ser mantida a suspensão, foi autorizada a análise dos estudos da Ferrogrão, condicionando qualquer execução à autorização judicial. Todavia, há inegável descumprimento da decisão.

200. Nos termos do despacho proferido em 13/06/2024 pelo Superintendente Marcelo Cardoso Fonseca da Superintendência de Concessão da Infraestrutura, constata-se que a EF-170 (Ferrogrão) comporá o Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA de 2025, com previsão de **leilão do empreendimento da Ferrogrão para 2025** (já nos autos, eDoc. nº 299).

201. A determinação para realização de leilão viola diretamente a medida cautelar vigente, que exige que qualquer execução/retomada do projeto Ferrogrão seja precedida de autorização judicial. A previsão de licitação para o ano de 2025 constitui prova explícita de que a medida cautelar está sendo descumprida, o que representa sério risco de supressão da área de conservação ambiental do Parque Nacional do Jamanxim, além de ameaçar a comunidade indígena local.

202. Para piorar, como já bem exposto e fundamentado, a Nota Técnica nº 35/2024 do Departamento de Obras e Projetos da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, anexada pela AGU nos autos, “*de acordo com as diretrizes definidas na atualização dos estudos, ao longo dos 49 km em que a Ferrogrão margeia área contígua ao Parque Nacional do Jamanxim seu traçado*”

encontra-se inteiramente inserido na faixa de domínio da rodovia BR-163 definida na Lei 13.452/2017”.

Contudo, impossível levar adiante o projeto de uma Ferrovia que corta a Amazônia sem a existência de uma Lei que altere uma unidade de conservação. O traçado fundamenta-se em norma cuja eficácia está suspensa por força da cautelar deferida nestes autos. A União, todavia, defende a tese de que a inconstitucionalidade está superada, pois a norma está suspensa pelo Supremo. Todavia, a suspensão da cautelar é justamente em decorrência do indício de inconstitucionalidade. Não há, portanto, presunção de constitucionalidade que decorra da suspensão da norma, conforme tenta argumentar a União.

203. Ao se analisar o item 5. “Alternativas Locacionais do Caderno Socioambiental do EVTEA da Ferrogrão em 2024”, verifica-se que a afirmação de não interferência do novo traçado com o Parque Nacional do Jamanxim não é sustentada tecnicamente por uma análise de geoprocessamento, senão por uma premissa baseada apenas em alegações formais. Em verdade, o que se verifica é que há também **áreas de não sobreposição** entre as faixas de domínio da BR-163 e da Ferrogrão. Apenas isto. Calcula-se uma área de aproximadamente 276 hectares referente exclusivamente à faixa de domínio da Ferrogrão, externa à área referente à faixa de domínio da BR-163. **Trata-se de 276 hectares de área de interferência exclusiva da Ferrogrão no PARNA do Jamanxim** de acordo com o traçado presente no licenciamento ambiental no IBAMA.

204. Ademais, as análises indicaram a existência de uma área de aproximadamente 168 hectares referente à faixa de domínio da Ferrogrão, que se encontra fora da área de 862 hectares excluída do PARNA do Jamanxim pela Lei nº 13.452/2017. Seria necessária, portanto, **uma área adicional de 168 hectares a ser desafetada** do PARNA do Jamanxim para a acomodação da faixa de domínio da Ferrogrão, de acordo com o traçado presente no licenciamento ambiental no IBAMA.

205. Destaca-se que não foi disponibilizado o arquivo *shapefile* do novo traçado da Ferrogrão, como apresentado no Caderno Socioambiental do EVTEA atualizado em 2024. No entanto, as análises empreendidas – a partir do mapeamento com base nas informações disponíveis no processo de licenciamento ambiental no IBAMA – demonstram a necessidade de que sejam realizadas rigorosas análises técnicas de geoprocessamento a partir do “novo” traçado da Ferrogrão. Apenas por meio do geoprocessamento podem afastados os indícios de sobreposição e ser determinado definitivamente: (i) se a totalidade do leito e da faixa de domínio do novo traçado da Ferrogrão encontra-se integralmente sobreposta, ou não, à faixa de domínio da BR-163; (ii) se a totalidade do leito e da faixa de domínio do novo traçado da

Ferrogrão encontra-se integralmente localizada, ou não, no interior da área de 862 hectares desafetada pela Lei 13.452/2017.

V.2 – Da necessária ampliação da cautelar deferida

206. O Ministro da Agricultura, conforme as notícias, Dr. Carlos Fávaro, em SINOP, no dia 24 de abril: “A posição do Governo Lula é clara, a favor da Ferrogrão”. A matéria até já pautou o processo no E. STF: “A expectativa é de que o processo entre em pauta até o final de maio de 2025”⁴⁵.

207. Diante da verificação de que o Projeto Ferrogrão está em plena execução, faz-se imprescindível a ampliação da medida cautelar vigente a fim de garantir efetividade ao posicionamento exarado por este Eg. Supremo Tribunal Federal.

208. Dessa forma, apesar do Parecer do E. PGR (eDoc. 320), faz-se prudente suspender (até que ocorra a finalização de todos os procedimentos administrativos relacionados ao Projeto da Ferrogrão) qualquer procedimento de licenciamento ambiental da EF-170 e da proposta de concessão em tramitação no Ministério de Transportes e seus órgãos vinculados (ANTT e INFRA S.A), incluindo-se, por certo, a realização de Leilão da Ferrogrão.

74

VI – CONCLUSÃO E PEDIDOS

209. A análise apresentada observou informações públicas disponíveis a respeito do traçado da Ferrogrão, considerou os estudos anteriores, assim como informações disponíveis a respeito da faixa de domínio da BR-163 e da Ferrogrão, constantes nos estudos do Governo federal, e considerou, da mesma forma o Parecer do PGR, tudo já amplamente debatido.

210. Da mesma forma, apresentou documentos e estudos que comprovam a informação. Dentre eles se destaca a avaliação da tese de que o novo traçado da Ferrogrão se encontra inteiramente localizado no interior da faixa de domínio da BR-163 e, portanto, não interferiria nos limites do PARNA do Jamanxim. Provamos e comprovamos que, no EVTEA atualizado da Ferrogrão, em 2024, isto é um “drible”, uma informação que não resiste aos fatos. Não há sustentação técnica baseada em análise de geoprocessamento para a referida tese, e que as alegações para a tese, apresentadas no Caderno Socioambiental

⁴⁵ MILÉSKI, Jamerson. ‘Qual governo não cuidou da Ferrogrão?’, indaga ministro. CG Notícias. 29 Abr. 2025. Disponível em: <https://www.gcnoticias.com.br/geral/qual-governo-nao-cuidou-da-ferrograo-indaga-ministro/204726096>. Acesso em 2 Mai. 2025.

atualizado e ecoadas pela Advocacia Geral da União, baseiam-se em uma premissa equivocada de que a área de aproximadamente 862 hectares excluída pela Lei 13.452/2017, correspondente a uma faixa de largura entre 120 a 300 metros, trata exclusivamente dos “limites da faixa de domínio da BR-163”, e que a referida norma “regularizou” a faixa de domínio da BR-163, já previamente excluída dos limites do PARNA do Jamanxim. Argumento que não se sustenta ante às evidências técnicas apresentadas.

211. Destacamos ainda que, por força de decisão exarada pelo ministro relator da ADI 6.553, Alexandre de Moraes, em juízo cautelar no dia 15 de março de 2021, a Lei 13.452/2017 teve sua vigência suspensa. Dessa forma, seria juridicamente impossível que a área delimitada no texto normativo seja considerada como referencial para a delimitação da faixa de domínio, seja da EF-170, seja da BR-163.

212. Admitimos que a única forma de comprovação da tese de não interferência do novo traçado da Ferrogrão no Parque Nacional do Jamanxim se dá pela análise técnica de geoprocessamento pelos órgãos competentes, como o ICMBio e o IBAMA, com fins de verificar se o novo traçado da Ferrogrão permite a sobreposição integral entre a faixa de domínio da Ferrogrão e a faixa de domínio da BR-163, esta estabelecida conforme as informações disponibilizadas pelo DNIT e constantes no processo de licenciamento ambiental no IBAMA.

213. Finalmente, cumpre ressaltar que a viabilidade da proposição de incluir a Ferrogrão na mesma faixa de domínio da BR-163 terá que ser avaliada pelo IBAMA no âmbito do processo de licenciamento ambiental, pois ainda que se demonstre como uma opção locacional possível teoricamente, poderá vir a se demonstrar inexecutável operacionalmente.

214. Por fim, sugere-se o encaminhamento dos autos para o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC deste Supremo Tribunal Federal, com a devida supervisão do gabinete de Vossa Excelência, a fim de que haja o aprofundamento sobre as questões fático-jurídicas que envolvem a matéria e seja propiciada a realização de solução dialogada, proporcionando ambiente para o efetivo debate, já que agora será estabelecido em ambiente imparcial. Inclusive, trata-se de medida que viabiliza o monitoramento desta Corte sobre a matéria, além de resguardar a efetividade da medida cautelar vigente e de eventuais futuras determinações judiciais.

215. Considerando o caráter estruturante dado à presente ADI e a necessidade de aprofundamento das circunstâncias de fato e da coleta de informações, nos termos do art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999 e dos arts. 13, XVII, e 154, III, parágrafo único, do Regimento Interno desse e. Supremo Tribunal Federal, sugere-se posteriormente a realização de

audiência pública, tal como já foi realizado por esse e. Supremo Tribunal Federal em outras ações complexas sobre a temática socioambiental, como, por exemplo, nos autos da ADI nº 4.901 e ADC nº 42 (Código Florestal); ADPF nº 708 (Fundo Clima) e ADO nº 59 (Fundo Amazônia).

216. Pede-se a juntada de toda a documentação, bem como dos substanciais estudos oferecidos a esta C. Corte, como parte integrante desta manifestação, que merecem ainda mais e melhores aprofundamentos, diante da necessidade do diálogo e de sua solução.

217. Tanto o autor quanto o *amicus curiae* reiteram o fundamento jurídico-constitucional apresentado na petição inicial para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 758/2016.

Ante o exposto, requer-se:

- a. A ampliação da medida cautelar com a suspensão de todo procedimento de licenciamento ambiental da EF-170 (em toda a administração pública federal) e da proposta de concessão em tramitação no Ministério de Transportes e seus órgãos vinculados (ANTT e INFRA S.A), incluindo a realização de Leilão da Ferrogrão em 2025;
- b. A determinação para a disponibilização de todos os estudos e pareceres referentes ao projeto que foram realizados pelos órgãos públicos, tanto pelo Ministério dos Transportes e seus órgãos, como para os demais Ministérios – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – incluindo o IBAMA e o ICMBio, Ministérios dos Povos Indígenas – incluindo a FUNAI, Casa Civil da Presidência da República, dentre outros relacionados ao tema, de forma a cessar esta mitigação de informações e dados técnicos;
- c. O encaminhamento dos autos para o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC do STF, indicando-se, ainda, a realização de audiência pública para oitiva de especialistas, tudo sob o comando do Relator.

E que, ao fim e ao cabo, em caso de outra determinação, a reiteração do pedido de ingresso desta ação, para que se julgue procedente o mérito e seja pronunciada a nulidade da Medida Provisória 758/2016, convertida na Lei 13.452/2017.

Termos em que, pede-se deferimento.

Brasília-DF, 2 de maio de 2025.

RAPHAEL SODRÉ CITTADINO

OAB/DF 53.229

BRUNA DE FREITAS AMARAL

OAB/DF 69.296

GLADYS NASCIMENTO

OAB/DF 13.022

MELILLO DINIS DO NASCIMENTO

OAB/DF 13.096