



Número: **1005844-03.2025.4.01.3902**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Santarém-PA**

Última distribuição : **31/03/2025**

Valor da causa: **R\$ 500.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Terras Indígenas, Recursos Hídricos, Obras Públicas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (REQUERENTE)				
DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES (REQUERIDO)				
ESTADO DO PARÁ (REQUERIDO)				
FUNDACAO NACIONAL DO INDIO (TERCEIRO INTERESSADO)				
UNIÃO FEDERAL (TERCEIRO INTERESSADO)				
CONSELHO INDIGENA TAPAJOS E ARAPIUNS (AMICUS CURIAE)				
FEDERACAO DAS ORGANIZACOES E COMUNIDADES TRADICIONAIS DA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJOS (AMICUS CURIAE)				
CONSELHO INDIGENA TUPINAMBA DO BAIXO TAPAJOS (AMICUS CURIAE)				
CONSELHO INDIGENISTA MISSIONARIO CIMI (AMICUS CURIAE)				
ORGANIZACAO DAS ASSOCIACOES DA RESERVA EXTRATIVISTA TAPAJOS ARAPIUNS (AMICUS CURIAE)				
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE (TERCEIRO INTERESSADO)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2201592733	02/08/2025 23:01	P_CONTESTAÇÃO_2749447200 EM 02/08/2025 23:01:03	Contestação	Polo passivo



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO
SUBNÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA EM INFRAESTRUTURA DO NÚCLEO DE
REGULAÇÃO DA 1ª REGIÃO

EXMA. SRA. JUÍZA FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL DA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM.

Ref. Proc. nº 1005844-03.2025.4.01.3902

Ação Civil Pública

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Requeridos: ESTADO DO PARÁ e DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA
DE TRANSPORTES – DNIT

O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, já identificado nos autos do Processo em epígrafe, representada judicialmente pela Procuradoria Geral Federal, nos termos da Lei nº 10.480, de 02/07/2002, por sua Procuradora *in fine* assinada, em cumprimento à Citação, com registro de ciência em **11/07/2025**, considerando o prazo em dobro, nos termos do art. 183, do CPC, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., oferecer, tempestivamente, **CONTESTAÇÃO** à ação em epígrafe, pelos fatos e fundamentos que seguem:

DOS FATOS

Inicialmente, o MPF ingressou com pedido de TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE, pelo rito dos arts. 303 e 304 do CPC, objetivando suspender a execução de atividade de dragagem no rio Tapajós, no trecho situado entre os municípios de Santarém e Itaituba, autorizada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS) no bojo da Autorização nº 5776/2025, em favor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), até que seja feita a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé a indígenas, extrativistas, pescadores(as) artesanais, ribeirinhos(as), quilombolas e outras populações tradicionais potencialmente impactados(as), observado o protocolo de consulta por



eles(as) elaborados ou a forma própria de deliberação interna, bem como o devido estudo prévio de impacto ambiental, com inclusão do estudo de impacto climático.

O MPF requereu liminarmente:

a) seja imediatamente suspensa a Autorização concedida ao DNIT pelo SEMAS, de nº 5776/2025, até que seja realizado o estudo de impacto ambiental e, no EIA/RIMA, sejam realizados estudos dos componentes quilombolas (ECG) e indígena (ECI);

b) determinar que o Estado do Pará não emita nenhuma licença ou autorização ambiental, ou outra espécie, que envolva a hidrovia do Tapajós, principalmente, para fins de dragagem, entre Santarém e Itaituba, até que sejam realizados os estudos já e consultas já referidos.

Foi designada audiência de conciliação em 08/05/2025, às 14h e 30min, de forma híbrida.

Após as deliberações, as partes entabularam as seguintes providências pré-conciliatórias: **a)** necessidade de emenda da inicial para incluir o IBAMA e o ICMBio na ação, na posição processual que o autor da ação entenda processualmente pertinente e **b)** na eventual necessidade de nova dragagem emergencial no Rio Tapajós, o DNIT e o Estado do Pará se comprometem-se a comunicar os órgãos ambientais (IBAMA e ICMBio) e as comunidades tradicionais acerca da intervenção;

Durante a audiência, esse MM. Juízo, ressaltando a necessidade de deliberação imediata acerca do pedido de tutela provisória antecedente, com vistas à propositura da ação principal, e sem prejuízo da continuidade do ambiente autocompositivo, INDEFERIU o pedido de TUTELA formulado, nos seguintes termos:

"Tendo em vista que se trata de procedimento de tutela antecipada antecedente e sem prejuízo da continuidade das tratativas iniciadas neste ato, conforme audiência de conciliação designada para o dia 02/06/2025, às 14:30hrs, passo a análise dos pedidos formulados:

No tocante ao primeiro pedido liminar, referente à suspensão da Autorização n. 5776/2025, diante da interrupção das atividades de dragagem realizadas no Rio Tapajós em razão do término do período de estiagem, o Ministério Público Federal manifestou-se pela perda do interesse no pedido, motivo pelo qual deixo de apreciá-lo.

Quanto ao item 'b', o pedido é no sentido de impor obrigação de não fazer ao estado do Pará, a fim de que não emita licença ou autorização ambiental, ou outra espécie de ato, que envolva a hidrovia Tapajós, principalmente para fins de dragagem, entre Santarém e Itaituba, até a realização de EIA/RIMA e consulta aos indígenas e comunidades tradicionais, nos seguintes termos:

'(b.1) o estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) para licenciamento da referida hidrovia, cuja dragagem é parte intrínseca da operação, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

(b.1.1) no EIA/RIMA, a realização do estudo dos componentes quilombolas (ECG) e indígenas (ECI), sempre que o território tradicional estiver localizado a 10 km de distância do empreendimento e, independentemente disso, a solicitação de manifestação dos órgãos locais da Funai e do Incra no início do processo, a fim de que tais autarquias informem outros territórios potencialmente impactados para além dessa distância;

(b.1.2) no EIA/RIMA, ou antes da renovação da licença de operação da hidrovia do Tapajós, a realização de estudo de impacto climático, considerando os impactos cumulativos e sinérgicos destas obras de infraestrutura, a fim de estabelecer



condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX);

(b.2) a partir dos estudos do item a.1 e a.1.1 e outros diagnósticos, a realização de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé aos indígenas, extrativistas, pescadores(as) artesanais, ribeirinhos(as), quilombolas e outras populações tradicionais potencialmente impactados(as) pela dragagem do rio Tapajós, no trecho compreendido entre os municípios de Santarém e Itaituba, observado o protocolo de consulta por eles(as) elaborados ou a forma própria de deliberação interna, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a partir dos seguintes parâmetros:

(b.2.1) a consulta deve ser necessariamente realizada antes da licença prévia;

(b.2.2) a consulta prévia é instrumento jurídico autônomo e não é suprida por audiências públicas, consultas públicas ou deliberações em conselhos gestores consultivos, deliberativos;

(b.2.3) a consulta deve realizar os protocolos existentes e, na sua ausência, deve ser elaborado plano de consulta, em conjunto com a comunidade tradicional;

(b.2.4) a consulta deve ser realizada pelo órgão licenciador, não pela empresa interessada;

(b.2.5) a consulta deve ser realizada não somente antes da licença prévia, mas também antes da licença de instalação, da licença de operação e da renovação da licença de operação;

(b.2.6) o direito de consulta independe da demarcação oficial das terras indígenas, quilombolas ou tradicionais'.

Pois bem. Nessa etapa processual, a partir das informações até então coligidas aos autos, e também na presente audiência, não verifico, à luz do art. 300, caput, do CPC/15, o atendimento dos requisitos necessários à concessão da tutela pretendida. Explico.

Inicialmente, em razão dos esclarecimentos prestados pelo DNIT e pelo estado do Pará, no sentido de que: i) a dragagem objeto da Autorização n. 5776/2025 deu-se em caráter emergencial, devido ao período de estiagem, que provocou a redução do nível das águas do rio Tapajós, com comprometimento da segurança de sua navegabilidade; ii) a dragagem foi feita apenas em caráter de manutenção e em pontos considerados críticos, com vistas a manter a profundidade adequada do rio, a fim de garantir sua navegabilidade; iii) as atividades de dragagem cessaram com o advento das chuvas, que equalizaram o nível das águas fluviais; iv) o procedimento de licenciamento ambiental para a realização de dragagens no rio encontra-se em curso, nos termos do Plano Anual de Dragagens de Manutenção Aquaviária (PADMA).

Diante do cenário emergencial, associado ao curso do procedimento de licenciamento ambiental, não vislumbro, por ora, a probabilidade do direito alegado, por entender que não há amparo normativo para determinar a observância, pelo Poder Público, de todas as etapas previstas em lei para a concessão de licenciamento em caráter ordinário como condição sine qua non para adoção de medida emergencial que, ao fim e ao cabo, buscam preservar a segurança da navegabilidade – e das próprias águas – do Tapajós.

Do mesmo modo, não identifico o perigo da demora no caso concreto, uma vez que, conforme salientado, as atividades de dragagens que motivaram a tutela cessaram e não há, nos termos informados pelo DNIT, procedimento em curso para a realização de novas intervenções no rio. Por outro lado, a concessão da tutela nos moldes almejados, com vistas a obstar a emissão de 'licença, autorização ambiental, ou outra espécie, que envolva a hidrovia do Tapajós' poderia ensejar dano ambiental maior, diante da impossibilidade de atuação do Poder Público, antes de cumpridas todas as etapas pormenorizadas pelo autor, em eventual caso fortuito ou força maior.

Ante o exposto, INDEFIRO o pedido de tutela formulado.

Determino a emenda da inicial no prazo legal, nos termos do art. 303, § 6º do CPC, oportunidade em que, nos termos debatidos na presente audiência, deverá ser considerado pelo autor a intervenção do IBAMA e do ICMBio na demanda.



À luz do art. 138 do CPC, tendo em vista a relevância e a repercussão do caso, presente a representatividade adequada, determino o ingresso no feito das comunidades tradicionais presentes neste ato, na condição de amigo da corte'.

As partes já saem intimadas para nova audiência conciliatória, no dia 02/06/2025, às 14:30 hrs.

INTIMEM-SE".

Inconformado, o MPF interpôs agravo de instrumento nº 1016216-77.2025.4.01.0000, com pedido de tutela recursal (pendente de apreciação).

Em nova audiência de conciliação realizada em 02/06/2025, diante da ausência de consenso, foi proferido o seguinte despacho:

"CITEM-SE os réus para, se assim desejarem, apresentarem suas defesas, no prazo legal. INTIMEM-SE o IBAMA, o ICMBio e a FUNAI para se manifestarem, no processo de defesa, sobre o eventual interesse em intervir no feito. Após, retornem-me os autos conclusos".

Deliberou-se, ainda, que o DNIT e o Estado do Pará devem apresentar, no prazo da defesa, manifestação indicando e descrevendo as etapas já cumpridas e as ainda previstas para a conclusão do processo de licenciamento ambiental, com as respectivas estimativas de prazos para cada uma delas.

Por fim, foi acolhido o pedido de retificação da ata da audiência anterior para esclarecer que o compromisso firmado pelas autoridades públicas foi de comunicar ao juízo, e não diretamente as comunidades, sobre eventual necessidade de nova dragagem emergencial, sem prejuízo da realização de consulta livre, prévia e informada, se assim for viável, no caso concreto.

O MPF apresentou aditamento à inicial, requerendo:

(a) a concessão da tutela de urgência já requerida, nos termos do item “b” da petição inicial da tutela antecedente:

"(b) liminarmente, a concessão de tutela de urgência antecipada, nos termos dos arts. 300, 303 e 304 do CPC, a fim de determinar obrigação de não fazer ao Estado do Pará para que não emita nenhuma licença ou autorização ambiental, ou outra espécie, que envolva a hidrovia do Tapajós, principalmente para fins de dragagem, entre Santarém e Itaituba, até que seja realizado(a):

(b.1) o estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) para licenciamento da referida hidrovia, cuja dragagem é parte intrínseca da operação, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

(b.1.1) no EIA/RIMA, a realização do estudo dos componentes quilombolas (ECG) e indígenas (ECI), sempre que o território tradicional estiver localizado a 10 km de distância do empreendimento e, independentemente disso, a solicitação de manifestação dos órgãos locais da Funai e do Incra no início do processo, a fim de que tais autarquias informem outros territórios potencialmente impactados para além dessa distância;

b.1.2) no EIA/RIMA, ou antes da renovação da licença de operação da hidrovia do Tapajós, a realização de estudo de impacto climático, considerando os impactos cumulativos e sinérgicos destas obras de infraestrutura, a fim de estabelecer condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX);



(b.2) a partir dos estudos do item a.1 e a.1.1 e outros diagnósticos, a realização de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé aos indígenas, extrativistas, pescadores(as) artesanais, ribeirinhos(as), quilombolas e outras populações tradicionais potencialmente impactados(as) pela dragagem do rio Tapajós, no trecho compreendido entre os municípios de Santarém e Itaituba, observado o protocolo de consulta por eles(as) elaborados ou a forma própria de deliberação interna, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a partir dos seguintes parâmetros:

(b.2.1) a consulta deve ser necessariamente realizada antes da licença prévia;

(b.2.2) a consulta prévia é instrumento jurídico autônomo e não é suprida por audiências públicas, consultas públicas ou deliberações em conselhos gestores consultivos, deliberativos;

(b.2.3) a consulta deve realizar os protocolos existentes e, na sua ausência, deve ser elaborado plano de consulta, em conjunto com a comunidade tradicional;

(b.2.4) a consulta deve ser realizada pelo órgão licenciador, não pela empresa interessada;

(b.2.5) a consulta deve ser realizada não somente antes da licença prévia, mas também antes da licença de instalação, da licença de operação e da renovação da licença de operação;

(b.2.6) o direito de consulta independe da demarcação oficial das terras indígenas, quilombolas ou tradicionais."

(b) a inversão do ônus da prova, inclusive quanto ao pedido de condenação por danos morais coletivos, de acordo com o princípio da precaução ambiental, conforme entendimento consolidado na Súmula 618 do Superior Tribunal de Justiça;

(c) a intimação do IBAMA, ICMBio e FUNAI para, querendo, ingressarem no feito na qualidade de terceiros interessados, desde que adotadas cautelas quanto ao risco de conflito de interesses, tendo em vista que essas autarquias federais são representadas pelo mesmo órgão que o DNIT, a Procuradoria Federal Especializada (PFE);

(d) a concessão de ampla publicidade ao processo, a fim de possibilitar o conhecimento e a participação pelos povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente impactados, inclusive mediante divulgação na internet, intimação da Defensoria Pública da União (DPU) e realização de audiência pública, atendendo ao Enunciado nº 15 da I Jornada de Justiça Climática e Transformação Ecológica;

(e) que na audiência de instrução seja garantida a possibilidade de oitiva de lideranças e representantes dos povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados pelas obras de dragagens do DNIT, independentemente da designação e nomeação dessas lideranças em ato formal anterior;

(f) a produção de todas as provas admitidas em direito, especialmente a juntada de documentos, oitiva de testemunhas, realização de perícia técnica e inspeção judicial;

(g) ao final da instrução processual, a confirmação das obrigações de fazer requeridas na tutela de urgência e a condenação dos réus à obrigação solidária de indenizar por danos morais coletivos, no valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais); e,

(h) a reserva de parte da indenização por danos morais coletivos ao financiamento de projetos sociais, ambientais e culturais voltados às comunidades tradicionais impactadas, de acordo com provocação de suas instituições próprias, sob supervisão do MPF e do Judiciário.



Vieram os autos para citação da entidade pública.

DA IMPOSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

A possibilidade de inversão do ônus da prova em ação civil pública de cunho ambiental advém da integração dos diplomas consumerista e civil público, que, em conjunto, formam o sistema processual coletivo, isso porque a previsão que permite essa inversão está prevista em norma processual presente no Código de Defesa do Consumidor.

O MPF postula a inversão do ônus da prova, não demonstrando, contudo, a presença dos requisitos necessários para tal inversão probatória, previstos no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, a saber: a) verossimilhança das alegações; b) demonstração da hipossuficiência da parte autora, vide o dispositivo em sua íntegra:

“VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;”

No caso em tela não se verifica a verossimilhança das alegações com relação ao DNIT, sendo incabível a inversão.

Além disso, o Ministério Público, neste caso, não é, de forma alguma, parte hipossuficiente. Os poderes que lhe foram conferidos pela Constituição Federal, notadamente em seu art. 129, e na Lei Complementar nº 75/93, especialmente nos arts. 7º, 8º e 38, afastam qualquer cogitação de uma parte hipossuficiente a merecer a inversão do ônus de provar a responsabilidade do DNIT.

Dessa maneira, o pedido de inversão do ônus da prova formulado pelo MPF deve ser indeferido, na medida em que não demonstrou a presença dos requisitos legais.

DA VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA QUE ESGOTE O OBJETO DA AÇÃO

O ordenamento traz limitações específicas às antecipações de efeito da tutela em desfavor da Fazenda Pública (Leis 8.437/1992, 9.494/1997 e 12.016/2009).

A propósito, confira-se a previsão de tal obstáculo no § 3º do artigo 1º, da Lei nº 8.437/1992, extensível às tutelas antecipadas por força do art. 1º da Lei nº 9.494/97:

“Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

(...)

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.”



Recorde-se, neste ponto, que qualquer controvérsia acerca da constitucionalidade dos dispositivos legais transcritos ao norte já foi definitivamente sepultada no julgamento da ação declaratória de constitucionalidade nº 4 pelo Supremo Tribunal Federal, da qual irradia efeito vinculante.

Com efeito, o deferimento da tutela provisória requerida representará a concessão do próprio provimento final requerido, tornando inócua qualquer manifestação judicial posterior.

Isso é evidente porque todo o pleito autoral seria contemplado com a concessão da tutela provisória concedida, esvaziando o interesse da parte autora no eventual prosseguimento do feito, que poderá culminar com a revogação da referida medida.

Dessa forma, tendo em vista os aludidos dispositivos que proíbem a concessão de tutela provisória que esgotem o conteúdo da demanda, requer-se o indeferimento do pedido de tutela provisória.

DO INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

DA IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA INICIAL

O Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA), balizado pela Instrução Normativa nº 04/2021, é um programa anual de intervenções que visa executar as obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção das hidrovias, compreendendo a remoção do material submerso, derrocamento do leito ou a construção de guias correntes para garantir segurança e previsibilidade ao usuário durante a navegação nas vias brasileiras.

Essas atividades visam proporcionar um nível de confiabilidade para as hidrovias compatível com a sua importância econômica. Além disso, possibilita uma maior segurança do usuário pela minimização dos riscos de balseiros e bancos de sedimentos, providenciando uma manutenção de calado e previsibilidade de navegação durante os meses.

Contudo, diante do estado de criticidade das condições de navegabilidade no Rio Tapajós e da falta de tempo hábil para condução de um procedimento licitatório, foi necessária a atuação emergencial por parte da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ que instaurou o processo (SEI nº 50600.034473/2024-03) para a contratação emergencial da empresa para executar os serviços de dragagem manutenção; e o processo SEI 50600.035306/2024-71, para a contratação emergencial da empresa para realizar a supervisão dos serviços a serem executados. As ações da DAQ foram subsidiadas por meio da Nota Técnica nº 183/2024/COVIAS/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (19202226), que tem por objetivo expor a SITUAÇÃO CRÍTICA de navegabilidade que se encontrava a Hidrovia do Tapajós (HN-106), entre Itaituba/PA a Santarém/PA.

Em concomitância, a SRE - DNIT/PA deu origem ao processo SEI nº 50602.002470/2024-82, para a contratação emergencial de empresa com serviços e quantitativo compatível com o nível de intervenção necessária para recuperar as condições mínimas de navegabilidade no referido trecho da HN-106 (Hidrovia do Rio Tapajós). Quanto a este processo, destacam-se as seguintes situações:



A SRE - DNIT/PA enviou à DAQ e à DG, para prosseguimento dos trâmites administrativos relativos a contratação, por dispensa de licitação, os documentos referentes ao Relatório Estimativas - Pré-projeto, Orçamento e Termo de Referência da Execução da Obra, no valor revisado de R\$ 78.433.377,87 (setenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e três mil, trezentos e setenta e sete reais e oitenta e sete centavos), além do Orçamento e Termo de Referência da Supervisão, no valor revisado de R\$ 6.363.105,57 (seis milhões, trezentos e sessenta e três mil, cento e cinco reais e cinquenta e sete centavos).

Diante disso, a COVIAS elaborou a Nota Técnica nº 209/2024/COVIAS/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI nº 19551076), que realizou a análise técnica da Planilha Orçamentária encaminhada pela SRE - PA, que trouxe o entendimento de que a proposição de um canal de mão dupla (516 m) trazida pela Superintendência, trata-se de uma dragagem de implantação, e que estes serviços não poderiam ser executados pelo instrumento (dispensa de licitação) em epígrafe, mas sim, deveriam ser contratados por meio do rito ordinário (a realização de uma licitação na íntegra), descaracterizando o serviço emergencial de manutenção.

Tal entendimento foi corroborado pela DAQ que encaminhou à SRE-DNIT/PA, o Ofício nº 227406 (SEI nº 19566489), de que os parâmetros a serem utilizados no empreendimento, para uma obra emergencial, é aquele realizado pela COVIAS consubstanciado no Termo de Referência E-05/2024-2 (SEI 19313106) e o Orçamento Emergencial Rio Tapajós – V2 (SEI nº 19127674), no valor de R\$ 34.387.775,01 (trinta e quatro milhões, trezentos e oitenta e sete mil setecentos e setenta e cinco reais e um centavo), para a instauração da contratação no referido trecho que previa a dragagem em 07 passos críticos, conforme andamento decorrido no processo supracitado, SEI 50600.034473/2024-03.

Portanto, diante da duplicidade que tratavam os objetos das contratações propostos pela SRE-PA e DAQ e, considerando ainda que o rito emergencial só poderia ser tratado no processo instruído pela Diretoria, a condução do processo para contratação de execução de dragagem foi avocado pela DAQ conforme se observa na análise apresentada na Nota Técnica nº: 30/2024/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (19689440) que concluiu:

"Por fim, se faz necessária a Avocação de Competência ao Diretor de Infraestrutura Aquaviária, para contratar por meio de dispensa de licitação a empresa para execução dos serviços emergenciais de dragagem de manutenção na Hidrovia do Rio Tapajós. Transferindo tais competências da SRE para a Sede, no propósito de trazer regularidade entre os processos em duplicidade, que antes corriam concomitantes."

Neste diapasão, foi dada continuidade a contratação de empresas em caráter emergencial para dragagem dos passos críticos no Rio Tapajós conforme o SEI 50600.034473/2024-03. Foram convidadas 05 (cinco) empresas, conforme os Ofícios (SEI nº 19327682, 19328143, 19328194, 19328225 e 19328309) para apresentação de cotações de preços para contratação direta de empresa, com dispensa de licitação. Sagrou-se vencedor o Consórcio FPM - TAPAJÓS composto pelas empresas F.F.L SINALIZAÇÃO; PETCON CONSTRUÇÃO, GERENCIAMENTO LTDA; e MENG ENGENHARIA COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.

O objeto contratado era referente a "Contratação emergencial de empresa especializada para execução dos serviços de execução de Dragagem Emergencial de Manutenção Aquaviária da Hidrovia do Rio Tapajós (HN-106), compreendendo o trecho situado entre os municípios de Santarém/PA e Itaituba/PA, no Estado do Pará", que se deu por meio do Contrato



nº 841/2024 (SEI nº 19795184) no valor de R\$ 32.663.096,49 (trinta e dois milhões, seiscentos e sessenta e três mil noventa e seis reais e quarenta e nove centavos).

Em 02/10/2024, foi enviado o OFÍCIO Nº 190695/2024/COVIAS/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI Nº 19107728) para a Capitania Fluvial de Santarém (CFS) contendo o Requerimento de Pedido Preliminar de dragagem para o trecho situado entre as cidades de Santarém-PA e Itaituba-PA, cumprindo os procedimentos previstos na Norma da Autoridade Marítima 303/DPC (NORMAM-303). Isso foi respondido pelo Ofício nº 3/CFS-MB (SEI nº 20021181), de 09/01/2025, onde a CFS informou que havia suspenso a análise do referido processo em virtude da Recomendação nº 11/2024 do Ministério Público Federal (SEI 19013260), datada de 17/09/2024.

Da mesma forma foi encaminhado o OFÍCIO Nº 243584/2024/DAQ/DNIT SEDE (SEI 19771750) para Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) informando da necessidade da dragagem emergencial da Hidrovia do Tapajós.

Em 15/01/2025, foi enviado o OFÍCIO Nº 8507/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI 20021237) para o Comando do 4º Distrito Naval em Belém-PA, explicando a importância da realização da dragagem emergencial, reforçando o Pedido Preliminar de Dragagem já enviado e solicitando a autorização para realização da obra. A resposta veio pelo Ofício nº 50-11/Com4ºDN-MB (SEI 20395920) dizendo que a análise do novo pedido somente seria possível com a apresentação da anuência da Procuradoria da República no município de Santarém, responsável pela recomendação de suspender o trâmite de processo ou ato administrativo relacionado à Hidrovia do Tapajós.

Em 24/01/2025, foi realizada uma reunião entre o corpo técnico do DNIT e a FUNAI, conforme Ata de Reunião (SEI nº 20262715), onde foi apresentado o escopo do empreendimento e as tratativas junto ao Órgão Ambiental para a obtenção da Autorização da Dragagem.

Foi recebida Carta da AMPORT nº 03/2025 (SEI 20304909), de 03/02/2025, enviada para o Comando do 4º Distrito Naval, complementando nosso Ofício 8507/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI 20021237) contendo esclarecimentos acerca da necessidade de dragagem do rio Tapajós, quer de forma ordinária, quer de forma emergencial.

Em 13/02/2025 foi encaminhado para a Capitania Fluvial de Santarém, em complemento ao Pedido Preliminar de Dragagem, e conforme previsto na NORMAM-303, Requerimento (SEI nº 20304927) para solicitar o início das obras de dragagem emergencial.

A ordem de início dos serviços (SEI nº 19795192) foi dada a partir de 13/12/2024, apesar disso, para o início de fato das atividades de dragagem por parte do consórcio executor era necessário a obtenção da autorização do órgão ambiental, SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEMAS/PA, que só ocorreu no dia 12/02/2025 por meio da Autorização Ambiental 5776/2025 (SEI nº 20578446) com validade de 1 ano.

Dessa forma, destaca-se que após a emissão da autorização ambiental foi realizada a visita in loco para vistoria das atividades pela equipe da SEMAS/PA acompanhadas pelo DNIT, entre os dias 18 a 21 de fevereiro de 2025 conforme o Relatório Visita Técnica (20541382).



Os documentos apresentados no projeto de dragagem inicial pela DAQ previam 07 passos críticos os quais foram solicitados junto ao órgão ambiental, contudo, por meio de sua supracitada Autorização Ambiental, fora autorizada a execução dos serviços de dragagem em apenas 03 passos críticos, sendo eles, no sentido jusante - montante: (i) Amorim; (ii) Itapaiúna; e (iii) Monte Cristo.

Assim, o início dos serviços se deu a partir da data de emissão da autorização ambiental (12/02/2025) e por outro lado, a execução dos serviços foi paralisada conforme a Ordem de Paralisação/Suspensão (SEI nº 20529815), assinada em 14/03/2025, justificada por meio do aumento das chuvas e consequentemente nos níveis da lâmina d'água registrada nas réguas do Rio Tapajós conforme a Nota Informativa 831/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI nº 20529333):

"Diante desse cenário, essa Gestão do contrato, entende que não há necessidade de se prosseguir com a autorização concedida por meio da Ordem de Início de Serviços (SEI 19795192), visto que a viabilidade da operação se encontra comprometida em detrimento da obtenção do calado mínimo de navegação desejado em todo o trecho do rio Tapajós e da tendência natural de aumento desse nível em função do período atual."

A obra foi paralisada, nos termos da Ordem de Paralisação (Sei nº 21055343), assinada em 14/03/2025, em face do aumento das chuvas e o consequente aumento nos níveis da lâmina d'água registrada nas réguas do Rio Tapajós. Neste sentido, as extremidades de montante (Itaituba) e jusante (Santarém) do trecho objeto de dragagem, apresentaram no dia 10/03/2025, níveis de lâmina d'água que, por si só, já viabilizam a navegação segura.

Os níveis d'água associados à hidrovia foram coletados através do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), disponível em <https://www.snirh.gov.br/hidrotelemetria>.

Em consonância com os dados apresentados pelo SNIRH, em 13/03/2025, a estação fluviométrica de Itaituba, a qual apresenta Nível de Redução (NR) estabelecido pela Marinha do Brasil no valor de 2,27m (F-43 – 4382B – 001/82), apresenta Nível d'Água (NA) na cota 7,92m. Portanto, apresenta coluna d'água, já reduzida, com 5,65m, de modo que a operação de dragagem, que busca o calado mínimo estabelecido para navegação (5,00m), encontra-se superada.

De igual modo, para a estação fluviométrica de Santarém, a qual apresenta NR estabelecido pela Marinha do Brasil no valor de 0,97m (F-43 – 4103B – 002/07), apresenta Nível d'Água (NA) na cota 6,01m. Resultando, portanto, em coluna d'água, já reduzida, com 5,04m, de modo que a operação de dragagem, que busca o calado mínimo estabelecido para navegação (5,00m), encontra-se superada.

Desse modo, não há mais que se falar em execução de Dragagem Emergencial de Manutenção Aquaviária da Hidrovia do Rio Tapajós (HN-106).

O Plano Anual de Dragagem de Manutenção - PADMA do rio Tapajós é uma obra localizada em sua integralidade no estado do Pará.

Devido a isto, para o licenciamento ambiental do PADMA do rio Tapajós, a Superintendência Regional do DNIT do estado do Pará enviou Carta Consulta (SEI nº 18289737)



à SEMAS - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará solicitando informações sobre o rito a ser seguido.

Em resposta, a SEMAS emitiu o Termo de Referência (SEI nº 21195662) definindo o rito a ser seguido e especificando quais os estudos e documentos serão necessários para o licenciamento da atividade.

Neste Termo de Referência, solicita-se a elaboração de Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA).

No Termo de Referência (TR) estão previstos uma série de estudos ambientais relacionados aos meios físico, biótico e socioeconômico. Ainda neste sentido, observa-se que o TR também prevê a realização de consultas públicas, o levantamento das populações tradicionais e, exige a indicação de medidas de mitigação dos possíveis impactos ambientais.

DA SITUAÇÃO ATUAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A fase atual para obtenção do licenciamento está em processo preparatório para a contratação de empresa especializada na realização dos estudos ambientais em atendimento a este Termo de Referência (SEI nº 21195662). Dessa forma, o processo 50600.008606/2025-69 foi criado especificamente para este fim e se encontra em estágio preparatório para a realização de licitação.

Para a emissão da Autorização Ambiental do PADMA do rio Tapajós, não houve, em nenhum momento, a exigência da elaboração de um EIA/RIMA. Considerando o Termo de Referência (SEI nº 19135592) apresentado pela SEMAS, foi solicitada a elaboração do Relatório de Controle Ambiental - RCA e o Plano de Controle Ambiental - PCA.

A título de esclarecimento, informa-se que a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) tem o objetivo de realizar a avaliação de impacto ambiental prévio de empreendimentos que podem causar significativas alterações ao meio ambiente. Foram instituídos na Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, além do EIA/RIMA existem outros estudos que podem ser exigidos em processos de licenciamento ambiental, dependendo do tipo de impacto do empreendimento, implementados na Resolução CONAMA nº 237/1997. A exemplo destacamos: o Plano de Gestão Ambiental (PGA), o Plano de Controle Ambiental (PCA), o Relatório de Controle Ambiental (RCA), o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), entre outros.

Cabe ressaltar, que apesar da diferença na nomenclatura, o Termo de Referência da SEMAS é tão detalhado quanto um EIA/RIMA, pois também exige análise da influência da sazonalidade, a definição dos impactos causados pelo empreendimento, desenvolvimento de medidas mitigadoras para estes impactos, envolve diversas áreas do conhecimento, dentre outros.

A elaboração do PCA e RCA será iniciada tão logo seja realizada a contratação de empresa especializada na execução dos estudos ambientais em atendimento ao Termo de Referência (SEI nº 19135592) da SEMAS. Como já mencionado, o processo 50600.008606/2025-69 encontra-se em estágio preparatório.



Para o estudo dos componentes Quilombolas e Indígenas, o TR da SEMAS (SEI nº 19135592), norteador do rito de licenciamento desta obra, em seu item 6.3.4 Comunidades tradicionais, orienta que seja apresentado o mapeamento com a localização das comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, conforme definição do Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, contendo as distâncias entre as localidades identificadas na ADA (Área Diretamente Afetada), bem como a Portaria Interministerial nº 60 de 24 de março de 2015. A partir desta informação, serão aplicadas as consultas conforme detalhado no Termo de Referência da SEMAS (SEI nº 19135592).

Ressaltamos também que as tratativas para a consulta livre, prévia informada e de boa-fé aos indígenas, extrativistas, pescadores(as) artesanais, ribeirinhos, quilombolas e outras comunidades tradicionais que forem identificadas na ADA serão iniciadas tão logo da contratação de empresa especializada nos estudos ambientais em atendimento ao TR da SEMAS (SEI nº 19135592). Nesta fase será dada ampla publicidade ao processo.

O processo de licenciamento ambiental do PADMA do Tapajós, conforme rito determinado pela SEMAS em seu Termo de Referência (SEI nº 19135592), não consiste de um licenciamento ambiental trifásico, ou seja, com a emissão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação. O processo de licenciamento será monofásico, consistindo na realização dos estudos para elaboração do Relatório de Controle Ambiental - RCA e, a partir das conclusões obtidas neste documento, na elaboração do Plano de Controle Ambiental - PCA. A apresentação destes dois documentos, e a partir da aprovação destes estudos, irá subsidiar a emissão da Autorização Ambiental. Os parâmetros de consultas públicas são parte integrantes da composição do RCA e, portanto, serão realizadas anterior à emissão da Autorização Ambiental.

Não está prevista a realização de estudo de impacto climático para as obras do PADMA. Ressalta-se que as obras serão pontuais e a única interferência é a utilização de combustíveis fósseis para a operação da draga, do barco hotel e das embarcações de apoio. Porém, estas demandas serão pontuais e não haverá quaisquer outras ações causadoras de mudanças climáticas, como por exemplo, a instalação de canteiro de obras com necessidade de supressão vegetal.

Todo o processo de licenciamento conduzido junto a SEMAS/PA é de acesso público, sendo acessível por meio do link <https://monitoramento.semas.pa.gov.br/simlam/index.htm> por meio do processo 2025/0000004190.

Destaca-se ainda que devido à economia de escala, já foi comprovado em estudos técnicos-científicos, que, quanto maior o volume de carga transportada, por um único meio de transporte, o aumento no consumo de combustível é inferior ao aumento correspondente da capacidade de carga. A título de curiosidade, um comboio hidroviário pode substituir, aproximadamente, 1666 caminhões.

Neste sentido mister observar que as hidrovias apresentam diversas vantagens ambientais, tornando-se uma alternativa mais sustentável para o transporte, em comparação com outros meios como o transporte rodoviário. A eficiência energética das hidrovias é



significativamente superior, e elas consomem menos combustível e emitem menos gases de efeito estufa.

Quanto à redução do impacto ambiental, cabe observar que a infraestrutura das hidrovias geralmente tem um impacto ambiental menor do que a construção de estradas e ferrovias, pois aproveitam as vias naturais de rios e lagos.

Em consonância com estudos realizados pela ANTAQ (<https://www.camara.leg.br/noticias/111291-antaq-demonstra-vantagens-de-transporte-aquaviario/>), o sistema rodoviário emite 116kg de gás carbônico a cada mil toneladas por quilômetro útil (TKU). Já nas ferrovias, esse número é de 34 kg. No sistema hidroviário, é de 20kg. Em relação à emissão de monóxido de carbono, o sistema hidroviário leva vantagem sobre os ferroviário e rodoviário. Na hidrovía, são emitidos 254g de monóxido de carbono a cada mil TKUs. No ferroviário e no rodoviário, esse número chega a 831g e 4.617g, respectivamente.

Além disso, uma hidrovía necessita, esporadicamente, de intervenções pontuais de dragagem enquanto a implantação, manutenção e modernização de rodovias necessita de supressão da vegetação, implantação de canteiros de obras, utilização de concreto, asfalto, brita, solo-cimento, geossintéticos, emulsão asfáltica, betume modificado, polímeros e solos estabilizados que são, via de regra, muito mais impactantes ao meio ambiente. Também, são necessárias jazidas, muitas vezes distantes do local da obra, fato este que implica na utilização de transporte de material até o local (ou seja, mais consumo de combustível e mais emissão de gases que impactam o efeito estufa). Todo esse conjunto de fatores, pode aumentar, significativamente o potencial poluidor e na emissão de gases causadores do efeito estufa.

Em síntese, a manutenção da hidrovía para garantir a navegação segura consistirá em impacto positivo, pois auxiliará na diminuição das emissões dos gases causadores das mudanças climáticas.

Considerando o explanado e que o impacto da dragagem é irrisório nas alterações climáticas, não estão previstas, a princípio, condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa nas mudanças climáticas. Porém, se o órgão ambiental entender que é necessário medidas neste sentido, o DNIT não se oporá a tais condições.

O órgão ambiental licenciador - SEMAS, em seu Termo de Referência (SEI nº 21195662), exige, como condicionantes para o licenciamento, que sejam realizados os estudos ambientais contemplando dentre outros:

- Certidões e anuências das prefeituras municipais e da administração de unidades de conservação;
- Caracterização da atividade,
- Diagnóstico do meio físico, biótico e sócio econômico,
- Análise da influência da sazonalidade do meio biótico e
- Estudo multidisciplinar da região.

Além disso, prevê a realização mínima a proposta dos seguintes Programas:

- Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas Superficiais e Sedimentos;
- Programa de Monitoramento da Biota Aquática;
- Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos;



- Programa de Comunicação Social;
- Programa de Educação Ambiental.

O detalhamento de cada uma destas etapas pode ser acompanhada no Termo de Referência (SEI nº 21195662). O TR esclarece ainda, que caso sejam identificados, durante a execução dos estudos ambientais, outros impactos ambientais potenciais oriundos da execução do PADMA, que programas ambientais adicionais sejam desenvolvidos, com o intuito de minimização, mitigação e/ou compensação dos impactos ambientais.

A hidrovia do Tapajós ocupa uma posição estratégica, interligando os grandes centros de produção agrícola brasileiras ao rio Amazonas e, a partir de então, alcançar o Oceano Atlântico. Entre suas principais características está o fato de ser um importante corredor de transporte entre o Centro-Oeste e o Norte do País. Combinada com outros modais no Corredor Logístico Norte - Eixo Tapajós terá capacidade de potencializar as atividades ligadas ao agronegócio e a produção de grãos no Norte e Centro-Leste do Mato Grosso e Sudoeste do Estado do Pará. Além de suportar o transporte de carga, a hidrovia tem capacidade de oferecer rotas alternativas para o escoamento da produção pelo Centro-Sul do país e, assim, descongestionar os outros modais de transporte e a infraestrutura portuária.

No intuito continuar a atender todo o rito de licenciamento ambiental, o processo de contratação de empresa especializada na execução dos estudos ambientais para fins de licenciamento do PADMA encontra-se em etapa preparatória de revisão e aprovação do Termo de Referência para dar início ao processo de licitação em cumprimento ao licenciamento ambiental. Como se trata de etapa preparatória, não é possível especificar o seu prazo de conclusão.

Para a situação atual do rio Tapajós, não há previsão ou necessidade de execução de novas dragagens emergenciais neste trecho como medida de urgência.

O Programa Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária - PADMA do rio Tapajós visa a manutenção do canal de navegação, garantindo o tráfego de embarcações em trecho crítico em períodos de estiagem.

Isso quer dizer que caso seja identificada a necessidade de dragagem de manutenção, o DNIT estará preparado para a execução da obra, com a contratação, em tempo, de empresa executora das dragagens, empresa de supervisão que acompanhará a obra e que esteja devidamente licenciada pelo órgão ambiental.

Porém, isso não quer dizer que todo ano será realizada dragagem. Previamente à janela de dragagem, será realizada a batimetria para identificar os possíveis pontos críticos, a localização destes e o volume a ser dragado, ou seja, é possível que caso a estiagem não seja tão severa ou que um ponto dragado no ano anterior não necessitem novas intervenções o que diminui ainda mais a possibilidade de impactos ambientais devido ao PADMA.

Em relação à dragagem emergencial realizada, o DNIT procurou atender todo o rito determinado pela Autorização Ambiental. Desta forma, o DNIT não reconhece os danos morais alegados. Além disso, o DNIT cumpriu seu papel garantindo a segurança da navegabilidade neste trecho.



O DNIT vem trabalhando para atender o rito do licenciamento para o PADMA do Tapajós. No entanto, não é possível prever qual será o comportamento do rio no período de estiagem até que todo o rito de licenciamento para o PADMA seja atendido. Ademais, este DNIT não coaduna com a opinião do MPF, não reconhecendo a violação de quaisquer direitos socioambientais, haja vista que **todas as exigências do órgão ambiental licenciador estão sendo atendidas.**

Cabe destacar que as alegações apresentadas pelo MPF são todas baseadas em elementos superficiais e não técnicos, sempre partindo de presunções que não coadunam com os elementos técnicos condizentes com o procedimento de dragagem realizado pelo DNIT.

DA DISCUSSÃO ACERCA DA CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS AFETADOS

A regulamentação que orienta a necessidade de consulta prévia aos povos indígenas e comunidades afetadas atribui essa função ao órgão ambiental, sendo este o intermediador entre as ações de quem pretende executar as ações e aqueles que serão influenciados por ela.

No entanto, o DNIT além do seu escopo realizou uma apresentação no dia 24 de janeiro para representantes da Funai, em função das ações de dragagem emergencial no rio Tapajós e dos esclarecimentos sobre as intervenções que seriam realizadas no âmbito do PADMA.

O Termo de Referência da SEMAS (SEI nº 19135592) para o licenciamento do PADMA prevê consulta aos povos indígenas e este será atendido quando da contratação de empresa especializada na realização de estudos ambientais conforme processo 50600.008606/2025-69, que se encontra em fase interna preparatória, portanto, não tendo ligação com as intervenções pontuais dos serviços de dragagem relacionados a obra emergencial.

Ademais, as providências para o licenciamento ambiental estão sendo tratadas no âmbito do PADMA uma vez que a obra de dragagem que estava sendo realizada possuía caráter emergencial, e no momento encontra-se paralisada/suspensa (20608829) e por este motivo, possuía prazo restrito para sua execução. Portanto, conforme orientação da própria Funai em reunião realizada no dia 24/01/2025, por se tratar de obra com atuação em caráter emergencial, não era necessária uma licença, mas sim uma autorização ambiental, esta que foi emitida conforme Autorização Ambiental nº 5776/2025 (SEI nº 20578446).

Como já apresentado, está prevista a contratação de empresa especializada na elaboração e execução de estudos ambientais para o licenciamento do PADMA do rio Tapajós, no qual as exigências no MPF serão atendidas.

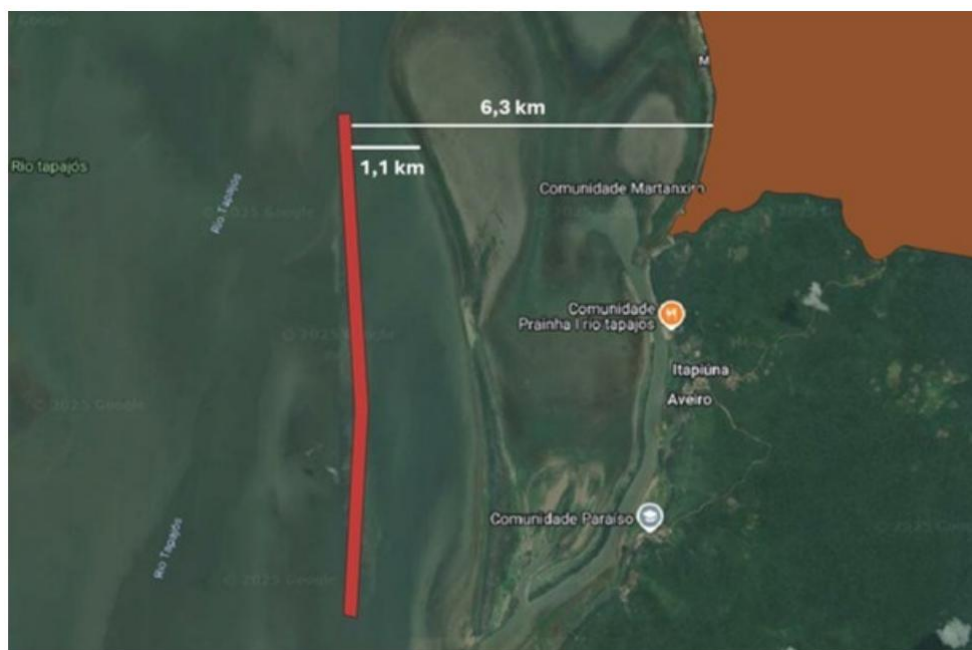
DAS QUESTÕES RELACIONADAS AOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS, EM ESPECIAL CONTAMINAÇÃO DO SOLO, DANOS À FAUNA/FLORA, RISCO À SEGURANÇA ALIMENTAR E DESESTABILIZAÇÃO SOCIAL



A SEMAS emitiu a Autorização Ambiental nº 5776/2025 (SEI nº 20578446), e pressupõe-se, este Órgão competente para definir as condicionantes que orientem as práticas de monitoramento e mitigação dos impactos socioambientais. A regulamentação que orienta a necessidade de consulta prévia aos povos indígenas e comunidades afetadas atribui essa função ao órgão ambiental, sendo este o intermediador entre as ações de quem pretende executar as ações e aqueles que serão influenciados por ela.

Em relação ao processo de licenciamento do PADMA, a SEMAS emitiu o Termo de Referência (SEI nº 19135592), o qual em suas condicionantes, há a previsão de um plano de consulta aos povos indígenas e que este será atendido quando da contratação de empresa especializada na realização de estudos ambientais conforme processo 50600.008606/2025-69, que já se encontra em fase interna preparatória.

O segundo ponto a ser pontuado é que, houve reunião entre o DNIT e FUNAI, onde foram apresentados os locais para execução dos serviços, e que o único passo crítico em proximidade à áreas indígenas seria o de Itapuíuna, sendo que as intervenções a serem realizadas se distanciavam em torno de 6 km da margem do rio. Para salvaguardar a segurança e as questões sociais, toda a mobilização de equipamentos, profissionais e canteiro, ocorreu de forma fluvial, utilizando barco hotel e canteiro flutuante:



DOS GRANDES RISCOS/PREJUÍZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS, FINANCEIROS E ECONÔMICOS QUE SERÃO CAUSADOS SE A PRETENSÃO DO MPF FOR ACOLHIDA. DA IMPORTÂNCIA TÉCNICA, SOCIAL E ECONÔMICA DA OBRA DA DRAGAGEM DA VIA NAVEGÁVEL DO RIO TAPAJÓS. INCLUSÃO DA OBRA NO NOVO PAC - EIXO 1 – HIDROVIAS

Caso o DNIT seja impossibilitado de executar novas dragagens emergenciais até que o rito de licenciamento seja cumprido, é possível, principalmente em período de estiagem muito severa, que seja interrompido o deslocamento de embarcações neste trecho impactando no

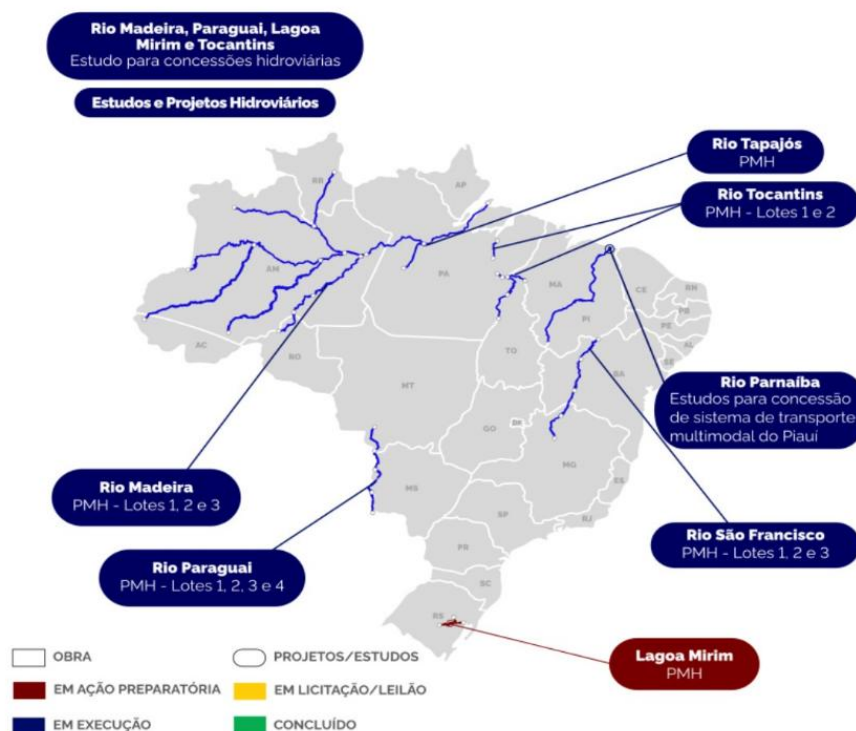


abastecimento local, principalmente combustíveis e no transporte de grãos para exportação interferindo na economia local, e dependendo da gravidade, na economia nacional.

Ressalta-se ainda que, em não ocorrendo a dragagem de manutenção que se faz necessária, caso venha a ocorrer o encalhe de qualquer embarcação, há possibilidade de um incidente com repercussões ambientais e danos muito mais graves do que qualquer das hipóteses elencadas pelo MPF, a exemplo de um vazamento de óleo ou qualquer tipo de combustível transportado naquela região. Fato esse que poderá repercutir em impactos socioambientais e econômicos que afetarão toda a população, flora e fauna.

Caso a pretensão do MPF seja acolhida, haverá grandes riscos e prejuízos administrativos, financeiros e econômicos à política pública federal e ao DNIT, especialmente diante da enorme importância estratégica do empreendimento. Vejamos.

Inicialmente, destaca-se que as obras discutidas estão inseridas no NOVO PAC - EIXO 1 - Hidrovias, no item Estudos, Projetos e Planos de monitoramento Hidroviário - PMNH, conforme Figura abaixo (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel/hidrovias>).



Ademais, muitas consequências negativas podem advir da suspensão de uma obra emergencial de dragagem, as quais relacionaremos algumas abaixo, contudo neste momento processual, resta evidente que a pretensão autoral não merece prosperar, tendo em vista que em 14/03/2025 foi efetivada pelo DNIT a Ordem de Paralisação/Suspensão (20529815) da prestação de serviços de execução de Dragagem Emergencial de Manutenção Aquaviária da Hidrovia do Rio Tapajós (HN-106), compreendendo o trecho situado entre os municípios de Santarém/PA e Itaituba/PA, no Estado do Pará, objeto do Contrato nº 841/2024.



Neste contexto, elucida-se que a mencionada paralisação ocorreu em razão das recorrentes chuvas no estado do Pará, inclusive com emissão de alerta de chuvas intensas em Santarém e região, e a constatação de que o período chuvoso deve continuar, nos termos da Nota Informativa 831/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (20529333), o que caracteriza perda momentânea do objeto contratado.

Esses os prejuízos que podem ser causados:

- Risco de ruptura no transporte hidroviário no trecho em comento;
- Prejuízos a economia local, ao desenvolvimento da região afetada, a integração social dos cidadãos (acessibilidade), tendo em vista que grande parte dos insumos e suprimentos básicos tais como grãos, combustível, medicamentos, dentre outros, utilizam o transporte hidroviário. Em suma prejuízos notáveis à economia e logística;
- Possível responsabilização da empresa contratada em face do DNIT, considerando a hipótese de mobilização de capital humano e equipamentos para execução do contrato;
- Comprometimento do trabalho já executado;
- Na ocorrência de um encalhe, em consequência da não realização de dragagens, há a possibilidade de um incidente com repercussões ambientais e danos muito mais graves que as oriundas da execução da dragagem, a exemplo de vazamento de óleo ou qualquer outro tipo de combustível transportado naquela região. Fato esse que poderá repercutir em impactos sociais, econômicos e ambientais que afetarão a população, a flora e a fauna;
- Possibilidade de interrupção da navegação e impactos logísticos e econômicos relevantes, como a interrupção do abastecimento local, principalmente de combustíveis, transporte de grãos para exportação, no transporte regional e no turismo local;
- Além destas consequências previamente citadas, caso as embarcações de médio e grande porte sejam impossibilitadas de navegar neste trecho, a única opção economicamente viável, para o escoamento de grãos é a rodoviária. Esse escoamento tende a causar um aumento nas emissões de gases causadores de mudanças climáticas, bem como causam impacto de sobrecarga nas rodovias por caminhões e o incremento no consumo de combustíveis fósseis, em virtude da utilização de caminhões.

Note-se que o modal hidroviário se constitui em meio de transporte com grande capacidade de transporte de cargas, com menor custo de implantação, operação e manutenção, menor custo social, menor consumo de combustível e menos emissão de poluentes, quando comparado aos modais ferroviário e rodoviário. Ao comparar o transporte hidroviário com o rodoviário, de Barros et. al. (2018) concluíram que o uso de hidrovias apresenta eficiência energética vinte e nove vezes superior, um consumo de combustível dezenove vezes menor, emitindo seis vezes menos CO₂ e dezoito vezes menos NO_x.

Adicionalmente, em termos econômicos, o modo hidroviário pode possibilitar uma expressiva redução de tarifas e fretes na movimentação de cargas e contribuir para a redução do fluxo de caminhões nas estradas brasileiras. Por consequência, reduz-se o número de acidentes e as necessidades de intervenção para manutenção da malha rodoviária, que reiteradamente apresenta sinais de saturação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2014) registrou:

“(...) O transporte aquaviário, incluindo o marítimo e o hidroviário interior, é geralmente apontado como o meio mais eficiente e de menor custo. De fato, o consumo de combustível e o custo associado aos veículos são em geral menores que nos modos terrestre



(rodoviário e ferroviário) e aéreo. Essas características são mais importantes para o transporte de produtos de baixo valor agregado e que envolvam grandes volumes, uma vez que, neste caso, o transporte representa uma porcentagem significativa do valor comercializado. (...) O frete hidroviário custa em torno de 40% do frete rodoviário e 70% do ferroviário. (...) De forma geral, a diferença de custo entre o transporte hidroviário, o ferroviário e o rodoviário é considerável. Isto é válido tanto em uma hidrovia com condições naturais favoráveis, onde apenas pequenas intervenções de dragagem sejam necessárias, quanto em hidrovias que demandem até a construção de eclusas. (...)”.

Por fim, a não implementação de projetos de hidrovias, como a do rio Tapajós, renuncia-se o uso de modal de menor emissão de carbono e custo. Apenas para ilustrar, um simples comboio-tipo tem capacidade de transportar 16.215 toneladas em época de cheia, o que equivale acerca de 400 carretas, cada uma com 40 toneladas de capacidade. Ademais, apenas para a conclusão das eclusas de Tucuruí, a preços de 2010, foram gastos R\$1,66 bilhão, sendo que as estruturas ainda consomem, anualmente, o montante de mais de R\$ 6 milhões a título de manutenção. Neste sentido, o atraso ou a não implantação das obras de dragagem ora em análise já causa impactos negativos, tanto no escopo ambiental, como no econômico.

Ressalta-se ainda, que em comparação com as rodovias, as hidrovias são rotas mais seguras de trânsito.

Segundo o Boletim Anual de Sinistros de Trânsito em Rodovias, Publicado pela ANTT em 2024, a rodovia BR-163/PA (alternativa a este trecho hidroviário) figurou entre as 28 rodovias federais com maior número de sinistros, totalizando 678 registros e 36 óbitos, o que reforça os riscos operacionais do modal rodoviário na região.

O DNIT, dentre suas obrigações, é responsável também por garantir a segurança da navegação realizando obras de manutenção e melhorias das vias navegáveis. Assim, quando foi declarada a situação de emergência do Rio Tapajós e a segurança da navegação foi comprometida, o DNIT não pode se eximir de seus deveres e realizou as obras necessária para garantir o retorno da navegabilidade. Além disso, todo o rito para a realização da dragagem emergencial e agora para a execução do PADMA estão sendo cumpridos e, portanto, o DNIT não reconhece os danos morais coletivos e dessa forma, não há o que falar em relação a indenização.

DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DA AUTARQUIA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA DE EVENTUAIS ILEGALIDADES

Primeiramente, inexistem quaisquer provas das supostas ilegalidades apontadas, devendo-se resguardar os atos administrativos, vez que dotados de presunção de veracidade, legalidade e legitimidade.

Nesse contexto, caberia ao autor a comprovação da ilegalidade nos atos administrativos, o que não foi feito, passando as alegações de meras ilações sem provas. Veja-se, que o ato administrativo do poder público tem a presunção de veracidade e legalidade, atraindo a inversão do ônus da prova ao autor, o qual não se desincumbiu.

Nesse contexto, os atos praticados pela autarquia gozam da presunção de idoneidade, legitimidade e veracidade tanto em relação aos fatos subjacentes ao seu motivo



quanto à regularidade de sua prática à legislação, não podendo o autor inverter o ônus da prova de forma indevida, afirmando, sem provas, que haveria ilegalidades.

No processo, a parte autora não aponta especificamente qualquer vício apto a macular as diversas decisões dos atos administrativos que tratam sobre o tema. Inclusive, esta é a reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, totalmente aplicável ao caso em julgamento:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO. DIRIGIR SOB A INFLUÊNCIA DE ÁLCOOL. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973 E DOS ARTS. 276 E 280 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O Recurso Especial impugna acórdão publicado na vigência do CPC de 1973, sendo-lhe exigidos, pois, os requisitos de admissibilidade na forma prevista naquele código de ritos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme o Enunciado Administrativo 2, aprovado pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça em 9.3.2016.

2. Não se conhece de Recurso Especial no que se refere à violação ao art. 535, II, do Código de Processo Civil/1973 e aos arts. 276 e 280 do Código de Trânsito Brasileiro quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF.

3. Além disso, mesmo que superado este óbice, o recurso não prosperaria pois o Tribunal de origem, com base no conjunto probatório dos autos, consignou que "é certo que ao apelante-autor incumbe informar sua opção de domicílio e, essa intenção, não restou comprovada nos autos. Assim, considera-se válida a notificação do recurso administrativo enviada para endereço que estava presente nos cadastros do DETRAN-DF. Por outro lado, os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e legalidade, dependendo, pois de prova de ilegalidade para serem afastados. Diante dessa argumentação, incumbia ao apelante-autor comprovar o não atendimento às especificações do aparelho no qual realizou o exame etílico. E, desse ônus também não se desincumbiu. Em conclusão, não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, considerando a regularidade do processo administrativo que originou a penalidade questionada (fls. 95/128). (...) Dessa forma, com licença do MM. Juiz José Eustáquio de Castro Teixeira, transcrevo os fundamentos da r. sentença para adotá-los como razões de decidir, in verbis: 'com efeito, ao autor foi imposta penalidade decorrente de auto de infração onde verificada a ingestão, por meio de aparelho idôneo, a ingestão de bebida alcoólica, nos termos da legislação. Em assim sendo, a conduta do autor subsumiu-se ao tipo legal decorrente da direção sob influência de álcool, nos termos do art. 165, do Código de Trânsito Brasileiro. Demais, não há nos autos qualquer prova da inidoneidade do aparelho de verificação da concentração de álcool no sangue, o chamado 'Bafômetro'. O Auto de Infração contém todos os elementos necessários à defesa do administrado, tendo o referido condutor apresentado defesa administrativa e a decisão restritiva ao seu direito foi devidamente fundamentada. Os atos administrativos gozam, pois, da Presunção de Idoneidade, ou seja, tanto em relação aos fatos subjacentes ao seu elemento motivo quanto à regularidade de sua prática à legislação. Referida presunção não foi infirmada neste processo e esse ônus competia ao autor, nos termos do art. 333, I, do Cód. de Proc. Civil' (fls. 161/2)' (fls. 238-243, e-STJ, grifei).

4. A revisão desse entendimento implica reexame de matéria fático-probatória, o que atrai o óbice da Súmula 7/STJ. Precedente: AgRg no AREsp 457.209/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12.5.2014.

5. Recurso Especial não conhecido.” (RESP - RECURSO ESPECIAL – 1667766 2017.00.79253-7, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:30/06/2017 ..DTPB:.)



“PROCESSUAL CIVIL. VAGA RESERVADA A PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL. PROVA PERICIAL. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015. 2. Sendo o juiz destinatário das provas, nos termos do art. 370 do CPC/2015, cabe-lhe determinar a produção das que considerar necessárias ao julgamento de mérito. 3. No caso, o Tribunal a quo entendeu que o ato administrativo - exame médico de avaliação para ingresso na vaga destinada ao Portador de Deficiência realizado pela Junta Médica da UFS -, que concluiu pelo não enquadramento do recorrente na deficiência mental, goza de presunção de veracidade e legitimidade. Assim, ‘mesmo se tratando de presunção relativa, o seu afastamento demanda a apresentação de prova robusta em sentido contrário. Nesse contexto, considerando que os documentos médicos constantes nos autos foram produzidos apenas por especialistas ligados ao autor, deve-se adotar entendimento no sentido de que o caso em questão deve ser submetido a perito médico judicial, cujas conclusões devem prevalecer, visto que se encontra em situação equidistante das partes em litígio’. 4. O art. 472 do CPC/2015 (art. 427 do CPC/1973) dispõe que ‘o juiz poderá dispensar prova pericial quando as partes, na inicial e na contestação, apresentarem, sobre as questões de fato, pareceres técnicos ou documentos elucidativos que considerar suficientes’. Tendo o julgador entendido pela insuficiência da prova produzida, não se pode dispensar a produção de perícia judicial, no caso. 5. Ademais, a reforma do aresto impugnado - para entender que as provas anteriormente apresentadas seriam suficientes para atestar o direito que se alega - é inviável, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ. 5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.” (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1804146 2019.00.76864-4, HERMAN BENJAMIN - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:29/05/2019).

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECUSA EM PROCEDER AO TESTE DO ETILÔMETRO. EMBRIAGUEZ ATESTADA POR OUTROS MEIOS. VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Superior Tribunal de Justiça tem decidido no sentido segundo o qual a aplicação da penalidade administrativa correspondente à recusa de submissão ao etilômetro, para produzir efeitos, deve vir acompanhada de elementos de convicção bastantes para atestar o provável estado de embriaguez do condutor (REsp. 1.720.060/RJ, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 6.12.2018). 2. Estão revestidos os atos administrativos de presunção de veracidade e legitimidade -, sem que haja robusta prova em contrário, não se pode desqualificar o documento lançado pelo agente público, ainda que dele haja consequências desfavoráveis para o administrado (RHC 64.772/MG, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 18.2.2016). 3. Anulação da multa administrativa em razão da argumentação de que a autoridade não oportunizou outros exames a condutora infratora exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, inviável nesta instância superior, uma vez que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e provas, e não de valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o seguimento do Recurso Especial. 4. Agravo Interno do Particular a que se nega provimento.” (AIRESp - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - 1644789 2016.03.29862-6, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO).

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. TUTELA PROVISÓRIA. AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS. I - Na origem, trata-se de mandado de segurança com pedido liminar que objetiva a suspensão dos efeitos do ato administrativo impugnado neste mandado de segurança, determinando a sua imediata reintegração no quadro de funcionários da polícia rodoviária federal, assegurando-se regulares recebimentos. No Superior Tribunal de Justiça, indeferiu-se o pedido de tutela de urgência. II - Não se verifica a presença do fumus



boni iuris. O ato administrativo tem fé pública e goza de presunção de legalidade, legitimidade e veracidade. Somente em situações excepcionais, desde que haja prova robusta e cabal, pode-se autorizar o afastamento da justificativa do interesse público, a sua desconstituição, o que não se verifica no caso concreto. III - Ademais, ausente também o periculum in mora, já que, muito embora o impetrante relate situação de dificuldade financeira e até psicológica, consequências naturais de sua demissão, relatou que vem sendo auxiliado por familiares, a afastar a necessidade premente do deferimento liminar do pedido, sem a manifestação da autoridade apontada. IV - Agravo interno improvido.”. (AINTMS – AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA - 24684 2018.02.68870-3, FRANCISCO FALCÃO - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:22/03/2019 ..DTPB:.)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. USO DE DOCUMENTO FALSO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 568/STJ. EMISSÃO DE CERTIDÃO. DESNECESSIDADE DE CONFERÊNCIA. POTENCIALIDADE LESIVA PRESENTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Nos termos da Súmula n. 568/STJ: ‘o relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema’. 2. A orientação desta Corte Superior é no sentido de que os atos administrativos, dentre os quais se enquadram os de emitir certidões, têm como atributos as presunções de legitimidade e de veracidade, o que desobriga, como regra, o Poder Público de verificar se as certidões, de fato, são verdadeiras. Precedentes. 3. No caso dos autos, a falsidade das certidões não foi facilmente identificada, tanto que as alterações contratuais foram arquivadas na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina - JUCESC, e, portanto, inegável sua potencialidade lesiva. 4. Agravo regimental desprovido.’ (AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL - 1567624 2015.02.96133-1, JOEL ILAN PACIORNIK - QUINTA TURMA, DJE DATA:03/10/2018 ..DTPB:.) No mesmo sentido, é o entendimento do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região ao tratar da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos: ‘PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO. TERRAS TRADICIONALMENTE HABITADAS POR INDÍGENAS. TÍTULO DE PROPRIEDADE INVÁLIDO. DECRETO 50.455/1961-CRIOU O PARQUE NACIONAL DO XINGÚ/MT. DECRETO 63.082/98-AMPLIOU O PARQUE NACIONAL DO XINGÚ/MT. INVALIDADE DA ALIENAÇÃO PELO ESTADO DO MATO GROSSO. LAUDO HISTÓRICO-ANTROPOLÓGICO. DESCONSTITUIÇÃO DO DIREITO À INDENIZAÇÃO. APELAÇÃO DESPROVIDA. I. Os decretos emitidos pelo Poder Executivo Federal, que declara determinada área de terras como pertencentes aos indígenas, constitui ato administrativo que goza das presunções de veracidade e de legitimidade, somente afastadas mediante prova em contrário a cargo de quem aproveite. No caso, as presunções de veracidade e de legitimidade decorrentes da edição dos Decretos 50.455/61 e 63.082/68, que criaram e ampliaram o Parque Nacional do Xingu, e que declararam terras situadas no Estado de Mato Grosso de ocupação imemorial dos silvícolas, não foram afastadas pela parte autora mediante prova idônea. II. É Incabível cogitar-se indenização de terras cujos ocupantes foram desapossados em face de demarcação de área indígena, visto que se trata de ato declaratório de reconhecimento de situação jurídica preexistente, historicamente reconhecida por laudo antropológico. III. A Constituição de 1946, já assegurava, em seu texto, o respeito à posse das terras onde os índios se achassem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem. Já havia, portanto, proteção constitucional às terras ocupadas por indígenas, sendo vedada a alienação de tais áreas. Claro está que, ao tempo da alienação da área pelo Estado de Mato Grosso aos primeiros adquirentes (10.05.1960), já era impossível a transferência de domínio de terras indígenas. IV. Perícia Histórico Antropológica constata que a área ocupada pelos autores se configura pertencente originalmente aos povos indígenas, portanto, parte do patrimônio da União, inexistindo, pois, área a ser indenizada. V. Apelação desprovida.(AC 0005780-83.2001.4.01.3600, JUIZ FEDERAL PABLO ZUNIGA DOURADO, TRF1 - QUARTA TURMA, PJe 22/09/2020 PAG.)



TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTAGEM POPULACIONAL PELA FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E VERACIDADE. FIXAÇÃO DE COEFICIENTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. FPM. PRODUÇÃO DE PROVAS. DESTINATÁRIO DAS PROVAS. ARTS. 370 E 371 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. 1. A respeito das provas, impende anotar que tem como destinatário o magistrado, a quem cabe o seu exame, observado o princípio do livre convencimento motivado (arts. 370 e 371 do Código de Processo Civil). Dessa forma, nos termos do parágrafo único do art. 370 do CPC, o juiz poderá indeferir as diligências que, a seu critério, se apresentem inúteis ou protelatórias, desde que o faça de maneira fundamentada. 2. O recenseamento demográfico é um processo desenvolvido para a contagem populacional pelo IBGE- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - e no qual se baseia o TCU - Tribunal de Contas da União, anualmente, para efetuar o cálculo e fixação do coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios-FPM. O procedimento é um ato administrativo e é realizado por instrumentos e critérios objetivos e uniformes, possuindo presunção de legitimidade e veracidade. 3. Assim, considerando a presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, no caso, dos dados fornecidos pelo IBGE-Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na contagem populacional, não vislumbro motivos para alterar a decisão ora agravada. Além do mais, o MM. Juízo a quo, a quem são dirigidas as provas, entende que possui elementos suficientes para a análise do pleito, considerando os documentos e informações juntados aos autos. 4. Dessa forma, avaliadas a conveniência e necessidade de produção de mais provas pelo juiz processante e, ainda, considerando a natureza do procedimento do censo demográfico, de ato administrativo, verifica-se que deve ser mantida a r. decisão agravada. 5. Aplicação de precedentes jurisprudenciais do egrégio Superior Tribunal de Justiça. 6. Agravo de instrumento desprovido. (AG 0050868-94.2012.4.01.0000, JUIZ FEDERAL RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA (CONV.), TRF1 - OITAVA TURMA, e-DJF1 29/05/2020 PAG.).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. DECRETO N. 84.669/80. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS CRITÉRIOS ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA MANTIDA. 1. O Decreto n. 84.669/80 que regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem à Lei n. 5.645/70 e o Decreto n. 1.445/76 informa, em alguns de seus artigos, o modo, os períodos e os critérios de avaliação, objetos da controvérsia posta na demanda. 2. Na hipótese, o autor deixou de demonstrar, de forma específica e articulada, onde residiria eventual ilegalidade ou inconstitucionalidade nos critérios previstos e utilizados no Decreto 84.669 para a progressão funcional. Os elementos probantes presentes nos autos não permitem aquilatar os itens objeto de apreciação e pontuação que foram levados em conta na sua avaliação de desempenho. 3. Diante da incidência do poder hierárquico, a chefia competente não está vinculada à conclusão do servidor avaliador. Além disso, o trabalho em igualdade de condições não atrai tratamento idêntico na avaliação funcional, porquanto 'a Avaliação do Desempenho do servidor obedece a critérios subjetivos, necessários para a valoração que vai ser realizada pelo superior hierárquico competente'. (TRF2, AC 9402044884/RJ, Rel. Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, Oitava Turma, DJ 20/10/2005, P. 163.) 4. Não é dado ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, mormente em razão das presunções de veracidade, legitimidade e legalidade dos atos administrativos, as quais somente podem ser ilididas mediante prova robusta, a cargo de quem invoca eventual vício. Na questão em análise, não se desincumbiu o autor do ônus de comprovar a existência do vício que alega, não se podendo inferir, do arcabouço probatório, com fulcro no princípio da persuasão racional na apreciação das provas, a ocorrência de injustiça ou qualquer ilegalidade na pontuação de sua avaliação de desempenho. 5. Apelação desprovida. (AC 0031831-10.2010.4.01.3700, JUIZ FEDERAL ALYSSON MAIA FONTENELE (CONV.), TRF1 – SEGUNDA TURMA, e-DJF1 28/05/2020 PAG.)



Ora, não é dado ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, mormente em razão das presunções de veracidade, legitimidade e legalidade dos atos administrativos, as quais somente podem ser ilididas mediante prova robusta, a cargo de quem invoca eventual vício, o que, repita-se, não foi de modo algum demonstrado neste processo.

Logo, não tendo o MPF produzido contraprova à presunção do ato administrativo da autarquia federal, demonstrando as ilegalidades apontadas, os atos administrativos devem prevalecer e, por conseguinte, deve-se indeferir o pedido de tutela recursal.

Ademais, é corrente na doutrina especializada que dentre os postulados consagrados pelo regime jurídico administrativo, destaca-se o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, que pode ser lido de acordo com três acepções:

- a presunção de legitimidade, que encerra obediência às regras morais;
- a presunção de legalidade, que impõe observância da lei; e,
- a presunção de veracidade, que corresponde à verdade dos fatos.

Trata-se de presunção relativa, transferindo-se o ônus da prova ao administrado caso esse pretenda desconstituir a presunção de legitimidade do ato administrativo, o que não aconteceu no caso em julgamento.

Assim, referido princípio tem como consequência prática a aplicação imediata do ato administrativo, consagrando o atributo da autoexecutoriedade, sem prejuízo de sua contestação em momento posterior. Essa inclusive é a posição de Hely Lopes Meirelles:

“Os atos administrativos, qualquer que seja a sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça.

Já a presunção de veracidade, inerente à de legitimidade, refere-se aos fatos alegados e afirmados pela Administração para a prática do ato, os quais são tidos e havidos como verdadeiros até prova em contrário.

A presunção também ocorre com os atestados, certidões, informações e declarações da Administração, que, por isso, gozam de fé pública. Esta presunção decorre do princípio de legalidade da Administração, que nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental.

Além disso, a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade dos seus atos, para só após dar-lhes execução.

A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que arguidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidade.

Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos ou beneficiários dos seus efeitos.

Admite-se, todavia, a sustação dos efeitos dos atos administrativos através de recursos internos ou de ordem judicial, em que se conceda a suspensão liminar, até o pronunciamento final de validade ou invalidade do ato impugnado.

Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova da invalidade do ato administrativo para quem a invoca.

Cuida-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até a sua anulação o ato terá plena eficácia.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29



ed. atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e outros. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 156).

Com efeito, os atestados, multas, autos de infrações, certidões e afirmações de servidores públicos possuem, em seu favor, a presunção de autenticidade do que foi declarado.

Do contrário, a atividade administrativa se tornaria praticamente inviável (devendo juntar, a cada certidão, um vídeo, uma fotografia acompanhada de duas testemunhas etc.), o que foi presumido indevidamente ilegal pelo autor.

Igualmente, quanto ao ônus da prova, importante é a previsão do art. 36 da Lei 9.784/1999, determinando que cabe ao interessado, no âmbito administrativo, a prova dos fatos ilegais que tenha alegado:

“Art. 36. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.”

Por sua vez, também o CPC/2015, no art. 373, I, determina que o ônus da prova incumbe ao autor quanto ao fato constitutivo de seu direito, sendo que a autarquia federal não precisa provar os fatos quando milita presunção legal de existência ou de veracidade (art. 374, IV), justamente a hipótese desse processo:

*“Art. 373. O ônus da prova incumbe:
I - Ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;”*

*“Art. 374. Não dependem de prova os fatos:
(...)
IV - Em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.”*

DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA AUTARQUIA

Diante da existência de norma legal disciplinadora da matéria em discussão, a qual estabelece os requisitos e limites objetivos e subjetivos do direito respectivo, não cabe ao Judiciário modificá-la no exercício da interpretação e de sua função jurisdicional, porquanto isso implicaria violação ao princípio da separação e independência dos poderes republicanos (art. 2º CR).

Ao Judiciário, como tutor da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito, não lhe é dado exercer a função de “legislador positivo”, modificando o sentido ou alcance da norma legal disciplinadora da matéria, visto que a atividade normativa restou conferida pela Constituição, ordinariamente, à esfera de competência do Poder Legislativo, e, extraordinariamente, à do Presidente da República (ex: MP – art. 62; Lei delegada – art. 68 CF), não, porém, à daquele Poder.

No âmbito do ordenamento jurídico vigente, a competência dos Poderes da República encontra-se delimitada no texto Constitucional, cabendo a cada qual exercê-la com independência e harmonia em relação aos demais (art. 2º), o que pressupõe respeito ao campo de atuação de cada um e a existência de um sistema de freios e contrapesos bem delineados no próprio concerto normativo-constitucional, com vistas a assegurar o controle de um Poder sobre o outro.



Não por outra razão que o constituinte assegurou amplo acesso à justiça, fazendo inserir no rol das garantias fundamentais dos cidadãos o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (também conhecido como princípio do acesso à justiça), segundo o qual nenhum direito ou ameaça a direito poderá ser excluída de sua apreciação.

Todavia, no exercício do monopólio da jurisdição, ao Judiciário é dado solucionar os conflitos mediante aplicação das normas constitucionais e legais ao caso concreto, não se lhe permitindo modificá-las, porquanto a vontade do constituinte ou legislador não pode ser substituída pela do juiz, cabendo à este respeitar os limites das normas presentes no ordenamento.

Ao Judiciário não compete exercer a função de legislador positivo, inovador da ordem jurídica, mas de legislador negativo e aplicador das normas vigentes no ordenamento, razão pela qual não pode ir além, para criar requisito ou condição não prevista em lei, ou ainda, fazer expandir o alcance subjetivo ou objetivo daquela para atingir situação ou pessoa não contemplada pelo legislador, sob pena de invadir a esfera de competência de outro poder (Legislativo) e, com isso, violar o princípio da separação e independência dos poderes republicanos disposto no art. 2º da CR.

Cabe-lhe atuar como legislador negativo, afastando a aplicação de normas que, por sua incompatibilidade vertical, não se harmonizem com o texto constitucional, mas não como legislador positivo, porquanto isso implicaria usurpação de função do poder legislativo.

A propósito da impossibilidade de o Poder Judiciário exercer função de legislador positivo, sob pena de usurpação de competência do Legislativo e, consequente, ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 2º CR), já se pronunciou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL—STF, conforme se depreende do v. acórdão proferido no Agravo Regimental no RE nº 200844/PR, 2ª Turma, Min. CELSO DE MELLO, j. 25/6/2002 e DJ 16/8/2002, p. 234, cuja ementa restou assim editada:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – SUBSTITUIÇÃO LEGAL DOS FATORES DE INDEXAÇÃO – ALEGADA OFENSA ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA – INOCORRÊNCIA – SIMPLES ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA QUE NÃO SE CONFUNDE COM MAJORAÇÃO DO TRIBUTO – RECURSO IMPROVIDO. Não se revela lícito, ao Poder Judiciário, atuar na anômala condição de legislador positivo, para, em assim agindo, proceder à substituição de um fator de indexação, definido em lei, por outro, resultante de determinação judicial. Se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. Precedentes. – A modificação dos fatores de indexação, com base em legislação superveniente, não constitui desrespeito a situações jurídicas consolidadas (CF, art. 5º, XXXVI), nem transgressão ao postulado da não-surpresa, instrumentalmente garantido pela cláusula da anterioridade tributária (CF, art. 150, III, “b”). – O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público – tratando-se, ou não, de matéria tributária – devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’ (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipóteses em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. Precedentes.”



(STF-2a Turma – Min. CELSO DE MELLO – AgReg no RE nº 200844/PR - j. 25/6/2002 e DJ 16/8/2002, p. 234)

Convém registrar que tal limitação não se confunde com a possibilidade de o Judiciário exercer a integração normativa, através da analogia, que é forma de integração e não de interpretação jurídica.

“Interpretar” significa desvendar o conteúdo e alcance da norma já existente no ordenamento - ou seja, é aclarar o obscurecido, é descobrir o encoberto, porém já existente no ordenamento - ao passo que “integrar” consiste em aplicar regra diversa à situação semelhante não disciplinada expressamente, vale dizer, preencher lacuna legislativa.

Diante da lacuna, pode o Judiciário, através da analogia, promover a integração normativa, fazendo aplicar regra constante do ordenamento à situação assemelhada para a qual o legislador não estabeleceu regra específica, mormente para conferir efetividade à vontade constituinte veiculada na forma de normas-princípios ou normas-regras no texto Constitucional.

Todavia, não se lhe admite alterar o conteúdo da norma para, aí então, fazê-la incidir em situações diversas das disciplinadas pelo legislador, ainda que no afã de garantir eficácia a princípios constitucionais, isto porque, longe de se limitar à aplicação analógica, estar-se-ia, primeiro, por criar regra nova, diferente daquela então existente, para daí aplicá-la às novas hipóteses engendradas e em nada semelhantes àquelas originariamente contempladas pelo legislador.

Em outras palavras, diante da lacuna legislativa, ao Judiciário cabe interpretar e aplicar analogicamente a lei aos casos assemelhados, não, porém, modificar sua disposição para fazê-la incidir em casos absolutamente diversos dos regulados pelo legislador, porquanto isso implicaria substituição da vontade deste pela sua (juiz), revelando imprópria hegemonia de um Poder sobre outro - não assegurada pela Constituição - com evidente ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes republicanos (art. 2º CF).

Acerca da inexistência de instâncias hegemônicas entre os Poderes da República precisas e, ora, oportunas as palavras do e. Ministro CELSO DE MELLO exaradas na relatoria do MS-23452/RJ (S.T.F.), para quem

“(...) o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.”

Convém lembrar a velha máxima hermenêutica, segundo a qual *in claris cessat interpretatio*, de modo que diante da clareza do texto legal, não cabe ao intérprete-juiz buscar modificá-lo para conformá-lo ao ordenamento constitucional. posto que usurparia a função normativa-positiva própria do Legislativo, com ofensa ao princípio da separação dos poderes e ao regime democrático de Direito. Cabe ao Judiciário, diante da hipótese, tão-só exercer a função negativa, retirando do ordenamento a regra supostamente violadora da Constituição, mas não alterar seu claro conteúdo para adequá-la ao que entende justo.

Eis um dos limites da atividade interpretativa assegurada ao Judiciário. Tanto é assim que o próprio S.T.F. veda, no exercício da interpretação conforme a Constituição, que se



ultrapasse os limites do texto legal diante de sua clareza e precisão devendo a norma ser suprimida do ordenamento em face de sua incompatibilidade com a Carta Política caso não admita outra interpretação. Em outras palavras, só é possível empreender interpretação conforme à Constituição, se a lei admite abstratamente duas ou mais interpretações, o que não ocorre quando ela é precisa, disciplinando hipótese certa e determinada, porquanto não deixa margem de discricionariedade ao intérprete-aplicador.

A propósito, confira-se trecho da ementa de relatoria do Min. MOREIRA ALVES no julgamento da ADIN 1344 MC/ES (S.T.F. – Pleno – j. 18.12.95 – DJ 19.04.96 pp. 12212):

“Impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente. - Quando, pela redação do texto no qual se inclui a parte da norma que é atacada como inconstitucional, não é possível suprimir dele qualquer expressão para alcançar essa parte, impõe-se a utilização da técnica de concessão da liminar ‘para a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal’, técnica essa que se inspira na razão de ser da declaração de inconstitucionalidade ‘sem redução do texto’ em decorrência de este permitir ‘interpretação conforme a Constituição’.”.

O posicionamento adotado pela Suprema Corte brasileira encontra respaldo tanto na doutrina pátria como alienígena, como bem lembra ALEXANDRE DE MORAIS, destacando as observações do professor lusitano da universidade de Coimbra, J. J.GOMES CANOTILHO para quem:

“a interpretação conforme a constituição só é legítima quando existe um espaço de decisão (espaço de interpretação) aberto à várias propostas interpretativas, umas em conformidade com a constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela.”

Ao final, arremata ALEXANDRE DE MORAES:

“Portanto, não terá cabimento a interpretação conforme a constituição quando contrariar texto expresso de lei, que não permita qualquer interpretação em conformidade com a constituição, pois o Poder Judiciário não poderá, substituindo-se ao Poder Legislativo (leis) ou Executivo (medidas provisórias), atuar como legislador positivo, de forma a criar um novo texto legal. Nessas hipóteses, o Judiciário deverá declarar a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo incompatível com a constituição.”

Convém registrar, ainda, que, nem mesmo na hipótese de inconstitucionalidade por omissão a CR autoriza que o STF ir além do seu mero reconhecimento, limitando sua competência a comunicação de sua decisão ao Poder Legislativo que este, caso entenda conveniente e oportuno, supra a falta de norma regulamentadora da Constituição; o que evidencia, vez mais, o modelo de controle adotado pela República brasileira, o qual se funda no absoluto respeito à separação e independência entre os poderes.

Portanto, diante da precisão do texto legal, que não admite sequer hipoteticamente duas ou mais interpretações, compete ao Judiciário retirar a norma do ordenamento caso revele incompatibilidade com a Constituição, não, porém, alterar-lhe o conteúdo, sob pena de exercer unção de legislador positivo, usurpando competência do Poder



Legislativo e violando, consequentemente, o princípio da separação e independência do Poderes Republicanos.

Desse modo, existindo definições legais e regulamentares específicas sobre o ponto discutido, tecnicamente fundamentadas e validamente emitidas, descabida a atividade judicial de substituição dos critérios erigidos pela administração pública competente, devendo-se indeferir a tutela de urgência.

Está devidamente comprovado nos autos que as ações realizadas no âmbito do Contrato nº 841/2024 foram tomadas em razão do estado de calamidade pública causada pelas secas extremas decorrentes do fenômeno climático El Niño na região norte do país, ocorrentes desde 2023, conforme declaradas por vários Órgãos renomados, como o caso, Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Águas, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Governo do Estado do Pará, Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Bacia Amazônica.

As obras em hidrovias para as dragagens emergenciais não encontram respaldo junto aos órgãos ambientais, diferentemente do que ocorre com os modais rodoviários e ferroviários para os quais há normativos de regularização ambiental simplificado. Esta situação tende a ocasionar situações de divergências e impasses como esta e, portanto, é necessária urgência na busca de construir meios de viabilizar instrumentos legais, semelhantes aos modais ferroviário e rodoviário, que contam com emissões de autorização para a realização de obras emergenciais em hidrovias.

Neste sentido, destaca-se que as ações para realização do PADMA do Rio Tapajós ainda estão paralisadas no DNIT, contudo, existem ações para realização dos planos e condicionantes ambientais para posteriores ações ao referido plano de dragagem.

DA INEXISTÊNCIA DO DANO MORAL COLETIVO. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O DANO MORAL E A IDEIA DE TRANSINDIVIDUALIDADE DA LESÃO

Inicialmente, cumpre mencionar a incompatibilidade entre o dano moral e a ideia de transindividualidade da lesão, vez que esse dano envolve dor, sentimento, lesão psíquica, dentre outros valores fundamentais inerentes à personalidade do indivíduo.

A teoria dos danos morais coletivos tem sido discutida pela doutrina e jurisprudência brasileiras com grande afincamento nos últimos anos. Longe de ser ponto pacífico, sua incidência tem levado a grandes discussões sobre seu propósito e sua razão de ser.

O dano moral coletivo seria a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, isto é, a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Aceitando-se esta conceituação, tem-se que uma ação pode ferir de maneira difusa o patrimônio imaterial de uma coletividade inominada e indeterminada.



Entendendo-se assim, desvincula-se o dano moral do seu inerente caráter personalíssimo, o que por si só revela a carga problemática deste tema. Ainda assim, situações em que se mais discute a sua incidência são as ações por dano ambiental ou casos de racismo ou anti-semitismo.

Em sede de julgamento do Recurso Especial 598.281 – MG, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o Superior Tribunal de Justiça consagrou a **impossibilidade da incidência de danos morais coletivos indenizáveis, em face de danos ambientais, em decorrência da indeterminabilidade do sujeito passivo e da indivisibilidade do prejuízo-dano, de maneira que restam incompatíveis tais danos morais coletivos com a ideia de transindividualidades.** A ementa de tal decisão foi assim redigida, *in verbis*:

“Processual civil. Ação Civil Pública. Dano ambiental. Dano moral coletivo. Necessária vinculação do dano moral à noção de dor, de sofrimento psíquico, de caráter individual. Incompatibilidade com a noção de transindividualidade (indeterminabilidade do sujeito passivo e indivisibilidade da ofensa e da reparação). Recurso especial improvido.” (STJ - Recurso Especial nº 598.281 - MG (2003/0178629-9). Julgado em: 02/05/2006. (grifou-se)

O Superior Tribunal de Justiça consagrou, *mutatis mutandis*, entendimento no sentido da não incidência do dano moral coletivo em casos de indivisibilidade da ofensa e da reparação, entendimento este que se adequa perfeitamente ao caso em questão.

Nesse passo, a refutação à condenação em danos morais coletivos teve como principal base os fundamentos do voto do Ministro Teori Albino Zavascki, **que entendeu que a vítima do dano moral é necessariamente uma pessoa**, reputando incompatível com o dano moral à ideia de transindividualidade da lesão, que se consubstancia com indeterminabilidade do sujeito passivo e com a indivisibilidade da ofensa e da reparação, eis que, segundo o Ministro, esse dano envolve dor, sentimento, lesão psíquica, dentre outros valores fundamentais inerentes à personalidade do indivíduo.

A prova de que o consagrado neste precedente ressoa na jurisprudência do STJ encontra-se no entendimento ministrado em julgamento similar, desta vez no Recurso Especial de n. 821.891 – RS. Nesse sentido:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO REALIZADA PELA MUNICIPALIDADE. ANULAÇÃO DO CERTAME. APLICAÇÃO DA PENALIDADE CONSTANTE DO ART. 87 DA LEI 8.666/93. DANO MORAL COLETIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO NÃO DEBATIDO NA INSTÂNCIA “A QUO”. 1. A simples indicação dos dispositivos tidos por violados (art. 1º, IV, da Lei 7347/85 e arts. 186 e 927 do Código Civil de 1916), sem referência com o disposto no acórdão confrontado, obsta o conhecimento do recurso especial. Incidência dos verbetes das Súmula 282 e 356 do STF. 2. Ad argumentandum tantum, ainda que ultrapassado o óbice erigido pelas Súmulas 282 e 356 do



STF, melhor sorte não socorre ao recorrente, máxime porque a incompatibilidade entre o dano moral, qualificado pela noção de dor e sofrimento psíquico, e a transindividualidade, evidenciada pela indeterminabilidade do sujeito passivo e indivisibilidade da ofensa objeto de reparação, conduz à não indenizabilidade do dano moral coletivo, salvo comprovação de efetivo prejuízo dano. 3. Sob esse enfoque decidi a 1ª Turma desta Corte, no julgamento de hipótese análoga, verbis: 'PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. DANO MORAL COLETIVO. NECESSÁRIA VINCULAÇÃO DO DANO MORAL À NOÇÃO DE DOR, DE SOFRIMENTO PSÍQUICO, DE CARÁTER INDIVIDUAL. INCOMPATIBILIDADE COM A NOÇÃO DE TRANSINDIVIDUALIDADE (INDETERMINABILIDADE DO SUJEITO PASSIVO E INDIVISIBILIDADE DA OFENSA E DA REPARAÇÃO). RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.' (REsp 598.281/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02.05.2006, DJ 01.06.2006) 4. Nada obstante, e apenas obiter dictum, há de se considerar que, no caso concreto, o autor não demonstra de forma clara e irrefutável o efetivo dano moral sofrido pela categoria social titular do interesse coletivo ou difuso, consoante assentado pelo acórdão recorrido: '...Entretanto, como já dito, por não se tratar de situação típica da existência de dano moral puro, não há como simplesmente presumi-la. Seria necessária prova no sentido de que a Municipalidade, de alguma forma, tenha perdido a consideração e a respeitabilidade e que a sociedade uruguaense efetivamente tenha se sentido lesada e abalada moralmente, em decorrência do ilícito praticado, razão pela qual vai indeferido o pedido de indenização por dano moral'. 5. Recurso especial não conhecido." (RESP - RECURSO ESPECIAL – 821891. STJ. DJE DATA:12/05/2008) (sem grifos no original)

Em recente julgado, entendeu o Superior Tribunal de Justiça:

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CLIENTES EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. LEGITIMIDADE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. FIXAÇÃO DE MULTA COMINATÓRIA PELO DESCUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL (ART. 461, § 4º, DO CPC). POSSIBILIDADE. DANO MORAL COLETIVO. NÃO OCORRÊNCIA. PRELIMINARES DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM E AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR REJEITADAS. I - No caso em exame, não merecem êxito as preliminares de inadequação da via eleita, bem assim de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal para ajuizar a presente ação civil pública, eis que a Constituição da República, em seu artigo 127, estabelece que "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", tendo, portanto, legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública, que visa à proteção dos direitos dos consumidores (Código de Defesa do Consumidor, art. 82, inciso I). II - No mesmo sentido, não há que se falar em ausência de interesse de agir do Ministério Público Federal, no caso em exame, posto que, restando demonstrado nos presentes autos que os usuários de serviços bancários aguardam, nas filas das agências bancárias da CEF no Município de Anápolis/GO, tempo superior ao previsto na legislação municipal, afigura-se manifesto o interesse de agir do Parquet Federal, na espécie. III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 610.221/SC submetido, inclusive, ao procedimento do art. 543-B, §3º, do CPC, reconheceu a competência legislativa dos municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. IV - Na espécie dos autos, a Lei Municipal nº 258/1999, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 181/2008, que estipulou tempo máximo de espera para atendimento em agências bancárias situadas no Município de Anápolis/GO, encontra-se em harmonia com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inciso III), caracterizado-se, assim, a legitimidade dos referidos



diplomas legais. V - Na fixação da multa prevista no art. 461, § 4º, do CPC o juiz deve considerar as peculiaridades de cada caso, evitando-se a sua exorbitância, a configurar o enriquecimento sem causa, nem pode fixar em valor irrisório, estimulando a procrastinação e os litigantes de má-fé que são renitentes em cumprir determinações judiciais e agem em desrespeito à parte contrária e ao Poder Judiciário. Em sendo assim, afigura-se razoável o valor da multa arbitrada pela sentença recorrida no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada descumprimento das determinações fixadas na sentença monocrática. VI - No caso em tela, não há que se falar em condenação da CEF no pagamento de danos morais coletivos, na medida em que, diante da instabilidade na caracterização dos danos sofridos individualmente pelo usuário do serviço bancário, bem assim da ausência de prejuízo da coletividade, no caso, não se afigura juridicamente possível fixar indenização por danos morais, nestes autos, por se tratar de situação de mero dissabor incapaz de gerar abalo moral ou psicológico à coletividade. VII - Apelações desprovidas. Sentença confirmada.” (AC 0001872-74.2008.4.01.3502 / GO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.189 de 14/10/2013) (original sem grifos).

Em vista disso, é importante retornar ao voto do Min. Teori Zavascki, que não acatou a tese do Ministério Público segundo a qual o reconhecimento da ocorrência de dano implicaria necessariamente na condenação por dano moral coletivo. O Ministro destacou em seu voto ser *“perfeitamente viável a tutela do bem jurídico salvaguardado pela Constituição (meio ambiente ecologicamente equilibrado), tal como realizada nesta ação civil pública, mediante a determinação de providências que assegurem a restauração do ecossistema degradado sem qualquer referência a um dano moral”*.

Ora, Excelência, com a devida vênia, o entendimento mais atualizado da matéria propugna a impropriedade de trazer para a discussão do dano moral coletivo o requisito relativo à afetação da integridade psíquica, pois até mesmo nas relações privadas individuais está se superando, tanto na doutrina como nos tribunais, a ingerência de dor psíquica como caracterizadora do dano moral. Se somente um SUPOSTO abalo psíquico leva ao também SUPOSTO dano moral, este deve ser descaracterizado.

Consoante anota Leonardo Roscoe Bessa “a dor psíquica ou, de modo mais genérico, a afetação da integridade psicofísica da pessoa ou da coletividade não é pressuposto para caracterização do dano moral coletivo. Não há que se falar nem mesmo em ‘sentimento de despreço e de perda de valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade’ (André Carvalho Ramos), ‘diminuição da estima, inflingidos e apreendidos em dimensão coletiva’ ou ‘modificação desvaliosa do espírito coletivo’ (Xisto Tiago)”.

O dano moral possui caráter individual, não se admitindo que cada elemento da comunidade sinta o dano, e na mesma intensidade.

Se determinado ato ilícito é potencial causador de dano moral, ele se limitaria a atingir pessoas individuais e determinadas. Os danos morais são ofensas aos direitos da



personalidade, ou seja, os direitos da pessoa sobre si mesma, e necessariamente levam em conta a condição e valores pessoais de cada indivíduo.

Se é certo que o artigo 1º, da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), determina que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados aos interesses difusos e coletivos são por ela regidos, também procede a afirmação de que o dispositivo determina que, apenas nos casos de efetiva ocorrência de dano moral ou patrimonial é de ser aplicada essa lei. Descabe interpretação diversa, com o fim de tornar o dano moral indenizável em todas as hipóteses descritas nos incisos I a V do artigo 10 da referida lei. Isto porque nem toda conduta ilícita importa em dano moral.

Por outro lado, o art. 6º, incisos VI e VII, do CDC (Lei nº 8.078/1990), significa que, comprovado na ação civil pública o dano moral causado a determinado indivíduo, o causador do dano deve ser condenado a indenizá-lo. Não quer dizer, todavia, que fica criada esta figura, que é contraditória em seu próprio conceito.

Ainda que assim não fosse, a parte autora sequer indicou, na presente ação civil pública, quem foram os afetados, quais os bens jurídicos lesados, deixando de demonstrar o prejuízo moral, pois se sabe que a irritação ou a mera frustração não configura o alegado dano moral. **Ausente a indicação de violação do sentimento coletivo da coletividade ou da reputação comum, é inarredável a conclusão de descabimento da condenação.**

EXCESSIVO VALOR PRETENDIDO

Atendendo ao princípio da eventualidade, o DNIT impugna, ainda, o valor pretendido a título de indenização pelos supostos danos morais, correspondente a **R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).**

Não restou comprovado pela parte autora que tipo de dano moral estaria sendo recomposto por indenização tão alta.

A fixação da indenização no valor pretendido na exordial foge ao bom senso, pois “para a fixação do quantum em indenização por danos morais, devem ser levados em conta a capacidade econômica do agente, seu grau de dolo ou culpa, a posição social ou política do ofendido, a prova da dor.” (TAMG, Ap. 140.330-7, Rel. Juiz BRANDÃO TEIXEIRA, ac. 05.11.1992, DJMG, 19.03.1993, pág. 09).”

Além disso, a indenização por dano moral não deve servir a um locupletamento sem causa. Do contrário, sofrer dano moral seria tão recompensador que se tornaria um prêmio.



DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se o indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência e a decretação da total improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Protesta-se por todos os meios legais e moralmente legítimos de prova, especialmente pela juntada dos documentos anexos e outros necessários ao esclarecimento da causa.

P. Deferimento
Brasília/DF, 02 de agosto de 2025.

NÍVEA SUMIRE DA SILVA KATO
Procuradora Federal

