

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 001.064/2026-6 [Apenso: TC 004.073/2026-6]

Natureza(s): Denúncia

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: Kamila Mayara Sampaio Souza, representando o denunciante.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO NA HIDROVIA DO RIO TAPAJÓS. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO. NÃO ELABORAÇÃO DE EIA/RIMA. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS TRADICIONAIS (CPLI). PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica, consubstanciada na peça 43 destes autos:

INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90515/2025 (modo de disputa aberto-fechado), sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), vinculado ao Ministério dos Transportes, com valor estimado de R\$ 74.800.760,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução do Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA) na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), compreendendo o trecho situado entre a cidade de Santarém/PA e Itaituba/PA, com cerca de 280 quilômetros (peça 9, p. 1).

O pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

- a) situação: julgado e habilitado, mas suspenso (peça 40, p. 1);*
- b) o edital sofreu impugnação em razão de divergência entre quantitativos presentes em estudos oficiais e no edital do pregão (peça 11, p. 1-8); e*
- c) em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, registra-se que a agente de contratação responsável pela condução do certame é servidora efetiva dos quadros permanentes da administração pública, em cumprimento ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021 (peça 42).*

HISTÓRICO

3): O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 8, p. 2-3):

- a) o edital foi publicado com ausência de licenciamento ambiental regular prévio;
- b) o processo licitatório de dragagem do rio Tapajós foi iniciado sem a elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); e
- c) não há qualquer registro de realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós, conforme determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em instrução preliminar de 2/2/2026 (peça 24), a Unidade Técnica propôs o conhecimento da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

Além disso, a UT considerou que estava afastado o pressuposto do perigo da demora, por haver tempo suficiente para esclarecer os indícios de irregularidade antes da execução de possível contrato decorrente do certame; e que estava ausente o perigo de demora reverso, em razão dos seguintes motivos:

- a) o Termo de Referência (TR) emitido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA) define como condição prévia à execução da dragagem a elaboração do Relatório de Controle Ambiental (RCA) e do Plano de Controle Ambiental (PCA), além do atendimento a eventuais complementações técnicas solicitadas pelos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental (peça 14, p. 7), contudo, a contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), entre as cidades de Santarém e Itaituba, no estado do Pará, estava sendo tratada no âmbito da Concorrência 90478/2025, ainda na fase de análise de propostas (peça 19, p. 1-3);
- b) não existe contrato em vigor executando os serviços de dragagem de manutenção aquaviária da hidrovia do rio Tapajós, apesar do contrato emergencial firmado para executar os serviços de dragagem dentro da área coberta, em especial na travessia da rodovia BR-230/PA, estar encerrado desde 20/4/2024 (peça 18, p. 5), indicando falta de urgência na execução daqueles serviços; e
- c) o aumento do nível do rio em relação aos anos de 2024 e 2025 (peça 20, p. 1-11).

Diante desses fatos, foi proposto o indeferimento de medida cautelar pleiteada.

Além disso, presente a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na denúncia, foi proposta a realização de oitiva do DNIT para que se pronunciasse quanto: à ausência de EIA/RIMA no licenciamento ambiental; à realização de licitação sem Licença Prévia (LP) do órgão ambiental; e à violação do direito à CPLI.

Considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, foi solicitado que o DNIT apresentasse possíveis ações corretivas e manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: i) anular o Pregão Eletrônico 90515/2025, diante da presença de vício na fase preparatória que repercute diretamente sobre o objeto da licitação; ou ii) aguardar, para assinatura do contrato decorrente do certame, a realização de EIA/RIMA ou de RCA/PCA, a obtenção da LP e a realização da CPLI, de modo a avaliar se há algum impacto na formulação das propostas ou alteração nos serviços a serem realizados.

Por fim, foi proposta diligência à SEMAS/PA para que este apresentasse: nota técnica com justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA; documentos

acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem licitados e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT; e demais informações que julgar necessárias, além de designação de interlocutor.

Após pronunciamento da subunidade e da UT (peças 25 e 26), em 9/2/2026, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo, decidiu por conhecer da denúncia, indeferir a medida cautelar pleiteada, e autorizar as demais medidas saneadoras propostas pela AudContratações (peça 27).

Cabe observar que, em 6/2/2026, houve suspensão temporária do procedimento licitatório em razão de publicação, na mesma data, de Nota Pública Oficial (MPOR, MPI e SG/PR) informando que, diante das mobilizações sociais e manifestações de povos indígenas e demais segmentos sociais na região do Baixo Tapajós, foi instaurado processo de diálogo institucional com acompanhamento do Ministério Público Federal (MPF), reiterando-se o compromisso governamental de que todo e qualquer empreendimento vinculado à Hidrovia do rio Tapajós deverá observar a realização de CPLI, nos termos da Convenção 169 da OIT (peça 41).

Promovidas as devidas comunicações (peças 28-32 e 38) quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas (peças 33-37), tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

Foram encaminhados, em 10/2/2026, ofícios de oitiva da UJ (peças 28 e 29) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta denúncia e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, o DNIT apresentou os documentos acostados às peças 33 a 36. Em 10/2/2026, também foi encaminhado ofício de diligência à SEMAS/PA (peça 32), com ciência de 25/2/2026 (peça 38), sem apresentação de resposta. Segue a análise dos pontos questionados.

Item a: ausência de EIA/RIMA no licenciamento ambiental

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal; art. 10 da Lei 6.938/1981.

Contextualização:

O denunciante questionou a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com execução de EIA/RIMA, para a execução dos serviços de dragagem na hidrovia do rio Tapajós, no trecho entre Santarém/PA e Itaituba/PA.

Em instrução preliminar (peça 24, p. 3-4), foi observado que o Termo de Referência relativo ao certame indicava que o DNIT estava tratando do licenciamento ambiental da hidrovia do Tapajós (HN-106), para execução do Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA) e Plano de Sinalização Náutica da hidrovia do rio Tapajós, entre as cidades de Itaituba e Santarém/PA, junto à SEMAS/PA desde 2023 (peça 12, p. 3). Essa tratativa resultou no TR para elaboração do RCA e do PCA (peça 21, p. 1-15).

Dessa forma, o órgão ambiental estadual havia dispensado, para o licenciamento ambiental do empreendimento, a elaboração de EIA/RIMA.

Em análise preliminar (peça 24, p. 3-4), foi observado que, em teoria, não seria obrigatório o licenciamento ambiental ordinário para a execução dos serviços previstos no PADMA.

Contudo, a dragagem de um rio como o Tapajós, sobretudo quando regular e contínua, pode ser considerada como potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. O art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental. O mesmo entendimento é expresso no art. 10 da Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

Como o Termo de Referência do certame esclareceu que a contratação será por três anos, sendo que a maior parte dos serviços do contrato, executado pelo regime de empreitada por preço unitário, é prevista para ser executada no primeiro ano do ajuste (peça 12, p. 2), a análise inicial observou que era necessário esclarecer se a decisão que concluiu pela dispensa de EIA/RIMA considerou impactos cumulativos da execução da dragagem da hidrovia.

Em razão disso, considerou que havia plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico, sendo necessário realizar oitiva do DNIT para que se pronunciasse em relação ao fato apontado na denúncia e diligência da SEMAS/PA, para que apresentasse nota técnica com justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA, além de outros documentos que considerar necessários para embasar essa dispensa.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), argumentou que a definição do instrumento ambiental adequado é atribuição do órgão licenciador, cabendo ao DNIT observar as exigências técnicas estabelecidas. Nesse contexto, foi determinado pelo órgão ambiental a apresentação de RCA e PCA, não tendo sido indicada, até o momento, a obrigatoriedade de EIA/RIMA.

Análise:

O DNIT confirmou informação já presente em análise preliminar, de que o órgão ambiental estadual dispensou, para o licenciamento ambiental do empreendimento, a elaboração de EIA/RIMA.

Como visto, órgão ambiental não apresentou justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA. Contudo, em análise preliminar (peça 24, p. 3-4), já foi apontado que, em teoria, não seria obrigatório o licenciamento ambiental ordinário para a execução dos serviços previstos no PADMA, uma vez que esse plano pressupunha canal já existente, em que a navegação já ocorre regularmente, em que a dragagem serve apenas para manter profundidade e largura previamente licenciadas, sem ampliação de calado, traçado ou área dragada, e não se trata de obra nova, mas de atividade continuada de conservação.

Assim, para o trecho do caso em análise, se o PADMA se limita a manutenção de calado já licenciado; repete padrões operacionais consolidados; utiliza áreas de bota-fora já avaliadas; e não introduz novos impactos relevantes, em tese, não se exigiria EIA/RIMA, podendo o licenciamento ocorrer com RCA/PCA.

*Uma vez que o DNIT está conduzindo, por meio da Concorrência 90478/2025, a contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), entre as cidades de Santarém e Itaituba, no estado do Pará, e que o processo de licenciamento ambiental dessa hidrovia está sendo acompanhado pelo Ministério Público Federal (MPF), considera-se **improcedente** a irregularidade quanto à ausência de EIA/RIMA.*

Item b: realização de licitação sem Licença Prévia do órgão ambiental

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 8º, inciso I, da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021; Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vileça).

Contextualização:

O denunciante argumenta que o certame foi aberto, com publicação do edital, sem realização de licenciamento ambiental prévio, mencionando que próprio TR do certame informa que está sendo contratado serviço de gerenciamento ambiental visando a obtenção de licença (peça 12, p. 2-3).

Em instrução preliminar (peça 24, p. 4-5), foi observado que esse assunto havia sido objeto de questionamento no primeiro caderno de perguntas e respostas do certame (peça 13, p. 2-3), no qual licitante solicitou da administração a suspensão e republicação do edital após a obtenção da licença ambiental, em observância ao art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, ao que a pregoeira informou que o DNIT assegurava que estava cumprindo a legislação, visto que o licenciamento tramitava de forma concomitante ao certame. Ressaltou, contudo “que a eficácia do contrato e a emissão da Ordem de Serviço (OS) estarão estritamente condicionadas à obtenção da referida licença” (peça 13, p. 3).

A contratação de empresa para execução do PADMA não deve ser licitada sem LP quando esta for exigida pelo órgão ambiental competente, sob pena de falha grave de planejamento e risco de nulidade do certame. No caso, o TR da contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), tratado no âmbito da Concorrência 90478/2025, prevê a obrigatoriedade de LP quando discorre sobre as obrigações do contratado (peça 22, p. 9).

A UT argumentou que a realização do procedimento licitatório antes da emissão da LP afronta a Resolução Conama 237/1997, que, no seu art. 8º, inciso I, estabelece que a LP deve ser concedida na fase do planejamento do objeto a ser contratado e que o art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, prevê que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou LP deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.

Uma vez que os serviços de dragagem de rios são serviços de engenharia, pois envolvem estudos técnicos prévios (batimetria, hidrossedimentologia, geotecnia), emprego de equipamentos especializados (dragas hidráulicas, mecânicas, sistemas de bombeamento), cálculos e métodos construtivos (volumes, cotas, estabilidade, disposição do material dragado), além de anotação de responsabilidade técnica, o procedimento licitatório somente deveria ter sido iniciado após a obtenção da LP, conforme art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021 e previsão do Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vileça), de que o procedimento licitatório somente deve ser iniciado após a obtenção da LP (licenciamento ambiental), constituindo irregularidade grave o lançamento do certame sem a sua presença.

Em função do exposto naquela análise, considerou-se que havia plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico, com proposta de oitiva do DNIT para que aquela autarquia se pronunciasse em relação ao fato apontado na denúncia.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), argumentou que, paralelamente ao certame de dragagem, estruturou-se procedimento específico para contratação de empresa especializada na elaboração dos estudos ambientais exigidos, evidenciando que o licenciamento não foi desconsiderado, mas tratado de forma organizada e em consonância com

as orientações técnicas competentes; que o procedimento licitatório foi estruturado de forma concomitante à tramitação dos estudos ambientais, sem qualquer autorização para início de execução antes da devida regularização, com modelagem voltada à eficiência administrativa, sem produção de efeitos jurídicos ou financeiros.

Análise:

O DNIT confirmou informação já presente em análise preliminar, de que o procedimento licitatório foi deflagrado antes da obtenção da LP.

Conforme enunciado do Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vileça), o procedimento licitatório somente deve ser iniciado após a obtenção da LP (licenciamento ambiental), constituindo irregularidade grave o lançamento do certame sem a sua presença. Essa decisão foi referente a certame promovido sob a égide da Lei 8.666/1993, mas é aplicável ao caso, uma vez que determinação de abertura do certame após LP, quando aplicável, consta no art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Conforme já analisado em instrução preliminar (peça 24, p. 3), o próprio TR do certame informa que está sendo contratado serviço de gerenciamento ambiental visando a obtenção de licença (peça 12, p. 2-3) e o TR da contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), tratado no âmbito da Concorrência 90478/2025, prevê a obrigatoriedade de LP quando discorre sobre as obrigações do contratado (peça 22, p. 9).

Segundo o Acórdão 1.912/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), no regime de contratação integrada ou em licitações sob o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), é possível realizar a licitação sem obter a LP. Isso ocorre apenas quando a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for atribuída ao particular, permitindo-se publicar o edital antes da emissão da licença. No caso concreto, o objeto licitado será executado pelo regime de empreitada por preço unitário, conforme contextualização da oitiva referente ao item “a”, sendo necessário, portanto, que o DNIT obtivesse a LP do empreendimento antes de abertura do certame.

*Dessa forma, a irregularidade tratada neste item, referente à realização de licitação para contratação das obras sem emissão de LP pelo órgão ambiental, mostra-se **procedente**.*

Item c: violação do direito à consulta prévia, livre e informada (CPLI)

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 6º da Convenção 169 da OIT.

Contextualização:

O denunciante argumentou que, no âmbito do licenciamento dos serviços de dragagem questionados, não há qualquer registro de realização de CPLI aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós, conforme determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, e que a ausência de consulta prévia constitui violação de tratado internacional incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

Em instrução preliminar, a UT observou que a CPLI não era requisito automático do RCA/PCA, mas era exigível se o PADMA pudesse gerar impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais, independentemente do instrumento ambiental adotado.

De fato, o art. 6º da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto 5.051/2004, consolidado pelo Decreto 10.088/2019, dispõe que governos deverão consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados

e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Uma vez que não havia, nos autos, menção à CPLI de comunidades diretamente afetadas pela execução do PADMA e que essa deveria ser promovida pelo DNIT, na condição de empreendedor público e responsável pela implementação daquele Plano Anual, considerou-se que havia plausibilidade jurídica naquela irregularidade, sendo necessária a realização de oitiva do DNIT e diligência ao órgão licenciador para que ele apresentasse documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem objeto do Pregão Eletrônico 90515/2025 e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), argumentou que a eventual obrigatoriedade de CPLI dependia da caracterização de impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais, o que seria dimensionado a partir dos estudos ambientais exigidos pelo órgão licenciador.

Argumenta que o TR da contratação da empresa responsável pelos estudos ambientais ambiental determina a apresentação de mapeamento de comunidades potencialmente impactadas e a observância da Convenção 169 da OIT, caso caracterizada a necessidade, e que a contratação de estudos ambientais é etapa prévia e indispensável para delimitação técnica da área de influência e eventual deflagração do procedimento de consulta, não havendo, até o presente momento, violação ao direito de consulta.

O DNIT informou ainda que, diante de mobilizações sociais e de demandas apresentadas por representantes de povos indígenas, foi promovida a suspensão temporária do procedimento licitatório.

Análise:

Na sua resposta, o DNIT afirmou que não houve violação de realização de CPLI, mas que essa consulta seria realizada dentro do processo de licenciamento ambiental, a depender da caracterização de impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais.

De fato, os itens 5.1.15.5 e 5.1.15.6 do TR 273/2025, referente à Concorrência 90478/2025, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), determinam a apresentação de mapeamento de comunidades potencialmente impactadas e a observância da Convenção 169 da OIT.

*Como visto na análise de oitiva referente ao item “b”, o licenciamento ambiental, no âmbito do qual ocorreria a caracterização de impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais, necessário para a realização de CPLI, deve anteceder a deflagração do procedimento licitatório. Dessa forma, foi confirmada a **procedência** da irregularidade relativa à ausência de CPLI das populações necessárias antes de abertura do certame.*

Essa irregularidade, inclusive, está associada à suspensão administrativa do certame em 6/2/2026, com a publicação de Nota Pública Oficial (MPOR, MPI e SG/PR) informando que, diante das mobilizações sociais e manifestações de povos indígenas e demais segmentos sociais na região do baixo Tapajós, foi instaurado processo de diálogo institucional com acompanhamento do MPF, reiterando-se o compromisso governamental de que todo e qualquer empreendimento vinculado à hidrovia do rio Tapajós deverá observar a realização de CPLI, nos termos da Convenção 169 da OIT (peça 41).

I.2. Diligência ao SEMAS/PA

Em instrução preliminar, foi proposta diligência à SEMAS/PA para que apresentasse: nota técnica com justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA; documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem licitados e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT; demais informações que julgar necessárias; e além de designação de interlocutor.

Em 10/2/2026, foi encaminhado ofício de diligência à SEMAS/PA (peça 32), com ciência de 25/2/2026 (peça 38), sem apresentação de resposta.

Contudo, em razão da análise dos argumentos apresentados pelo DNIT em sede de oitiva, não é necessário reiterar diligência à SEMAS/PA acerca da motivação da decisão de procedimento de licenciamento ambiental com dispensa de EIA/RIMA.

Além disso, foi instaurado processo de diálogo institucional com acompanhamento do MPF, de forma a ouvir os povos impactados pela realização de serviços de dragagem da hidrovia, razão pela qual não se mostra necessário reiterar ao SEMAS/PA a diligência para apresentação de documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem licitados e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT.

I.3. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

No âmbito de instrução preliminar, foi solicitado que o DNIT apresentasse comentários dos gestores acerca de possíveis ações corretivas para as irregularidades apontadas, avaliação da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, e manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: i) anular o Pregão Eletrônico 90515/2025, diante da presença de vício na fase preparatória que repercute diretamente sobre o objeto da licitação; ou ii) aguardar, para assinatura do contrato decorrente do certame, a realização de EIA/RIMA ou de RCA/PCA, a obtenção da LP e a realização da CPLI, de modo a avaliar se há algum impacto na formulação das propostas ou alteração nos serviços a serem realizados.

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), reitera que os atos administrativos praticados no âmbito do procedimento observaram os parâmetros legais aplicáveis e tramitaram pelas instâncias técnicas competentes; que a estruturação concomitante dos certames (dragagem e estudos ambientais) buscou conciliar eficiência administrativa, prevenção de riscos logísticos e observância das exigências ambientais, sem que tenha havido início de execução ou geração de despesas.

Análise:

Ante a ausência de manifestação da UJ quanto às possíveis ações corretivas para essa irregularidade, será proposto determinar ao DNIT para que anule o Pregão Eletrônico 90515/2025, diante da presença de vício na fase preparatória que repercute diretamente sobre o objeto da licitação, uma vez que a deflagração de procedimento licitatório sem a obtenção da LP, licença simplificada ou licença única, contraria o disposto no art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, no art. 8º, inciso I, da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e no Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vileça).

Com a realização do licenciamento ambiental realizado inicialmente por meio de RCA/PCA, além do atendimento a eventuais complementações técnicas solicitadas pelos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, no âmbito do qual será verificada a necessidade de realização de CPLI pelo DNIT, essa autarquia possuirá os elementos para deflagrar

novo procedimento licitatório sem os vícios observados na fase preparatória do Pregão Eletrônico 90515/2025.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se o conhecimento da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, pelo Relator (peça 27).

*Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo denunciante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposta a **determinação** ao órgão da anulação do Pregão Eletrônico 90515/2025 ante a irregularidade verificada.*

Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que o certame se encontra suspenso administrativamente visando assegurar a conformidade do processo com as diretrizes interministeriais e compromissos assumidos no âmbito federal, que instaurou processo de diálogo institucional com o compromisso de observar a CPLI dos povos afetados e de finalizar a Concorrência 90478/2025.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.

Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Não houve pedido de sustentação oral.

O processo de representação TC 004.073/2026-6, cuja situação é aguardando providências na AudPortoFerrovia, apresenta conexão com esta denúncia, por tratar das irregularidades analisadas neste processo, conforme peça 4 daquele TC. Aquele processo foi autuado apenas em 11/2/2026, posteriormente a este, com relator distinto (Min. Augusto Nardes).

Nos casos de dependência, conexão ou continência, quando a tramitação conjunta se mostrar conveniente, o processo autuado posteriormente deve ser apensado àquele previamente existente, que seguirá como principal, nos termos do art. 36 da Resolução 259/2014, alterada pelo Resolução TCU 321, de 28/10/2020. A urgência, a relevância ou o pedido de medida cautelar não são aptos a alterar o critério de prevenção, conforme decisão do Acórdão 2.820/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes). Além disso, naquele processo, o procurador do MP/TCU solicitou a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução de mérito da unidade técnica.

Não há processos apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

***conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

*no **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;*

determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências com vistas à anulação do Pregão Eletrônico 90515/2025 e dos atos dele decorrentes, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) a realização de licitação sem Licença Prévia do órgão ambiental contraria o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997, o art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça);

***informar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

***levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;*

***arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.*

VOTO

Tratam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90515/2025, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), vinculado ao Ministério dos Transportes, com valor estimado de R\$ 74.800.760,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução do Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA) na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), compreendendo o trecho situado entre a cidade de Santarém/PA e Itaituba/PA, com cerca de 280 quilômetros.

O denunciante entende terem ocorrido as seguintes irregularidades na condução do certame:

- a) início do processo licitatório sem a elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA);
- b) publicação do edital com ausência de licenciamento ambiental regular prévio; e
- c) ausência de realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Chamado a se manifestar, o Dnit aduziu, em síntese, que:

a) a definição do instrumento adequado de licenciamento é de atribuição exclusiva do órgão licenciador ambiental que, no caso concreto, seria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA), que exigiu a apresentação de Relatório de Controle Ambiental (RCA) e de Plano de Controle Ambiental (PCA), não indicando a necessidade de EIA/RIMA;

b) a licitação para a contratação de dragagem foi estruturada para ocorrer de forma concomitante e paralela ao certame voltado à contratação dos estudos ambientais (Concorrência 90478/2025), como forma de prestigiar a eficiência administrativa, tendo sido assegurado que a execução física e a emissão da Ordem de Serviço ficariam estritamente condicionadas à futura obtenção da licença, sem produzir efeitos financeiros antecipados; e

c) a obrigatoriedade de realização da CPLI depende da prévia caracterização de impacto direto sobre os povos tradicionais, o que seria tecnicamente dimensionado e mapeado a partir dos estudos ambientais ainda em elaboração. Informou, adicionalmente, que promoveu a suspensão temporária do pregão em decorrência das mobilizações sociais locais e da instauração de um processo de diálogo com o acompanhamento do Ministério Público Federal.

A unidade técnica, após promover a oitiva do Dnit e realizar diligências, consignou, em síntese, que:

a) a dragagem prevista destina-se a manter a profundidade e a largura do canal onde a navegação já ocorre regularmente, sem ampliação ou obra nova, sendo desnecessária elaboração prévia de EIA/RIMA;

b) os serviços de dragagem de rios constituem serviços de engenharia e a abertura do certame sem a Licença Prévia afronta o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997 e o art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, que impõe a obrigação de obtenção da licença prévia antes da divulgação do edital quando a responsabilidade pelo licenciamento for da Administração Pública; e

c) o licenciamento ambiental - rito dentro do qual se avalia a necessidade e se realiza a CPLI - deve necessariamente anteceder a licitação, restando caracterizado o vício na fase preparatória do certame com a divulgação do edital sem a realização da devida consulta aos povos afetados.

Conclusivamente, manifestou-se a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações pela improcedência da denúncia quanto à elaboração do EIA/RIMA, e pela procedência em relação às demais irregularidades, tendo proposto a anulação do certame.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Conheço da denúncia, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

No mérito, alinho-me às conclusões expressas pela Unidade Técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

A análise técnica dos autos evidencia que, embora a dispensa de EIA/RIMA seja regular ante a natureza de conservação e manutenção contínua das atividades de dragagem previstas no PADMA, o DNIT incorreu em falhas de planejamento ao publicar o edital licitatório desprovido dos requisitos ambientais antecedentes, notadamente em relação à prévia obtenção de Licença Prévia expressamente exigida pelo no art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, cujo teor reproduzo a seguir:

Art. 115.

§ 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, **deverão ser obtidas antes da divulgação do edital**.

O lançamento do certame sem esse requisito legal afronta também o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997.

No acórdão 1.912/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), este Tribunal entendeu que seria possível realizar a licitação sem obter a licença prévia **apenas quando a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for atribuída ao particular**, haja vista a possibilidade prevista no art. 25, §5º, da nova Lei de Licitações.

A alegação de eficiência administrativa trazida pelo Dnit para justificar a tramitação concomitante da licitação de obras e dos estudos ambientais não se sustenta perante o ordenamento jurídico vigente. O art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021 é cogente e inflexível ao ditar que a manifestação prévia ou a LP devem ser obtidas antes da divulgação do edital.

De igual sorte, procedente a denúncia quanto à realização da consulta prévia, livre e informada (CPLI). O direito à CPLI, consagrado no art. 6º da Convenção 169 da OIT, não pode ser relegado a momento posterior ou tratado como mera condição de execução. Se o empreendimento detém o potencial de diretamente afetar terras indígenas ou territórios de comunidades tradicionais, a oitiva participativa deve ser ultimada **durante a fase de planejamento da contratação**.

A relevância da omissão restou patente com a superveniente suspensão administrativa do certame, motivada por protestos sociais e pela necessidade de instauração de diálogo institucional mediado pelo Ministério Público Federal.

Relativamente à proposta de determinação para que o DNIT anule o Pregão Eletrônico 90515/2025, entendo que a suspensão administrativa do certame permite a correção das falhas antes



do reinício do procedimento. Suficiente, então, a determinação para que o certame somente seja retomado após a realização da CPLI e a obtenção da licença ambiental prévia.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1736/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.064/2026-6.
- 1.1. Apenso: 004.073/2026-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Kamila Mayara Sampaio Souza, representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia a respeito de irregularidades na fase preparatória do Pregão Eletrônico 90515/2025, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que somente retome o andamento do Pregão Eletrônico 90515/2025 após a obtenção da licença ambiental prévia e a realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós;
- 9.3. dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e ao denunciante; e
- 9.4. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e
- 9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1736-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral