



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 4ª REGIÃO
EFIN4-NÚCLEO A - MEIO AMBIENTE, AGRÁRIO, INDÍGENA E DESAPROPRIAÇÕES - ATUAÇÃO PRIORITÁRIA -
NAP-A
AVENIDA CARLOS GOMES, Nº 1942, SALA 1002BAIRRO TRÊS FIGUEIRASPORTO ALEGRE/RS90480-002

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) JUIZO FEDERAL DA 9ª VF DE PORTO ALEGRE

NÚMERO: 5028443-53.2026.4.04.7100

REQUERENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS

REQUERIDO(S): INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

1. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a União, a FUNAI, o INCRA, a FEPAM e a empresa CMPC Celulose Riograndense Ltda., tendo por objeto o chamado Projeto Natureza, complexo industrial de celulose e papel cartão planejado para o Município de Barra do Ribeiro/RS. O MPF afirma que busca assegurar que estas populações participem efetivamente do processo de licenciamento ambiental conduzido pela FEPAM, de modo que as externalidades negativas do empreendimento sejam devidamente identificadas, evitadas, mitigadas ou compensadas. A pretensão autoral busca impor providências relacionadas ao licenciamento ambiental do empreendimento e à realização de Consulta Prévia, Livre e Informada em relação a comunidades tradicionais, inclusive comunidades quilombolas. O MPF visava ao tratamento da demanda como processo estrutural, com a imediata remessa do feito ao CEJUSCON.

Entre as obrigações dirigidas ao INCRA, o Ministério Público Federal requereu a elaboração de Plano de Trabalho no prazo de 90 dias, a condução de providências de consulta, a comunicação à FEPAM, a adoção das conclusões da consulta, o encaminhamento periódico de relatórios e a elaboração de Termo de Referência para o Estudo do Componente Quilombola.

O INCRA apresentou manifestação prévia no Evento 14, na qual demonstrou sua ilegitimidade passiva, uma vez que sua atuação em processos de licenciamento ambiental relacionados a territórios quilombolas depende de solicitação formal do órgão ambiental licenciador e que, no caso concreto, a FEPAM (órgão licenciador) não o provocou. A Autarquia sustentou que a pretensão do MPF viola o Tema 698 do STF, que veda a intervenção judicial em políticas públicas para impor resultados fechados ou realizar microgestão administrativa. Aduziu que o pedido para apresentar um Plano de Trabalho em 90 dias é materialmente inexequível, pois o INCRA não detém os dados locais do empreendimento que deveriam ser fornecidos pela FEPAM. Além disso, demonstrou que a imposição de multa diária é descabida e oneraria severamente o orçamento de suas ações finalísticas.

A decisão judicial proferida no Evento 27 analisou os pedidos liminares e estabeleceu o objeto jurídico da ação como restrito às questões ambientais e aos impactos sobre a saúde e o modo de vida das comunidades tradicionais. Fou indeferida tutela de urgência para suspensão do licenciamento e paralisação das obras, fundamentada na inexistência de indícios de mora ou ilegalidade nos processos administrativos em curso. O juízo entendeu que é juridicamente impossível escrutinar atos administrativos ainda não concluídos ou criar critérios de atuação para os órgãos públicos via judicial. FEPAM, INCRA, FUNAI e CMPC foram mantidos no polo passivo para que o processo avance após a juntada de novos dados técnicos, procedendo a sua citação.

2. DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO INCRA

Conforme já detalhado na petição apresentada no Evento 14 dos autos, os pedidos formulados contra a Autarquia pressupõem o exercício de atribuições administrativas que, no caso concreto, somente poderiam ser iniciadas após provocação formal do órgão ambiental licenciador, providência que não ocorreu no caso concreto.

No caso em análise, o licenciamento é realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, por meio da FEPAM. A disciplina administrativa aplicável não atribui ao INCRA a condução autônoma do licenciamento ambiental estadual, tampouco lhe confere iniciativa para instaurar, por conta própria, o procedimento relativo a empreendimento licenciado pela FEPAM.

Com relação ao fluxo do licenciamento no que tange ao componente quilombola acompanhado pelo Incra, é de se informar que o Incra observa a Instrução Normativa INCRA nº 111, de 22 de dezembro de 2021, que dispõe sobre os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas. Cita-se:

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Incra quando instado a se manifestar em processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, de obras, atividades ou empreendimentos causadores de impactos socioambientais, econômicos ou culturais a terras quilombolas.

Art. 2º A manifestação do Incra ocorrerá nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos:

I – localizados nas terras quilombolas a que se refere o inciso XIII do art. 2º da Portaria Interministerial nº 60/MMA/MJ/MC/MS, de 24 de março de 2015; e

II – que possam ocasionar impacto socioambiental, econômico e cultural direto, nas áreas mencionadas no inciso I, considerados os limites estabelecidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/MMA/MJ/MC/MS, de 24 de março de 2015.

Art. 3º O Incra manifestar-se-á nos processos de licenciamento ambiental a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador.

§ 1º O Incra receberá a solicitação a que se refere o caput na sua sede, em Brasília, a qual deverá ser distribuída de imediato para a Diretoria de Governança Fundiária – DF.

§ 2º A manifestação inicial do Incra terá como base a Ficha de Caracterização de Atividade – FCA, ou documento equivalente, disponibilizada eletronicamente, ou encaminhada, conforme o caso, pelo órgão licenciador competente, bem como as informações locais e de traçado da obra, atividade ou empreendimento, em formato aberto, que serão cruzadas com os dados geoespaciais disponíveis das terras quilombolas.

§ 3º O Incra deverá, ainda, considerar documento específico elaborado pela equipe técnica contratada pelo empreendedor, desde que este seja apresentado ao órgão licenciador competente e, em caso de concordância, encaminhado ou disponibilizado pelo referido órgão ao Incra.

§ 4º Os documentos que forem submetidos à oitiva das comunidades deverão ser objeto de análise preliminar pelo Incra.

§ 5º Ressalvados os casos previstos nesta Instrução Normativa, as manifestações do Incra serão sempre dirigidas ao órgão ambiental federal, estadual ou municipal, responsável pelo licenciamento.

Art. 4º Para os fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

(...)

III – Termo de Referência Específico – TRE: documento elaborado pelo Incra, enquanto órgão envolvido no licenciamento ambiental, que estabelece o conteúdo necessário para análise dos impactos a terras quilombolas, conforme Anexo I desta Instrução Normativa;

IV – Plano de Trabalho: documento elaborado pelo empreendedor, a partir do Termo de Referência Específico, que traz a descrição detalhada das etapas ou fases das peças técnicas a serem entregues ao Incra, incluindo

informações sobre a equipe técnica responsável pelos estudos, metodologia a ser adotada, objetivos a serem alcançados, cronograma de trabalho e relação dos produtos;

V – Estudo do Componente Quilombola – ECQ: **estudo elaborado pelo empreendedor após a aprovação do Plano de Trabalho**, e que, como requisito para a obtenção de Licença Prévia, indica os impactos socioambientais sobre terras quilombolas relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de obra, atividade ou empreendimento. O ECQ analisa os impactos ambientais do empreendimento e de suas alternativas, por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, os quais devem estar classificados de acordo com os atributos dispostos na Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986, e suas alterações;

Dessa forma, a articulação institucional pressupõe a atuação coordenada entre o órgão ambiental responsável pelo licenciamento e a entidade interveniente. Não se trata de competência para substituir a FEPAM, instaurar o licenciamento ou definir unilateralmente as etapas do procedimento ambiental conduzido pelo Estado do Rio Grande do Sul.

A Instrução Normativa INCRA nº 111/2021 é expressa ao estabelecer, em seu art. 3º, que a manifestação do INCRA nos processos de licenciamento ambiental ocorre a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador. O próprio dispositivo, conforme transcrito no Evento 14, **vincula a manifestação da Autarquia ao recebimento da solicitação**, da Ficha de Caracterização da Atividade ou documento equivalente e das informações locacionais e de traçado do empreendimento.

No caso concreto, essa condição não foi implementada. O Despacho SEI/INCRA nº 28691026 (em anexo) registra que o INCRA não foi instado pelo órgão licenciador ambiental no processo de licenciamento do empreendimento da CMPC e que não foi localizado no SEI processo administrativo relativo ao empreendimento específico, concluindo:

*Diante disso, tendo em vista a ausência de processo administrativo instaurado, uma vez que não foi localizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nenhum processo relativo a esse empreendimento específico, **esta DQI aguarda os trâmites regulamentares de provocação pelo órgão ambiental competente para iniciar sua atuação técnica**, da forma disciplinada na Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 e detalhada no Fluxograma (28687581).*

O documento administrativo é claro ao demonstrar que **a ausência de atuação do INCRA não decorre de recusa, inércia ou resistência institucional. A Autarquia aguarda o ato de provocação previsto no procedimento regulamentar, sem o qual não dispõe dos elementos técnicos mínimos para iniciar sua participação.**

Também não se pode exigir do INCRA a elaboração de Plano de Trabalho, Termo de Referência ou Estudo do Componente Quilombola sem a definição formal do objeto, sem a Ficha de Caracterização da Atividade, sem as informações geoespaciais do empreendimento e sem a verificação técnica da eventual sobreposição da área de influência direta com comunidades quilombolas certificadas.

O fluxograma anexado evidencia que a participação do INCRA se inicia com a provocação do órgão licenciador. Depois dessa etapa, realiza-se a checagem das bases de dados e da eventual presença de comunidades quilombolas na área de influência direta. Somente após essa verificação podem ser encaminhados o Termo de Referência Específico, o Plano de Trabalho, o Estudo do Componente Quilombola, o Plano Básico Ambiental Quilombola e os Relatórios de Execução, **em sequência própria e com participação das comunidades.**

O pedido autoral, entretanto, pretende deslocar o INCRA para o início de um procedimento que ainda não foi formalmente instaurado perante a Autarquia e, simultaneamente, impor-lhe obrigações próprias de fases sucessivas do licenciamento, nitidamente interferindo na autonomia administrativa e violando as definições legais das atribuições de cada ente, em flagrante violação ao princípio da legalidade (art. 37, CF/88). **A pretensão desconsidera a repartição institucional de atribuições e cria, por decisão judicial, uma competência administrativa que não foi acionada nos termos da regulamentação aplicável.**

Quanto ao ponto, merece destaque o seguinte trecho da decisão proferida no Evento 27 dos autos, que apresenta, de forma irretocável, a única conclusão lógica e juridicamente possível:

Corolário lógico, não será possível impor, as Autarquias Federais e a União, obrigações administrativas criadas à margem da legislação que orienta a estrutura federal. Temos, sim, de aguardar as conclusões dos correspondentes processos administrativos que tramitam nos Órgãos Federais, para avaliar se há reparos a fazer.

A exigência de provocação formal não constitui formalismo incompatível com a proteção das comunidades quilombolas. Ao contrário, é o mecanismo que define o objeto da intervenção, fornece os dados necessários à análise técnica e permite que a consulta seja realizada de forma efetivamente prévia, livre, informada e de boa-fé. A consulta sem a delimitação do empreendimento, sem os estudos pertinentes e sem a identificação técnica das comunidades potencialmente afetadas não atenderia à finalidade protetiva invocada pelo próprio autor.

O INCRA não se opõe à Consulta Prévia, Livre e Informada. Sua posição é no sentido de que a consulta deve observar o procedimento administrativo próprio, com a participação institucional adequada, os documentos necessários, tempo suficiente para apropriação dos estudos e efetiva participação das comunidades. **A defesa da legalidade do rito não representa obstáculo à proteção quilombola; representa garantia de que a consulta não seja reduzida a ato prematuro ou desprovido de base técnica.**

3. DA IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES REQUERIDAS AO INCRA

Caso não seja acolhida a preliminar, postula-se que os pedidos dirigidos ao INCRA sejam julgados improcedentes, uma vez que juridicamente inadequados e materialmente inexequíveis no estágio atual do empreendimento.

O pedido de elaboração de Plano de Trabalho no prazo de 90 dias pretende antecipar uma etapa que depende de informações e providências anteriores. O fluxo administrativo anexado demonstra que o órgão licenciador deve provocar o INCRA, encaminhando a Ficha de Caracterização Ambiental e as informações geoespaciais do empreendimento. A Autarquia, então, realiza a consulta às bases de dados para verificar a existência de comunidades quilombolas certificadas na área de influência direta.

Somente depois de identificada eventual comunidade quilombola na área de influência direta, se inicia a etapa de elaboração e encaminhamento do Termo de Referência Específico e do Plano de Trabalho. Após a análise do Plano de Trabalho, ainda é necessário promover reunião informativa, participação da comunidade, elaboração do Estudo do Componente Quilombola, análise preliminar, consulta, elaboração do Plano Básico Ambiental Quilombola e, em momento posterior, acompanhamento dos relatórios de execução.

A pretensão ministerial comprime fases distintas e interdependentes em uma ordem judicial dirigida ao INCRA, sem que a primeira etapa tenha sido acionada. Não há como elaborar documento técnico adequado sem conhecer os elementos locacionais do empreendimento, a área de influência formalmente considerada, as comunidades eventualmente atingidas e os estudos que deverão ser submetidos à apreciação comunitária.

Também não cabe ao INCRA, sem provocação da FEPAM, oficiar ao órgão ambiental estadual para suspender o licenciamento, validar ou invalidar reuniões realizadas pela empresa, definir unilateralmente o caráter vinculante das conclusões comunitárias ou requerer o indeferimento de licenças. Tais comandos pressupõem a existência de processo administrativo formal perante a Autarquia e o desenvolvimento das etapas técnicas que antecedem qualquer manifestação conclusiva.

O que se demonstra, inclusive, encontra amparo nas conclusões expostas pelo juízo na decisão do Evento 27, que reconheceu que *"é, juridicamente, impossível, escrutinar, judicialmente, de modo prévio, atos administrativos que sequer foram concluídos, não havendo qualquer indício que estejam tramitando em desconformidade com a legislação de regência das Autarquias Federais e Estadual, tampouco em desacordo com a Legislação Ambiental"*. No caso do INCRA, a situação é ainda mais evidente: não há ato administrativo concluído nem processo administrativo instaurado, e **a adoção de qualquer medida, pelo INCRA, somente poderá se dar no âmbito de processo administrativo regularmente instaurado e instruído, o que depende de prévia solicitação formal do órgão ambiental licenciador (FEPAM) - o que ainda não ocorreu** -, conforme certificado pelo Despacho SEI nº 28691026 e ilustrado no fluxograma em anexo.

4. DA AUSÊNCIA DE OMISSÃO ADMINISTRATIVA IMPUTÁVEL AO INCRA

Diante do exposto acima, bem como nos documentos em anexo e nas manifestações anteriores do INCRA, resta claro que não há omissão administrativa, simplesmente porque não surgiu, no caso concreto, o dever jurídico específico de manifestação do INCRA. A obrigação institucional prevista na Instrução Normativa INCRA nº 111/2021 é acionada a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador. Sem esse ato, não se inicia a atuação técnica da Autarquia.

A ausência de provocação pela FEPAM foi confirmada administrativamente e não foi superada por qualquer documento que demonstre o recebimento, pelo INCRA, da Ficha de Caracterização da Atividade, de informações geoespaciais

ou de solicitação formal de manifestação. Tampouco há processo administrativo do empreendimento em tramitação na Autarquia.

Atribuir ao INCRA responsabilidade por não ter produzido atos que dependem de provocação externa equivaleria a responsabilizá-lo por não exercer competência antes de sua ativação formal. Essa conclusão contrariaria a legalidade administrativa e a própria estrutura do procedimento de licenciamento ambiental quilombola.

Quanto ao ponto, a decisão do Evento 27, ao indeferir a tutela de urgência, reconheceu expressamente a ausência de mora administrativa ou omissão da Administração Pública. Conforme constou da decisão: *“No caso, não observamos qualquer mora administrativa ou mesmo omissão na condução dos processos administrativos de acordo com suas respectivas competências legais e constitucionais, devendo os trabalhos dos referidos órgãos seguirem, normalmente, segundo seus padrões normativos.”*

Afata-se, assim, a premissa equivocada de que o INCRA estaria em omissão qualificada. **A Autarquia não permaneceu inerte diante de uma obrigação já constituída; ao contrário, aguarda a provocação formal indispensável ao início de sua participação.**

5. DA VIOLAÇÃO ÀS BALIZAS DO TEMA 698 DO STF

Os pedidos autorais dirigidos ao INCRA também devem ser rejeitados porque ultrapassam os limites da intervenção judicial em políticas públicas, violando as diretrizes estabelecidas no Tema 698 do STF.

A pretensão ministerial não se limita a indicar uma finalidade pública ou exigir transparência administrativa. Busca definir previamente o conteúdo do Plano de Trabalho, o prazo de elaboração, o rito da consulta, o resultado institucional a ser adotado e as providências que deverão ser tomadas perante a FEPAM. O MPF busca, assim, **imposição de resultado fechado, microgestão de etapas administrativas e substituição do núcleo de escolhas técnicas da Administração.**

A tutela jurisdicional não pode obrigar o INCRA a produzir manifestação técnica sem os documentos que a regulamentação considera necessários, nem pode transformar a Autarquia em responsável pela condução de licenciamento cuja competência é estadual. A efetividade da proteção ambiental não autoriza a supressão das competências administrativas nem a criação judicial de um procedimento paralelo.

É igualmente incabível a imposição ao INCRA da multa diária de R\$ 100.000,00 requerida pelo Ministério Público Federal. Não se pode aplicar sanção por descumprimento de obrigação que não é exigível da Autarquia no estágio atual, que depende de ato de outro órgão e cuja execução é materialmente inviável sem informações técnicas ainda não encaminhadas.

A multa, nesse contexto, funcionaria como mecanismo indireto de imposição de resultado administrativo e de superação das etapas regulamentares. Isso agravaria a violação às balizas do Tema 698 do STF, especialmente quanto à vedação de prazos peremptórios, à proibição de microgestão e à preservação da discricionariedade técnica.

Adicionalmente, a fim de evitar tautologia, reitera-se o exposto nos tópicos “3.1 VIOLAÇÃO AO TEMA 698 DO STF” e “3.3 NÃO CABIMENTO DE MULTA” da manifestação prévia do INCRA (Evento 14).

6. DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE ALTERAÇÃO DA CONDIÇÃO PROCESSUAL

Caso Vossa Excelência não acolha a preliminar de ilegitimidade passiva, o INCRA requer, subsidiariamente, a alteração de sua condição processual para amicus curiae, nos termos já postulados na manifestação prévia do Evento 14.

A medida é compatível com a posição institucional da Autarquia, que não se opõe à proteção das comunidades quilombolas nem à realização da Consulta Prévia, Livre e Informada, mas sustenta que sua participação deve ocorrer no âmbito de suas competências e após a provocação formal do órgão licenciador, razão pela qual é incabível sua manutenção na condição de réu da presente demanda. Conforme exposto, a convergência quanto à necessidade de proteção das comunidades não transforma o INCRA em responsável direto pela condução do licenciamento estadual.

7. PEDIDOS

Diante do exposto, o INCRA requer:

- a. o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva, com a exclusão do INCRA do polo passivo e a extinção do processo, sem resolução de mérito, em relação à Autarquia, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil;
- b. subsidiariamente, caso não acolhida a preliminar, a alteração da condição processual do INCRA para *amicus curiae*, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil;
- c. no mérito, a total improcedência dos pedidos formulados contra o INCRA, diante da ausência de provocação formal da FEPAM, da inexistência de omissão administrativa imputável à Autarquia, da ausência de processo administrativo instaurado e da inexequibilidade material das obrigações pretendidas;
- d. a produção de todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente a prova documental, inclusive mediante consideração do Despacho SEI/INCRA nº 28691026 e do fluxograma do procedimento de licenciamento ambiental quilombola juntados aos autos em anexo;
- e. a reserva do direito de manifestação sobre documentos, informações técnicas e demais elementos que venham a ser juntados ao processo.

Nesses termos, pede deferimento.

Porto Alegre, 17 de julho de 2026.

(assinado eletronicamente)
LETÍCIA VALIENTE KRAMPE
PROCURADORA FEDERAL