

Excelentíssima Senhora Doutora Juíza Federal da 9ª Vara Federal de Porto Alegre/RS

Processo nº 5028443-53.2026.4.04.7100

CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE LTDA. (“CMPC”), por seus advogados, nos autos da **ação civil pública** movida pelo **Ministério Público Federal – MPF** contra si, a **União**, a **Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI**, o **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA** e a **Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM**, conjuntamente denominados “**Réus**”, em trâmite perante esse MM. Juízo, vem respeitosa e tempestivamente à presença de V.Exa., com fundamento nos artigos 335 e seguintes do Código de Processo Civil (“CPC”), bem como na Lei Federal nº 7.347/1985, apresentar

CONTESTAÇÃO

pelas razões de fato e de Direito a seguir expostas:

Sumário

I.	TEMPESTIVIDADE.....	3
II.	A SÍNTESE DO ABSURDO – O FLAGRANTE DESCABIMENTO DESTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	3
III.	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	11
IV.	OS FATOS E A DEMANDA - A NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO NATUREZA	13
	(i) O Projeto Natureza e seu licenciamento ambiental	13
	(ii) A síntese da demanda	18
V.	PRELIMINARMENTE.....	20
	(i) Ausência de interesse de agir – a discricionariedade técnica do órgão ambiental licenciador.....	20
	(ii) A inadequação da via eleita – ausência de interesse de agir quanto aos pedidos b.2.3, c.4 e c.5 da inicial.....	24
VI.	MÉRITO – AS RAZÕES DE IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA.....	28
	(i) A regularidade do licenciamento ambiental do Projeto Natureza.....	29
	(a) <i>A correta delimitação do objeto do licenciamento e a descabida alegação de “macroempreendimento regional”</i>	29
	(b) <i>A regular elaboração e complementação do EIA/RIMA</i>	34
	(c) <i>A atuação regular dos órgãos públicos competentes.....</i>	36
	(ii) O regular tratamento do componente indígena e o processo participativo em curso	39
	(iii) A indevida abrangência territorial da CLPI pretendida pelo MPF.....	45
	(iv) O caráter não vinculante da CLPI e o momento de realização	50
	(v) A Convenção nº 169 da OIT não se aplica aos pescadores indicados na inicial	60
	(vi) O descabimento das acusações técnicas.....	66
	(vii) O não preenchimento dos requisitos para a inversão do ônus da prova e inaplicabilidade da Súmula 618/STJ	72
VII.	CONCLUSÃO E PEDIDOS	76

I. TEMPESTIVIDADE

1. Esse MM. Juízo determinou a citação dos Réus para apresentarem contestação no prazo de 15 dias úteis (Evento 27).

2. A citação da CMPC foi efetivada por meio do Domicílio Judicial Eletrônico – DJE em 3.7.2026 (Evento 38). Assim, o prazo para contestação passou a fluir a partir de em 13.7.2026 (segunda-feira), após transcorridos 5 dias úteis da leitura da citação via DJE, conforme a Resolução CNJ nº 455/2022 e os artigos 231, IX, do CPC, e findará em 31.7.2026 (sexta-feira).

3. O protocolo da contestação nesta data (23.7.2026) é, portanto, manifestamente tempestivo.

II. A SÍNTESE DO ABSURDO – O FLAGRANTE DESCABIMENTO DESTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

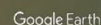
4. A CMPC reconhece a relevância da proteção aos povos indígenas e tribais. Sensível à pauta, cuja legitimidade constitucional e internacional é inquestionável, desde o início do processo de licenciamento ambiental do Projeto Natureza, a CMPC adotou como premissa fundamental observar integralmente a legislação aplicável, os Termos de Referência expedidos pela FEPAM e pela FUNAI e as diretrizes próprias do licenciamento ambiental.

5. O Projeto Natureza compreende a implantação de nova fábrica de celulose no Município de Barra do Ribeiro/RS, com aporte estimado em R\$ 27 bilhões ao longo de três anos, geração de milhares de empregos diretos e indiretos e relevante impacto econômico e social para o Estado do Rio Grande do Sul. Justamente por se tratar de empreendimento de grande porte, e de investimento de altíssimo valor, a CMPC sempre teve especial preocupação em conduzir sua atuação com transparência, cautela e aderência às determinações dos órgãos públicos competentes, sem qualquer atalho, aceleração indevida ou encurtamento de etapas no procedimento de licenciamento ambiental, ao revés do cenário

maniqueísta indevidamente pintado pelo MPF.

6. O licenciamento ambiental do Projeto Natureza não é conduzido de forma unilateral, incipiente ou dissociada do controle estatal. Muito ao contrário. A CMPC vem seguindo o rito de licenciamento tal como definido nos Termos de Referência expedidos pela FEPAM e pela FUNAI, com a realização dos estudos ambientais pertinentes e do Estudo do Componente Indígena - ECI nos termos tecnicamente definidos pelas autoridades competentes. Para tanto, a CMPC conduz, sob orientação da FUNAI, procedimento de oitiva e realização de ECI envolvendo as comunidades localizadas em um raio de 8 km da Área Diretamente Afetada – ADA do empreendimento, como também com aquelas localizadas em todo o território de Barra do Ribeiro, definido pela FEPAM como sendo a Área de Influência Direta – AID do meio socioeconômico, perfazendo total de 9 comunidades, 7 localizadas em Barra do Ribeiro e 2 em Porto Alegre, sendo que **a comunidade mais próxima do empreendimento encontra-se a 6,8km de distância em linha reta, estando ainda separada do empreendimento pelo Lago Guaíba.**

7. O empreendimento compreende fábrica de celulose e estruturas diretamente associadas à sua operação, incluindo terminal portuário localizado na mesma área (Terminal de Uso Privado – TUP Natureza), emissário para lançamento de efluentes e dragagem necessária à construção de canal de acesso entre o Terminal Portuário e o canal principal de navegação do Lago Guaíba. As Áreas de Influência Direta e Indireta relativas ao meio socioeconômico, que abrangem a análise dos potenciais impactos sobre comunidades, foram definidas pelo próprio órgão licenciador desde a emissão do Termo de Referência, a partir do objeto específico do licenciamento requerido. Já as Áreas de Influência dos meios físico e biótico foram ratificadas e aprovadas pela FEPAM a partir de propostas, no âmbito do EIA/RIMA, pela empresa responsável pelos estudos ambientais, observadas as premissas técnicas previamente estabelecidas pela FEPAM:



JUR SP - 58493953v3 - 5480010.575256



10. As manifestações preliminares apresentadas pelos Corrêus são elucidativas. A FUNAI confirmou que **(i)** acompanha regularmente o licenciamento; **(ii)** Estudo do Componente Indígena – ECI Mbyá Guarani se encontra sob análise, e o ECI Kaingang em elaboração; e **(iii)** as atividades participativas seguem metodologia aprovada pelas próprias comunidades, e não há registro de qualquer ingerência por parte da CMPC. A FEPAM, por sua vez, esclareceu que o

licenciamento permanece em análise, que as áreas de influência são delimitadas a partir de critérios técnicos específicos, e que todas as questões relevantes continuam submetidas ao exame de sua equipe multidisciplinar, sem qualquer irregularidade ou atropelo.

11. A União apontou que o Ministério da Pesca e Aquicultura não detém competência legal para conduzir procedimentos de licenciamento ambiental ou coordenar CLPIs.

12. A própria atuação das comunidades indígenas diretamente afetadas pelo empreendimento desmente a narrativa de completa ausência de diálogo. Antes do ajuizamento da ação, lideranças indígenas da Área de Influência Direta – AID do Projeto Natureza manifestaram expressamente sua participação nas discussões institucionais e sua oposição à suspensão do licenciamento. O documento era de conhecimento do MPF, mas não recebeu, na petição inicial, destaque compatível com sua relevância.

13. Tampouco recebeu o devido destaque decisão do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP pela qual se suspendeu os efeitos das Recomendações nº 134/2025, nº 137/2025, nº 5/2026 e nº 9/2026, precisamente porque se identificou indícios de extrapolação dos limites do instrumento recomendatório, imposição de obrigações sem respaldo legal e indevida atribuição de efeitos vinculantes à CLPI.

14. Em síntese, o órgão de controle do Ministério Público, porque identificou indícios de excesso e desvio de finalidade, suspendeu efeitos das recomendações emitidas pelo representante do *Parquet* que conduzia o procedimento de aferição da regularidade do licenciamento do Projeto Natureza. Ainda assim, o mesmo representante do Parquet, ao arrepio de tal decisão, moveu a presente ação, nela relegando a decisão do CNMP a fato irrelevante.

15. O mesmo ocorreu com o precedente invocado na inicial como paradigma para a paralisação do licenciamento. O MPF conferiu especial relevo à decisão

proferida na Ação Civil Pública nº 5001719-53.2025.4.02.5111, relacionada à Etapa 4 do Pré-Sal, mas deliberadamente omitiu que seus efeitos foram posteriormente suspensos pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que afastou a paralisação automática do licenciamento e ressaltou a necessidade de demonstração concreta dos impactos diretamente incidentes sobre as comunidades tradicionais.

16. O caráter excessivo da demanda revela-se, ainda, nos próprios pedidos. O MPF não requer apenas a suspensão de todo o licenciamento, mas também a paralisação de atividades materiais relacionadas ao Projeto Natureza, que são na inicial descritas de maneira ampla e genérica. É nesse contexto que o *Parquet* Federal pretende (i) proibição de novas parcerias de silvicultura em extensa parcela do território estadual; (ii) criação de zonas de exclusão em torno de territórios ainda não individualizados; (iii) contratação de assessorias técnicas independentes; (iv) custeio irrestrito de estudos e consultas; (v) monitoramento de recursos hídricos em áreas indeterminadas; (vi) imposição de programas de contingência; e (vii) até reconhecimento incidental da inconstitucionalidade e inconveniência da dispensa de licenciamento ambiental da silvicultura.

17. Logo se vê, o MPF pretende se valer de ação civil pública restrita a empreendimento específico para promover controle abstrato de normas ambientais, alterar a repartição de competências entre órgãos públicos, interferir em relações mantidas com terceiros e submeter toda a cadeia florestal ao escrutínio e vontade do MPF. Se acolhida, essa construção criará grave precedente. Qualquer empreendimento poderá ser convertido em “*macroempreendimento regional*” pela simples existência de relações econômicas com atividades autônomas, tornando o licenciamento territorialmente ilimitado e sujeito a obrigações sem previsão legal.

18. Não por outra razão, ao apreciar a situação após a formação de contraditório mínimo, esse MM. Juízo reconheceu não haver qualquer aparência de bom direito ou perigo de perecimento que justificasse a tutela pretendida (**Evento 27**). Na r. decisão de 30.6.2026 esse MM. Juízo consignou que os processos administrativos permanecem em curso, sem quaisquer indícios de mora ou ilegalidade.

19. Ponto fundamental posto na r. decisão liminar consiste no afastar a tentativa do MPF, vazia de razão, de qualificar a demanda como processo estrutural, reconhecendo-se que, uma vez decotados os excessos, a controvérsia tem objeto e partes determinados. Foram rejeitados ainda os pedidos de ingresso de terceiros como *amici curiae* e determinado que se aguarde os dados técnicos produzidos no curso dos processos administrativos, confirmando a necessidade de que o debate seja orientado por elementos concretos, e não por conjecturas ou cenários abstratos.

20. É particularmente revelador, nesse contexto, que o próprio Procurador-Chefe do MPF no Rio Grande do Sul, Felipe Müller, ao comentar publicamente a r. decisão proferida nestes autos, tenha dirigido críticas expressas à atuação desse MM. Juízo, afirmando que “a magistrada não entendeu muito o processo” e que teria feito “uma confusão” quanto ao objeto da demanda¹. Segundo declarou, a decisão teria tratado a controvérsia como ambiental, mas o objeto estaria restrito à consulta prévia às comunidades indígenas e tradicionais, acrescentando, ainda, que esse MM. Juízo sequer teria examinado o pedido de remessa do feito ao CEJUSCON.

21. A manifestação causa especial perplexidade. Além de externar juízo depreciativo sobre a compreensão da causa pela Magistrada que preside a causa, o Douto representante do MPF parece desconsiderar que foi o MPF, na petição inicial, que conferiu à demanda contornos ambientais amplíssimos, ao pretender interferir diretamente no licenciamento, redefinir áreas de influência, paralisar atividades, impor estudos ambientais, criar zonas de exclusão, determinar o monitoramento de recursos hídricos e até questionar o regime jurídico aplicável à silvicultura. Não é coerente, portanto, formular pretensões de evidente natureza ambiental e, diante de decisão que as examina sob essa perspectiva, tentar censurar o Poder Judiciário, em ambiente inadequado, por supostamente confundir a temática. Se ao MPF parece ter-se equivocado esse MM. Juízo, o veículo adequado a tanto seria recurso ao Egrégio TRF-4, e não o microfone ofertado pela

¹ <https://www.youtube.com/live/F2P4hG8bJfw?is=yZUfUH16M86-E24M>

mídia.

22. A crítica também revela uma preocupante dificuldade de aceitação do regular exercício da função jurisdicional. O fato de esse MM. Juízo não ter acolhido a interpretação sustentada pelo MPF, ou de não ter conferido ao pedido o tratamento pretendido pelo Autor, evidentemente não autoriza a conclusão de que esse MM. Juízo não compreendeu o processo. Trata-se de resultado natural do contraditório e da análise judicial independente, especialmente após a apresentação de esclarecimentos técnicos pela FUNAI, pela FEPAM e pelos demais Corréus, que evidenciaram a ausência dos pressupostos necessários à concessão da tutela postulada.

23. Ressalvada a louvável missão institucional do MPF, não se pode deixar de considerar o risco de esta demanda produzir efeitos opostos aos pretendidos. Ao invocar a proteção de povos indígenas e tribais sem observar os parâmetros postos na Convenção OIT 169, nem tampouco critérios técnicos definidos pelos órgãos competentes, cria-se ambiente propício para o acirramento de críticas, disputas e litigiosidade em torno da temática, deslegitimando-a perante a sociedade e os agentes públicos. No contexto atual de extrema polarização política, essa forma de atuação fragiliza o debate sério, enfraquece o sistema de proteção efetiva dos povos indígenas e tradicionais e o desvia de situações em que ele efetivamente se faz necessário.

24. Sempre em tom respeitoso, o que se percebe, na verdade, é um indevido esforço artificial para ampliar a controvérsia para além de seus limites jurídicos e técnicos, na vã tentativa de fundamentar ação civil pública cujo simples ajuizamento, desnecessário e descabido, já é extremamente oneroso à CMPC e ao próprio ambiente de segurança jurídica necessário à sociedade e, no que toca ao objeto da demanda, à viabilização do Projeto Natureza. Ao invés de se ater à realidade fática, aos estudos ambientais conduzidos no procedimento administrativo e às definições técnicas da FEPAM e da FUNAI, vê-se inexplicável insistência em cenários hipotéticos, ampliativos e catastróficos, como se coubesse ao MPF substituir os órgãos licenciadores e redefinir, por meio judicial, a área de

influência, o escopo da consulta e os sujeitos que devem participar do procedimento, tudo a partir de uma visão que extrapola a lei, a razoabilidade, a proporcionalidade e o bom senso, ferindo de morte a segurança jurídica.

25. CMPC não pode deixar de registrar sua profunda indignação com a propositura desta demanda. É evidente que o MPF desempenha papel essencial na defesa da ordem jurídica e na proteção dos povos indígenas e tradicionais, o que a CMPC reconhece e respeita. No entanto, esse papel não autoriza que sejam lançadas acusações infundadas, tampouco que seja ignorado o robusto conjunto de atos administrativos, estudos técnicos e manifestações das comunidades diretamente relacionadas ao empreendimento.

26. Na hipótese de essa ação ser julgada procedente, o que se admite exclusivamente por apego ao argumento, o precedente seria de consequências desastrosas, não apenas para a CMPC, mas para toda e qualquer iniciativa empresarial no País. Seriam exigidas, em todo e qualquer licenciamento ambiental relevante no País, a realização de CLPI e a participação necessária e prévia de INCRA, FUNAI, Ministério da Pesca e outros órgãos setoriais, ainda que ausente demonstração técnica concreta de impacto direto, e em extensões absurdas. O resultado seria a paralisação de empreendimentos industriais, logísticos, energéticos e de infraestrutura, com prejuízo à previsibilidade regulatória, à atração de investimentos e à própria capacidade do Brasil de executar sua agenda de desenvolvimento sustentável.

27. É sob essas premissas fundamentais que a CMPC confia e roga que esta ação civil pública será processada e julgada, decretando-se sua improcedência.

III. SUMÁRIO EXECUTIVO

28. O infográfico abaixo ilustra e sintetiza as razões de fato e de Direito que serão detalhadas nesta contestação e conduzem à extinção ou improcedência desta demanda. Os botões “SAIBA MAIS” direcionam o leitor aos capítulos da contestação específicos a cada um dos temas:

PRELIMINAR

INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

- MPF pretende declarar a inconstitucionalidade da Lei da Silvicultura, para o fim de afastar o regime de dispensa de licenciamento de plantações de eucalipto
- A discussão da constitucionalidade não é meramente incidental
- **Impossibilidade de ACP como sucedâneo de ADI**
- MPF questiona o próprio regime jurídico aplicável à silvicultura, com efeitos que ultrapassam os limites da demanda

SAIBA MAIS

REGULARIDADE DO LICENCIAMENTO E DOS ESTUDOS TÉCNICOS

- A indevida abrangência territorial da CLPI pretendida pelo MPF - limitação à AID
- O objeto do licenciamento é específico (unidade industrial, terminal de uso privado, emissário de fluentes e dragagem)
- Inexistência do conceito de macroempreendimento regional

SAIBA MAIS

OITIVA DAS COMUNIDADES DIRETAMENTE AFETADAS

- Mais de 10 reuniões com as comunidades
- As comunidades tiveram acesso às informações do Projeto por meio de atividades de campo, reuniões comunitárias e etapas de apresentação e discussão previstas no Plano de Trabalho aprovado pela FUNAI
- **Consenso alcançado** - manifestação de **7 comunidades favoráveis** ao empreendimento (Evento 18, anexo 6)
- **Livre** - não houve coerção, conforme atesta a FUNAI. As comunidades foram representadas por consultores e suas lideranças
- Respeito ao Protocolo de Consulta



SAIBA MAIS



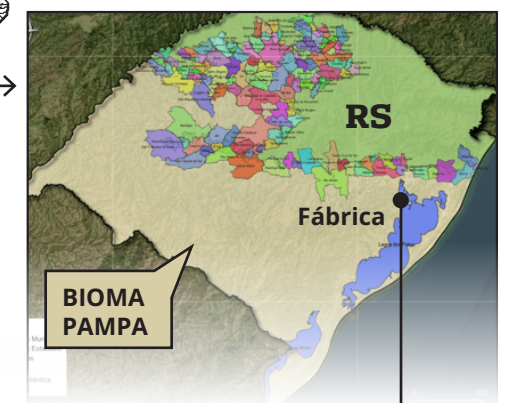
1 comunidade indígena Kaingang

8 comunidades indígenas Mbyá Guaraní

Nenhuma
comunidade
quilombola

MPF cria o conceito de macroempreendimento regional

- + **Bioma Pampa**
- + **46** comunidades guaranis
- + **indígenas** de outras etnias
- + **86** comunidades quilombolas
- + **7 mil** pescadores
- + **Terminal Portuário** de Rio Grande
- + Áreas de **silvicultura** do Estado

SAIBA MAIS

Canal Navegação

ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA (AID)

Emissário

A OITIVA NÃO É VINCULANTE

- O consentimento é o objetivo, mas não é mandatório (STF; Ag.reg. Nos Terceiros Emb.decl. no Recurso Extraordinário RE 1379751 ED-terceiros-AgR)

- **Não há poder de veto**
- O resultado da oitiva **não condiciona** a validade do licenciamento

SAIBA MAIS

A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT NÃO SE APLICA AOS PESCADORES

- A consciência da identidade própria, embora constitua critério fundamental, não representa elemento único ou suficiente para a incidência da Convenção (ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. – 21. ed. – São Paulo: Atlas. 2020. P. 898-899)

- Precedente atestando que os pescadores da Lagoa dos Patos **não são** povos tribais ou tradicionais (TRF4; Apelação Cível 5007290-39.2018.4.04.7101)

SAIBA MAIS

IV. OS FATOS E A DEMANDA - A NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO NATUREZA

(i) O Projeto Natureza e seu licenciamento ambiental

29. O Projeto Natureza consiste na implantação de uma nova unidade industrial destinada à produção de celulose na Fazenda Barba Negra, situada na zona rural do Município de Barra do Ribeiro/RS, a aproximadamente 15 quilômetros da sede municipal e 60 quilômetros de Porto Alegre. Trata-se de área já utilizada, em sua totalidade, para o cultivo de eucalipto, desde a década de 1970.

30. O empreendimento submetido a licenciamento ambiental tem objeto determinado. Conforme delimitado nos processos administrativos conduzidos pela FEPAM, o Projeto Natureza compreende **(i)** a unidade industrial; **(ii)** o terminal portuário instalado junto à fábrica (Terminal de Uso Privado – TUP Natureza); **(iii)** as estruturas de captação de água e de tratamento e lançamento de efluentes; e **(iv)** as intervenções necessárias à implantação do canal de acesso entre o terminal portuário e o canal principal de navegação do Lago Guaíba, incluindo as respectivas atividades de dragagem.

31. Essas estruturas estão sendo analisadas conjuntamente porque são física e operacionalmente vinculadas à unidade industrial. É esse o empreendimento objeto dos processos administrativos nº 005053-0567/24-1 e nº 003705-0567/25-9 (**docs. 1/2**).

32. Não integram esse objeto, por outro lado, toda a cadeia produtiva da celulose, os plantios florestais existentes no Estado, o programa estadual RS+Renda, linhas de transmissão, obras públicas de infraestrutura ou terminais portuários situados em outros municípios. Tais atividades não se tornam parte de um único empreendimento pelo simples fato de apresentarem alguma relação econômica ou logística com a futura fábrica. Sempre que sujeitas a controle ambiental, são objeto de procedimentos de licenciamento ou autorização próprios, conduzidos de acordo com sua localização, tipologia, porte e impactos específicos.

33. Isto não significa que as relações relevantes entre o Projeto Natureza e outras atividades tenham sido desconsideradas. O EIA/RIMA examina os impactos cumulativos e sinérgicos pertinentes e considera, entre outros aspectos, o transporte de matéria-prima, o tráfego, as intervenções viárias e a infraestrutura energética. A consideração desses efeitos, entretanto, não altera o objeto do licenciamento, e tampouco transforma atividades autônomas, realizadas em áreas distintas e eventualmente por terceiros, em componentes de um suposto “macroempreendimento regional”.

34. A unidade industrial terá capacidade anual projetada de até 3 milhões de toneladas de celulose, conforme configuração técnica final submetida à FEPAM. A planta foi concebida com os mais modernos sistemas associados de recuperação química, geração de energia, controle de emissões atmosféricas, gerenciamento de resíduos e tratamento de efluentes, todos sujeitos a avaliação do órgão ambiental e a posterior cumprimento das condicionantes que venham a ser estabelecidas.

35. A construção deverá gerar postos de trabalho temporários, com estimativa de até 12 mil trabalhadores no período de maior mobilização das obras. Para a fase de operação, o EIA estima aproximadamente 2.300 postos vinculados diretamente ao funcionamento da unidade, dos quais cerca de 800 correspondem a empregados da CMPC, e 1.500 a trabalhadores de empresas prestadoras de serviços. Esses números não se confundem com estimativas mais amplas de empregos indiretos ou induzidos na cadeia econômica regional, que se multiplicam.

36. A apresentação desses elementos é relevante porque evidencia que o Projeto Natureza não se resume à instalação de uma fábrica isolada, mas tampouco corresponde ao “macroempreendimento regional” descrito pelo MPF. Trata-se de empreendimento industrial com estruturas associadas precisamente identificadas, cujos potenciais impactos foram submetidos a EIA/RIMA e permanecem sob avaliação da FEPAM e dos órgãos intervenientes.

37. O processo de licenciamento teve início formal em maio de 2024. Naquele momento foi instaurado perante a FEPAM o processo administrativo nº 005053-0567/24-1, destinado à caracterização do empreendimento e à definição dos estudos necessários à análise de sua viabilidade ambiental.

38. Ainda em junho de 2024, antes mesmo da conclusão dos estudos ambientais, a CMPC comunicou à FUNAI registros relativos à Terra Indígena em estudo, Ponta da Formiga, e solicitou orientação quanto aos procedimentos aplicáveis. A comunicação resultou na instauração, pela FUNAI, do processo administrativo nº 08620.007381/2024-48, destinado ao acompanhamento do componente indígena do licenciamento (**doc. 3**).

39. Na sequência, a FEPAM emitiu o Termo de Referência nº 14/2025, definindo o conteúdo e a extensão do EIA/RIMA a ser apresentado (**doc. 4**). Com base nessas diretrizes, a CMPC protocolou, em 8.4.2025, pedido de Licença Prévia, acompanhado da documentação técnica disponível, dando origem ao processo administrativo nº 003705-0567/25-9 (**doc. 2**).

40. A apresentação inicial do EIA/RIMA não encerrou a instrução. Por meio do Ofício SELAI-OFGSOL nº 04383/2025 (**doc. 5**) a FEPAM solicitou esclarecimentos, revisões e complementações aos estudos originalmente apresentados. Em 2.9.2025 a CMPC protocolou resposta técnica detalhada, contemplando os ajustes metodológicos, esclarecimentos e aprofundamentos requeridos pelo órgão licenciador (**doc. 6**).

41. Após examinar essas informações, a FEPAM expediu, em 21.10.2025, o Ofício FEPAM/SELAI-OFGSOL nº 06421/2025 (**doc. 7**), formulando nova rodada de exigências técnicas. Em resposta, a CMPC elaborou e protocolou, em 24.11.2025, o Relatório Técnico AFRY nº 109004294-001-0000-E-1508 (**doc. 8**).

42. No âmbito dessas complementações foram aprofundadas as análises relativas às comunidades potencialmente impactadas, às alternativas técnicas e locacionais, aos impactos sobre comunidades indígenas e pescadores e à

delimitação das áreas de influência, conforme solicitado pela FEPAM no Parecer Técnico DECONT nº 79/2025 (**doc. 9**) e pelos demais pareceres setoriais.

43. O Estudo de Alternativas Locacionais reavaliado trouxe exame de quatro possibilidades para a instalação do empreendimento, considerando critérios técnicos, ambientais, sociais, hídricos e logísticos. O estudo não se limitou, portanto, à confirmação de uma localização previamente escolhida, mas cotejou diferentes alternativas e justificou tecnicamente a seleção da Fazenda Barba Negra.

44. Paralelamente, a FUNAI prosseguiu na análise do componente indígena. Em 28.10.2025 expediu a Informação Técnica nº 1550/2025/Seageo/Cocart/CGGeo/Didem-FUNAI, pela qual atualizou a análise cartográfica e identificou as terras indígenas mais próximas das estruturas do projeto (**doc. 10**). No dia seguinte, a Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação complementou as informações sobre reivindicações fundiárias e áreas indígenas em estudo.

45. A Informação Técnica nº 1.550/2025 e o despacho da Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação constituíram, portanto, as referências oficiais fornecidas pela FUNAI para a análise cartográfica das terras indígenas e áreas em estudo potencialmente relacionadas ao empreendimento. Esses dados foram considerados nas complementações do EIA/RIMA e, em especial, na avaliação dos possíveis impactos sobre as comunidades indígenas.

46. Com base nesses dados oficiais a FUNAI emitiu, em 26.11.2025, Termo de Referência Específico para elaboração do Estudo do Componente Indígena (**doc. 11**). Em tal documento a FUNAI definiu as comunidades a serem abrangidas, a equipe técnica, a metodologia, as atividades de campo, a avaliação dos impactos, a elaboração da matriz de medidas e os procedimentos de participação e validação comunitária.

47. Posteriormente, foi apresentado e aprovado o Plano de Trabalho do ECI, registrado no processo administrativo da FUNAI sob o SEI nº 09512477 (**doc. 12**). O plano contempla metodologia participativa previamente submetida às comunidades, reuniões técnicas, atividades de campo, levantamento das percepções indígenas, discussão dos impactos e validação dos resultados.

48. Após a apresentação das complementações então exigidas a FEPAM convocou a audiência pública em 12.12.2025, disponibilizando a versão consolidada do EIA/RIMA para consulta. A convocação demonstra que os estudos haviam alcançado estágio instrutório compatível com a participação pública, sem representar aprovação definitiva de seu conteúdo ou impedir a formulação de novas exigências pelo órgão licenciador.

49. A audiência pública foi realizada em 29.1.2026, com apresentação do projeto, dos estudos ambientais, dos impactos identificados e das medidas propostas, além da abertura de espaço para questionamentos e manifestações dos interessados.

50. Em junho de 2026, quando apresentadas as manifestações preliminares nesta ação, o ECI relativo às comunidades Mbyá Guarani já havia sido protocolado, e se encontrava sob análise técnica da FUNAI. O componente relativo à comunidade Kaingang, por sua vez, permanecia em elaboração e acompanhamento pelo órgão indigenista.

51. Até o momento do protocolo desta contestação, a FEPAM não concluiu o juízo de viabilidade ambiental e não expediu Licença Prévia.

52. A cronologia revela um procedimento administrativo ativo e progressivo, no qual os estudos foram submetidos a questionamentos, complementações, participação pública e análises especializadas. Nada há de irregular.

(ii) A síntese da demanda

53. O MPF sustenta, em síntese, que o licenciamento ambiental do Projeto Natureza estaria sendo conduzido a partir de delimitação artificialmente restrita do empreendimento e de suas áreas de influência. Segundo a narrativa posta na inicial, a fábrica de celulose, o terminal portuário, o emissário e o canal de acesso integrariam um suposto “macroempreendimento regional”, que também compreenderia os plantios florestais, o Programa RS+Renda, estradas, linha de transmissão e terminais portuários localizados em outros Municípios.

54. A partir dessa premissa, o MPF afirma que o EIA/RIMA teria subestimado os impactos cumulativos e sinérgicos sobre o Bioma Pampa, o Lago Guaíba e a Laguna dos Patos, além de ter supostamente deixado de considerar adequadamente riscos hídricos, climáticos, ecológicos e sociais. Sustenta, ainda, que comunidades indígenas, quilombolas e pesqueiras localizadas em dezenas de Municípios deveriam ter sido incluídas em processo de CLPI antes do prosseguimento do licenciamento.

55. Esse MM. Juízo determinou que INCRA, FUNAI, CMPC, FEPAM e União fossem intimados a apresentarem suas manifestações preliminares. O INCRA sustentou que sua atuação no componente quilombola depende de provocação formal da FEPAM e da demonstração de impacto direto sobre terra quilombola, circunstâncias até este ponto não verificadas (Evento 14).

56. A FUNAI esclareceu que não detém competência licenciadora, mas vem acompanhando regularmente o procedimento administrativo, com a expedição de Termo de Referência do ECI, análise do componente Mbyá-Guarani e acompanhamento da elaboração do componente Kaingang (Evento 15). Ressaltou que as atividades participativas vêm sendo realizadas segundo metodologia aprovada pelas comunidades.

57. A FEPAM afirmou que o licenciamento permanece em fase anterior à eventual emissão da Licença Prévia, com análise dos estudos, formulação de exigências e solicitação de complementações (Evento 19). Defendeu a regularidade e a transparência do procedimento, a inexistência de mora e sua competência técnica para delimitar as áreas de influência e avaliar os impactos pertinentes. A União, por sua vez, sustentou que o Ministério da Pesca e Aquicultura não detém atribuição legal para conduzir licenciamento ambiental ou CLPI vinculada à autorização do empreendimento, requerendo o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva.

58. A CMPC demonstrou sua postura colaborativa, a regularidade do licenciamento e a ausência de urgência, destacando a suspensão das recomendações ministeriais pelo CNMP e a manifestação das comunidades indígenas contrária à paralisação do procedimento (Evento 18). A CMPC ainda impugnou a participação do Conselho Indigenista Missionário – CIMI como *amicus curiae* e o descabimento de se atribuir a essa demanda caráter estrutural.

59. O MPF, por sua vez, contestou a interpretação conferida pela CMPC à posição das lideranças indígenas e sustentou que a deliberação coletiva caberia ao Conselho de Caciques (Evento 21). Posteriormente, juntou o Laudo Técnico nº 647/2026–ANPMA/CNP, no qual foram formuladas críticas às alternativas locacionais, à avaliação de impactos cumulativos, ao componente pesqueiro e quilombola e à análise das emissões atmosféricas, requerendo que a FEPAM prestasse esclarecimentos adicionais (Evento 26).

60. Em 30.6.2026 esse MM. Juízo indeferiu a tutela provisória e os pedidos de ingresso de terceiros como *amici curiae*, afastou a qualificação da demanda como processo estrutural e determinou o prosseguimento do feito, com a citação dos Réus e a apresentação das contestações (Evento 27).

V. PRELIMINARMENTE

(i) Ausência de interesse de agir – a discricionariedade técnica do órgão ambiental licenciador

61. O artigo 17 do Código de Processo Civil estabelece que “*Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade*”. O interesse processual caracteriza-se pelo binômio **necessidade** e **utilidade** da via jurisdicional, como forma de o autor alcançar a satisfação de sua pretensão.

62. No mesmo sentido, NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY asseveram que o interesse processual se faz presente quando, a par da necessidade de a parte acionar o Poder Judiciário como único meio de alcançar a tutela jurisdicional pretendida, “*essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade do ponto de vista prático*”².

63. No presente caso, o MPF carece de interesse de agir, porquanto pretende discutir, em Juízo, aspectos eminentemente técnicos do processo de licenciamento ambiental do Projeto Natureza, a exemplo de aspectos relacionados ao EIA/RIMA e à definição e abrangência das áreas de influência do empreendimento (Área Diretamente Afetada – ADA³, Área de Influência Direta – AID⁴ e Área de Influência Indireta – AI⁵).

64. Não se nega que os atos administrativos nulos estejam sujeitos à invalidação pelo Poder Judiciário, que só pode declarar a nulidade de tais atos (leia-se contrários à lei ou expedidos em desvio de finalidade). Não se pode,

² Código de Processo Civil Comentado. 7.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003, p. 629.

³ Área Diretamente Afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou do empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, operação e, quando couber, ampliação e desativação

⁴ Área de Influência Direta (AID): área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora

⁵ Área de Influência Indireta (AI): área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais indiretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora

todavia, revogar judicialmente atos formal e substancialmente legítimos⁶. Não é dado ao Poder Judiciário invadir a esfera de discricionariedade da Administração Pública para reavaliar o mérito técnico-ambiental do ato administrativo.

65. A pretensão do MPF, portanto, é inútil, inadequada e desnecessária, como defende a doutrina especializada no tema⁷:

“(…) como, por exemplo, a dispensa da análise do projeto por alguns órgãos públicos dentro da Administração, passando por outros atos procedimentais para os quais será feita, dentro de um critério legal, a escolha mais conveniente e oportuna aos olhos do licenciador, como prazos, tipos e técnicas de compensações, dentre inúmeras outras decisões no processo de licenciamento.

(…)

Em âmbito nacional, a ainda recente Resolução nº 237, de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, outorga certa margem de discricionariedade ao órgão ambiental licenciador, dentre outras hipóteses, quando lhe reservar a decisão de qual empreendimento causa significativa degradação (parágrafo único do art. 3º), ou quando lhe dá poderes de definição específicos para a concessão de licenças ‘... observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação’ (art. 12), ou, também, quando lhe dá a faculdade de estabelecer ‘...os prazos de validade de cada tipo de licença...’, aumentando a validade da licença anteriormente concedida (art. 18, *caput* e §§ 2º e 3º)”.

66. De toda importância, aqui, precedente de relatoria da Exma. Ministra ELLEN GRACIE, do Excelso STF, em que se confirma a impossibilidade de o Poder Judiciário invadir a esfera de discricionariedade administrativa ambiental para rediscussão de aspectos técnicos do licenciamento ambiental:

“(…) e) a proibição ao Ibama de realizar a consulta às comunidades indígenas, determinada pelo acórdão impugnado, bem como as consequências dessa proibição no cronograma governamental de planejamento estratégico do setor elétrico do país, parece-me invadir a esfera de discricionariedade administrativa, até porque repercute na formulação e implementação da política energética nacional.

(…)

Ante o exposto, com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/92, defiro o pedido para suspender, em parte, a execução do acórdão proferido pela 5ª Turma do Tribunal

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 27 ed.: Malheiros, 2002. p. 202.

⁷ FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. Aspectos jurídicos de licenciamento ambiental. 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 2002.

Regional Federal da 1ª Região, nos autos do AI 2006.01.00.017736-8/PA (fls. 527-544), para permitir ao Ibama que proceda à oitiva das comunidades indígenas interessadas. Fica mantida a determinação de realização do EIA e do laudo antropológico, objeto da alínea "c" do dispositivo do voto-condutor (fl. 540-v)."⁸

67. Essa conclusão decorre das próprias premissas expressamente assentadas por esse MM. Juízo ao indeferir a tutela de urgência: reconheceu-se que o controle jurisdicional não pode ser realizado em abstrato, e tampouco partir da presunção de ineficiência dos órgãos públicos: *“Esse escrutínio jurisdicional, no entanto, não é feito em abstrato, tampouco partindo do pressuposto de que nossas relevantes instituições públicas não estejam fazendo seu trabalho adequadamente”* (Evento 27, página 28).

68. Esse MM. Juízo, na r. decisão de Evento 27, foi além, e registrou a inexistência de qualquer mora ou ilegalidade na condução dos procedimentos administrativos: *“Há vários processos administrativos em curso, sem conclusão, não havendo indícios de mora ou ilegalidades na condução das atividades respectivas. Pelo contrário, as demonstrações probatórias feitas até aqui apontam para criteriosas e exigentes tramitações dos processos respectivos, sem que ainda as autoridades tenham chegado às conclusões sobre os dados apresentados pelo empreendedor e de todas as exigências que ainda serão feitas de modo garantir a implantação segura de todo o Projeto Natureza”* (Evento 27, página 28).

69. É da FEPAM, na condição de órgão ambiental licenciador, a competência para analisar os estudos, exigir complementações, definir os critérios metodológicos aplicáveis, delimitar as áreas de influência e, ao final, decidir fundamentadamente sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.

70. Tampouco encontra respaldo nos autos qualquer premissa de inexperiência ou incapacidade técnica da FEPAM para conduzir o licenciamento. A tipologia industrial não é inédita no Estado. A própria FEPAM já conduziu o licenciamento e realiza o acompanhamento ambiental de unidade industrial de produção de celulose de porte comparável há mais de 20 anos, localizada em Gauíba/RS,

⁸ STF. SL 125/PA. Min. Ellen Gracie. j. 16.3.2007.

dispondo, portanto, de experiência administrativa e de corpo técnico familiarizado com os processos produtivos, impactos e sistemas de controle próprios do setor. No caso do Projeto Natureza, ademais, estão sendo avaliadas tecnologias e medidas de controle ambiental mais atuais, submetidas à análise multidisciplinar da FEPAM. Não há, assim, qualquer elemento concreto que autorize presumir insuficiência técnica do órgão licenciador ou justificar sua substituição pelo Poder Judiciário.

71. A pretensão deduzida pelo MPF busca, em última análise, retirar da FEPAM e dos órgãos intervenientes a avaliação técnica que a legislação lhes atribui, substituindo-a por critérios de abrangência territorial e metodológica formulados antecipadamente na petição inicial. Pretende-se que o Poder Judiciário defina, antes da conclusão dos estudos, quais impactos existirão, até onde se estenderão, quais comunidades serão diretamente afetadas e quais procedimentos deverão ser adotados, justamente as questões que estão sendo examinadas na esfera administrativa competente.

72. Sempre em tom respeitoso, ao questionar o mérito-técnico do EIA/RIMA e das áreas de influência do Projeto Natureza, o MPF incorre em indiscutível pretensão de rediscussão de questões discricionárias da FEPAM, o que foge à esfera de atuação do Poder Judiciário. Não destoa o entendimento do Colendo STJ a esse respeito:

“(…). O Poder Público é o senhor do policiamento das questões ambientais; o Ministério Público é o legitimado processualmente para mover as medidas judiciais, mas não é o senhor administrativo do licenciamento ambiental.

Toda a doutrina e a jurisprudência estão fazendo essa divisão de modo bem digno. É profundamente louvável a atuação do Ministério Público, mas deve estar cômico de que sua função é de agente legitimado para, por meios judiciais, promover a defesa do meio ambiente, e não agente legitimado para que, por meios judiciais, substitua a Administração Pública, especialmente quando esta, mediante procedimentos adotados dentro da legalidade, concede qualquer autorização sem nenhuma impugnação.”⁹

⁹ STJ. 1ª T. REsp 763.377/RJ. Rel. Min. Francisco Falcão. j.20.3.2007. v.u.

73. Nesse cenário, ausente o binômio da necessidade-utilidade, o MPF carece de interesse processual para questionar o mérito técnico-administrativo do licenciamento, razão pela qual a presente ação deve ser declarada extinta sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, VI, do CPC.

(ii) A inadequação da via eleita – ausência de interesse de agir quanto aos pedidos b.2.3, c.4 e c.5 da inicial

74. Não se discute a possibilidade de exercício do controle difuso de constitucionalidade no âmbito de ação civil pública, desde que a controvérsia constitucional surja de forma meramente incidental, como fundamento para a concessão de tutela específica, e que os efeitos da decisão permaneçam restritos às partes e à situação concreta submetida a julgamento.

75. O que não se admite, contudo, é que a ação civil pública seja utilizada como verdadeiro sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, mediante formulação de pretensão autônoma voltada ao afastamento, em caráter geral e abstrato, de determinada disciplina normativa.

76. Aqui, o MPF não pretende apenas afastar a incidência da norma em relação a situação individualizada, mas questiona, de forma ampla e abstrata, o próprio regime jurídico aplicável à silvicultura, com efeitos que evidentemente ultrapassariam os limites subjetivos e objetivos desta demanda. O veículo adequado ao descabido reclamo do MPF seria ação própria de inconstitucionalidade da lei que inquina de ofensiva à Carta Magna.

77. O MPF formula, no pedido “c.4”, pretensão autônoma de *“reconhecer, incidentalmente, a inconstitucionalidade/inconvencionalidade da dispensa de licenciamento operada em relação ao Programa RS+Renda”*. A pretensão foi articulada com os demais pedidos formulados pelo MPF, especialmente a proibição de novas parcerias florestais prevista no item “b.2.3”, incorporada ao pedido definitivo pelo item “c.1”, e as restrições territoriais postuladas no item “c.5”. Embora denominada “incidental”, busca produzir efeitos gerais sobre o Programa

RS+Renda, incluindo áreas, atividades e terceiros estranhos à presente relação processual. Note-se bem, o MPF dirige tal pedido não à CMPC e ao projeto Natureza, mas ao Programa RS+Renda em si, configurando o intento de obter algo que desafiaria ação própria de inconstitucionalidade.

78. Essa é precisamente a distinção estabelecida pelo Colendo STJ, que sedimentou o entendimento de que a ação civil pública é via inadequada para o controle concentrado de constitucionalidade. Confira-se:

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAUSA DE PEDIR. CABIMENTO. 1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. **De acordo com a jurisprudência desta Corte, "a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -", como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental (REsp 1.569.401/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 15/03/2016).** 3. Hipótese em que o Parquet estadual questiona a constitucionalidade da Lei Municipal n. 5.998/2006 - que dispõe sobre a desafetação de áreas de uso comum do povo e institucionais de loteamento -, pela via difusa, objetivando a nulidade de eventuais negócios jurídicos que envolvam a transferência da posse ou propriedade a particulares, bem como a condenação do município às obrigações de fazer, consistentes na desocupação da área e reposição dos danos ambientais porventura causados. 4. **A ação civil pública, no caso, não combate diretamente a inconstitucionalidade da lei municipal, mas os efeitos concretos e imediatos decorrentes desse ato normativo** - impactos no planejamento urbano da cidade e probabilidade de riscos irreversíveis -, sob o prisma ambiental e urbanístico. 5. Agravo interno desprovido."¹⁰

79. Não destoa o entendimento do Excelso STF:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 05.12.2022. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PENSÃO ESPECIAL DE EX-GOVERNADOR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. ART. 102, § 3º, DA CRFB E 1.035, § 1º, DO CPC. LEI 7.347/1985. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DE

¹⁰ STJ; Agravo Interno no Recurso Especial AgInt no REsp 1345995 / RS; Relator(a): Gurgel de Faria; Órgão Julgador: 1ª Turma; Data da Decisão: 23/09/2019; Data de Publicação: 25/09/2019

FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. NÃO É POSSÍVEL, NA HIPÓTESE DOS AUTOS, O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRECEDENTES. (...) esta Suprema Corte possui orientação no sentido de que é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, como ocorreu na hipótese. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985). (RE 1383655 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 03-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-05-2023 PUBLIC 10-05-2023)

80. Não caracterizada a adequação do provimento postulado como meio apto a resolver o conflito, também carece o autor de interesse processual. Como afirma LIEBMAN, “*Se não existe o conflito ou se o pedido do autor não é adequado para resolvê-lo, o juiz deve recusar o exame do pedido como inútil, antieconômico e dispersivo*”¹¹.

81. Assim, diante da ausência de interesse de agir e inadequação da via eleita, a CMPC respeitosamente requer seja o processo extinto sem resolução de mérito no tocante aos pedidos b.2.3, c.4 e c.5.

82. No mérito, os pedidos são improcedentes. Embora a fundamentação da inicial mencione a Lei Estadual nº 15.434/2020, a Lei Estadual nº 14.961/2016, atos do CONSEMA, a Lei Federal nº 14.876/2024 e, genericamente, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, o item “c.4” não identifica precisamente qual norma ou dispositivo pretende ver afastado. Em relação à Lei Federal nº 15.190/2025, o MPF não individualiza qualquer preceito supostamente incompatível com a Constituição Federal, e nem mesmo desenvolve fundamentação específica que permita compreender o exato objeto da impugnação.

83. A solução da controvérsia concreta tampouco depende da invalidação desse regime normativo. Os plantios florestais não integram o objeto do licenciamento do Projeto Natureza. Não há relação de prejudicialidade indispensável entre a validade da disciplina aplicável à silvicultura e a análise do licenciamento da fábrica e de suas estruturas diretamente associadas.

¹¹ O despacho saneador e o julgamento do mérito, Estudos sobre o processo civil brasileiro. 2. ed. São Paulo: J. Bushatsky, 1976, p. 125.

84. A Lei Federal nº 14.876/2024 alterou o Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981 para excluir a silvicultura do rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, mas não contém comando expresso que afaste toda e qualquer forma de controle ambiental da atividade. A inicial transforma a alteração de determinado instrumento regulatório em suposta ausência absoluta de controle, sem indicar qual parceria, área ou ato concreto relacionado ao Programa RS+Renda teria sido irregularmente dispensado de controle ambiental.

85. A invocação do artigo 225 da Constituição e dos princípios da prevenção, do poluidor-pagador, da vedação ao retrocesso e da proibição de proteção insuficiente não demonstra, por si só, a inconstitucionalidade das normas questionadas. Seria necessário comprovar que determinada disciplina suprimiu o núcleo mínimo de proteção ambiental, e não apenas que houve alteração dos instrumentos pelos quais a atividade é controlada. Essa demonstração não foi realizada no tocante a qualquer plantio ou parceria florestal concretamente atribuível à CMPC.

86. A alegação de inconveniência é igualmente genérica. O MPF invoca o Acordo de Paris e a Convenção sobre Diversidade Biológica, mas não identifica dispositivos desses tratados que imponham o licenciamento de toda e qualquer atividade de silvicultura, ou que sejam diretamente incompatíveis com as normas questionadas. A Convenção nº 169 da OIT tampouco estabelece regime geral de licenciamento da atividade. O dever de consulta pressupõe medida concretamente suscetível de afetar diretamente povo ou comunidade indígena ou tribal identificada, o que não pode ser presumido em relação a todas as parcerias florestais existentes ou futuras no Bioma Pampa.

87. O MPF requer, entre outras providências, proibição de novas parcerias florestais, instituição de perímetros de exclusão em torno de territórios tradicionais e afastamento do regime jurídico aplicável aos plantios florestais. Tais pretensões extrapolam manifestamente o objeto do licenciamento do Projeto Natureza.

88. Não há demonstração de que determinada parceria florestal celebrada ou projetada pela CMPC tenha causado ou esteja prestes a causar impacto direto sobre comunidade indígena ou tribal especificamente identificada. A inicial parte de referências genéricas ao Bioma Pampa e a dezenas de Municípios no afã de impedir, indistintamente, celebração de novos contratos, sem individualizar as áreas alcançadas, impactos concretamente atribuídos a cada atividade ou nexos causal com o empreendimento submetido ao licenciamento.

89. A criação judicial de zonas de exclusão em torno de territórios não individualizados na inicial padeceria da mesma indeterminação. Restrições dessa natureza pressupõem identificação do território, da atividade, do impacto e da comunidade diretamente afetada, além de avaliação técnica dos órgãos competentes. Não podem ser instituídas abstratamente, para extensa parcela do Estado, no âmbito de ação em que se discute o licenciamento de empreendimento em Barra do Ribeiro.

90. Por mais essas razões, no mérito, os pedidos b.2.3, c.4 e c.5 devem ser julgados improcedentes.

VI. MÉRITO – AS RAZÕES DE IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA

91. Em respeito ao princípio da eventualidade, caso esse MM. Juízo rejeite a preliminar acima arguida, a CMPC pede vênias para expor as razões pelas quais entende deve ser esta ação civil pública julgada improcedente.

92. Não obstante, a CMPC reitera, neste tópico, como matéria de mérito, todos os argumentos acima deduzidos, na hipótese de V. Exa. entender que sua análise se confunde com o mérito da causa.

(i) A regularidade do licenciamento ambiental do Projeto Natureza

(a) A correta delimitação do objeto do licenciamento e a descabida alegação de “macroempreendimento regional”

93. Conforme já demonstrado nesta contestação, o objeto do Projeto Natureza, tal qual submetido a licenciamento ambiental, está claramente delimitado e compreende **(i)** unidade industrial de produção de celulose, em Barra do Ribeiro/RS; **(ii)** terminal portuário diretamente associado à unidade fabril e localizado na mesma área (Terminal Natureza); **(iii)** emissário de lançamento de efluentes tratados; e **(iv)** intervenções necessárias (dragagem) à implantação do canal de acesso entre o Terminal Natureza e o canal principal de navegação do Lago Guaíba.

94. Trata-se do conjunto de estruturas física e funcionalmente vinculadas à implantação e à operação da unidade industrial. Por isso, foram reunidas no mesmo procedimento, e são conjuntamente consideradas no EIA/RIMA, incluindo as respectivas interações e os potenciais impactos cumulativos e sinérgicos.

95. O MPF, contudo, pretende redefinir esse objeto para nele incluir a cadeia econômica regional que, direta ou indiretamente, poderá relacionar-se com a futura operação da fábrica. Sob a denominação de “macroempreendimento regional”, pretende agregar ao licenciamento os plantios florestais distribuídos pelo Estado, o programa RS+Renda, estradas vicinais, linha de transmissão, terminais portuários situados em outros Municípios e outras estruturas logísticas ou atividades econômicas.

96. A pretensão do MPF assenta-se em deliberadamente equivocada interpretação de impactos cumulativos e sinérgicos. Impactos cumulativos referem-se à capacidade de um impacto de sobrepor-se, no tempo e/ou no espaço, a outro impacto incidente sobre o mesmo fator ambiental. Impactos sinérgicos, por sua vez,

dizem respeito à capacidade de um impacto potencializar outro(s) impacto(s)¹².

97. A doutrina é enfática em exigir razoabilidade na análise de impactos cumulativos e sinérgicos. EDUARDO FORTUNATO BIM adverte que:

"a determinação de análise dos impactos cumulativos e sinérgicos deve ser considerada com razoabilidade, pois sem ela qualquer projeto, por menor que fosse, quando analisado cumulativa e sinergicamente, acabaria por acarretar um significativo impacto".

(...)

"a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos não pode ser usada para internalizar no licenciamento todos os problemas sociais que recaem sobre a região, potencializando os impactos que não têm nexos de causalidade direto com a atividade ou empreendimento. Para mensurar o impacto cumulativo, deve haver nexos de causalidade próximo ao da atividade ou empreendimento e os efeitos sobre o mesmo recurso, evitando, assim, excessiva especulação"¹³.

98. Além dos inúmeros outros equívocos que aqui serão apontados, a pretensão ampliadora do MPF também confunde a área de influência com a área de risco do empreendimento, o que não é correto. A CMPC vale-se novamente da lição de EDUARDO FORTUNATO BIM sobre o tema:

"Não se deve confundir a área de influência com a área de risco. (...) O risco é apenas uma estatística, podendo ocorrer se algo der errado, acarretando medidas de controle, mas não de definição das áreas de influência direta ou indireta; já o impacto trabalha no âmbito do que ocorrerá, sendo por isso considerado como critério delimitador das áreas de influência. Confundir o risco ambiental com os impactos para definir a área de influência prejudicaria a necessária tecnicidade deste aspecto dos estudos ambientais, porque seria inviável, técnica e cientificamente, além de economicamente, o estudo de todas as regiões que podem ser afetadas caso um risco ambiental se concretize"⁷.

99. Ainda que se pudesse estender indevidamente a área de influência do empreendimento com base em riscos hipotéticos e improváveis, o que se admite por argumento, os economistas KENETH ARROW e LEONID HURWICZ, ambos ganhadores do prêmio Nobel, formularam modelo de tomada de decisões em situações de incerteza, segundo o qual, é necessário assumir desde os resultados

¹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. IBAMA. DILIC/CGPEG. Nota Técnica nº 10/2012 — Identificação e avaliação de impactos ambientais; v. tb. FEPAM. Relatório Técnico — Impactos cumulativos de hidrelétricas na sub-bacia do Rio Turvo e Rio da Prata, 2024.

¹³ BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 5ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 228/233.

mais otimistas até os mais pessimistas, incluindo prognósticos intermediários entre esses dois extremos¹⁴.

100. Na mesma linha, o Ministro LUIZ FUX ensina que “*não cabe ao Judiciário, à mingua de norma constitucional expressa e específica em contrário, impor ao regulador arbitrariamente a assunção do cenário de pessimismo extremo de modo invariável*”¹⁵.

101. Com efeito, o princípio da precaução, invocado pelo MPF, não serve de fundamento a exigir que legisladores e administradores proíbam ou restrinjam desproporcionalmente determinada atividade, com base em deturpado modelo de incerteza que considere sempre cenários catastróficos e meramente hipotéticos.

102. A Suprema Corte dos Estados Unidos, instada a enfrentar o tema em algumas oportunidades, utilizou-se de idêntico raciocínio jurídico. Confira-se:

Conforme já afirmado anteriormente, naquele país uma lei federal (National Environmental Policy Act – NEPA) impõe à Administração Pública Federal a consideração de efeitos significativos no meio-ambiente que seus atos possam causar. Em cumprimento à determinação legal, um órgão administrativo (Council on Environmental Quality – CEQ) editou, em 1978, norma obrigando agências ambientais a sempre considerar, nos cenários de incerteza, o resultado mais pessimista (worst-case scenario) em avaliações de impacto ambiental (environmental impact statements – EIS). Como consequência, as agências passaram a realizar avaliações altamente especulativas ou implausíveis. Por esse motivo, a norma foi modificada em 1986 para exigir, nos casos de impossibilidade de obtenção de informações incompletas ou indisponíveis – por custos exorbitantes ou desconhecimento científico dos meios para tanto –, tão somente uma declaração desse fato, em conjunto com um sumário da relevância da informação e dos dados existentes sobre a matéria. A Suprema Corte julgou válida a modificação, aduzindo que a obrigatoriedade de prognóstico do worst-case scenario distorce o processo decisório ao sobredimensionar danos altamente especulativos. Em idêntico sentido se posicionou a Suprema Corte dos Estados Unidos, quando instada a enfrentar o tema no caso *Robertson v. Methow Valley Citizens Council* (490 U.S. 332, 1989). Conforme já afirmado anteriormente, naquele país uma lei federal (National Environmental Policy Act – NEPA) impõe à Administração Pública Federal a consideração de efeitos significativos no meio-ambiente que seus atos possam

¹⁴ Arrow K. J.; Hurwicz L. An optimality criterion for decision-making under ignorance. In: *Uncertainty and expectations in economics: Essays in Honour of G. L. S. Shackle*. C. F. Carter & J. L. Ford editors, 1972. p. 1-11

¹⁵ STF, Plenário, ADIs nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e ADC nº 42, Min. Rel. Luix Fux, por maioria, j. 14.9.2017.

causar. Em cumprimento à determinação legal, um órgão administrativo (Council on Environmental Quality – CEQ) editou, em 1978, norma obrigando agências ambientais a sempre considerar, nos cenários de incerteza, o resultado mais pessimista (worst-case scenario) em avaliações de impacto ambiental (environmental impact statements – EIS). Como consequência, as agências passaram a realizar avaliações altamente especulativas ou implausíveis. Por esse motivo, a norma foi modificada em 1986 para exigir, nos casos de impossibilidade de obtenção de informações incompletas ou indisponíveis – por custos exorbitantes ou desconhecimento científico dos meios para tanto –, tão somente uma declaração desse fato, em conjunto com um sumário da relevância da informação e dos dados existentes sobre a matéria. A Suprema Corte julgou válida a modificação, aduzindo que a obrigatoriedade de prognóstico do worst-case scenario distorce o processo decisório ao sobredimensionar danos altamente especulativos.¹⁶

103. O Egrégio TRF-4 reconheceu, em caso envolvendo o contorno ferroviário de Joinville/SC, a *"desnecessidade de avaliação prévia dos efeitos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos bem como de impacto adicional ou associativo diverso dos já previstos"*, destacando que a pretensão de paralisar obra útil à população *"a pretexto de evitar danos futuros, pode agravar os danos e os impactos atualmente sentidos"*¹⁷.

104. Esse conceito de “macroempreendimento”, porém, não corresponde a um empreendimento unitário submetido à implantação pela CMPC, e tampouco constitui categoria reconhecida pela legislação ambiental. É construção formulada pelo MPF a partir da reunião de atividades distintas, distribuídas em diferentes localidades, submetidas a regimes jurídicos próprios e, conforme o caso, desenvolvidas por diferentes agentes. Tudo em razão de deliberado ânimo de “criar” o que a lei não abraça ou admite.

105. Os plantios florestais, por exemplo, não integram fisicamente a unidade industrial, e não se confundem com sua implantação. São atividades desenvolvidas em áreas diversas, preexistentes ou futuras, sujeitas ao regime ambiental próprio aplicável à silvicultura. Da mesma forma, o programa RS+Renda não constitui componente construtivo do Projeto Natureza, e muito menos torna todas as atividades florestais desenvolvidas nos Municípios alcançados em partes integrantes do empreendimento da CMPC.

¹⁶ STF, Plenário, ADIs nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e ADC nº 42, Min. Rel. Luiz Fux, por maioria, j. 14.9.2017.

¹⁷ TRF-4, AI nº 2008.04.00.002680-2, Des. Fed. Rel. Marga Inge Barth Tessler, j. 15.10.2010

106. A linha de transmissão, as intervenções em estradas vicinais e os demais terminais portuários mencionados pelo MPF são igualmente autônomos sob as perspectivas física, funcional e jurídico-administrativa, submetendo-se, quando cabível, a procedimentos próprios de licenciamento ou autorização perante os órgãos competentes. Sua eventual relação econômica ou logística com a fábrica não basta para convertê-los em um único empreendimento.

107. A tese criada pelo MPF conduziria à indevida inclusão, em um mesmo procedimento, de toda a cadeia de suprimento, infraestrutura e escoamento potencialmente relacionada à atividade industrial. A existência de relações econômicas entre atividades autônomas não elimina a individualidade jurídica de cada empreendimento, e não autoriza que seus objetos sejam artificialmente reunidos em um licenciamento de abrangência territorial indefinida. A tese, *concessa venia*, excede o razoável, e transformaria qualquer licenciamento em um sem fim vazio de razão, sem nenhum respaldo fático, jurídico e lógico.

108. A título ilustrativo, a partir de comparação deliberadamente levada ao extremo para evidenciar a inconsistência da premissa, a prevalecer a lógica sustentada pelo MPF, uma fábrica abastecida por matéria-prima importada do Japão teria sua área de influência artificialmente estendida ao local de origem do insumo, aos portos de embarque e desembarque, às rotas marítimas percorridas, aos terminais de transbordo e a todos os trechos rodoviários ou ferroviários utilizados até a chegada da mercadoria ao estabelecimento industrial. Embora evidentemente desproporcional, o exemplo demonstra que a mera inserção de determinada estrutura em uma cadeia logística ou econômica não é suficiente para integrá-la ao empreendimento principal, e tampouco para ampliar indefinidamente sua área de influência ou o objeto de seu licenciamento ambiental.

109. Não há, portanto, fracionamento indevido. O “fracionamento” ocorre nas hipóteses em que partes física e funcionalmente inseparáveis de um mesmo empreendimento são artificialmente divididas para reduzir o rigor da avaliação ambiental ou evitar a elaboração de EIA/RIMA. Aqui ocorreu justamente o contrário: a fábrica e as estruturas diretamente associadas à sua operação — terminal

portuário, emissário e canal de acesso — foram reunidas no mesmo licenciamento, submetido à elaboração de EIA/RIMA e à participação dos órgãos intervenientes.

110. A autonomia de outras atividades também não significa que suas possíveis interações tenham sido ignoradas. Uma coisa é delimitar o objeto do licenciamento; outra, distinta, é avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos que o empreendimento objeto de licenciamento pode produzir em interação com atividades existentes ou previstas em seu entorno. O primeiro define o empreendimento submetido à decisão administrativa; o segundo integra a avaliação de seus impactos. O MPF, na petição inicial, deliberadamente confunde essas duas dimensões.

(b) A regular elaboração e complementação do EIA/RIMA

111. Não merece prosperar a afirmação de que haveria pendências e inconsistências no licenciamento ambiental do empreendimento. Trata-se, em verdade, de etapa de esclarecimentos e complementações, o que é absolutamente natural e inerente a qualquer licenciamento de elevada complexidade e magnitude. Não é a palavra da CMPC. É o que preveem expressamente o artigo 10, IV, §2, da Resolução CONAMA nº 237/1997, e o artigo 14, §§1º e 2º, da Lei Complementar nº 140/2011.

112. Isto não significa, evidentemente, que haja insuficiência de informações e/ou inconsistências nos estudos ambientais apresentados pela CMPC até o momento. Ao contrário, essa interação entre a FEPAM e o empreendedor é essencial para garantir que o licenciamento seja instruído da melhor forma possível, conforme a melhor doutrina:

“O responsável pela atividade submetida ao licenciamento ambiental está obrigado a fornecer informações e a fazer os esclarecimentos que forem necessários em relação ao seu empreendimento quando assim o órgão ambiental requerer. Tendo em vista a supremacia do interesse público ao interesse particular, é necessário que a sociedade tenha o maior número de conhecimento sobre os impactos que a atividade requerente pode causar ao meio ambiente.”¹⁸

¹⁸ Farias. Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 7ª Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

113. Essas exigências foram atendidas pela CMPC mediante a apresentação de estudos e esclarecimentos adicionais. A documentação foi incorporada à versão do EIA/RIMA posteriormente submetida à audiência pública, sem prejuízo da análise técnica ainda em andamento.

114. É particularmente relevante destacar que a CMPC e a FEPAM atenderam às recomendações anteriormente expedidas pelo próprio MPF. Por meio da Recomendação nº 137/2025 o MPF recomendou reavaliação do capítulo relativo às alternativas locacionais e complementação do diagnóstico socioeconômico. Em resposta, a FEPAM notificou a CMPC, os estudos foram revistos e a nova versão do EIA/RIMA incorporou as complementações requeridas.

115. A crítica formulada na presente ação, contudo, retoma passagens da versão preliminar do estudo e desconsidera a revisão promovida precisamente em atendimento à recomendação emitida pelo MPF. Não é possível apontar como omissão uma matéria que foi objeto de exigência da FEPAM, de complementação pela CMPC e que ainda se encontra submetida à avaliação técnica do órgão licenciador. O MPF baseia sua narrativa, e este ponto é crítico, em cenário ultrapassado, exatamente por conta de recomendação que emitiu.

116. O estudo de alternativas locacionais também não se limitou a justificar-se uma escolha previamente consolidada. Após a recomendação do MPF, as alternativas foram reavaliadas segundo abordagem multifatorial, com consideração dos aspectos ambientais, sociais, territoriais, técnicos e logísticos pertinentes.

117. O EIA/RIMA contém, ainda, avaliação específica dos impactos cumulativos e sinérgicos relacionados ao empreendimento, incluindo sua interação com a linha de transmissão, o transporte de matéria-prima e as intervenções viárias associadas. Portanto, embora essas atividades não integrem o objeto do licenciamento, suas interfaces relevantes com o Projeto Natureza não foram desconsideradas. Aqui, mais uma vez, o MPF enxerga a realidade sob ótica distorcida e desatualizada.

118. Também foram contemplados, nos capítulos técnicos correspondentes, os potenciais impactos sobre os recursos hídricos e a qualidade das águas, os sistemas de captação e lançamento de efluentes tratados, a hidrodinâmica do Lago Guaíba, as emissões atmosféricas, a biodiversidade, a mobilidade e o tráfego, a pesca artesanal, as comunidades indígenas e os demais aspectos socioeconômicos relacionados à área de influência. O estudo considera, ainda, riscos ambientais e cenários climáticos pertinentes à implantação e à operação do empreendimento, conforme melhor abordado no **Capítulo VI, item vi**, desta defesa.

119. Logo se vê, é absolutamente descabida a alegação de inconsistências ou irregularidades no EIA/RIMA.

(c) A atuação regular dos órgãos públicos competentes

120. A atuação da FEPAM confirma a regularidade do procedimento. Desde o início do licenciamento, aquela Fundação elaborou Termo de Referência, analisou a documentação apresentada, formulou exigências de complementação, determinou aprofundamento do diagnóstico socioambiental, exigiu revisão das alternativas locacionais, promoveu audiência pública e submeteu os estudos à avaliação de equipe multidisciplinar.

121. A FEPAM esclareceu nos autos que o procedimento vem sendo conduzido de forma dialética e transparente. Não há, assim, qualquer elemento que revele conivência, omissão ou redução artificial do objeto por parte do órgão licenciador.

122. Tal atuação encontra respaldo na jurisprudência, que reconhece a legitimidade das exigências formuladas pela FEPAM sempre que fundamentadas em critérios técnicos e na legislação ambiental, destacando, ainda, a presunção de legitimidade dos atos administrativos e a impossibilidade de intervenção no mérito técnico sem demonstração de ilegalidade:

"APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER.
APLICAÇÃO DA TESE FIRMADA NO TEMA 1.204 DO STJ, CUJOS RECURSOS

ESPECIAIS AFETADOS FORAM JULGADOS POSTERIORMENTE AO AJUIZAMENTO DA DEMANDA. A QUESTÃO RELATIVA À NATUREZA DAS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS NÃO SE INSERE NA CAUSA DE PEDIR QUE EMBASA O PEDIDO COMINATÓRIO FORMULADO PELA EMPRESA AUTORA NA INICIAL. HIPÓTESE DE INOVAÇÃO RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO, NO PONTO.

RENOVAÇÃO DE LICENÇA DE OPERAÇÃO AMBIENTAL DE POSTO DE COMBUSTÍVEIS. APRESENTAÇÃO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DO IMÓVEL ONDE INSTALADO O EMPREENDIMENTO, DIANTE DA NATUREZA POTENCIALMENTE POLUIDORA DA ATIVIDADE ALI DESENVOLVIDA. EXIGÊNCIA DOTADA DE RAZOABILIDADE E COM SUPORTE NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DE REGÊNCIA DA MATÉRIA. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. **MÉRITO ADMINISTRATIVO. PORTARIA FEPAM Nº 82/2020. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA NÃO CONFIGURADA.**

Na espécie, a exigência imposta pela FEPAM encontra amparo legal, técnico e constitucional, tratando-se de medida proporcional e necessária para assegurar a eficácia do controle ambiental.

Sentença de improcedência da ação mantida.

APELO CONHECIDO EM PARTE E DESPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 51435879320248210001, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 18-09-2025)¹⁹

123. A FUNAI igualmente vem atuando no âmbito de suas competências, acompanhando o licenciamento no Processo Administrativo nº 08620.007381/2024-48; emitiu Termo de Referência contemplando a avaliação da cumulatividade e da sinergia dos impactos das estruturas associadas à fábrica, aprovou o plano de trabalho do Estudo do Componente Indígena e acompanha a elaboração e a análise dos estudos relativos às comunidades abrangidas.

124. Em sua manifestação preliminar, a FUNAI confirmou que os procedimentos de participação vêm sendo realizados de acordo com metodologia aprovada pelas comunidades, e que poderão ser ajustados para incorporar demandas surgidas ao longo do processo. Esclareceu, ainda, que sua atuação parte do objeto informado pelo órgão licenciador, não lhe cabendo ampliar ou alterar unilateralmente o

¹⁹ TJRS; Apelação 5143587-93.2024.8.21.0001; Relator(a): Miguel Ângelo da Silva; Órgão Julgador: Vigésima Segunda Câmara Cível; Data da Decisão: 18/09/2025; Data de Publicação: 18/09/2025

empreendimento submetido ao licenciamento (Evento 15, página 3).

125. O Egrégio TRF da 4ª Região já reconheceu a regularidade de licenciamento ambiental no qual as comunidades indígenas participaram da formulação do termo de referência, da elaboração do plano de trabalho e do próprio Estudo do Componente Indígena. Segundo o Tribunal, eventuais questionamentos formais não invalidam o procedimento nas hipóteses em que demonstrada a participação efetiva das comunidades e atendida a finalidade protetiva da Convenção nº 169:

"AMBIENTAL e administrativo. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO. LICENCIAMENTO. COMUNIDADES INDÍGENAS. NULIDADE DO PROCEDIMENTO. INOCORRÊNCIA. 1. **As comunidades potencialmente afetadas pelos empreendimentos objeto da lide participaram ativamente na formulação do termo de referência, na elaboração do plano de trabalho e na reelaboração do estudo com elementos primários. Conquanto não tenha havido uma exposição do "produto final" - qual seja, o estudo do componente indígena em terceira edição corrigida com as erratas -, essa circunstância, por si só, não invalida a anuência administrativa da Fundação Nacional do Índio à emissão da licença prévia realizada pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis, porquanto foi efetiva a atuação dos indígenas nesse processo.** 2. À vista da legislação de regência, não há como reconhecer qualquer irregularidade no procedimento aqui realizado, já que os povos interessados (aldeias Morro Alto e Yvy Ju/Reta Tapera) foram consultados e tiveram livre participação na elaboração do estudo do componente indígena, escolhendo suas próprias prioridades, que foram atendidas, mediante a inclusão dos programas ambientais necessários à satisfação de seus anseios. Além disso, não houve qualquer prejuízo material, na medida que a finalidade da norma - qual seja, proteger os interesses das comunidades indígenas - foi atendida."²⁰

126. As manifestações desses órgãos convergem em um ponto fundamental: o licenciamento está em curso, os estudos estão sendo avaliados e os aspectos técnicos pertinentes vêm sendo examinados pelas autoridades competentes. A narrativa de que a CMPC estaria conduzindo o procedimento à margem do controle estatal é, portanto, incompatível com a realidade dos fatos.

²⁰ TRF4; Apelação Cível 5000351-10.2013.4.04.7201; Relator(a): Vivian Josete Pantaleão Caminha; Órgão Julgador: Quarta Turma; Data da Decisão: 03/06/2020; Data de Publicação: 03/06/2020

(ii) O regular tratamento do componente indígena e o processo participativo em curso

127. A alegação de que o componente indígena teria sido negligenciado ou conduzido sem participação das comunidades é frontalmente contrariada pela cronologia do licenciamento e, sobretudo, pela manifestação apresentada pela própria FUNAI nestes autos.

128. Ainda na fase inicial de elaboração do EIA/RIMA, em junho de 2024, a CMPC identificou nos registros oficiais referência à área indígena em estudo denominada Ponta da Formiga. Embora naquele momento a FEPAM ainda não tivesse formalizado a intervenção da FUNAI no licenciamento, a CMPC, de forma preventiva e voluntária, informou a existência da área ao órgão indigenista e solicitou orientação quanto aos procedimentos que deveriam ser observados.

129. A iniciativa é incompatível com a acusação de que a CMPC teria pretendido ocultar a presença indígena ou evitar a participação da FUNAI. Aqui, e em outros pontos, lamenta-se a postura gratuitamente acusatória do MPF, que lança acusações sem sequer conhecer o estágio efetivo do licenciamento – demonstrou-se acima essa defasagem – e criando interpretações que excedem, em muito, um mínimo de razoabilidade.

130. A CMPC não afirmou a desnecessidade do componente indígena e não procurou definir unilateralmente as comunidades que deveriam ser consideradas. Ao contrário, levou a questão espontaneamente ao órgão público competente e registrou expressamente seu compromisso em cumprir integralmente a legislação aplicável.

131. Posteriormente, em junho de 2025, a FEPAM provocou formalmente a FUNAI para que se manifestasse sobre o componente indígena do Projeto Natureza. A partir dessa solicitação, a FUNAI instaurou e deu regular prosseguimento ao Processo Administrativo nº 08620.007381/2024-48, designando equipe técnica responsável pelo acompanhamento do licenciamento.

132. A FUNAI confirmou, em sua manifestação preliminar, que acompanha o empreendimento desde o início, de forma regular e tempestiva, e que não houve omissão ou inércia administrativa. Entre as providências adotadas por aquele ente, destacam-se **(i)** emissão do Termo de Referência do Estudo do Componente Indígena; **(ii)** definição das comunidades abrangidas pelo estudo; **(iii)** a aprovação do respectivo Plano de Trabalho; **(iv)** acompanhamento das atividades de campo e das reuniões comunitárias; **(v)** análise técnica do ECI Guarani; e **(vi)** acompanhamento da elaboração do componente Kaingang.

133. O Termo de Referência expedido pela FUNAI contempla diagnóstico dos impactos socioambientais e culturais do empreendimento, incluindo suas propriedades cumulativas e sinérgicas, avaliação das alternativas locacionais e definição de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e de monitoramento relacionadas às comunidades indígenas.

134. O Plano de Trabalho, por sua vez, foi submetido à FUNAI e às próprias comunidades abrangidas, tendo sido aprovado conforme a metodologia participativa estabelecida para o estudo. O procedimento observa, ainda, os protocolos próprios das comunidades, quando existentes, e admite ajustes para incorporar demandas apresentadas no curso dos trabalhos.

135. Não se trata, portanto, de uma sucessão de apresentações institucionais ou reuniões meramente informativas, como tenta fazer crer o MPF. O ECI é um procedimento técnico e participativo, elaborado por equipe especializada, sob orientação e supervisão da FUNAI e conforme Plano de Trabalho previamente aprovado. A tentativa de minimizar o alcance, efeitos e resultado do quanto realizado, para além de vazia de razão, denota intuito de distorção dos fatos.

136. A metodologia adotada contempla atividades de campo, escuta comunitária, diagnóstico participativo e identificação dos impactos a partir não apenas dos dados técnicos, mas também das percepções, conhecimentos e formas próprias de compreensão das comunidades. As informações produzidas são submetidas a

etapas de discussão e validação, permitindo que as comunidades confirmem, complementem ou questionem o conteúdo levantado.

137. A FUNAI foi expressa em afirmar que os procedimentos de participação, escuta e oitiva vêm sendo rigorosamente observados, *“priorizando o protagonismo indígena e a sua percepção sobre o empreendimento, em consonância com os atos normativos vigentes em todas as etapas”* (Evento 15, página 3). Também esclareceu que as reuniões técnicas são acompanhadas por seus representantes, que atuam na facilitação do diálogo e na mediação entre as comunidades, o Poder Público e o empreendedor.

138. A regularidade do processo participativo e de oitiva é igualmente comprovada pelas reuniões já realizadas, no âmbito do licenciamento do empreendimento, com as comunidades diretamente afetadas, tanto Mbyá-Guarani quanto Kaingang. Essa oitiva é realizada em encontros presenciais, todos destinados à apresentação do empreendimento, à escuta das comunidades e ao levantamento das respectivas percepções, preocupações e contribuições.

139. A título exemplificativo, cita-se a primeira reunião, **convocada pelo próprio MPF**, com os Mbyá-Guarani, realizada em 21.11.2025, na Aldeia Yvy Poty, em Barra do Ribeiro/RS, com a participação de Lideranças das Comunidades Mbya-Guarani localizadas nos municípios de Barra do Ribeiro, Guaíba, Porto Alegre, Viamão e Charqueadas, representantes da CMPC e do MPF. Na ocasião, a CMPC apresentou material audiovisual sobre o Projeto Natureza, tendo sido oportunizado às lideranças e aos demais integrantes da comunidade que formulassem perguntas, apresentassem suas considerações e indicassem os aspectos que entendiam relevantes para o desenvolvimento do estudo.

140. Ainda, uma vez emitido o Termo de Referência pela FUNAI, outra reunião ocorreu em 15.12.2025, na “Casa CMPC” em Barra do Ribeiro/RS, reunião ampliada destinada à apresentação e à discussão da versão preliminar do Plano de Trabalho do ECI. Participaram as mesmas entidades e lideranças da reunião anterior, representantes da CMPC e da equipe de consultoria, o MPF e,

remotamente, técnicos da FUNAI. As lideranças apresentaram dúvidas, percepções e solicitações relacionadas à condução do estudo, entre elas o acompanhamento por antropólogo de sua confiança, a participação de representantes do Conselho de Articulação do Povo Guarani e a contratação de guias indígenas para as atividades de campo. Essas solicitações foram acolhidas e incorporadas ao Plano de Trabalho.

141. A reunião formal de apresentação e aprovação do Plano de Trabalho e da equipe de consultoria foi realizada em 7.1.2026, na Aldeia Tekoá Porã (Coxilha da Cruz). O encontro contou com representantes das comunidades abrangidas pelo ECI, o antropólogo indicado como assessor das comunidades, representantes da CMPC, das consultorias e da FUNAI, além de convidado do CIMI Sul e da participação remota de técnicos da CGaia/FUNAI e do MPF. Após a apresentação do empreendimento, do Plano de Trabalho e da equipe responsável, foram realizados debates e esclarecidos os questionamentos apresentados, tendo as lideranças aprovado o plano e a equipe e autorizado o início das atividades do ECI.

142. Após a inclusão da Comunidade Kaingang Komãg no Estudo do Componente Indígena, realizou-se, em 20.3.2026, na própria comunidade, em Porto Alegre/RS, reunião destinada à apresentação do Projeto Natureza, do Plano de Trabalho adaptado e da equipe técnica responsável pelo estudo. O encontro contou com lideranças e integrantes da comunidade, representantes da CMPC, da consultoria especializada e da FUNAI. Na ocasião foram esclarecidos o objeto e as etapas do licenciamento, as características do empreendimento e a metodologia, o cronograma e as atividades previstas para o ECI. A comunidade solicitou cópias do Termo de Referência e do Plano de Trabalho, bem como prazo para sua avaliação interna, providências que foram atendidas.

143. Em 6.4.2026 foi realizada nova reunião na Comunidade Kaingang Komãg, para deliberação acerca do Plano de Trabalho. Após análise interna, a comunidade apresentou solicitações de ajuste, entre elas a inclusão nominal da Komãg no documento, o registro de sua autoidentificação como comunidade Kaingang, a adequação da redação às suas especificidades e a previsão do apoio operacional e

técnico necessário às atividades de campo. As solicitações foram acolhidas, tendo a comunidade aprovado o Plano de Trabalho e a equipe técnica, permitindo o prosseguimento do ECI para a etapa de campo.

144. Estes são apenas exemplos de encontros promovidos para interação entre CMPC, MPF, FUNAI e indígenas. Deixa-se de listar, para não tornar exaustivo, os diversos encontros realizados entre as lideranças Mbya-Guarani para discussão interna, os quais foram sempre custeados pela CMPC.

145. Depois disso as comunidades passaram a reunir-se com os consultores e facilitadores que escolheram, passando à realização da etapa do ECI em que livremente debatem os pontos de interesse, tratam dos impactos que entendem decorrer do empreendimento proposto, e definem os pleitos compensatórios que entendem cabíveis em razão da Consulta a que foram submetidos.

146. As manifestações colhidas nesses encontros vêm sendo incorporadas ao diagnóstico técnico e socioambiental do componente indígena. Trata-se, portanto, de processo progressivo e ainda em desenvolvimento, no qual as informações apresentadas pelo empreendedor são confrontadas e complementadas pelos conhecimentos, pelas percepções e pelas preocupações das próprias comunidades.

147. A realização dessas reuniões evidencia, de forma concreta, que a oitiva das comunidades não foi ignorada, postergada ou substituída por manifestações unilaterais da CMPC. Ao contrário, na forma como preceituam as normas incidentes, o processo de Consulta já se encontra em curso, de maneira regular, livre, informada, participativa e integrada à elaboração do ECI, precisamente nos moldes definidos e supervisionados pela FUNAI.

148. A participação da CMPC ocorre dentro dos limites definidos pelos órgãos competentes. A empresa custeia as atividades exigidas no licenciamento e fornece os dados técnicos necessários, sem controlar a metodologia, selecionar unilateralmente os participantes ou interferir nas manifestações comunitárias. A

FUNAI, aliás, informou expressamente não existir registro de ingerência da CMPC no conteúdo dos estudos ou na autonomia das comunidades.

149. O ECI Guarani encontra-se atualmente sob análise técnica da FUNAI, enquanto o componente Kaingang segue o procedimento definido por aquela Fundação. A FUNAI ainda deverá avaliar os resultados, as manifestações comunitárias e as medidas propostas antes de emitir sua manifestação conclusiva à FEPAM.

150. A falaciosa acusação específica de ocultação da comunidade Kaingang Komag é igualmente desmentida pelos documentos. A comunidade não foi inicialmente considerada porque não estava indicada nos documentos oficiais encaminhados pelas próprias unidades técnicas da FUNAI para a elaboração do Termo de Referência.

151. O Despacho CGID de 29.10.2025, que complementou a análise cartográfica da FUNAI, relacionou as reivindicações fundiárias e as áreas em estudo existentes em Barra do Ribeiro, Porto Alegre e Viamão. A comunidade Komag não constava da relação oficial então disponibilizada. A CMPC, portanto, orientou-se pelas informações produzidas pelo próprio órgão indigenista, como necessariamente deveria fazer.

152. Ao examinar posteriormente a questão, a própria FUNAI reconheceu expressamente a origem da ausência:

“Há que se destacar que a comunidade indígena Kaingang Ymã Ko Mag, estabelecida no município de Porto Alegre/RS, bairro Belém Novo, não havia sido referenciada nos documentos remetidos à Digat pelo Despacho Didem (9322918), razão pela qual não foi inicialmente considerada no TR.”

153. Assim que tomou conhecimento da divergência entre as informações oficiais e a existência da comunidade, a CMPC comunicou imediatamente a FUNAI, por meio do Ofício nº 1000-GR-DOL-0005, e solicitou orientação sobre as providências cabíveis. A questão foi, então, internalizada pelo órgão indigenista, com a preparação dos atos necessários ao correspondente ajuste do procedimento.

154. Não houve, portanto, ocultação, exclusão deliberada ou tentativa de restringir a participação da Komag. A ausência inicial decorreu de uma inconsistência reconhecida pela própria FUNAI em seus registros e documentos internos. A atuação da CMPC, longe de revelar omissão, permitiu que a divergência fosse identificada e submetida à autoridade competente.

155. Nesse sentido, cabe destacar o entendimento jurisprudencial do Egrégio TRF da 4ª Região sobre o tema:

"DIREITO AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE EMPREENDIMENTO GRANELEIRO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DO ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA. NULIDADE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INOCORRÊNCIA.

Não havendo demonstração consistente de que o empreendimento questionado venha a interferir ou prejudicar concretamente interesses de comunidades indígenas, não há falar em nulidade do processo de licenciamento ambiental.

Tanto a consulta dos povos como a participação da FUNAI não são elementos causadores de nulidade da licença, em especial quando se constata que houve, pelo empreendedor e também pelo órgão de controle ambiental licenciador, o cuidado de observar esse elemento e de solicitar a participação da FUNAI no processo."²¹

156. Não há, por conseguinte, irregularidade no tratamento do componente indígena ou na oitiva de comunidades indígenas diretamente afetadas, muito menos fundamento para a anulação ou suspensão do licenciamento.

(iii) A indevida abrangência territorial da CLPI pretendida pelo MPF

157. O MPF propõe ampliar significativamente a abrangência territorial da CLPI, sustentando que o empreendimento deveria ser analisado como um suposto "*macroempreendimento regional*". O MPF pretende seja realizada CLPI sobremaneira ampla, que abrangeria boa parte do território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo não só a Área de Influência Direta – AID do empreendimento, mas também a Área de Influência Indireta - AII, além de

²¹ TRF4; Apelação Cível 5010879-35.2015.4.04.7201; Relator(a): Ricardo Teixeira do Valle Pereira; Órgão Julgador: Terceira Turma; Data da Decisão: 25/10/2016; Data de Publicação: 25/10/2016

Municípios em que hoje está presente o programa de fomento à silvicultura denominado "RS + Renda", de sorte que o espectro de abrangência do empreendimento, se adotado o absurdo entendimento do MPF, corresponderia a todo o Bioma Pampa.

158. Tal interpretação não encontra respaldo na legislação ambiental brasileira. O objeto do licenciamento ambiental, no sistema jurídico nacional, é definido a partir do **empreendimento submetido ao processo administrativo específico**. Os impactos são avaliados a partir de critérios técnicos que consideram sua magnitude, relevância e nexo de causalidade. A tentativa de expandir esse escopo para abarcar cadeias produtivas difusas e atividades autônomas desvirtua a própria lógica do licenciamento ambiental, e conduz a resultados manifestamente desarrazoados.

159. A atuação da FUNAI no âmbito do licenciamento ambiental tem escopo juridicamente delimitado. Nos termos da Portaria Interministerial nº 60/2015 e da Instrução Normativa FUNAI nº 02/2015, a manifestação do órgão indigenista deve se restringir à análise dos impactos decorrentes do empreendimento objeto do licenciamento ambiental, quando instada pelo órgão licenciador. Não compete à FUNAI promover avaliação abrangente sobre cadeias produtivas difusas ou atividades autônomas que não integrem o empreendimento submetido ao licenciamento.

160. A pretensão do MPF de enquadrar o Projeto Natureza como "macroempreendimento regional" assenta-se em equivocada interpretação de impactos cumulativos e sinérgicos, conforme minuciosamente demonstrado no **Capítulo VI, item (i), (a)**, desta contestação.

161. No EIA/RIMA do Projeto Natureza avaliou-se, de forma integrada, os efeitos cumulativos e sinérgicos relevantes, com a metodologia aprovada pela FEPAM. A pretensão do MPF de estender a análise ao bioma pampa e à cadeia produtiva de celulose no Estado não encontra respaldo. Trata-se, precisamente, de tentativa de internalizar no licenciamento problemas sociais sem nexo de causalidade próximo com o empreendimento, em afronta aos princípios da legalidade, da motivação, da

finalidade, além de ofender os primados da razoabilidade e proporcionalidade.

162. Não bastasse isso, nos termos da Portaria Interministerial n.º 60/2015, a atuação da FUNAI ocorre quando o empreendimento se localiza em terra indígena ou apresenta potencial impacto socioambiental **direto** sobre terras indígenas, respeitados os limites previstos no Anexo I. A Área de Influência Indireta - All constitui apenas uma categoria analítica dos estudos ambientais, utilizada para avaliar efeitos socioeconômicos mais amplos. A mera existência de comunidades indígenas em áreas de influência indireta não gera obrigação de realização de CLPI, nem de nenhum dos estudos que a materializam.

163. A Convenção nº 169 OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, prevê a necessidade de realização de CLPI somente em favor de povos indígenas e tribais **diretamente** afetados por determinada medida administrativa ou legislativa.

164. A jurisprudência do Colendo STJ confirma esse entendimento:

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I - A ocorrência de grave lesão à ordem pública constitui fundamento para o deferimento do pedido de suspensão, consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste eg. Superior Tribunal de Justiça. II - **A Convenção 169 da OIT é expressa em determinar, em seu art. 6º, que os povos indígenas e tribais interessados deverão ser consultados "sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente"**. Contudo, a realização de meros estudos preliminares, atinentes tão-somente à viabilidade da implantação da UHE São Luiz do Tapajós/PA, **não possui o condão de afetar diretamente as comunidades indígenas envolvidas**. III - Diferentemente, o que não se mostra possível é dar início à execução do empreendimento sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo de tomada de decisão. Agravo regimental desprovido.

(STJ; Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença AgRg na SLS 1745 / PA; Relator(a): Felix Fischer; Órgão Julgador: Corte Especial; Data da Decisão: 19/06/2013; Data de Publicação: 26/06/2013)²²

²² STJ; Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença AgRg na SLS 1745 / PA; Relator(a): Felix Fischer; Órgão Julgador: Corte Especial; Data da Decisão: 19/06/2013; Data de Publicação: 26/06/2013; ANTUNES, Paulo de Bessa. Povos Indígenas e Tribais: e a consulta prévia da convenção 169 da Organização

165. PAULO DE BESSA ANTUNES também confirma a aplicação restrita da CLPI aos casos em que os povos indígenas ou tribais são **diretamente** impactados:

“O artigo 6º (1) (a) da Convenção 169 estabelece que, ao aplicar as suas disposições, os governos deverão consultar os povos interessados, com a utilização de procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas em todas as oportunidades que estejam presentes medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”²³

166. Além disso, não é dado ao MPF discutir aspectos eminentemente técnicos do processo de licenciamento ambiental do Projeto Natureza, a exemplo de aspectos relacionados ao EIA/RIMA e à definição e abrangência das áreas de influência do empreendimento (Área Diretamente Afetada – ADA²⁴, Área de Influência Direta – AID²⁵ e Área de Influência Indireta – AII²⁶), sob pena de violação do princípio da independência dos Poderes. É o que defende a jurisprudência²⁷ e a doutrina especializada no tema²⁸.

167. A mesma exigência de afetação direta aplica-se às comunidades quilombolas mencionadas pelo MPF. A CMPC não controverte a proteção assegurada a essas comunidades pela Convenção nº 169 da OIT ou a necessidade de CLPI nas hipóteses em que determinada medida administrativa for suscetível de repercutir diretamente sobre seus territórios, recursos naturais ou modos de vida. O que se impugna é a tentativa de presumir essa afetação a partir da simples existência de comunidades quilombolas no Bioma Pampa, na AII ou em municípios relacionados à cadeia econômica da celulose.

Internacional do Trabalho. – Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2025, página 112.

²³ ANTUNES, Paulo de Bessa. Povos Indígenas e Tribais: e a consulta prévia da convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. – Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2025, página 112.

²⁴ Área Diretamente Afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou do empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, operação e, quando couber, ampliação e desativação

²⁵ Área de Influência Direta (AID): área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora

²⁶ Área de Influência Indireta (AII): área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais indiretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora

²⁷ STF. SL 125/PA. Min. Ellen Gracie. j. 16.3.2007.

²⁸ FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. Aspectos jurídicos de licenciamento ambiental. 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 2002.

168. Ao contrário do que sugere o MPF, as comunidades quilombolas não foram invisibilizadas pelo EIA/RIMA. O diagnóstico socioeconômico dedicou análise específica às terras indígenas, comunidades quilombolas e pescadores artesanais, com consulta às bases oficiais disponíveis. Conforme levantamentos realizados, não foi identificada comunidade quilombola na Área de Influência Direta - AID do Projeto Natureza. A presença de comunidades na AI, por sua vez, não demonstra, como já exposto, afetação direta para fins de incidência do artigo 6º da Convenção nº 169.

169. Também não foi demonstrado nexos concreto entre as estruturas submetidas ao licenciamento e o Quilombo Vila Nova, localizado no Município de São José do Norte. A inicial não individualiza qual impacto decorrente da fábrica, do terminal portuário, do emissário ou do canal de acesso atingiria diretamente seu território ou seu modo de vida. A tentativa de incluí-lo na CLPI decorre, novamente, da concepção artificial de um “macroempreendimento regional”, mediante a agregação de plantios florestais, terminais portuários e outras atividades autônomas que não integram o objeto do licenciamento do Projeto Natureza.

170. O protocolo do Quilombo Vila Nova, invocado pelo MPF, constitui legítimo instrumento de expressão de sua autonomia e de organização da forma pela qual a comunidade pretende ser consultada. O protocolo, contudo, não cria a situação de afetação direta exigida pela Convenção nº 169, não amplia o objeto da medida administrativa e tampouco permite presumir impactos que não foram tecnicamente identificados. Suas disposições deverão ser consideradas pelo Estado caso se verifique medida concretamente suscetível de afetar diretamente a comunidade.

171. Por todas essas razões, é de absoluto rigor o indeferimento dos pedidos formulados pelo MPF com o objetivo de indevidamente estender a aplicação da Convenção nº 169 da OIT a mais da metade do território do Estado do Rio Grande do Sul.

(iv) O caráter não vinculante da CLPI e o momento de realização

172. O MPF requer que o resultado da CLPI seja considerado vinculante, com possibilidade de veto por parte das comunidades consultadas.

173. Essa interpretação também não encontra respaldo na Convenção nº 169 da OIT. O artigo 6º estabelece que a consulta deve ser realizada “*com o objetivo de se chegar a um acordo ou conseguir o consentimento acerca das medidas propostas*”. Contudo, a Convenção não estabelece que o consentimento seja condição de validade da decisão estatal.

174. A CLPI constitui mecanismo de participação qualificada. Não se trata de obter consentimento dos indígenas quanto ao empreendimento, e sem o qual este seria inviabilizado. Também não se trata de necessariamente chegar a um acordo com os indígenas, mas da obrigatoriedade de construir um diálogo.

175. Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do Excelso STF e do Colendo STJ. Confiram-se:

“(...) 32. Portanto, o processo de consulta deve conceder às comunidades interessadas a real oportunidade de manifestar sua vontade e influenciar na tomada da decisão. O diálogo deve servir para que as populações tradicionais participem efetivamente das escolhas que impactem o seu território e o seu modo de viver. Por isso mesmo, a consulta tampouco pode ser reduzida à realização de reuniões, devendo ser entendida como um processo no qual comunidades indígenas e Estado efetivamente dialogam sobre as propostas e ações.

33. Nesse cenário, é importante ressaltar que, no direito internacional dos direitos humanos, foram expressamente reconhecidas hipóteses em que é obrigatório obter a consulta ou consentimento prévio dessas comunidades: (i) transferência forçada de povos indígenas das suas terras e territórios; (ii) armazenamento e eliminação de resíduos perigosos no território de uma comunidade; e (iii) atividades militares[4]. Além disso, no sistema interamericano, a Comissão e a Corte Interamericana já se referiram a casos em que, mais de realizar uma consulta, é necessário o consentimento das comunidades indígenas ou tribais afetados. A este respeito, a Corte determinou que “quando se trata de planos de desenvolvimento ou investimento em grande escala que teriam maior impacto no território [indígena ou tribal], o Estado tem a obrigação, não apenas de consultar [o povo], mas também deverá obter o consentimento prévio, livre e informado destes últimos, de acordo com seus costumes e tradições” [5].

34. Destaco que a obrigatoriedade de consulta prévia às comunidades indígenas diretamente afetadas não implica no reconhecimento de um poder de veto às políticas e projetos do Estado. O termo “veto” cria a impressão de que se trata de uma decisão arbitrária que não leva em conta outros pontos de vista e, portanto, não é compatível com os valores do diálogo e da compreensão mútua que inspiram um processo de consulta[6]. (...)”²⁹

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. CONSULTA PRÉVIA A COMUNIDADES QUILOMBOLAS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL. CONVENÇÃO 169 DA OIT E PORTARIA INTERMINISTERIAL 60/2015. INCIDÊNCIA. AUSÊNCIA DA OBRIGATORIEDADE DE CELEBRAÇÃO DE ACORDO EFETIVO COM A COMUNIDADE PARA O PROSSEGUIMENTO DO LICENCIAMENTO. APLICABILIDADE DO DECRETO 4.887/2009 À ESPÉCIE. 1. Cuida-se de recurso especial interposto pelo Estado de Minas Gerais do acórdão do Tribunal Regional Federal da 6ª Região que suspendeu o licenciamento ambiental estadual por ausência de consulta prévia, livre e informada à comunidade quilombola Manzo Ngunzo Kaiango, conforme exigido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2. No acórdão recorrido, reconheceu-se a aplicabilidade da Convenção 169 da OIT e a necessidade de análise antropológica específica, mantendo-se a suspensão das licenças até que a comunidade fosse ouvida. 3. A questão em discussão consiste em saber se é juridicamente exigível a realização de consulta prévia, livre e informada à comunidade quilombola Manzo Ngunzo Kaiango, nos moldes previstos na Convenção 169 da OIT, em licenciamento ambiental estadual de empreendimento mineral. 4. O presente caso inclui também discussão sobre a aplicabilidade do Decreto 4.887/2003 e da Portaria Interministerial 60/2015, e se a consulta implica a obrigatoriedade de celebração de acordo efetivo com a comunidade tradicional impactada. 5. A consulta prévia, livre e informada é exigível conforme a Convenção 169 da OIT, pois trata-se de etapa necessária para que os interesses da comunidade afetada ou impactada sejam considerados, ponderados e, na medida do possível, acolhidos, devendo ser esse o objetivo maior; além do mais, todo o procedimento deve ser guiado pela boa-fé, pela eficiência, pela motivação, pela transparência e pela impessoalidade. 6. **A consulta prévia não implica a obrigatoriedade de celebração de efetivo acordo ou necessidade de consentimento total da comunidade afetada, o que não afasta a necessidade de efetiva ponderação dos interesses dos diversos atores envolvidos na questão. Precedente do Supremo Tribunal Federal (STF).** 7. A Portaria Interministerial 60/2015 se aplica ao licenciamento ambiental estadual por haver interesse público federal envolvido e por ser instrumento capaz de harmonizar a autonomia dos entes federativos e a cooperação institucional no procedimento de licenciamento ambiental. 8. O Decreto 4.887/2003 pode ser utilizado como fundamento para a proteção dos modos de vida das comunidades quilombolas, em consonância com os arts. 13 e 14 da Convenção 169 da OIT. 9. Agravo interno a que se dá provimento a fim de se conhecer do agravo e dar parcial provimento ao

²⁹ STF; Ag.reg. Nos Terceiros Emb.decl. no Recurso Extraordinário RE 1379751 ED-terceiros-AgR; Relator(a): Alexandre de Moraes; Órgão Julgador: 1ª Turma; Data da Decisão: 21/02/2024; Data de Publicação: 24/04/2024

recurso especial.³⁰

176. A doutrina³¹ também ensina com clareza que a oitiva dos povos indígenas não implica necessidade de anuência ou mesmo a existência de poder de veto da atividade objeto da consulta:

Mesmo quando o artigo 6º, 2 da Convenção OIT 169 preceitua que a consulta nele prevista visa a chegar a um acordo ou obter o consentimento (“objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”), esse pode não existir (ou mesmo não ser possível), o que não significa que há efeito obstativo pela ausência de acordo ou consentimento. Ainda que a tentativa de acordo ou consentimento seja a finalidade da consulta, eventualmente ele pode não ser alcançado, o que está longe de significar que não se trataria de uma consulta, mas de consentimento, como ocorre com o plebiscito ou o referendo, quando estes são vinculantes. Como a própria OIT já consignou:

“59. O Comitê lembra que, na discussão sobre a adoção do artigo 6 da Convenção sobre Consulta Prévia, um representante do Secretário Geral indicou que, ao elaborar o texto, o Escritório não quis sugerir que as consultas referidas deveriam resultar na obtenção de um acordo ou no consentimento sobre o que se consulta, mas ao contrário, expressar um objetivo para as consultas” (RUBIO, 2009, p. 131).
(...)

A democracia é o governo da maioria, a qual não pode esmagar as minorias (vedação de ditaduras da maioria), assim como estas não podem anular decisões de interesse geral (ditadura das minorias). O que o Estado deve fazer é trabalhar para obter o consentimento dos povos indígenas – não necessariamente consegui-lo –, antes de tomar a decisão definitiva.
(...)

Nenhum segmento da população pode vetar políticas que a todos afetem. Os povos indígenas e tribais, fazendo parte do povo brasileiro, não podem prejudicar o interesse geral com um suposto direito de veto.

177. Outro elemento relevante para a análise do caso é a manifestação formal das próprias comunidades indígenas diretamente afetadas pelo empreendimento. Conforme ofício subscrito pelas lideranças das sete comunidades indígenas situadas na AID do empreendimento (Tekoa Guapo y, Tekoa Kaaguay Porã, Tekoa Nhuu Poty, Tekoa Pakurity, Tekoa Porã, Tekoa Yvy Poty, Terra Indígena em estudo, Ponta do Arado), as comunidades registraram que vêm participando de

³⁰ STJ; Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial AgInt no AREsp 2770067 / MG; Relator(a): Paulo Sérgio Domingues; Órgão Julgador: 1ª Turma; Data da Decisão: 07/10/2025; Data de Publicação: 13/10/2025

³¹ In Revista de Informação Legislativa v. 51, nº 204 ou/dez 2014, pp. 209-210.

forma contínua das atividades relacionadas ao processo de licenciamento ambiental e das discussões institucionais conduzidas com participação dos órgãos públicos competentes (Evento 18, anexo 6).

178. Nesse documento, as comunidades manifestam posição expressamente contrária à suspensão do processo de licenciamento ambiental, ressaltando que têm participado ativamente das discussões e que eventual interrupção do processo poderia gerar prejuízos concretos às próprias comunidades (Evento 18, anexo 6).

179. E nem se diga que o Protocolo de Consulta do Povo Mbyá Guarani do Estado do Rio Grande do Sul teria sido desconsiderado ou violado. O próprio documento estabelece que os procedimentos de consulta devem atender às especificidades das comunidades **concretamente afetadas**, afastando expressamente a adoção de um modelo único, abstrato e indistintamente aplicável a todo o povo Mbyá Guarani.

180. Com efeito, o Protocolo reconhece que os procedimentos devem ser organizados e aprovados pelos “sujeitos afetados”. A premissa é especialmente relevante para a controvérsia destes autos. Não cabe ao MPF substituir as comunidades diretamente afetadas e, a partir de interpretação unilateral e abstrata do Protocolo, declarar previamente que o procedimento por elas acompanhado seria inválido ou insuficiente. A autonomia dos povos indígenas aplica-se também ao MPF.

181. O Protocolo também atribui papel central às aldeias possivelmente afetadas durante todo o processo. O primeiro contato deve ocorrer com os caciques dessas aldeias; as reuniões subsequentes devem ser organizadas com as lideranças locais; e a reunião de consulta deve ocorrer nas próprias comunidades, respeitando sua organização social e espacial.

182. A manifestação expressa de concordância das comunidades indígenas diretamente afetadas também reafirma a autonomia política das comunidades para expressar seus próprios posicionamentos sobre questões que afetam seus

territórios e seus projetos de futuro, destacando que terceiros não podem falar em seu nome e tampouco representar seus interesses sem autorização expressa. **O MPF, aqui, atua de forma contrária ao próprio interesse dos indígenas diretamente afetados pelo empreendimento, que manifestaram expressa concordância à continuidade do licenciamento ambiental do empreendimento.**

183. Não é possível converter uma posição apresentada em reunião realizada sem a presença das comunidades diretamente afetadas, como ocorreu no encontro promovido em 5.2.2026, em vontade coletiva vinculante e, simultaneamente, desconsiderar a manifestação formal posteriormente apresentada por essas mesmas comunidades.

184. A autonomia e a organização social dos povos indígenas, protegidas pelos artigos 231 e 232 da Constituição Federal, impedem que sua voz seja substituída por uma representação presumida. Há evidente contradição do MPF em invocar a proteção da autonomia indígena e, ao mesmo tempo, negar eficácia à manifestação autônoma das comunidades envolvidas e atribuir a si a definição de seus interesses.

185. Os elementos concretos do procedimento demonstram, ademais, que os requisitos de liberdade, anterioridade e informação foram plenamente observados em relação às comunidades indígenas diretamente afetadas. Não se está diante de oitiva meramente formal, realizada para legitimar decisão previamente tomada, mas de processo participativo em curso, integrado à elaboração do ECI, acompanhado pela FUNAI e desenvolvido em momento no qual as manifestações comunitárias ainda podem influenciar efetivamente as decisões administrativas relacionadas ao empreendimento.

186. O caráter **livre** da participação é evidenciado pela ausência de qualquer ato de coerção, condicionamento ou ingerência da CMPC sobre as comunidades e suas lideranças. As comunidades vêm participando por meio de suas próprias formas de organização e representação, com espaço para discussão interna,

apresentação de dúvidas, formulação de demandas e manifestação autônoma sobre o desenvolvimento do licenciamento. A FUNAI informou não haver registro de interferência da CMPC no conteúdo dos estudos, na metodologia das atividades participativas ou na liberdade de manifestação das comunidades.

187. A manifestação formal subscrita pelas lideranças das sete comunidades localizadas na Área de Influência Direta - AID reforça essa conclusão. Em documento elaborado e apresentado pelas próprias comunidades, suas lideranças registraram que vêm participando continuamente das atividades relacionadas ao licenciamento e manifestaram posição expressamente contrária à suspensão do procedimento. Não há elemento concreto que permita desqualificar essa manifestação como produto de pressão ou influência externa.

188. O requisito de **anterioridade** também foi integralmente observado. Como já demonstrado, o licenciamento ainda se encontra em fase preliminar, o ECI está em elaboração e análise, e não houve autorização para a implantação do empreendimento ou para a realização de intervenções materiais capazes de gerar impactos diretos e irreversíveis sobre as comunidades. A oitiva foi iniciada, portanto, antes da decisão administrativa relevante e em tempo hábil para que seus resultados sejam considerados pela FUNAI e pela FEPAM na avaliação da viabilidade ambiental e na definição das condicionantes eventualmente aplicáveis.

189. Sempre em tom respeitoso, não procede a interpretação do MPF quanto ao momento de realização da consulta. O caráter “prévio” não significa que deva anteceder a própria instauração do licenciamento, os estudos preparatórios ou qualquer análise técnica sobre o empreendimento. Significa que a oitiva deve ser iniciada antes da adoção de decisão ou medida administrativa que autorize intervenções materiais capazes de afetar diretamente as comunidades interessadas. A participação qualificada pressupõe, ademais, base informacional mínima sobre o empreendimento, seus impactos e suas alternativas, elementos que são precisamente produzidos e aprofundados durante a fase preliminar do licenciamento.

190. O que defende o MPF é simplesmente impraticável, porque pressuporia realizar a consulta antes de se ter sequer noção mínima de quais seriam as comunidades sujeitas e impacto direto. Pior, a tomar-se a sério a tese do MPF, ter-se-ia de consultar inúmeras comunidades, aleatoriamente, para ao depois apurar-se que muitas delas nenhum impacto sofreriam, criando desnecessária apreensão, movimentação, desgaste e definição de medidas que jamais beneficiariam tais comunidades.

191. O entendimento contrário ao que defende o MPF foi recentemente adotado pela Terceira Turma do Egrégio TRF da 6ª Região, ao examinar o licenciamento ambiental do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte. Aquele E. Tribunal reconheceu que a ausência de CLPI não implica automaticamente a suspensão integral do licenciamento em fase preliminar, pois a paralisação dos estudos pode comprometer a formação da própria base técnica necessária à consulta informada:

DIREITO ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRA DE INFRAESTRUTURA (RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE). LICENÇA PRÉVIA. CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI). CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT. FATO SUPERVENIENTE. ART. 493 DO CPC. LIMITES OBJETIVOS DA LIDE. POSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PROVIMENTO JURISDICIONAL. NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA PRÉVIA. ATO NÃO EXECUTÓRIO. SUSPENSÃO INTEGRAL DO LICENCIAMENTO. MEDIDA DESPROPORCIONAL. PROPORCIONALIDADE E DA CONCORDÂNCIA PRÁTICA. PROSSEGUIMENTO DA FASE PRELIMINAR. NECESSIDADE DE BASE TÉCNICA PARA CONSULTA QUALIFICADA. VEDAÇÃO DE ATOS EXECUTÓRIOS. CONDICIONAMENTO DAS LICENÇAS SUBSEQUENTES À CLPI. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo de instrumento interposto pelo Estado de Minas Gerais contra decisão proferida em ação civil pública ajuizada pela Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais - N'Golo, que, diante da superveniência da Licença Prévia n. 405/2025 do empreendimento "Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte", deferiu tutela de urgência para suspender sua eficácia e determinar a paralisação do licenciamento ambiental até a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI). 2. O Estado agravante sustenta nulidade da decisão por extrapolação dos limites da lide e violação aos arts. 141, 492 e 493 do CPC, além da inadequação da medida diante da natureza não executória da Licença Prévia. 3. O Município de Contagem opôs embargos de declaração contra decisão monocrática que havia restabelecido a licença, alegando omissão e contradição quanto à existência de atos expropriatórios supervenientes e aos efeitos concretos da licença. 4. Sobreveio julgamento conjunto dos embargos de declaração e do mérito do

agravo de instrumento. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 5. Há quatro questões em discussão: (i) definir se a superveniência da Licença Prévia autoriza a adaptação do provimento jurisdicional sem violação aos limites objetivos da lide, à luz do art. 493 do CPC; (ii) estabelecer a natureza jurídica da Licença Prévia e seus efeitos no licenciamento ambiental; (iii) determinar se a ausência de CLPI justifica a suspensão integral do licenciamento ambiental; (iv) fixar o momento juridicamente adequado para a realização da CLPI em empreendimentos potencialmente impactantes. III. RAZÕES DE DECIDIR 6. O art. 1.022 do CPC limita os embargos de declaração ao saneamento de vícios formais, não admitindo rediscussão do mérito, razão pela qual alegações de omissão e contradição que visam à modificação do julgado devem ser rejeitadas. 7. **A decisão embargada enfrenta de forma suficiente a controvérsia ao afirmar que a Licença Prévia não autoriza a execução de obras, inexistindo omissão quanto aos seus efeitos jurídicos essenciais.** 8. Decreto expropriatório e licença ambiental constituem atos administrativos distintos, de modo que eventual ilegalidade de atos expropriatórios deve ser discutida por vias próprias, sem interferir na análise da natureza jurídica da Licença Prévia. 9. O art. 493 do CPC permite a consideração de fato superveniente quando inserido na mesma relação jurídica, não autorizando inovação autônoma, mas admitindo a atualização do provimento jurisdicional em demandas estruturais. 10. A emissão da Licença Prévia não altera a causa de pedir, mas reconfigura o contexto fático da controvérsia sobre a exigibilidade da CLPI, mantendo-se íntegro o núcleo essencial da lide. 11. **A Licença Prévia, conforme a Resolução CONAMA nº 237/1997, é ato da fase preliminar do licenciamento, que aprova localização e concepção do empreendimento, sem autorizar implantação ou operação.** 12. **A eficácia da Licença Prévia é limitada, não implicando autorização para intervenções físicas, supressão territorial ou impactos irreversíveis, sendo passível de revisão e condicionamento nas fases subsequentes.** 13. **A suspensão integral do licenciamento ambiental em fase preliminar constitui medida desproporcional, pois impede a produção de estudos técnicos indispensáveis à avaliação ambiental e à própria consulta informada.** 14. **A Consulta Livre, Prévia e Informada exige base técnica mínima para sua efetividade, incluindo estudos ambientais, análise de impactos e alternativas locais, sob pena de esvaziamento de seu conteúdo deliberativo.** 15. **A exigência de CLPI não impede o desenvolvimento de etapas preparatórias do licenciamento, devendo preceder atos que autorizem impactos diretos e irreversíveis, especialmente a Licença de Instalação.** 16. **A paralisação total do licenciamento gera efeito contraproducente, ao comprometer a formação da base informacional necessária à participação qualificada das comunidades tradicionais.** 17. **A Convenção nº 169 da OIT assegura direito de participação, não conferindo poder de veto às comunidades, devendo ser interpretada em harmonia com outros princípios constitucionais.** 18. **A jurisprudência admite a manutenção da Licença Prévia com condicionamento das fases executivas à realização da consulta, afastando nulidade automática do licenciamento.** 19. **A ponderação entre a proteção das comunidades tradicionais e o interesse público impõe solução de equilíbrio, evitando tanto o esvaziamento da CLPI quanto a paralisação indevida de empreendimento relevante.** 20. **O empreendimento possui relevante interesse público em termos de mobilidade, segurança viária e desenvolvimento regional, o que reforça a necessidade de solução proporcional.** 21. **A solução adequada consiste em permitir o prosseguimento**

do licenciamento na fase preliminar, vedando atos executórios e condicionando as licenças subsequentes à realização da CLPI. 22. A Consulta Livre, Prévia e Informada deverá contemplar a identificação, o mapeamento e a avaliação dos impactos sobre eventuais sítios religiosos, locais de culto, espaços rituais, cemitérios, referências sagradas relevantes às comunidades tradicionais, assegurando-se que nenhuma intervenção material seja realizada sobre tais espaços sem prévia escuta, informação e consideração das manifestações das comunidades afetadas. 23. Devem ser expressamente vedados atos como início de obras, intervenções físicas, desapropriações com desocupação e outras medidas irreversíveis sem prévia consulta. IV. DISPOSITIVO E TESE 24. Embargos de declaração rejeitados. Agravo de instrumento parcialmente provido. Tese de julgamento: 1. O fato superveniente pode ser considerado nos termos do art. 493 do CPC quando integrado à mesma relação jurídica, sem alteração da causa de pedir. 2. A Licença Prévia constitui ato preliminar do licenciamento ambiental, sem eficácia executória e sem autorização para implantação do empreendimento. 3. A ausência de Consulta Livre, Prévia e Informada não implica, automaticamente, a suspensão integral do licenciamento ambiental em fase preliminar. 4. A CLPI deve ser realizada antes de atos administrativos que autorizem impactos diretos e irreversíveis, especialmente antes da Licença de Instalação. 5. A suspensão total do licenciamento pode comprometer a própria efetividade da consulta ao impedir a formação de base técnica adequada. 6. A consulta prevista na Convenção nº 169 da OIT possui natureza participativa e não confere poder de veto às comunidades. 7. É legítimo o prosseguimento do licenciamento ambiental em fase preliminar, desde que vedados atos executórios e condicionadas as licenças subsequentes à realização da CLPI. 8. A solução jurisdicional deve observar a proporcionalidade e promover a concordância prática entre a proteção das comunidades tradicionais e o interesse público. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 231; CPC, arts. 141, 492, 493 e 1.022; Convenção nº 169 da OIT, art. 6º; Resolução CONAMA nº 237/1997; Lei 12.288/2010, art. 23 e art. 24. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.379.751/PA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, j. 21.02.2024; TRF-1, EDAC 0002505-70.2013.4.01.3903, Rel. Des. Fed. Jamil Rosa de Jesus Oliveira, j. 25.04.2022; TRF-1, SL 0037123-76.2014.4.01.0000, Rel. Des. Fed. Cândido Ribeiro, j. 15.01.2015; TRF-2, Apelação/Remessa Necessária 0000142-81.2013.4.02.5003, Rel. Des. Fed. Ricardo Perlingeiro, j. 09.07.2025.³²

192. Não destoa o entendimento da FEPAM em sua manifestação preliminar:

“Ocorre que o texto convencional, ao assegurar o direito das comunidades tradicionais de serem consultadas sobre medidas administrativas que as afetem diretamente, não fixa um momento único e preclusivo para sua realização, tampouco exige que o diálogo seja exaurido antes de qualquer juízo técnico preliminar de viabilidade ambiental.” (Evento 19, página 12)

³² TRF6; Agravo de Instrumento 6011263-44.2025.4.06.0000; Relator(a): Marcelo Dolzany da Costa; Órgão Julgador: 3ª Turma; Data da Decisão: 07/07/2026; Data de Publicação: 08/07/2026

193. A consulta é igualmente **informada**. As comunidades tiveram acesso às informações pertinentes ao Projeto Natureza por meio das atividades de campo, das reuniões comunitárias e das etapas de apresentação e discussão previstas no Plano de Trabalho aprovado pela FUNAI. O procedimento não se limitou à entrega unilateral de documentos técnicos. As informações foram apresentadas em ambiente de diálogo, com oportunidade para esclarecimento de dúvidas, complementação dos dados pela percepção indígena e identificação dos impactos a partir dos conhecimentos, das práticas e dos modos próprios de compreensão das comunidades.

194. A elaboração do ECI demonstra, por si só, que a dimensão informacional não é tratada como ato único ou estático. À medida que os estudos avançam, novas informações são produzidas, discutidas e submetidas às comunidades, que podem confirmá-las, questioná-las ou complementá-las. A consulta informada, portanto, vem sendo concretizada como processo progressivo, no qual o conhecimento técnico e a percepção comunitária são construídos e confrontados antes da manifestação conclusiva da FUNAI e da decisão da autoridade licenciadora.

195. Também foi atendido o dever de conduzir a consulta de boa-fé e **com o objetivo de alcançar entendimento e consenso**. Esse objetivo não se confunde com uma descabida exigência de consentimento integral e definitivo sobre o empreendimento, mas pressupõe disposição real para ouvir, esclarecer, ajustar e construir soluções conjuntamente. No caso concreto, as sucessivas reuniões, a participação direta das lideranças, a incorporação das manifestações comunitárias ao ECI, as reuniões exclusivas dos indígenas com os consultores e facilitadores que escolheram, e o acompanhamento permanente da FUNAI demonstram que o diálogo não foi meramente protocolar, mas orientado à construção de convergências.

196. Nesse contexto, ausentes a demonstração de afetação direta das comunidades adicionais indicadas na inicial e sem qualquer evidência de exclusão das comunidades efetivamente envolvidas, não há fundamento para suspender o

licenciamento ou impor a realização da CLPI nos contornos territorial e subjetivamente ilimitados pretendidos pelo MPF.

(v) A Convenção nº 169 da OIT não se aplica aos pescadores indicados na inicial

197. O MPF parte da premissa de que o exercício da pesca artesanal seria suficiente para caracterizar todos os pescadores da Lagoa dos Patos como povo tribal sujeito à Convenção nº 169 da OIT. Essa conclusão, porém, não decorre da legislação aplicável.

198. Não se questiona a relevância econômica, social e cultural da pesca artesanal, nem tampouco a necessidade de que seus praticantes sejam considerados nos estudos ambientais. O ponto é outro. A condição de pescador artesanal, individualmente considerada, não basta para demonstrar que determinado grupo se enquadra no conceito de povo tribal previsto na Convenção nº 169.

199. De acordo com o artigo 1º, item 1, “a”, da Convenção nº 169, a definição de povos tribais pressupõe a existência de condições sociais, culturais e econômicas que os distingam de outros setores da coletividade nacional, bem como que o grupo seja regido, total ou parcialmente, por costumes, tradições ou legislação especial. A consciência da identidade tribal é critério fundamental, nos termos do item 2, mas deve ser compreendida em conjunto com os elementos objetivos estabelecidos no item anterior.

200. A doutrina igualmente reconhece que a consciência da identidade própria, embora constitua critério fundamental, não representa elemento único ou suficiente para a incidência da Convenção. PAULO DE BESSA ANTUNES ressalta que:

“(…) A norma estabelece critérios complexos para a identificação de populações tradicionais e indígenas, sendo que a aplicação concreta da norma, em diversas vezes tem priorizado a “consciência de sua origem indígena ou tribal” para a caracterização de uma população como beneficiária da Convenção, o que não parece ser o objetivo do texto legal. No Brasil, por exemplo, a Fundação nacional do

Índio – FUNAI 15 tem se posicionado no sentido de que a “consciência” é o elemento determinante, “[d]essa forma, os critérios utilizados consistem: a) na autodeclaração e consciência de sua identidade indígena; b) no reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem.” Parece claro que a forma como a FUNAI vem interpretando à C169 implica na extensão da proteção concedida pela Convenção a setores populacionais que, rigorosamente, nela não se enquadram.

(...)

Veja-se que a Convenção fala em critério fundamental, mas não em critério único, o mero autorreconhecimento de um indivíduo ou de uma comunidade como indígena não é suficiente para que ela passe a fazer jus aos benefícios da Convenção, ou de um tratamento legalmente privilegiado se ele ou ela não ostentarem “condições sociais, culturais e econômicas [que] os distingam de outros setores da coletividade nacional” ou estiverem “regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”, ou mesmo que conservem “todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas”. A norma estabelece critérios complexos para a identificação de populações tradicionais e indígenas, sendo que a eles devem ser somados ao autorreconhecimento de uma identidade própria. Mesmo uma interpretação liberal não pode dispensar a caracterização de peculiaridades culturais e étnicas, capazes de destacar a comunidade examinada dentro de uma determinada sociedade nacional, sob pena de uma ampliação excessiva dos destinatários o que, certamente, não é o objetivo da C 169.”³³

201. Há, portanto, distinção entre o conceito amplo de povos e comunidades tradicionais, adotado pela legislação brasileira, e o âmbito de incidência específico da Convenção nº 169 da OIT. O artigo 3º, I, do Decreto nº 6.040/2007, considera tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se reconheçam como tais, tenham formas próprias de organização social e utilizem territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. O simples exercício de determinada atividade profissional, contudo, não demonstra, por si só, a presença cumulativa desses elementos.

202. Essa distinção foi examinada na hoje revogada Orientação Jurídica Normativa nº 56/2022/PFE/IBAMA, em que se concluiu não haver equiparação automática entre a categoria nacional de “comunidade tradicional” e o conceito de “povo tribal” previsto na Convenção nº 169 da OIT. Segundo o pronunciamento, o exercício da pesca artesanal, por si só, não demonstra que determinado grupo seja regido, total ou parcialmente, por costumes ou tradições próprios, tampouco dispensa a verificação dos demais requisitos objetivos previstos no artigo 1º da

³³ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. – 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. P. 898-899

Convenção³⁴.

203. Essa distinção foi recentemente reconhecida pelo Egrégio TRF4, em caso particularmente próximo ao presente, envolvendo pescadores artesanais da própria Lagoa dos Patos. Ao julgar ação civil pública na qual também se alegava a necessidade de consulta, com fundamento na Convenção nº 169, aquela Egrégia Corte, à qual caberá eventual revisão colegiada de decisões proferidas neste feito, concluiu que a condição de integrante de comunidade tradicional não conduz, automaticamente, ao enquadramento como povo tribal, sendo indispensável verificar os requisitos específicos estabelecidos no artigo 1º do tratado:

"AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MINERAÇÃO. CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. IMPROCEDÊNCIA. CONVENÇÃO OIT 169/89. POVOS TRIBAIS E INDÍGENAS. DECRETO Nº 5.040/2007. COMUNIDADES TRADICIONAIS. INAPLICABILIDADE. 1. **O âmbito de aplicação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, em junho de 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143, internalizada pelo Decreto nº 5.051/2004, é aplicável aos "povos tribais e indígenas", cujas definições no artigo 1º da referida convenção. 2. Não há qualquer mácula na Licença Prévia nº 546/2017, com base na referida alegação de violação ao disposto na Convenção 169 da OIT, na medida em que não se verificam os requisitos caracterizadores de tais comunidades na hipótese dos autos. 3. É de rigor, portanto, à manutenção da sentença de improcedência do pedido de declaração de nulidade da Licença Prévia IBAMA nº 546/2017, não havendo qualquer violação ao disposto na Convenção 169 da OIT."**

"(...)

O autor da ACP assim fundamentou a suposta violação, quando da expedição da licença, ao disposto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal c/c Convenção OIT 169/89, pela falta de consulta à população tradicional (pescadores artesanais, agricultores e cebolicultores) potencialmente afetada pelo empreendimento, conforme o disposto na Convenção OIT nº 169.

Esboçadas essas premissas fáticas, no caso concreto, o Juiz Federal Substituto GESSIEL PINHEIRO DE PAIVA, **concluiu pela improcedência do pedido, porquanto pescadores artesanais, agricultores e cebolicultores do Município de São José do Norte não constituem populações tradicionais, pois suas condições sociais, culturais e econômicas não se distinguem do restante**

³⁴ "(...) 43. Dessa maneira, tal qual não se qualificam enquanto "povos" a grande maioria dos grupos constantes da listagem presente do Decreto 8.750/2016, igualmente, sequer possuem a característica "tribal" considerada para fins da Convenção OIT n. 169, o que, diga-se, não retira desses a pretensão de terem em prol de si políticas públicas específicas ou mesmo o reconhecimento de direitos, tal qual ocorre na forma da Lei nº 11.516/2007 ou Lei nº 11.284/2006, apenas, que não lhes é aplicável, por duplo fundamento, o regime próprio da Convenção OIT n. 169."

da população, bem como suas técnicas de pesca de pesca e plantio foram modernizando-se ao longo dos anos.

Com efeito, o âmbito de aplicação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, em junho de 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143, internalizada pelo Decreto nº 5.051/2004, é aplicável aos "**povos tribais e indígenas**", cujas definições no artigo 1º da referida convenção, *verbis*: (...) É clara a distinção dos povos tribais e indígenas em relação às "**comunidades tradicionais**", regidas pelo Decreto nº 6.040/2007, o qual ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, assim os define: (...)

Nesse contexto, **como bem ressaltado pelo Juízo a quo, ainda que se entendesse que os pescadores artesanais ou os cebolicultores de São José do Norte configuram "comunidades tradicionais" (o que, como demonstrado acima, não é o caso), a eles não seriam aplicáveis os termos da Convenção 169 da OIT, reservada às comunidades tribais e indígenas, cujos requisitos de identificação são manifestamente diversos.**"³⁵

204. No mesmo sentido, o Egrégio TRF da 2ª Região, ao examinar pedido de consulta dirigido a pescadores da região de Jardim Gramacho, reconheceu que a caracterização de determinada coletividade pesqueira como povo tribal ou comunidade tradicional não pode ser presumida. Segundo o Tribunal, tanto o enquadramento do grupo quanto os impactos alegadamente sofridos dependem da demonstração de suas características concretas, não sendo possível extrair tais conclusões apenas da profissão exercida por seus integrantes:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. REQUISITOS. ART. 300 DO CPC/15. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA-TAC INEA Nº 07/2017. RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ATERRO DO JARDIM GRAMACHO. DUQUE DE CAXIAS/RJ. COMUNIDADE DE PESCADORES. PREJUÍZOS. OBRIGATORIEDADE DE PRÉVIA CONSULTA. CONVENÇÃO Nº 169/OIT. APLICABILIDADE. POVOS TRIBAIS. DECRETO Nº 6.040/2007. COMUNIDADES TRADICIONAIS. REQUISITOS. NÃO PREENCHIMENTO. RECURSO DESPROVIDO. 1- Trata-se de Agravo de Instrumento a fim de reformar decisão proferida nos autos de Ação Civil Pública que indeferiu o pedido de tutela de urgência. 2- O art. 300 do CPC/2015 estabelece como requisitos para concessão da tutela de urgência a probabilidade ou plausibilidade do direito cumulada com o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. No presente caso, em um exame perfunctório dos autos, próprio desta fase de deliberação, encontram-se ausentes seus requisitos autorizadores da medida pleiteada. Primeiramente, não há como aferir de plano a plausibilidade do direito invocado pela parte autora/Agravante (MPF) na sua pretensão nos autos de Ação Civil Pública de suspender os efeitos do Termo de Ajustamento de Conduta-

³⁵ TRF4; Apelação Cível 5007290-39.2018.4.04.7101; Relator(a): Marcos Roberto Araujo dos Santos; Órgão Julgador: Quarta Turma; Data da Decisão: 16/10/2024; Data de Publicação: 16/10/2024

TAC celebrado pelo INEA sob o nº 07/2017 e de compelir os Réus/Agravados a realizarem consulta prévia, livre e informada aos pescadores impactados pelo passivo ambiental do aterro metropolitano Jardim Gramacho, em Duque de Caxias, nos moldes em que determina o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT. 3- **Certo é que a Convenção nº 169/OIT, de 07/06/1989, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004, conforme disposto no seu art. 1º, aplica-se aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial e que a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.** Também restou estabelecido pela Convenção a obrigatoriedade de consultar os povos interessados cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (art. 6º, I, "a"). 4- De acordo com a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, compreende-se por povos e comunidades tradicionais grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuindo formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, por meio da utilização de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º, I). 5- **Da análise dos autos, em princípio, vê-se que não restou evidenciado elementos configuradores de que os pescadores da localidade do Jardim Gramacho se qualificam como povo tribal, ou comunidade tradicional, pertencentes a grupo culturalmente diferenciado e de forma própria de organização social, distinta de outros setores da sociedade, a receber a proteção da Convenção nº 169/OIT, como a exigência de consulta prévia daqueles habitantes da colônia de pescadores às medidas impostas no TAC de preservação/recuperação/melhoria ambiental da região de Duque de Caxias ou a participação comunitária aos desdobramentos desse TAC.** 6- Tanto a caracterização da natureza de tribal/comunidade tradicional da colônia de pescadores, como os alegados danos causados pela atuação dos agentes do TAC aos profissionais da pesca e aos seus familiares da região do aterro de Jardim Gramacho - cuja comunidade pesqueira também se encontra sujeita ao controle ambiental movido pelo poder de polícia do INEA - são questões que não podem ser aferidas de plano, demandando amplo contraditório e dilação probatória. 7- Quanto ao requisito perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, também não restou preenchido para concessão da tutela de urgência, inexistindo risco de perecimento de direito que justifique o deferimento imediato do pedido, vez que se trata de TAC de grande relevância na órbita do direito ambiental, com adoção de medidas técnicas de recuperação ambiental, e a sua suspensão sim traria grande potencial de efetivo prejuízo àquele grupo de pescadores e a todos os habitantes da região e ao meio ambiente. 8- Agravo de Instrumento improvido. DECISAO: Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 8a. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por unanimidade, NEGAR provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator,

nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado"³⁶

205. A superveniência da Lei Federal nº 15.399/2026 não altera essa conclusão. Tal norma disciplina a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Não se trata de diploma destinado a regulamentar a CLPI ou a ampliar as hipóteses de incidência da Convenção nº 169 da OIT. É evidente a ausência de identidade com o que aqui se discute, posto que referida lei cuida de uma situação específica, o defeso, e não de configuração de submissão à Convenção OIT 169.

206. A referência, em seu artigo 5º, às comunidades tradicionais pesqueiras, deve ser compreendida à luz dessa finalidade legal. Ao reconhecer como tais os “grupos sociais reunidos em comunidades específicas” que tenham na pesca artesanal sua principal atividade econômica e base de sustento, associada a manifestações culturais e formas próprias de organização social, a lei estabelece critérios para a identificação dos possíveis destinatários da proteção que institui. Não cria, por essa via, presunção geral de que todo pescador artesanal, toda colônia de pesca ou o conjunto de pescadores de determinada bacia hidrográfica constitua, indistintamente, uma comunidade tradicional, equiparada a tribal, para os fins da Convenção nº 169.

207. Ao contrário, a própria redação legal exige que se trate de uma comunidade específica, dotada de elementos econômicos, culturais, territoriais e organizacionais próprios. O artigo 5º, § 3º, ao prever a regulamentação dos procedimentos de identificação, demarcação e titulação dos territórios tradicionais pesqueiros, com a participação das comunidades interessadas, apenas confirma que esse reconhecimento depende de análise individualizada, não podendo ser presumido de forma genérica a partir do simples exercício profissional da pesca artesanal. Nem mesmo nessa mais atomizada e específica esfera cabe adotar presunções.

³⁶ TRF2; Agravo de Instrumento 5003825-05.2019.4.02.0000; Relator(a): Guilherme Diefenthaler; Órgão Julgador: 8a. Turma Especializada; Data da Decisão: 22/01/2020; Data de Publicação: 22/01/2020

208. Há, portanto, indevida confusão entre categorias jurídicas distintas. O enquadramento do pescador profissional artesanal para fins de percepção do seguro-desemprego durante o defeso não se confunde com o reconhecimento de determinada coletividade como povo indígena ou tribal abrangido pela Convenção nº 169 da OIT.

209. Também não procede a alegação de invisibilização dos pescadores artesanais. O EIA/RIMA contém tópico específico sobre terras indígenas, comunidades quilombolas e pescadores, registra a presença de pescadores artesanais na região, identifica pescadores cadastrados em Barra do Ribeiro e residentes em municípios próximos e considera as informações obtidas em entrevistas com lideranças de colônias e associações de pesca.

210. Caberia ao MPF demonstrar, em relação a cada comunidade cuja consulta pretende impor, tanto o enquadramento nos requisitos do artigo 1º da Convenção OIT 169 quanto possibilidade concreta de afetação direta exigida no artigo 6º. Ausente essa demonstração, não há fundamento para submeter todo o licenciamento a consulta indiscriminada de pescadores distribuídos por dezoito municípios, menos ainda para suspender procedimento administrativo que ainda examina os impactos pertinentes.

(vi) O descabimento das acusações técnicas

211. As acusações técnicas formuladas na inicial não demonstram qualquer vício concreto do EIA/RIMA. O MPF equipara preocupações subjetivas de quem assina a inicial a supostos impactos ignorados pelo licenciamento, sem confrontar adequadamente os estudos específicos que integram o EIA e sem indicar erro metodológico, dado omitido ou exigência da FEPAM que tenha sido descumprida.

212. A mera ocorrência de impactos potenciais não torna irregular um empreendimento sujeito a licenciamento ambiental. A função do EIA/RIMA é precisamente identificar esses impactos, avaliar sua magnitude e abrangência e propor medidas de prevenção, mitigação, compensação e monitoramento. E foi

isso que se fez no caso: além dos volumes de caracterização, diagnóstico e avaliação de impactos, foram elaborados estudos específicos de hidrodinâmica, dispersão de efluentes, qualidade do ar, formação de ozônio, análise de riscos, dragagem, autodepuração e emissões de gases de efeito estufa, bem como um Plano Básico Ambiental com programas próprios para os impactos identificados.

213. AO MPF não é dado extrair passagens isoladas do RIMA e, a partir delas, concluir pela deficiência de estudos técnicos muito mais amplos e detalhados. A análise da suficiência do EIA deve considerar o conjunto dos documentos apresentados.

214. No que se refere à disponibilidade hídrica, o EIA não se limita a mencionar o volume do Lago Guaíba. Foram examinadas as vazões de referência, as condições de menor disponibilidade e o balanço hídrico do empreendimento. A avaliação considerou vazão de referência com 90% de permanência estimada em 203,9 m³/s, e registrou que aproximadamente 83,3% da água captada deverá retornar ao Lago Guaíba após tratamento. Segundo o balanço apresentado, o consumo líquido representará cerca de 0,03% da vazão média e 0,3% da vazão mínima considerada (**doc. 13 - EIA, Volume 3 – AIA, pp. 113-118**).

215. Também não procede a afirmação de que a dinâmica do Lago Guaíba teria sido tratada de forma simplificada. O Estudo de Dispersão Hidrodinâmica empregou modelagem tridimensional, incorporando batimetria, vazões, níveis d'água, temperatura, ventos, difusão turbulenta e diferentes condições hidrometeorológicas. Foram simulados cenários críticos de baixa vazão, diferentes direções e intensidades de vento e condições de dispersão desfavoráveis. O estudo reconheceu expressamente que o vento possui influência relevante na dinâmica do Lago, especialmente durante períodos de menor vazão.

216. A modelagem efetivamente influenciou a concepção do projeto. Duas posições para o emissário foram examinadas, tendo sido descartada a primeira porque, em condições extremas, poderia superar o limite térmico no final da zona de mistura. A segunda posição foi então submetida às demais simulações. Para a

alternativa selecionada, a conclusão do estudo registra variação térmica máxima de 1,3°C na condição de vazão mínima, abaixo do limite de 3°C considerado para a zona de mistura (**doc. 14 - Estudo DHI, itens 8.4, 8.5 e 9**).

217. O tratamento dos efluentes tampouco foi ignorado. O projeto prevê etapas de tratamento preliminar, decantação primária, neutralização, resfriamento, tratamento biológico por lodos ativados, clarificação secundária e tratamento terciário, além do monitoramento das correntes afluentes e do efluente tratado. O sistema foi concebido para atendimento à Resolução CONAMA nº 430/2011 e à Resolução CONSEMA nº 355/2017. A modelagem examinou os parâmetros do efluente no limite da zona de mistura e identificou o fósforo como o componente mais sensível, submetendo-o, por isso, a análise específica, inclusive em cenários de baixa vazão, ventos desfavoráveis e diferentes concentrações de fundo. O estudo distingue, ainda, a contribuição incremental do projeto nas concentrações de fósforo já existentes no Lago Guaíba.

218. As alegações relacionadas à dragagem igualmente desconsideram os estudos apresentados. O Plano Conceitual de Dragagem foi elaborado com referência à Resolução CONAMA nº 454/2012 e à Diretriz Técnica FEPAM nº 10/2022, contemplando caracterização física, química e ecotoxicológica dos sedimentos, metodologia executiva, área de disposição e programas de monitoramento da água, da pluma de sedimentos, do balanço sedimentar, da qualidade dos sedimentos e da biota aquática.

219. A dispersão dos sedimentos também foi objeto de modelagem. Segundo as conclusões do Estudo DHI, a maior parte do material lançado deverá se depositar a menos de 100 metros do ponto de disposição; as concentrações de sedimentos finos em suspensão retornariam à mesma ordem de grandeza das concentrações naturais a aproximadamente 1.000 metros; e as concentrações mais elevadas tenderiam a permanecer por períodos curtos, em geral de poucas horas. O estudo também estimou o comportamento posterior do depósito e a necessidade de dragagens de manutenção, aspectos que deverão ser acompanhados pelos programas previstos no PBA.

220. A inicial não apresenta medição, modelagem ou estudo que demonstre que a tecnologia escolhida produzirá concentrações ambientalmente significativas dos compostos. A eventual necessidade de parâmetros adicionais de avaliação ou monitoramento constitui questão a ser apreciada pela FEPAM durante o licenciamento e poderá, se tecnicamente justificada, converter-se em exigência ou condicionante. Não constitui fundamento para declarar, desde logo, a suposta imprestabilidade do EIA/RIMA.

221. As emissões atmosféricas foram avaliadas por estudo específico, com modelagem CALMET/CALPUFF para monóxido de carbono, dióxido de nitrogênio, material particulado, dióxido e trióxido de enxofre, sulfeto de hidrogênio e compostos orgânicos voláteis. Foram empregados três anos de dados meteorológicos, examinados receptores discretos e consideradas cumulativamente as concentrações de fundo medidas pela estação de qualidade do ar de Guaíba. Segundo as conclusões do estudo, as concentrações modeladas, inclusive somadas ao *background*, permaneceram abaixo dos padrões considerados da Resolução CONAMA nº 506/2024, não configurando impacto à qualidade do ar da bacia atmosférica regional. A formação de ozônio foi avaliada separadamente por modelagem CAMx, também com consideração das concentrações de fundo (**doc. 15 - Anexo II – Estudo de Dispersão Atmosférica e O₃, conclusões dos itens 4 de ambos os estudos**).

222. O EIA também aponta a possibilidade de emissão de odores característicos do processo Kraft, relacionados aos compostos reduzidos de enxofre. Por isso, foram previstos sistemas de coleta e tratamento de gases não condensáveis, precipitadores eletrostáticos, monitoramento contínuo das principais fontes, estação de qualidade do ar e rede de percepção de odores. Novamente, não se afirma ausência absoluta de emissões ou odores, mas a existência de tecnologias de controle e de mecanismos destinados a verificar, durante a operação, o desempenho real dos sistemas (**doc. 16 - PBA, pp. 109-116**).

223. Os possíveis impactos sobre a pesca e os ecossistemas aquáticos também integram expressamente o diagnóstico e a avaliação ambiental. Foram realizadas campanhas sazonais para caracterização da ictiofauna e das comunidades fitoplanctônicas, zooplanctônicas, bentônicas e de macrófitas, além do levantamento da pesca artesanal e das áreas utilizadas pelos pescadores. O EIA/RIMA reconhece possíveis interferências decorrentes das obras portuárias, da dragagem, da movimentação de embarcações e do lançamento do efluente tratado.

224. Para esses impactos, foram previstos monitoramento da biota aquática, acompanhamento da qualidade da água e dos sedimentos, controle da pluma de dragagem, comunicação com os pescadores e programa específico de auxílio à pesca e aos pescadores. Assim, a controvérsia não reside na suposta ausência de consideração da pesca, mas na discordância do MPF quanto às conclusões e medidas propostas.

225. Tampouco procede a afirmação de que as alternativas locacionais teriam sido examinadas apenas sob critérios econômicos ou logísticos. O estudo foi revisto após as recomendações anteriores do MPF e incorporou os dados das inundações de 2024, informações atualizadas sobre comunidades indígenas e quilombolas e critérios relativos aos meios físico, biótico e socioeconômico. Foram comparadas alternativas em Rio Grande, São Lourenço do Sul e Barra do Ribeiro, além de alternativas internas para a localização do terminal portuário. A escolha da Fazenda Barba Negra decorreu de análise multicritério, e não da premissa de que essa alternativa seria superior em todos os indicadores isoladamente (**doc. 17 - EIA, Volume 1 – Caracterização, pp. 126-201**).

226. Finalmente, os riscos climáticos e de inundação não foram desprezados. O projeto incorporou a cheia de maio de 2024, incluindo levantamento topográfico das marcas locais de inundação, e revisou a mancha de risco considerando acréscimo de 60 centímetros associado ao cenário climático adotado. As estruturas críticas foram posicionadas acima da cota máxima considerada. Para o terminal portuário, adotou-se piso na cota de 5 metros, a partir do nível máximo local levantado e de margem adicional de segurança.

227. As estruturas que inevitavelmente permanecem em contato com áreas inundáveis, como captação, emissário e acesso ao terminal, receberam soluções específicas de engenharia. O PBA contém, ainda, Programa de Gerenciamento de Risco de Inundação, com previsão de avaliação complementar antes da operação, monitoramento, sistema de alerta, plano de contingência, ações de resposta e revisão periódica das medidas de adaptação (**doc. 16 - PBA, pp. 125-132**). Há também inventário específico das emissões de gases de efeito estufa do projeto.

228. Não há, portanto, incompatibilidade entre o princípio da precaução e o prosseguimento do licenciamento. Os estudos consideraram condições críticas de baixa vazão, ventos desfavoráveis, dispersão de efluentes e sedimentos, eventos de inundação e cenários acidentais, prevendo medidas de prevenção, monitoramento e contingência.

229. O princípio da precaução não autoriza, contudo, que se desconsidere essa base técnica para impor invariavelmente cenário de pessimismo extremo, como se toda hipótese remota correspondesse a impacto certo. Conforme já assinalou o MINISTRO LUIZ FUX: *“não cabe ao Judiciário, à míngua de norma constitucional expressa e específica em contrário, impor ao regulador arbitrariamente a assunção do cenário de pessimismo extremo de modo invariável”*³⁷.

230. Diante do exposto, as acusações técnicas do MPF são absolutamente desprovidas de lastro ou fundamento.

³⁷ STF, Plenário, ADIs nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e ADC nº 42, Min. Rel. Luix Fux, por maioria, j. 14.9.2017.

(vii) O não preenchimento dos requisitos para a inversão do ônus da prova e inaplicabilidade da Súmula 618/STJ

231. O MPF pleiteia a inversão do ônus da prova, com pretensão fundamentada no princípio da precaução e na Súmula 618/STJ.

232. Sempre em tom respeitoso, a inversão do ônus da prova pretendida pelo MPF mostra-se absolutamente descabida e carece de previsão legal.

233. O MPF é órgão constitucionalmente vocacionado à defesa de interesses difusos e coletivos, dotado de estrutura técnica, corpo de peritos e acesso a todos os instrumentos de investigação necessários à comprovação de suas alegações. O *Parquet* detém condições plenas de produção de prova, e orçamento independente.

234. Nos termos do artigo 373, inciso I, do CPC, aplicável à controvérsia objeto destes autos, compete ao autor o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito. Diante da relevância do ônus probatório para o julgamento de quaisquer processos, a adoção de formas alternativas de distribuição do ônus da prova admite modificação da regra geral tão somente em situações excepcionais. É esse o entendimento do Prof. CASSIO SCARPINELLA BUENO:

O direito processual brasileiro admite, contudo, o que é geralmente chamado de “inversão” do ônus da prova, por convenção das partes ou por imposição legal. É assunto tratado pelos quatro parágrafos do art. 373. A análise daqueles dispositivos evidencia que a hipótese é muito mais de *modificação* ou *adequação* do ônus da prova consoante determinadas características de cada caso concreto do que, propriamente, *inversão* no sentido comum da palavra. (...)

De acordo com o § 1º do art. 373, nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de produzir prova nos moldes do *caput*, ou, ainda, considerando a maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, **poderá o magistrado atribuir o ônus da prova de modo diverso, variando a regra derivada dos incisos I e II do art. 373. Para tanto, deverá fazê-lo em decisão fundamentada (que justifique o porquê da incidência do § 1º e a inexistência dos óbices do § 2º), dando à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.**³⁸

³⁸ SCARPINELLA BUENO, Cassio. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos, 8ª ed., páginas 223-224, São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

235. É bem verdade que o Colendo STJ editou a Súmula nº 618, que dispõe que *“A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”*. Ocorre que a Súmula não cria, automaticamente, a excepcionalidade da inversão do ônus da prova para toda e qualquer demanda que envolva matéria ambiental. A Súmula 618 não pode ser interpretada como comando isolado, de modo a justificar aplicação indistinta da inversão do ônus probatório em ações ambientais, sob pena de não apenas colocar em risco a indispensável segurança do direito fundamental à ampla defesa do réu, mas a própria finalidade da ação ambiental, que é a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

236. PAULO DE BESSA ANTUNES e VILMAR LUIZ GRAÇA GONÇALVES também esclarecem que a Súmula 618 do STJ não tem aplicação isolada e *a priori*. Antes, deve-se examinar o caso concreto para verificar se são atendidos os requisitos previstos e que legalmente autorizam a inversão do ônus da prova:

A opinião aqui defendida parte da premissa de que não se pode admitir que a edição de uma súmula, que possui a finalidade de orientação e uniformização da entrega da prestação jurisdicional, contrarie texto legal. E certamente não foi essa a intenção da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça. **O texto editado por um tribunal em súmula ou enunciado, ainda que tenha a finalidade de consolidar entendimento sobre determinada matéria, precisa ser interpretado, sobretudo, à luz da legislação em vigor.**

Outro aspecto relevante é que a súmula não pode ser suficiente a ensejar a inversão do ônus da prova de maneira automática ou impositiva, isentando por completo o autor de demanda judicial de produzir prova que venha servir de suporte para sua pretensão. Neste caso, entendemos que a súmula editada pelo Superior Tribunal de Justiça confronta diretamente com a norma processual representada pelo artigo 373, § 1º do Código de Processo Civil, que, afastando-se da vulnerabilidade de uma das partes, introduziu a distribuição dinâmica do ônus probatório a partir de critérios definidos e mediante decisão fundamentada.

Em que pese a relevância do bem jurídico tutelado, não se pode conceber a premissa de que as partes em demanda que verse sobre indenização por impacto ambiental são necessariamente desiguais. **Não é correto afirmar também que, diante das peculiaridades do caso e da natureza da discussão, a eventual dificuldade na atividade probatória de uma das partes representa a *contrário sensu* a facilidade da outra. Em sentido oposto ao que ocorre com a vulnerabilidade prevista na legislação consumerista, a hipossuficiência é um conceito fático, e não jurídico,** baseado no desequilíbrio que somente poderá ser identificado no caso concreto. Desta forma, a ideia de transferir sempre ao réu o

encargo de produzir prova contra as alegações autorais viola, frontalmente, o princípio da isonomia das partes e configura inegável ativismo judicial.³⁹

237. A jurisprudência, atenta à excepcionalidade da inversão do ônus probatório, assevera que a hipótese **não ocorre de forma automática**, pois depende necessariamente da verificação dos requisitos legais no caso concreto que autorizem a distribuição atípica do ônus da prova:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. CONTA POUPANÇA. PERÍODOS RECLAMADOS. PLANOS BRESSER, VERÃO, COLOR I E COLLOR II. SEM COMPROVAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO À UNANIMIDADE.

1. Não há nos autos qualquer extrato bancário, declaração do imposto de renda ou, qualquer outro documento a demonstrar a existência da conta de poupança em discussão.

2. Ademais, observa-se que a parte autora sequer individualizou a conta poupança alegadamente mantida junto ao banco requerido, argumentando genericamente acerca do direito ao pagamento das diferenças da correção monetária decorrentes dos planos econômicos.

3. Não se descuida acerca do fato de a suposta relação firmada entre as partes ser de consumo. Contudo, tal fato **não inverte de forma automática o ônus da prova previsto no art. 6º, VIII, CDC, muito menos serve de pretexto para que a parte autora deixe de demonstrar, ainda que minimamente, a verossimilhança dos fatos arguidos.**

4. **Para que o ônus processual recaia sobre a instituição financeira é imprescindível que a parte autora atenda a pelo menos dois requisitos: (i) prova mínima da relação jurídica alegada; (ii) especificação dos períodos em que pretende ver exibido os extratos.** REsp. Repetitivo nº 1.133.872/PB.

5. Recurso conhecido e provido à unanimidade". (TJPA, AC nº 0012046-93.2007.8.14.0301, Rel. Desa. Edineia Oliveira Tavares, 2ª Turma de Direito Privado, v.u., j. em 10.12.2019 – sem ênfase no original)

238. No caso concreto, não faz qualquer sentido admitir a inversão do ônus da prova para impor à CMPC a obrigação de produzir provas com o objetivo de demonstrar a regularidade dos estudos já submetidos à análise no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental. Tal exigência configuraria verdadeiro contrassenso processual, pois inverteria a lógica do sistema, transformando o dever do MPF de demonstrar os fatos constitutivos de sua pretensão em um encargo dos Réus de reiterar indefinidamente a validade de atos administrativos já

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa; GONÇALVES, Vilmar Luiz Graça. Inversão do ônus da prova judicial e danos ambientais. In: Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro. Belo Horizonte, 2019, v. 27, n. 107, p. 253.

amparados por robusta análise técnica.

239. Os atos administrativos de licenciamento ambiental gozam de presunção de legitimidade e veracidade, de modo que se consideram válidos e eficazes até eventual declaração judicial em contrário. Além disso, a avaliação da suficiência dos estudos e a definição das medidas de mitigação e compensação cabem exclusivamente ao órgão ambiental competente, no exercício de sua discricionariedade técnica, não podendo o Poder Judiciário substituir o administrador para reavaliar mérito técnico-científico, conforme já demonstrado nesta defesa.

240. Portanto, exigir que a CMPC apresente novos estudos para reafirmar conclusões técnicas ainda sujeitas à apreciação dos órgãos competentes no curso do licenciamento equivaleria a admitir possibilidade de revisões infinitas e sucessivas, esvaziando a segurança jurídica do processo e criando um ônus desproporcional e ilegítimo ao empreendedor.

241. E nem se diga que o princípio da precaução é fundamento para inversão do ônus da prova. Esse princípio versa sobre aspectos do campo material do direito do ambiente e sua aplicação ocorre tão somente em situações de **incerteza e controvérsia científicas** acerca dos possíveis efeitos da atividade⁴⁰. Os impactos decorrentes das atividades da CMPC foram amplamente estudados e mensurados. Não há qualquer incerteza científica a demandar a invocação de um pseudo princípio da precaução.

242. De modo ainda mais enfático quanto à impossibilidade de se adotar a inversão do ônus da prova em demandas ambientais apenas com fundamento no princípio da precaução, LEONARDO GRECO afirma que “*o princípio da precaução não tem relação com a produção de provas*”⁴¹.

⁴⁰ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 767-768.

⁴¹ GRECO, Leonardo. As provas no processo ambiental. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). Direito ambiental: tutela do meio ambiente. São Paulo: RT, 2011. v. 4, p. 626.

243. Por essas razões, impositivo que o pleito de inversão do ônus da prova seja indeferido por esse MM. Juízo.

VII. CONCLUSÃO E PEDIDOS

244. Preliminarmente, a CMPC requer a extinção da presente ação, sem resolução do mérito, dada a ausência de interesse de agir do MPF para (i) questionar o mérito técnico-administrativo do licenciamento; e (ii) formular os pedidos de letras b.2.3, c.4 e C.5, especialmente considerando que a ação civil pública não é a via adequada para exercer o controle concentrado de constitucionalidade de leis.

245. No mérito, a ação deve ser julgada improcedente. O licenciamento vem sendo regularmente conduzido pela FEPAM. No EIA/RIMA examinou-se os impactos pertinentes e o componente indígena está sendo tratado em processo próprio, sob acompanhamento da FUNAI e com participação das comunidades identificadas. Não houve fracionamento indevido, omissão de impacto, descumprimento de exigência administrativa ou irregularidade na condução do ECI.

246. Tampouco há fundamento para ampliar indistintamente a CLPI a comunidades sem demonstração de afetação direta, conferir-lhes poder de veto ou aplicar automaticamente a Convenção nº 169 da OIT aos pescadores indicados na inicial. As pretensões do MPF resultam de discordância com os critérios técnicos dos órgãos competentes. Não há qualquer demonstração de ilegalidade.

247. Por fim, diante do não preenchimento dos requisitos necessários, a CMPC requer seja indeferido o pedido de inversão do ônus da prova.

248. **O infográfico da página 12 ilustra e sintetiza as razões de fato e de Direito detalhadas nesta contestação.** Os botões “SAIBA MAIS” direcionam o leitor aos capítulos da contestação específicos a cada um dos temas.

249. A CMPC desde logo requer a produção de todos os meios de prova em direito admitidos, incluindo a apresentação de documentos, prova testemunhal e perícia técnica.

Termos em que
Pede deferimento.

São Paulo, 23 de julho de 2026.

Werner Grau Neto
OAB/SP nº 120.564

Claudio Lamachia
OAB/RS nº 22.356

Caio Luiz Altavista Romão
OAB/SP nº 376.335

Leonardo Lamachia
OAB/RS nº 47.477

Mariana Romero Neves
OAB/RJ nº 260.759