

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA DE DIREITO DA 1ª VARA FEDERAL DE ANGRA
DOS REIS, ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Processo nº 5000991-12.2025.4.02.5111

Ação Civil Pública com pedido de Tutela Antecipada Antecedente

J. FILGUEIRAS EMPREENDIMENTOS E NEGÓCIOS LTDA. (“Companhia”, “Ré” ou “J. Filgueiras”), já devidamente qualificada nos autos em epígrafe, movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** (“MPF” ou “Autor”) em face de si, do Estado do Rio de Janeiro, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (“IPHAN”) e do Município de Paraty (todos, em conjunto, “Réus”), vem, respeitosamente, por intermédio de seus procuradores infra-assinados, apresentar sua defesa na forma de

CONTESTAÇÃO

nos termos do art. 335 e seguintes do Código de Processo Civil (“CPC”), pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

Sumário

I – TEMPESTIVIDADE	3
II – SÍNTESE DOS AUTOS	3
III – ESCLARECIMENTOS: A REGULARIDADE DO LICENCIAMENTO	6
IV – PRELIMINARMENTE: AUSÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR DO MPF	10
V – MÉRITO	14
V.1. Competência Municipal Licenciamento e Desnecessidade de EIA/RIMA..	14
V.2. Desnecessidade de Nova Manifestação do IPHAN	19
V.3. Desnecessidade de Nova CLPI da Convenção OIT Nº 169	22
V.4. Regular Cientificação do ICMBIO E Da CONAPA no Licenciamento	28
V.5. Regularidade da LI e Impossibilidade de Decretação de Nulidade.....	30
V.6. Inexigibilidade de Inclusão Autônoma da Variável Climática	36
V.7. Desnecessidade de um Comitê Judicial de Monitoramento	37
V.8. Inexistência de Danos Morais Coletivos	40
VI – A INAPLICABILIDADE DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.....	43
VII – NECESSÁRIA REVOGAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR CONCEDIDA	46
VIII – CONCLUSÃO E PEDIDOS	48

– I –

TEMPESTIVIDADE

1. Em sede de Audiência de Conciliação, realizada em 1º.06.2026 (segunda-feira), foi finalizada a fase conciliatória desta ação, tendo sido determinada a abertura do prazo para apresentação de contestação pelos Réus (Evento nº 495). Considerando que o prazo de 15 (dias) úteis iniciou-se em 02.06.2026 (terça-feira), findará apenas em 24.06.2026 (quarta-feira), tendo em vista a suspensão dos prazos nos dias 04 e 05.06.2026 em virtude do Feriado de *Corpus Christi* (**Doc. 01**). Inconteste, assim, a tempestividade desta defesa.

– II –

SÍNTESE DOS AUTOS

2. Por meio desta ação, o MPF pretende anular a Licença de Instalação nº 01/2025 ("LI"), emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paraty ("SEMMA") em favor da J. Filgueiras – a qual tem por objeto a instalação do empreendimento denominado Hotel SPA Emiliano Paraty ("Empreendimento") –, e a consequente imposição de medidas a serem executadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental do Empreendimento.

3. O MPF aduz que "*o atropelado licenciamento ambiental*" desconsiderou uma suposta necessidade de realização de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental ("EIA/RIMA"), em virtude do "*porte do empreendimento e as peculiaridades socioambientais de sua localização*", o que atrairia a competência do Instituto Estadual de Meio Ambiente ("INEA") para licenciar o Empreendimento, na forma do art. 1º, §1º, III da Resolução nº 92/2021 do Conselho Estadual de Meio Ambiente ("CONEMA"). Ainda, aponta que o processo de licenciamento ambiental seria irregular, ante a ausência de participação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu ("CONAPA") e a não-avaliação dos impactos climáticos decorrentes do Empreendimento, o que contrariaria supostos compromissos internacionais assumidos e a legislação nacional. Adicionalmente, afirma que o IPHAN teria deixado "*de se manifestar conclusivamente em relação a importantes fundamentos de fato e de direito*" no Processo Administrativo IPHAN nº 01428.000482/2022-63 com relação a dois pareceres técnicos emitidos pelo Escritório Técnico da Costa Verde ("ETCV"), bem como que as ponderações do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade ("ICMBio") não foram levadas em conta à ocasião da emissão da LI.

4. O Autor ainda sustenta que "*o Município de Paraty, ao emitir a Licença de Instalação n. 01/2025, não observou a Recomendação PRM-AGR-RJ-00004708/2024 e não realizou previamente a consulta livre e informada (fl. 48) às comunidades tradicionais afetadas de forma devida, em desacordo com a Convenção nº 169 da OIT*".

5. Nesse ponto, o *Parquet* argumenta **(i)** que a Comunidade Caiçara do Saco do Funil, Comunidade Indígena Itaxi Guarani M'Byá de Paraty-Mirim e Quilombo do Campinho, supostamente afetadas pelo Empreendimento, não teriam sido consultadas formalmente sobre a sua construção; e **(ii)** que a consulta pública realizada em 17.06.2025, "*não se confunde com a consulta livre, prévia e informada da Convenção 169 da OIT*".

6. Em atenção ao princípio do contraditório, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92¹, esse MM. Juízo determinou a intimação dos demandados para se manifestarem sobre os pedidos liminares deduzidos pelo MPF, o que foi tempestivamente cumprido pela J. Filgueiras (Evento de nº 16). A despeito dos inúmeros esclarecimentos trazidos, assim como pelos demais réus (Eventos nºs 14, 21 e 22), esse MM. Juízo deferiu, parcialmente, a tutela antecipada pretendida pelo MPF (Evento nº 23), nos seguintes termos:

Diante de todo o exposto, sem prejuízo da oportuna apreciação dos demais requerimentos formulados pelo Parquet, DEFIRO PARCIALMENTE A MEDIDA LIMINAR para determinar a TODOS OS RÉUS a suspensão dos efeitos da Licença de Instalação nº 001/25 e a abstenção da concessão de licenças, autorizações ou demais atos que permitam a execução do empreendimento 'Hotel Spa Emiliano' até que seja realizada a devida consulta prévia, livre e informada nos moldes da Convenção n. 169 da OIT ou até nova determinação judicial, e, especificamente a J FILGUEIRAS EMPREENDIMENTOS E NEGOCIOS LTDA, que se abstenha de iniciar obras ou intervenções na Fazenda Itatinga com o objetivo de construir o empreendimento 'Hotel Spa Emiliano

7. Em face do r. *decisum*, a J. Filgueiras, o Município de Paraty e o Estado do Rio de Janeiro interpuseram Agravo de Instrumento, os quais pendem de julgamento².

8. Assim, analisados os pedidos liminares, o MPF deduziu os seguintes pedidos:

2.1. A TODOS OS REQUERIDOS:

- (a) a citação dos acionados para que compareçam à audiência de conciliação, cuja designação o MPF requer desde já, e para que, caso a tentativa de composição reste frustrada, responda à presente demanda no prazo legal, sob pena de revelia, nos termos do art. 344 do Código de Processo Civil;
- (b) a intimação do ICMBio para, querendo, intervir na lide, na condição de assistente litisconsorcial do autor (art. 5º, § 2º, Lei nº 7.347/95);
- (c) a decretação da inversão do ônus da prova (ou seu reconhecimento, ao final, como regra de juízo), conforme art. 6º, VII da Lei 8.078/90, c/c art. 21 da Lei nº 7.347/85, e consoante exige o Princípio da Precaução, como sedimentado pela jurisprudência pátria (REsp 972.902- RS);
- (d) a anulação da Licença de Instalação LI nº 001/25, emitida pelo Município de Paraty, atribuindo efeito *ex tunc*;

¹ Art. 2º. No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

² 5013504-19.2025.4.02.0000, 5013664-44.2025.4.02.0000 e 5015454-63.2025.4.02.0000

(e) a aplicação do art. 1º, §1º, da Lei nº 1356/88, do Estado do Rio de Janeiro, para determinar ao empreendedor a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); ou, que a CECA manifeste-se fundamentadamente acerca da necessidade do EIA/RIMA;

(f) a aplicação do art. 1º, §1º, III, da Resolução CONEMA nº 92, para determinar que o licenciamento ambiental seja realizado pelo Estado do Rio de Janeiro.

(...) **2.5. À EMPRESA J FILGUEIRAS:**

(a) a condenação da Empresa J Filgueiras com a confirmação do pedido liminar;

(b) a condenação na OBRIGAÇÃO DE PAGAR pelos custos da realização do processo de consulta livre, prévia e informada, da Convenção 169 da OIT;

(c) a condenação na OBRIGAÇÃO DE FAZER o estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, nos termos estabelecidos pelos órgãos ambientais, incluindo a variável climática;

(d) a condenação dos réus na OBRIGAÇÃO DE PAGAR danos morais coletivos no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), cuja destinação será avaliada em sede de execução da sentença.

9. Por fim, o MPF pugna que esta ação seja tratada como “*processo estrutural*”, com criação de Comitê Judicial de Monitoramento para reestruturar as práticas dos Réus e garantir a proteção ambiental, cultural e dos direitos das comunidades tradicionais.

10. Em atenção à r. decisão liminar, conforme determinado por esse MM. Juízo, iniciou-se extensa fase conciliatória, marcada pela realização de sucessivas audiências e encontros institucionais com a participação dos réus, de órgãos técnicos, de representantes de comunidades tradicionais e da sociedade civil. Nesse período, foram promovidas reuniões presenciais, oficinas temáticas e audiências formais, voltadas ao aprofundamento das discussões e à tentativa de construção de solução consensual para a controvérsia.

11. A J. Filgueiras, desde o início dessas tratativas, adotou postura colaborativa e transparente, comparecendo a todos os atos designados e contribuindo ativamente para o desenvolvimento do diálogo, inclusive mediante disponibilização de informações técnicas a respeito do Empreendimento – tanto voluntariamente quanto a partir de solicitação do Autor e das entidades envolvidas no tema - e participação em reuniões extrajudiciais com os diversos atores envolvidos. Contudo, o que se verificou, em quase um ano de tratativas, foi a ausência de avanço concreto em direção a uma solução minimamente convergente. Ao revés, observou-se a progressiva ampliação do escopo das discussões travadas no âmbito da conciliação, com a incorporação de novos temas, exigências e participantes, frequentemente dissociados do núcleo específico da controvérsia posta em juízo.

12. O procedimento conciliatório passou a se distanciar de sua finalidade precípua – qual seja, a resolução consensual do litígio –, convertendo-se em espaço ampliado de

debate de questões diversas, muitas vezes relacionadas a políticas públicas de caráter geral, sem relação direta com a análise jurídica do processo de licenciamento ambiental do Empreendimento e, muito menos, conexão com o escopo desta ação judicial. Diante desse cenário, e considerando a manifesta ausência de perspectiva de composição, a fase conciliatória foi encerrada na audiência realizada em 1º.06.2026 (Evento nº 495).

13. É nesse contexto, de encerramento da tentativa de autocomposição e retomada do curso regular do processo, que se insere esta Contestação, pela qual a Companhia passa a demonstrar as razões pelas quais esta ACP deve ser extinta, sem resolução do mérito e, caso assim não se entenda, deve ser julgada improcedente em sua totalidade.

– III –

ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS SOBRE A ABSOLUTA REGULARIDADE DO LICENCIAMENTO

14. Sem prejuízo do que será exposto no Capítulo V, desde já, ressalta-se que:

- (a)** O licenciamento ambiental do Empreendimento não foi conduzido de forma isolada pelo Município, mas regularmente processado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paraty (“SEMAP”), órgão competente, com participação, ciência e manifestação dos órgãos técnicos pertinentes, inclusive do INEA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (“IPHAN”) e do ICMBio, cada qual dentro dos limites de sua competência legal, de modo que a discordância posterior do MPF não transforma em irregular um procedimento administrativo que foi instruído, acompanhado e validado pelas instâncias técnicas competentes.
- (b)** A classificação de impacto ambiental do Empreendimento observou critérios técnicos objetivos, expressamente fixados pela NOP INEA-46, dispensando-se a elaboração de EIA/RIMA.
- (c)** O IPHAN concluiu, por meio de suas instâncias superiores, pela ausência de pendências no licenciamento.
- (d)** A CLPI foi realizada conforme determinado pelo órgão licenciador, com efetiva participação das comunidades identificadas como diretamente afetadas, inclusive com manifestação favorável da Comunidade do Saco do Funil.

- (e)** Inexiste qualquer dano ambiental, cultural ou social concreto que justifique a intervenção jurisdicional pretendida, sendo certo que o Empreendimento sequer teve suas obras iniciadas.

15. Estes esclarecimentos iniciais têm por finalidade contextualizar e demonstrar, de forma objetiva e com base nos elementos constantes dos autos, a absoluta regularidade do processo de licenciamento do Empreendimento, evidenciando que a premissa desta demanda de que tal procedimento seria irregular não se ampara em fundamento fático ou jurídico. O licenciamento foi conduzido pela autoridade competente, com observância às normas aplicáveis, ampla participação institucional e das comunidades impactadas, bem como mediante a elaboração de todos os estudos técnicos legalmente exigidos.

16. Com efeito, o processo foi conduzido pela SEMAM, órgão competente para o licenciamento de empreendimentos de impacto local, nos termos do art. 9º, XIV, “a”, da Lei Complementar nº 140/2011 e das Resoluções CONEMA nº 92/2021 e nº 95/2022. Tal competência foi expressamente certificada pelo INEA – órgão ambiental estadual –, no Processo Administrativo SEI-140001/014946/2026, que reconheceu caber ao Município de Paraty a condução do feito. No mesmo sentido, o próprio IBAMA, instado a se manifestar nestes autos, reconheceu não lhe competir o licenciamento do Empreendimento, por se tratar de atividade de âmbito local ou, quando muito, estadual (Parecer Técnico nº 5/2025-CGTef/Dilic – Evento nº 254, ANEXO2). A definição da competência municipal, portanto, foi assentada de forma convergente pelos próprios órgãos ambientais estadual e federal.

17. Não se está, então, diante de um licenciamento precário ou conduzido de forma açodada. Ao contrário: os autos revelam um processo administrativo permeado de cautelas, submetido ao crivo de múltiplas instâncias técnicas independentes, com participação dos órgãos federais (IPHAN, ICMBio), estadual (INEA) e municipal (SEMAM), além das comunidades tradicionais impactadas. Tal histórico, marcado por contínuos aprimoramentos técnicos e normativos, confere ao procedimento segurança jurídica e estabilidade institucional.

18. No que se refere à atuação do ICMBio, cumpre destacar que o órgão foi devidamente cientificado no curso do procedimento, tendo apresentado considerações técnicas no âmbito de sua competência institucional. Sua participação se dá como instância de contribuição técnica qualificada. Nesse contexto, suas análises e exigências foram devidamente apreciadas no curso regular do licenciamento, tendo sido consideradas pela SEMAM e pelo empreendedor, com sua incorporação ou conversão em condicionantes técnicas sempre que pertinentes. Assim, não se pode falar em omissão, exclusão institucional ou vício de participação apto a macular a validade da LI, mas, ao revés, em regular integração técnica e cooperação entre os entes envolvidos.

19. Além disso, o Empreendimento foi inicialmente classificado como de Classe 4-B (médio impacto), nos termos da NOP INEA-46, enquadramento reforçado pelo próprio INEA em 04.12.2024 (Evento nº 01, ANEXO10, fl. 92). Após adequações do projeto pela J. Filgueiras – que reduziram a supressão de vegetação a menos de 5.000 m² –, **a atividade passou a ser enquadrada como de Classe 2-B (baixo impacto)**, com base na Lei Municipal nº 2006/2015 e na NOP INEA-46, conforme trazido no Memorando SEMAM nº 105/2025, de 10.07.2025 (Evento nº 16, OUT5). Por se tratar de empreendimento dispensado de EIA/RIMA e localizado na Área de Proteção Ambiental (“APA”) de Cairuçu – unidade de conservação federal –, bastava a “ciência” a respeito do licenciamento ao ICMBio, nos termos do art. 5º da Resolução CONAMA nº 428/2010 e da Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025. Assim, o ICMBio foi cientificado e emitiu a Nota Técnica nº 29/2024/NGI (Evento nº 01, ANEXO10, fl. 72), tendo reconhecido, por meio do Ofício SEI nº 660/2024 (Evento nº 01, ANEXO10, fl. 127), que sua atuação, nesses casos, limita-se à emissão de ciência, de caráter não vinculante.

20. Ademais, o Empreendimento foi apresentado ao CONAPA em dois momentos: durante reunião ordinária, em agosto de 2022, e em reunião extraordinária, em dezembro de 2024 (Evento nº 01, ANEXO10, fl. 127). A avaliação dos impactos ambientais foi realizada por meio do Relatório Ambiental Simplificado (“RAS” – Evento nº 16, OUT4), compatível com o porte do Empreendimento, cuja área construída corresponde a apenas 2,09% do terreno, com supressão de vegetação limitada a 0,5%. Tais elementos, de natureza estritamente técnica e reconhecidos pelos órgãos competentes, evidenciam o reduzido impacto ambiental do projeto e a consequente dispensa de elaboração de EIA/RIMA.

21. No âmbito do Processo IPHAN SEI nº 01428.000482/2022-63, a J. Filgueiras apresentou, em 1º.08.2023, o Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (“PAIPA”), aprovado pelo Parecer Técnico nº 12/2023 (25.08.2023, COTEC – Evento nº 01, ANEXO8, fls. 57/58) e pela Portaria nº 54/2023 (Evento nº 01, ANEXO8, fl. 289). Em 16.11.2023, foi apresentado o Relatório de Impacto no Patrimônio Arqueológico (“RAIPA”), que concluiu estar o Sítio Pitangueiras **fora** da Área Diretamente Afetada (“ADA”) pelo Empreendimento (Evento nº 16, OUT8). Por sua vez, o Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Imaterial (“RAIPI” – Evento nº 16, OUT8), apresentado em 08.12.2023, foi complementado a pedido da COTEC e devidamente aprovado em 27.06.2024 (Evento nº 16, OUT9).

22. Após os apontamentos formulados pelo ETCV por meio dos Pareceres Técnicos nºs 1/2025 e 2/2025 (Evento nº 01, ANEXO8, fls. 80/92 e 96/112), os documentos foram submetidos às instâncias hierarquicamente competentes do IPHAN, que os analisaram de

forma expressa e concluíram pela **ausência de pendências** — conforme registrado no Despacho nº 1099/2025, no Ofício nº 626/2025, de 16.04.2025, e, na sequência, no Despacho nº 547/2025, de 24.04.2025, da Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental (“CGLA”) — **culminando no encerramento da análise do órgão sob a ótica do patrimônio cultural**, com a devida anuência (Evento nº 16, OUT10).

23. Não houve, portanto, qualquer silêncio ou omissão do IPHAN, mas, ao revés, enfrentamento técnico qualificado dos apontamentos do ETCV pelas instâncias superiores do próprio órgão, que concluíram pela inexistência de pendências no licenciamento. Pretender nova manifestação do IPHAN, como faz o MPF, significaria instaurar indevidamente um ciclo revisional infinito, em afronta à segurança jurídica, à eficiência administrativa, à estabilidade dos atos administrativos regularmente praticados e à própria autonomia institucional do órgão. Não há ainda irregularidade quanto à participação das comunidades tradicionais potencialmente afetadas.

24. Embora a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (“OIT”) estabeleça a Consulta Livre, Prévia e Informada (“CLPI”), inexistente, no ordenamento brasileiro, regulamentação específica que discipline de forma uniforme o procedimento. Diante disso, cabe ao órgão licenciador orientar, no caso concreto, o modo e a extensão da consulta, observadas as peculiaridades do empreendimento e das comunidades eventualmente impactadas. No caso, essa atribuição competia à SEMAM, órgão municipal responsável pelo licenciamento ambiental. A consulta possui natureza não vinculante, destinando-se a assegurar a participação das comunidades e subsidiar a tomada de decisão administrativa, sem conferir poder de veto ao empreendimento.

25. A SEMAM conduziu consulta pública em 17.06.2025, na sede da Associação de Moradores de Paraty-Mirim, local de fácil acesso às comunidades potencialmente afetadas. Os estudos ambientais e documentos pertinentes foram previamente disponibilizados, e os interessados puderam apresentar dúvidas e manifestações, contando, inclusive, com a participação da própria assistente do MPF desde o início dos trabalhos. Conforme registrado em ata, não foram opostos óbices ao prosseguimento do projeto (Evento nº 16, ATA14). A Comunidade Caiçara do Saco do Funil – **única identificada como diretamente afetada pelo Empreendimento** – foi consultada *in loco* em outubro de 2024, mediante oitiva individual de seus moradores. Ela própria manifestou-se favoravelmente (Evento nº 267), consignando que “*o empreendimento não representa ameaça ao nosso modo de vida e, ao contrário, abre caminhos reais de desenvolvimento sustentável*”.

26. Quanto à Comunidade Indígena Itaxi Guarani M’Byá, houve reunião prévia em março de 2025, tendo o Município consignado a inexistência de impacto direto e efetivo sobre a aldeia (Evento nº 14).

27. O licenciamento ambiental do Empreendimento, portanto, foi conduzido em conformidade com a legislação aplicável e com a atuação regular e coordenada dos órgãos competentes, evidencia-se que não há qualquer ilegalidade ou omissão administrativa apta a justificar a intervenção judicial. É o que se demonstrará adiante, detalhadamente.

– IV –

PRELIMINARMENTE: A AUSÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR DO MPF

28. Nos termos do art. 485, VI, do CPC, constitui pressuposto processual indispensável ao julgamento do mérito a presença do interesse de agir, cuja aferição impõe a verificação cumulativa de três requisitos: a necessidade do provimento jurisdicional, a adequação da via eleita e a utilidade da tutela pretendida. Conforme leciona Humberto Theodoro Júnior, “o *interesse processual*, a um só tempo, *haverá de traduzir-se numa relação de necessidade e também numa relação de adequação do provimento postulado, diante do conflito de direito material trazido à solução judicial*”³.

29. No âmbito específico da tutela coletiva, a doutrina é igualmente firme ao consignar que **a ação civil pública não constitui instrumento hábil a substituir a atividade administrativa regularmente exercida**, exigindo-se do legitimado ativo a demonstração de lesão ou ameaça concreta a direito transindividual, **não bastando a mera discordância com decisões técnicas adotadas pelos órgãos competentes**⁴.

30. No caso em exame, nenhum dos três requisitos se encontra satisfeito. A pretensão do MPF constitui tentativa de substituir, pela via judicial, decisões técnico-administrativas regularmente adotadas pelos órgãos competentes no exercício de suas atribuições legais, sem demonstração de ilegalidade concreta, inércia administrativa ou risco de dano efetivo que justifique a intervenção do Poder Judiciário. A necessidade da tutela jurisdicional repousa na impossibilidade de obter a satisfação do direito alegado sem a intervenção estatal. Neste caso, o que se verifica é a atuação plena e regular de todos os órgãos administrativos competentes para a condução do licenciamento ambiental do Empreendimento, o que afasta, de plano, alegação de necessidade do provimento.

31. Conforme demonstrado no Capítulo anterior, o licenciamento foi conduzido pelo Município de Paraty – autoridade competente nos termos da Lei Complementar nº 140/2011 –, com expressa certificação pelo INEA e pelo IBAMA quanto à competência municipal. O IPHAN emitiu manifestações conclusivas, atestando a ausência de pendências.

³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. Vol. 1. 62ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 184.

⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 139-140.

O ICMBio foi devidamente cientificado e apresentou considerações técnicas, integralmente analisadas pelo órgão licenciador. Em nenhum momento houve omissão, inércia ou recusa de atuação por parte de qualquer dos órgãos administrativos envolvidos.

32. É revelador, a esse respeito, o comportamento processual do próprio MPF. Em dezembro de 2024, o Autor emitiu a Recomendação PRM-AGR-RJ-00004708/2024 ao Município de Paraty, sem, contudo, aguardar sequer a resposta municipal antes de ajuizar a presente ACP – conforme expressamente registrado pelo Município em sua manifestação nos autos. Tal conduta evidencia açodamento incompatível com a demonstração do requisito da necessidade e revela que o MPF prescindiu do esgotamento do diálogo institucional, em flagrante descompasso com o princípio da subsidiariedade da intervenção jurisdicional.

33. Registre-se, ainda, que não socorre o Autor o argumento segundo o qual, nas ações civis públicas ambientais, o interesse de agir se presume em razão do princípio da precaução e da natureza difusa dos direitos tutelados. Embora o STJ reconheça, em determinadas hipóteses, a presunção de interesse processual em demandas coletivas ambientais⁵, tal presunção **não é absoluta** e não dispensa a demonstração mínima de *fumus* de ilegalidade concreta. No caso em exame, todos os órgãos com atribuição legal – INEA, IBAMA, IPHAN, ICMBio e Município de Paraty – atestaram, de forma coordenada e fundamentada, a regularidade do licenciamento ambiental, inexistindo qualquer elemento que sustente alegação de ilicitude.

34. Para além da ausência de necessidade, a via eleita pelo MPF revela-se manifestamente inadequada. O Autor pretende, por meio da ACP, que o Poder Judiciário substitua os órgãos técnicos na avaliação do mérito do licenciamento ambiental – determinando a elaboração de EIA/RIMA, a realização de nova CLPI, a reabertura de manifestações do IPHAN e a reavaliação do enquadramento ambiental –, todas providências que configuram **indevida invasão da esfera de competência da administração pública**.

35. Nos termos do art. 17 da Lei nº 7.347/85, é vedada a ação civil pública manifestamente incabível. Ademais, o art. 330, III, do CPC autoriza o indeferimento liminar da petição inicial quando o pedido contrariar entendimento firmado em julgamento de casos repetitivos. No caso dos autos, a pretensão do Autor – de anular ato administrativo regularmente praticado por mera divergência quanto ao seu conteúdo técnico – contraria a orientação reiterada dos Tribunais Pátrios, que veda ao Poder Judiciário substituir-se aos

⁵ Cf. STJ, REsp 1.198.727/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 14.08.2012. No referido precedente, embora reconhecida a legitimidade do MPF para propor ACPs ambientais, a presunção de interesse de agir não prescinde da demonstração mínima de irregularidade nos atos impugnados.

órgãos especializados quando estes atestam, fundamentadamente, a regularidade do licenciamento.

36. Ademais, a pretensão de enquadrar a demanda como “processo estrutural”, com a constituição de Comitê Judicial de Monitoramento, agrava a inadequação da via eleita. O instrumento da ACP, conforme desenhado pela Lei nº 7.347/85, não se presta a substituir o planejamento e a gestão administrativa de políticas públicas setoriais. Inexiste, no caso, qualquer “estado de coisas” desconforme que justifique medida estrutural: trata-se do licenciamento de um único empreendimento classificado como de baixo impacto ambiental, regularmente conduzido pelo órgão competente, o que, como bem anotou o Município de Paraty em sua manifestação, *“representaria afronta à proporcionalidade, pois os processos estruturantes são excepcionais e para situações sistêmicas, aplicado em ADPFs que dizem respeito ao mau funcionamento da Administração, visualizado de forma ampla (prisões, povos indígenas), não havendo quanto à justifica para um único hotel de baixo impacto”*.

37. Por fim, tampouco se verifica o requisito da utilidade, porquanto o resultado prático pretendido pelo MPF já foi alcançado na esfera administrativa. Todos os órgãos intervenientes – Município de Paraty, IPHAN, ICMBio e INEA – atuaram de forma coordenada e conclusiva, emitindo manifestações que atestam a regularidade do procedimento e a inexistência de pendências. Os pedidos formulados pelo Autor limitam-se a replicar, rediscutir ou substituir providências já adotadas, sem aptidão para produzir resultado prático diverso daquele já alcançado pelos órgãos técnicos competentes.

38. Merece especial destaque a circunstância de que a própria condição que fundamentou a concessão da medida liminar – a realização de CLPI nos moldes da Convenção nº 169 da OIT – já se encontrava cumprida antes mesmo da prolação da decisão. Com efeito, a CLPI foi realizada em 17.06.2025, com efetiva participação das comunidades identificadas como diretamente afetadas, tendo a Comunidade do Saco do Funil se manifestado expressamente de forma favorável ao Empreendimento. Esse fato, aliado à confirmação pela SEMAM de que “já houve o atendimento à Convenção nº 169 da OIT”, configura hipótese de ausência do interesse de agir quanto ao fundamento central da pretensão ministerial.

39. A jurisprudência é firme no sentido aqui sustentado. O TRF4, ao apreciar ação civil pública que questionava o licenciamento ambiental de empreendimento localizado em área próxima à comunidade indígena e unidade de conservação – situação rigorosamente análoga à dos presentes autos –, reconheceu a ausência de interesse de agir, consignando que: *“não há interesse de agir quanto à proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, uma vez que o IPHAN informou a existência de processo administrativo de*

*acompanhamento arqueológico regular, com estrito cumprimento das condicionantes pelo empreendedor, inexistindo prova de omissão administrativa ou risco de dano. **Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se aos órgãos técnicos (FUNAI, IPHAN, órgão ambiental estadual) quando estes atestam, fundamentadamente, a regularidade do licenciamento e a ausência de óbices à implantação da usina, prevalecendo a presunção de legitimidade dos atos administrativos***”⁶ (grifamos).

40. Ainda sobre o tema, é o entendimento dos Tribunais Pátrios:

DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE PCH. COMUNIDADE INDÍGENA. COISA JULGADA. **AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INÉPCIA DA INICIAL. RECURSOS DESPROVIDOS. I. CASO EM EXAME: 1. Apelações interpostas (...) em Ação Civil Pública que visa impedir a construção de Pequena Central Hidrelétrica (PCH Saltinho) no Rio das Várzeas, alegando impactos em suposta comunidade indígena e patrimônio cultural. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 2. Há três questões em discussão: (...) (iii) a regularidade do licenciamento ambiental e a atuação dos órgãos competentes na proteção do patrimônio histórico e cultural. III. RAZÕES DE DECIDIR: 3. A alegação de inexistência de coisa julgada é rejeitada, pois a questão da existência de comunidade indígena tradicional na área já foi exaustivamente analisada e decidida na Ação Civil Pública nº 5005367-33.2013.4.04.7010, transitada em julgado, não tendo sido demonstrada com a inicial, alteração fática ou jurídica que justifique a rediscussão, conforme a estabilidade das decisões judiciais. 7. **Não há interesse de agir quanto à proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural é reconhecida, uma vez que o IPHAN informou a existência de processo administrativo de acompanhamento arqueológico regular (nº 01508.001015/2014-51), com estrito cumprimento das condicionantes pelo empreendedor, inexistindo prova de omissão administrativa ou risco de dano. 8. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se aos órgãos técnicos (FUNAI, IPHAN, órgão ambiental estadual) quando estes atestam, fundamentadamente, a regularidade do licenciamento e a ausência de óbices à implantação da usina, prevalecendo a presunção de legitimidade dos atos administrativos.** IV. DISPOSITIVO: 9. Recursos desprovidos.**

⁷ (grifamos)

41. Verificada a identidade entre a situação destes autos e a orientação consolidada dos Tribunais Pátrios, impõe-se reconhecer que a pretensão do MPF, desprovida de lastro probatório apto a infirmar a regularidade do licenciamento ambiental, traduz mera tentativa de reabrir discussão já exaurida na esfera administrativa – providência

⁶ APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA | 5002717-66.2020.4.04.7010, 12ª Turma, Órgão: TRF4. Relator: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO. Julgado em 29/04/2026, Publicado em 30/04/2026.

⁷ APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA | 5002717-66.2020.4.04.7010, 12ª Turma, Órgão: TRF4. Relator: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO. Julgado em 29/04/2026, Publicado em 30/04/2026.

reiteradamente rechaçada pela jurisprudência por afrontar a presunção de legitimidade dos atos administrativos e o sistema constitucional de distribuição de competências.

42. Diante de todo o exposto, verificada a ausência cumulativa dos requisitos de necessidade, adequação e utilidade do provimento jurisdicional pretendido, impõe-se o reconhecimento da ausência de interesse de agir do MPF, com a consequente extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

- V -

MÉRITO

43. Superada a preliminar de ausência de interesse de agir – o que se admite apenas por eventualidade –, esta demanda tampouco merece prosperar no mérito.

44. Conforme demonstrado no Capítulo III, o processo de licenciamento ambiental do Empreendimento foi conduzido de forma regular, pela autoridade competente, com observância do arcabouço normativo aplicável, adequada instrução técnica e participação dos órgãos intervenientes, não havendo qualquer vício apto a macular a LI emitida.

45. De igual modo, as alegações do MPF – relativas à suposta necessidade de elaboração de EIA/RIMA, à exigência de nova CPLI, à alegada omissão do IPHAN e à necessidade de manifestação vinculante de órgãos intervenientes – não encontram respaldo fático ou jurídico, limitando-se a expressar discordância quanto às conclusões técnicas adotadas no âmbito do processo administrativo. Nesse contexto, e ainda que não acolhida a preliminar suscitada, impõe-se o reconhecimento da total improcedência dos pedidos formulados pelo MPF, uma vez que ausente qualquer ilegalidade, nulidade ou omissão capaz de justificar a intervenção judicial pretendida ou a invalidação dos atos administrativos regularmente praticados, conforme a seguir será demonstrado.

46. Conforme se demonstrará, o processo de licenciamento ambiental foi conduzido de forma regular, pela autoridade competente, com observância do arcabouço normativo aplicável, não havendo qualquer vício apto a justificar as medidas pretendidas pelo MPF.

V.1. A Competência Municipal para a Condução do Licenciamento e Desnecessidade de Elaboração de EIA/RIMA

47. O licenciamento ambiental, conforme previsto na Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), estabelece que a construção, a instalação, a ampliação, o funcionamento de estabelecimentos e o exercício de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais dependem de

prévio licenciamento do órgão ambiental competente, o qual estabelecerá as condições, as restrições e as medidas de fiscalização que incidirão sobre o empreendimento.

48. O processo de licenciamento ambiental, regulado pela Lei Complementar nº 140/2011, pela Resolução nº 237/1997 do CONAMA e atualmente pela Lei Federal nº 15.190/2025, compreende um sistema **trifásico**, no qual cada licença fica condicionada à emissão de sua precedente – Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

49. A recente Lei Federal nº 15.190/2025 também prevê outras modalidades de licença ambiental que não seguem necessariamente o sistema trifásico, como: **(i)** Licença Ambiental Especial (“LAE”), para atividades estratégicas, mesmo que utilizem recursos ambientais e sejam efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação; **(ii)** Licença por Adesão e Compromisso (“LAC”), que certifica a viabilidade de instalação, ampliação e operação mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor às exigências do órgão licenciador; e **(iii)** Licença Ambiental Única (“LAU”), concedida em etapa única, desde que atendidos determinados requisitos. A LAE é regulamentada pela Medida Provisória nº 1.308/2025. Além disso, nos casos de licenciamento ambiental de menor potencial poluidor, o empreendimento poderá estar sujeito ao licenciamento ambiental simplificado (“LAS”).

50. A Lei Complementar nº 140/2011 fixa regras relativas às ações administrativas decorrentes do exercício da competência para o licenciamento ambiental, possibilitando, inclusive, a delegação entre os entes federativos, da análise do processo de licenciamento ambiental e emissão das licenças necessárias, mediante a celebração de convênios. Não obstante, **o referido diploma legal deixa claro que os empreendimentos deverão ser licenciados por um único ente federativo**, evitando, desse modo, processo de licenciamento em esferas distintas.

51. Conforme estabelecido pela legislação em comento, aos órgãos ambientais municipais compete o licenciamento de empreendimentos com impacto local. Por sua vez, ao órgão ambiental estadual cabe o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Municípios, desde que não ultrapasse os limites do Estado.

52. Por sua vez, ao IBAMA, órgão federal, compete o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Estado ou cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais do País, além das demais hipóteses previstas no art. 7º, XIV, da Lei Complementar nº 140/2011. A descentralização do licenciamento ambiental tende a conferir maior agilidade e eficiência ao processo. Os órgãos ambientais municipais, por exemplo, possuem maior proximidade com a realidade

local, o que lhes confere uma capacidade diferenciada para identificar, avaliar e monitorar os impactos ambientais decorrentes de atividades e empreendimentos que afetam diretamente o território municipal.

53. Essa proximidade facilita a análise de aspectos específicos do meio ambiente local, como características geográficas, sociais, econômicas e culturais, permitindo a adoção de medidas de controle e mitigação mais adequadas e eficazes. Assim, não obstante a evidente competência da SEMAM para conduzir o processo de licenciamento ambiental do Empreendimento, **diante do seu potencial poluidor restrito ao âmbito local**, comprovado pelos estudos apresentados ao longo do licenciamento ambiental, sustenta o MPF que a competência para conduzir o referido processo seria do Estado do Rio de Janeiro, o que, à luz da legislação incidente, não procede.

54. Para embasar seu argumento, o MPF aduz que, nos termos do art. 1º, §1º, III, da Resolução CONEMA nº 92/2021⁸, os empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA deveriam ser licenciados pelo órgão estadual, uma vez que não classificados como de impacto local. No entanto, o Empreendimento sequer está sujeito à elaboração de EIA/RIMA, **ante o seu reduzido impacto**, classificação que não decorreu de unilateralidade da Companhia, mas de parecer devidamente fundamentado pelo órgão ambiental competente. Com efeito, a competência do Município de Paraty para o licenciamento foi expressamente certificada pelo INEA e corroborada pelo IBAMA, órgãos ambientais estadual e federal, não havendo fundamento legal para deslocar a competência ao Estado do Rio de Janeiro.

55. Para que não fiquem dúvidas: a Resolução CONEMA nº 95/2022, que altera a Resolução CONEMA nº 92/2021, regulamenta as atividades de impacto ambiental local no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 9º, XIV, “a”, da Lei Complementar nº 140/2011, bem como a competência supletiva do controle ambiental.

56. Conforme a nova redação do art. 9º da Resolução CONEMA nº 92/2021, cabe ao Município manifestar-se formalmente sobre quais atividades e empreendimentos listados no Anexo I não exercerá a competência de licenciamento ambiental. Na ausência dessa manifestação, presume-se que o Município exercerá o controle ambiental das atividades constantes do referido Anexo. Com efeito, o Anexo I mencionado pelo INEA inclui expressamente **(i)** a implantação de empreendimentos turísticos e **(ii)** a implantação de loteamentos residenciais e comerciais, **atraindo, portanto, a competência**

⁸ “Art. 1º Para fins do exercício da atribuição originária dos municípios no licenciamento e demais instrumentos de controle ambiental previstos no Decreto Estadual no 46.890/2019, consideram-se empreendimentos ou atividades que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local aqueles
§ 1o O ente municipal não será considerado originariamente competente para promover o licenciamento e demais instrumentos de controle ambiental de empreendimentos ou atividades: [...] III - sujeitos à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/Rima; [...]”

licenciatória para o Município de Paraty. Tal enquadramento reforça a ausência de fundamento legal para a pretensão de que o licenciamento do Empreendimento deveria ser conduzido pelo Estado do Rio de Janeiro.

57. Nesse contexto, em se tratando de processo de licenciamento ambiental de competência do órgão municipal, **inclusive reforçado pelo próprio órgão estadual**, também se descaracteriza a necessidade de avaliação do projeto pela Comissão Estadual de Controle Ambiental (“CECA”), caindo por terra a argumentação trazida pelo *Parquet* quanto à irregularidade também quanto esse ponto. Assim, inequívoco que a competência para o licenciamento ambiental do Empreendimento é do Município de Paraty, conforme certificado pelo INEA e corroborado pelo IBAMA (Parecer Técnico nº 5/2025-CGTef/Dilic – Evento nº 254, ANEXO2). A pretensão do MPF de deslocar a competência para o órgão estadual contraria não apenas a legislação vigente, mas também as manifestações técnicas e formais dos próprios órgãos ambientais.

58. Além disso, conforme aduz o §3º do art. 9º da Resolução CONEMA nº 92/2021: “[a]dota-se à Norma Operacional (NOP-INEA-46), que trata do enquadramento de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, como norma de referência para estabelecer a classe de impacto ambiental”. Assim, **uma vez classificado o Empreendimento como de médio impacto ambiental, nos termos da legislação vigente, resta dispensada a elaboração de EIA/RIMA.** O próprio *Parquet*, em sua inicial, reforça que a elaboração de EIA/RIMA se faz necessária apenas no âmbito do licenciamento ambiental de projetos que podem causar impactos ambientais significativos, como obras de grande porte, empreendimentos industriais e outras atividades potencial ou efetivamente poluidoras, conforme elencadas pela Resolução nº 01/1986 do CONAMA e pelos critérios técnicos da NOP-INEA-46 – o que não se verifica no presente caso.

59. Sobre o tema, inclusive, rememora-se que o FCT, na qualidade de *amicus curiae*, tenta emplacar a tese de que o Empreendimento teria sido artificialmente enquadrado como de baixo impacto ambiental mediante suposta subavaliação de sua dimensão ou fragmentação de suas áreas de intervenção. Contudo, o enquadramento do Empreendimento observa critérios objetivos fixados na NOP INEA-46, adotada como referência normativa pelo ordenamento estadual, não cabendo ao Autor substituir tais parâmetros técnicos por juízos subjetivos relacionados ao porte ou à percepção do impacto. Todos os elementos do projeto – incluindo áreas edificadas, estruturas acessórias e intervenções previstas – foram considerados no processo de licenciamento ambiental, inexistindo qualquer fracionamento indevido ou ocultação de informações relevantes.

60. As múltiplas tentativas de requalificar o Empreendimento como de “grande impacto” com base em juízos genéricos, bem como de compará-lo com usinas nucleares,

hidrelétricas e mineradoras são descabidas e desproporcionais, pelo seu próprio porte. Sequer um loteamento habitacional seria comparável, em área, ao Empreendimento. Referidos argumentos desconsideram a metodologia técnica legalmente estabelecida e configuram indevida substituição do critério normativo por apreciação meramente retórica.

61. Embora seja sabido que o Empreendimento possa causar alterações ao meio ambiente – como é natural de empreendimentos classificados como de médio impacto –, ele nem de longe apresenta a mesma magnitude de impacto que aqueles de grande porte (usinas nucleares, hidrelétricas, empreendimentos de mineração etc.), os quais exigem uma análise mais aprofundada e detalhada por meio de EIA/RIMA. A propósito, a J. Filgueiras é reconhecida como uma das únicas empresas do ramo hoteleiro no Brasil detentora de certificações ambientais de relevância, sendo o conceito do Empreendimento justamente o de valorizar o meio ambiente e a rica cultura local de Paraty, integrando-se harmoniosamente ao ecossistema e promovendo o desenvolvimento sustentável da região.

62. Assim, diferentemente do quanto aduzido pelo MPF e outros interventores no processo, a mera caracterização como um empreendimento de luxo não é fator suficiente – ou legal – para alterar sua classificação de impacto, não preenchendo o Empreendimento qualquer dos critérios de enquadramento aplicáveis.

63. Importante trazer, igualmente, que tampouco procede a alegação da Defensoria Pública da União (“DPU”) e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (“DPRJ”) a respeito da ocorrência de impactos indiretos generalizados sobre ecossistemas como manguezais e cadeias produtivas associadas. Os estudos ambientais realizados no âmbito do licenciamento analisaram especificamente a área de influência do Empreendimento, não tendo sido identificado qualquer impacto relevante sobre ecossistemas sensíveis ou atividades tradicionais dependentes desses recursos.

64. A invocação de efeitos sistêmicos abstratos, desacompanhados de demonstração técnica concreta, não se presta a infirmar as conclusões dos órgãos ambientais competentes.

65. O Hotel Emiliano já opera com rigorosos padrões de sustentabilidade e gestão ambiental em suas demais unidades, possuindo certificações de boas práticas ambientais que atestam seu compromisso com o descarte adequado de resíduos, a eficiência energética e a redução de impactos ambientais – práticas que serão integralmente replicadas no Empreendimento de Paraty, conforme já previsto nas condicionantes da LI. Assim, resta claro que todos os aspectos ambientais **foram e continuarão sendo** avaliados e acompanhados de perto pelo órgão ambiental competente para conduzir o

processo de licenciamento ambiental do Empreendimento, com o estabelecimento das condicionantes e exigências aplicáveis para garantir a preservação do meio ambiente.

66. Ainda, a despeito de o *Parquet* afirmar que as normas estaduais que disciplinam o licenciamento ambiental seriam revestidas de fragilidades, “e não levam em consideração elementos extremamente sensíveis ao caso”, com a devida vênia, isso não apenas infirma a presunção de legitimidade⁹ do INEA para regular a matéria, como implicaria a necessidade de questionamento de outros empreendimentos e atividades já licenciados ou analisados pelo órgão ambiental com base em normas que se encontram **plenamente em vigor**, sobretudo, as Resoluções CONEMA nº 92/2021 e 95/2022 e a NOP INEA-46. Inclusive, destaca-se que a NOP INEA-46, utilizada para fundamentar a classificação do Empreendimento, é **periodicamente revisada** pelo órgão estadual para adequação às novas legislações, tecnologias e/ou demais necessidades de natureza ambiental.

67. A norma se encontra em sua 7ª revisão, o que é fundamental para garantir que empreendimentos e atividades sejam instalados de forma ambientalmente adequada, seguindo as diretrizes e procedimentos estabelecidos pelo órgão ambiental, de modo que descabe sustentar que trata-se de “*norma não recepcionada pelo arcabouço protetivo do meio ambiente*” – mesmo porque, sequer há ou houve questionamentos dessa e de outras normas correlatas a fim de demonstrar sua suposta inconformidade com o sistema jurídico.

68. O que se verifica, portanto, é que o MPF acaba por tentar usurpar a competência do INEA e da SEMAM, órgãos com competência técnica e funcional para legislar sobre a matéria ambiental. Portanto, a argumentação apresentada pela parte contrária, que busca evidenciar uma suposta irregularidade no Empreendimento devido à ausência de apresentação de EIA/RIMA não se sustenta sob qualquer aspecto.

V.2. A Desnecessidade de Nova Manifestação do IPHAN

69. O MPF pleiteou a suspensão de quaisquer atos autorizativos relativos ao Empreendimento, incluindo o Despacho nº 1784/2024 COTEC/IPHAN-RJ e o Ofício nº 1477/2024/IPHAN-RJ-IPHAN, emitidos pelo IPHAN para formalizar a aprovação do RAUPI do Empreendimento, de modo que haja a continuidade do processo de licenciamento, condicionando-lhe à reavaliação, pelo IPHAN, dos Pareceres Técnicos nºs 1/2025/ETCV-RJ/IPHANRJ e 2/2025/ETCV-RJ/IPHAN-RJ, com manifestação conclusiva pelas instâncias

⁹ Apesar de a presunção de legitimidade dos atos administrativos não ser absoluta, deverá prevalecer na hipótese de inexistência de provas que comprovem sua invalidade. (vide TJ-SP Apelação nº 1012508-35.2019.8.26.0053, Relator.: Marcos Pimentel Tamassia, Data de Julgamento: 30.07.2019, Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público)

administrativas superiores do órgão sobre os apontamentos realizados pelo ETCV da Superintendência do IPHAN por meio dos referidos pareceres.

70. A despeito de suas alegações e requerimentos, cumpre evidenciar que o processo de licenciamento do Empreendimento foi iniciado, justamente, pela solicitação de elaboração de RAIPI, a fim de avaliar possíveis impactos do Empreendimento sob os bens culturais denominados Jongo no Sudeste, Roda de Capoeira e Ofício dos Mestres de Capoeira. Paralelamente à elaboração do RAIPI, foi apresentado pela Companhia, em 1º.08.2023, o PAIPA, aprovado pelo Parecer Técnico nº 12/2023, da Coordenação Técnica ("COTEC") do IPHAN, manifestando-se favoravelmente à emissão de autorização para pesquisa e levantamento arqueológicos na área do Empreendimento, incluindo possíveis interferências no Sítio Pitangueiras. Conforme já trazido, posteriormente, concluiu-se que a localização do Sítio Pitangueiras estaria **fora** da ADA pelo Empreendimento, não sendo identificados impactos associados. Por sua vez, o RAIPI foi apresentado em 08.12.2023, tendo sido realizada consulta a dois representantes das comunidades locais (mestre de capoeira e liderança local do Quilombo do Campinho da Independência), com a conclusão de que **inexistiriam** impactos aos bens culturais pela instalação do Empreendimento.

71. Em uma análise inicial do documento, a COTEC entendeu que o relatório demandaria complementações, que foram realizadas pela Ré. Desse modo, após a implementação dos solicitados pela COTEC, a Companhia apresentou nova versão do RAIPI, **o qual foi devidamente aprovado em 27.06.2024.**

72. Em 20.12.2024, foi, então, encaminhado o Ofício nº 40/2024 pelo FCT ao IPHAN, requerendo **(i)** o cancelamento das aprovações concedidas pelo IPHAN; **(ii)** a instauração de novos procedimentos, com elaboração de novos estudos e CLPI efetiva às comunidades tradicionais, e inclusão de análise de impacto a outros bens culturais (Sítio Arqueológico Pitangueiras, Sítio Misto Paraty e Ilha Grande); **(iii)** a realização de consulta técnica à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura ("UNESCO"), ao Conselho Internacional de Monumentos e Sítios ("ICOMOS") e à União Internacional para Conservação da Natureza ("IUCN"); e **(iv)** a elaboração de RAIPE – o qual vinha sendo tratado no processo de autorização para construção do Empreendimento.

73. Por meio da Recomendação nº PRM-AGR-RJ-00004708/2024, emitida pelo MPF em 03.12.2024, o MPF recomendou, dentre outras medidas, a suspensão **(i)** imediata das licenças e autorizações ambientais concedidas pelo Município de Paraty, no interior da APA Cairuçu, até que fosse realizada CLPI às comunidades alcançadas pela área de influência do Empreendimento, notadamente a comunidade do Saco do Funil e a Comunidade Indígena Itaxi Guarani M'Biá de Paraty-Mirim, e que fossem esclarecidos alguns aspectos do Empreendimento; e **(ii)** de atos consultivos e deliberativos do ICMBio, do CONAPA e do

CONDEMA com relação ao Empreendimento, considerando que tais atos deveriam ser realizados com participação das comunidades que poderiam ser atingidas pelos impactos do Empreendimento, dentro de um processo de CLPI culturalmente adequado e com a máxima divulgação para ampla participação também da população.

74. Diante dos questionamentos levantados pela FCT e pelo MPF, em 16.01.2025, foi proferido despacho pela CGLA do Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais do IPHAN, atestando que, **diante da inexistência de regulamentação nacional da Convenção nº 169 da OIT**, caberia ao Município de Paraty, como órgão licenciador, a condução dos procedimentos específicos de consulta, cabendo ao IPHAN somente o papel interveniente e, ao empreendedor, a responsabilidade de garantir a consulta às comunidades tradicionais. Para uma análise pormenorizada da necessidade de CLPI e do impacto do Empreendimento sobre os bens registrados e às comunidades tradicionais, os autos foram então encaminhados ao ETCV da Superintendência do IPHAN no Estado do Rio de Janeiro. O ETCV emitiu os Pareceres Técnicos, os quais trataram sobre a suposta ausência de elaboração de estudo de impactos ao bem cultural Sítio Misto denominado Paraty e Ilha Grande – Cultura e Biodiversidade.

75. Após a análise do processo, inclusive dos Pareceres Técnicos, em 16.04.2025, foram emitidos o Despacho nº 1099/2025 COTEC IPHAN-RJ/IPHAN-RJ, pela COTEC, e o Ofício nº 626/2025/IPHAN-RJ-IPHAN, pela Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro, os quais sustentaram a ausência de pendências no âmbito do licenciamento ambiental do Empreendimento, foi emitida sugestão de conclusão do processo, o que foi ratificado pela CGLA por meio do Despacho nº 547/2025, de 24.04.2025. Ato contínuo, foi emitido o Ofício nº 2381/2025/GAB PRESI/PRESI-IPHAN, pelo Gabinete da Presidência do IPHAN, o qual, a partir do Ofício nº 626/2025/IPHAN-RJ-IPHAN, encaminhou o processo para conhecimento e providências. Por fim, foi emitido o Despacho nº 547/2025 CAIP/CNL/DAEI, também de 24.04.2025, pela Coordenação de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural, da CGLA, **concluindo o processo do ponto de vista do licenciamento ambiental.**

76. Da análise do histórico do licenciamento ambiental do Empreendimento, ao contrário do que alega o Autor na petição inicial, é evidente que a questão foi devidamente analisada pelo IPHAN, com a emissão de atos conclusivos pelos órgãos hierarquicamente superiores ao ETCV¹⁰, após a emissão dos Pareceres Técnicos. A anuência do IPHAN foi formalmente concedida, com a consideração dos elementos técnicos e legais pertinentes

¹⁰ Conforme Estrutura Organizacional do IPHAN, a Presidência do IPHAN é hierarquicamente superior ao Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais do órgão, no qual está alocada a CGLA, bem como à Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro, no âmbito da qual tem-se que o Superintendente é hierarquicamente superior aos integrantes do ETCV. Disponível em <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acao-informacao/institucional/estrutura> e <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acao-informacao/institucional/estrutura/superintendencia-do-rio-de-janeiro>. Acesso em 27.05.2025.

do ECTV, **não havendo omissão ou irregularidade que justifique a reabertura do processo ou a exigência de nova manifestação do órgão**. A bem da verdade, exigir nova manifestação do IPHAN, além de representar **retrocesso procedimental**, afronta os princípios da eficiência administrativa, da segurança jurídica e da razoabilidade, com sucessivas análises e revisões técnicas. O processo de licenciamento ambiental do Empreendimento **foi conduzido de forma regular**, não havendo qualquer fundamento para a suspensão dos atos autorizativos ou para a exigência de novas manifestações do IPHAN, sob pena de violação aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência e segurança jurídica.

V.3. Desnecessidade de Nova CLPI da Convenção OIT Nº 169

77. Repisa-se que, de acordo com o Autor, na área em que se pretende instalar o Empreendimento, existem diversas comunidades tradicionais que seriam alegadamente impactadas pelas obras, como a Comunidade Caiçara do Saco do Funil e a Comunidade Indígena Itaxi Guarani M'Byá de Paraty-Mirim, **as quais, supostamente, não teriam sido consultadas formalmente sobre a construção do Empreendimento**.

78. A esse respeito, importa registrar que a Convenção nº 169 da OIT constitui norma de natureza programática – comumente denominada “norma-quadro” –, cuja implementação depende de regulamentação específica pelo Estado signatário.

79. No Direito Internacional, é pacífico que normas dessa natureza, desprovidas de autoexecutoriedade imediata, demandam a edição de legislação ou atos regulamentares que definam procedimentos, competências e parâmetros concretos de aplicação. Diante da inexistência de regulamentação nacional específica, cabe aos órgãos competentes – no caso, o órgão ambiental licenciador – orientar o modo e a extensão da consulta, conforme, inclusive, reconhecido pela CGLA/IPHAN em seu despacho de 16.01.2025.

80. Nesse contexto, revela-se igualmente improcedente a tentativa de terceiros intervenientes, notadamente o FCT, de sustentar a aplicação direta de parâmetros oriundos de organismos internacionais ou de diretrizes não incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, como se verificou em suas manifestações que invocam padrões vinculados à UNESCO e a entidades correlatas. A título de exemplo, o FCT também pretende o emprego da metodologia denominada *Heritage Impact Assessment* (“HIA”), sugerida como requisito para a avaliação de impactos do Empreendimento sobre o patrimônio cultural.

81. Trata-se de instrumento de natureza técnica desenvolvido no âmbito de organismos internacionais, como a UNESCO e o ICOMOS, sem previsão normativa no ordenamento jurídico brasileiro e sem incorporação formal como requisito obrigatório no

procedimento de licenciamento ambiental nacional. Assim como ocorre com a própria Convenção nº 169 da OIT, tais instrumentos internacionais possuem caráter orientador e dependem de internalização normativa para aquisição de eficácia obrigatória no plano doméstico, não podendo ser aplicados de forma automática e descontextualizada para invalidar procedimentos administrativos regularmente conduzidos nos termos da legislação nacional.

82. No que diz respeito à necessidade de realização de nova CLPI, o MPF argumenta que, na área em que se pretende instalar o Empreendimento, existem diversas comunidades tradicionais que seriam alegadamente impactadas pelas obras.

83. São citadas a Comunidade Caiçara do Saco do Funil e a Comunidade Indígena Itaxi Guarani M'Byá de Paraty-Mirim, as quais, supostamente, não teriam sido consultadas formalmente sobre a construção do Empreendimento. A despeito das alegações do Autor, é de se ressaltar que a Recomendação PRM-AGR-RJ-00004708/2024, emitida pelo MPF e mencionada no item anterior, é – como o próprio nome sugere – caracterizada como recomendação, o que não se confunde com aquela do verbo “determinar” –, não possuindo caráter coercitivo ou vinculante, diante da ausência de previsão legal para tanto.

84. Nesse sentido, a despeito de a referida recomendação exarar o entendimento do *Parquet* acerca do Empreendimento, especialmente no que se refere à realização de CLPI, não está o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental vinculado a tal entendimento, possuindo discricionariedade e competência para avaliar as considerações que entender pertinentes e dar seguimento ao processo de licenciamento ambiental – como o fez a SEMAM no caso. De mais a mais, importa destacar que a CLPI é um instrumento internacional para o qual a legislação brasileira **ainda não gerou regramento específico**. Não há, atualmente, rito definido na legislação ou regulamentação pátria sobre a forma de consulta a comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais. Isso, inclusive, foi reconhecido tanto pela CGLA quanto pelo Município de Paraty, nos termos de sua manifestação de 31.07.2025¹¹, e pelo próprio MPF em sua petição inicial¹².

85. Não obstante, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o aparato necessário para a proteção dos direitos das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais impactadas sob a égide da Constituição Federal de 1988, compreendendo relevantes normas voltadas à proteção desses povos, tais como: **(i)** Constituição Federal (arts. 231, §§ 3º, 5º e 6º); **(ii)** Lei Federal nº 6.001/1973 (arts. 7º e 8º), a qual institui o Estatuto

¹¹ “Ora, sequer há imposição legal no sentido de que seja feita consulta pública quanto a empreendimentos de baixo impacto em fase de licenciamento; [...]”

¹² “não existe uma regulamentação precisa a respeito de como deve ser realizada a Consulta da Convenção 169 da OIT” (fl. 62).

do Índio; **(iii)** Decreto Federal nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; **(iv)** Decreto Federal nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável das Comunidades e Povos Tradicionais; **(v)** Instrução Normativa nº 02/2015 da FUNAI; **(vi)** Portaria Interministerial nº 60/2015, que regulamenta as atividades de entidades federais durante o licenciamento ambiental perante o IBAMA; e **(vii)** o Decreto Federal nº 8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

86. Nos termos dessas normas, os direitos e garantias legalmente previstos às comunidades tradicionais são assegurados e efetivados, como no caso, com a atuação do órgão ambiental licenciador. Assim, **competete ao órgão ambiental licenciador** conduzir o licenciamento ambiental e organizar a participação das autoridades que tutelam os povos tradicionais na medida em que entenda serem eles potencialmente impactados. Conforme demonstrado anteriormente, **é de competência do Município de Paraty** a condução do processo de licenciamento ambiental do Empreendimento, o que inclui a decisão acerca da necessidade (ou não) de realização da CLPI, como realizá-la, bem como do envolvimento de outros órgãos públicos no processo de licenciamento ambiental, a partir das conclusões dos estudos que forem elaborados pelo empreendedor.

87. É importante destacar que o fato de que a CLPI, como prevê a Convenção nº 169 da OIT, não estar regulamentada em território nacional com procedimento específico de oitiva aos quilombolas e comunidades tradicionais **não traz prejuízo à proteção desses povos**, uma vez que o licenciamento ambiental permite ampla interação das populações afetadas, das instituições protetivas e do empreendedor durante todo o processo – sob coordenação do órgão licenciador. Em sendo o licenciamento ambiental um processo dinâmico, compreendido por três fases, há diversas oportunidades em que a tutela das comunidades tradicionais pode acontecer, inclusive por meio de sua oitiva direta em sede de audiência pública e reuniões prévias, como parte da população afetada.

88. Embora o MPF sustente que a audiência pública não se confunde com a consulta prevista na Convenção nº 169 da OIT, é certo que o ordenamento jurídico não estabelece forma procedimental rígida para a sua realização, devendo-se privilegiar a análise material do procedimento adotado. No caso concreto, as reuniões realizadas, incluindo a consulta de 17.06.2025, asseguraram a disponibilização de informações, a participação efetiva das comunidades e o espaço para manifestação, atendendo, assim, aos elementos essenciais da consulta livre, prévia e informada.

89. Ainda, é importante frisar que a CLPI não possui natureza vinculante para o processo de licenciamento, mas, como o próprio nome diz, **possui caráter consultivo**.

Dessa forma, o intuito da consulta é, efetivamente, ouvir as referidas comunidades, concedendo-lhes a concreta e eficiente participação no processo de licenciamento ambiental.

90. Nesse sentido, destaca-se o ensinamento de Eduardo Fortunato Bim:

O procedimento de consulta previsto no artigo 15, 2, da Convenção deixa claro que a finalidade da oitiva é 'determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras'¹³.

A consulta/oitiva não se destina a ter caráter obstativo de implementação do empreendimento em suas terras, mas apenas a de tomar conhecimento de qual é a extensão dos eventuais prejuízos que os povos tradicionais poderiam sofrer, auxiliando o procedimento de tomada de decisões estatais. Em outras palavras, ela não tem caráter vinculante¹⁴.

91. Conforme demonstrado no Capítulo III, a CLPI foi efetivamente realizada em 17.06.2025, em local de fácil acesso às comunidades, precedida de consulta *in loco* à Comunidade do Saco do Funil e de reuniões prévias, com ampla participação e sem objeção ao Empreendimento. O procedimento adotado observou os elementos materiais que caracterizam a CLPI, tais como a disponibilização prévia de informações relevantes, a realização em local acessível às comunidades, a abertura para esclarecimento de dúvidas, a condução em ambiente de boa-fé e a ausência de qualquer elemento de coerção, garantindo-se, assim, participação qualificada dos interessados. A CLPI foi assim conduzida pela SEMAM, **responsável pelo licenciamento ambiental**, a qual, após analisar os documentos e informações pertinentes, convocou todos aqueles que potencialmente sofreriam impactos em decorrência da instalação do Hotel SPA Emiliano Paraty, bem como todos os órgãos de representação que deveriam estar cientes e se manifestar a respeito.

92. Conforme registrado na ata elaborada como resultado da consulta pública realizada em 17.06.2025 (Evento nº 16, ATA14), após exarados os detalhes do Empreendimento, foram tiradas dúvidas dos interessados e não foram registrados óbices ao seguimento do projeto na forma como apresentada pelos empreendedores. Além disso, não houve, pela Companhia, – nem antes da CLPI, nem durante e nem depois – qualquer registro de questionamento acerca do modo como foi realizada a consulta, notadamente no sentido de que não teria sido possível sua compreensão.

¹³ https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p203.pdf. Acesso em 29/07/2025

¹⁴ BIM. Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Pg. 382 – grifos acrescentados.

93. Ainda, diferentemente do quanto alega o Autor em sua inicial, tampouco houve registro de impossibilidade de acesso ao *link* disponibilizado para a consulta. O atraso de aproximadamente 50 minutos para disponibilização se deu exclusivamente pelo fato de o procedimento ter sido realizado na sede da Associação de Moradores de Paraty Mirim, com condições dificultosas de acesso, o que demandou um maior tempo de coordenação dos trabalhos organizacionais para que a consulta fosse iniciada, inclusive com o aguardo da chegada de todos os moradores da comunidade e dos demais interessados. Como bem ressaltado pela própria SEMAM, o atraso nessas condições é algo natural, tópico este também salientado pelo Município. Não obstante o atraso verificado, fato é que, conforme registrado pela SEMAM durante a consulta pública, bem como na ata produzida como resultado do procedimento, foi viabilizado o acompanhamento virtual da CLPI, a qual contou, inclusive, com a participação da assistente do MPF desde o início.

94. Ainda, como bem registrado pelo órgão ambiental, diferentemente do quanto sustenta o MPF, houve consulta à Comunidade Caiçara do Saco do Funil em mais de uma ocasião, inclusive com visita *in loco*, em outubro de 2024, para a oitiva de cada morador, o que foi confirmado pelo Município de Paraty. Isso, inclusive, foi evidenciado pela própria comunidade em manifestação apresentada nos presentes autos (Evento nº 267).

95. Já com relação à Comunidade Indígena Itaxi Guarani M'Byá, é de se frisar que esta está localizada em Paraty-Mirim, exatamente onde foi realizada a consulta pública de 17.06.2025, bem como outra reunião prévia em março de 2025, conforme reforçado pelo Memorando SEMAM nº 0105/2025. Inclusive, o Município de Paraty, em sua manifestação inaugural, atentando-se às conclusões asseveradas nos relatórios do empreendedor apresentados ao IPHAN, bem destaca que *"não se verifica na documentação do MPF qualquer demonstração de impacto direto e efetivo sobre a Aldeia Indígena do Itaxi"* (Evento nº 14) – o que, por si só, tornaria dispensável a realização de CLPI junto a tal comunidade. Referida manifestação é particularmente significativa por emanar diretamente da única comunidade identificada como diretamente afetada, o que afasta qualquer narrativa de prejuízo ou violação a direitos de povos tradicionais.

96. Importa destacar e reiterar, assim, que o procedimento adotado assegurou não apenas a participação formal das comunidades, mas também condições materiais adequadas para o exercício desse direito, com disponibilização prévia de informações, realização de reuniões presenciais e oportunidades efetivas de manifestação, afastando qualquer alegação de assimetria informacional ou de participação meramente simbólica.

97. Ademais, a interpretação sustentada pela DPU e pela DPRJ parte de premissa equivocada ao tratar a CLPI como ato isolado, quando, na realidade, a participação das comunidades insere-se em um processo contínuo no âmbito do licenciamento ambiental,

que se desenvolve de forma progressiva e dinâmica. No caso concreto, tal participação foi assegurada não apenas na consulta realizada em 17.06.2025, mas também em reuniões prévias e em outros momentos do procedimento administrativo.

98. A Companhia mantém postura colaborativa e de boa-fé no curso do licenciamento ambiental, comprometendo-se a seguir cumprindo as determinações legítimas do órgão licenciador e a promover, quando cabível, aprimoramentos técnicos em seu projeto, sempre sob a coordenação da SEMAM. Tal postura não implica reconhecimento de qualquer nulidade das consultas já realizadas, nem a necessidade de repetição do procedimento, tampouco concordância com eventual reabertura indefinida do licenciamento. Eventuais providências adicionais deverão ser objetivamente definidas, devidamente motivadas e delimitadas pela autoridade competente, nos estritos termos da legislação aplicável. Ressalte-se, por fim, que a participação das comunidades se insere na dinâmica contínua do licenciamento ambiental, o qual, por sua própria natureza, comporta diálogo institucional ao longo de suas diferentes fases — o que tem sido regularmente observado no caso concreto.

99. Não merece acolhida, igualmente, a tese de que a CLPI deva abranger a totalidade das comunidades existentes na APA de Cairuçu. Tal interpretação **desvirtua completamente o instituto**, que se destina às comunidades diretamente afetadas por determinado empreendimento, e não à totalidade de populações situadas em uma unidade de conservação de uso sustentável, independentemente de relação concreta com seus impactos.

100. Cumpre também refutar a tentativa do FCT de atribuir caráter vinculante a protocolos próprios ou cartilhas elaboradas no âmbito de sua atuação, como parâmetro obrigatório para a realização da CLPI. Embora tais instrumentos possam refletir diretrizes comunitárias relevantes e ser considerados como referências no diálogo institucional, não podem ser erigidos a requisito jurídico obrigatório de validade do licenciamento ambiental.

101. Inequívoco, portanto, que não há irregularidade quanto à realização da CLPI no licenciamento ambiental do Empreendimento, tendo a Companhia cumprido as exigências do órgão licenciador e viabilizado a participação das comunidades potencialmente afetadas em diferentes momentos do procedimento. A pretensão da parte contrária traduz mero inconformismo com a condução administrativa do processo, não se prestando a justificar a anulação de atos válidos ou a imposição de exigências não previstas no ordenamento jurídico. Ante o exposto, demonstrado que a CLPI foi realizada em conformidade com as normas nacionais aplicáveis e com os parâmetros orientadores da Convenção nº 169 da OIT, não há que se falar em inobservância ao instituto da consulta, uma vez que as

comunidades identificadas como diretamente afetadas foram efetivamente ouvidas e tiveram assegurada sua participação qualificada no processo.

V.4. Regular Cientificação do ICMBio E Da CONAPA no Licenciamento

102. Outro ponto que merece esclarecimento pela Companhia diz respeito à suposta necessidade de que o CONAPA se manifeste sobre o licenciamento do Empreendimento.

103. A APA de Cairuçu é uma unidade de conservação federal ligada ao ICMBio e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima ("MMA"), criada por meio do Decreto Federal nº 89.242/1983. Nos termos da legislação e regulamentação ambiental vigentes, especialmente a Lei Federal nº 9.985/2000 ("SNUC"), a Resolução CONAMA nº 428/2010 e a Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025, o procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos em APAs federais deve observar a distinção entre atividades de significativo impacto ambiental, sujeitas a EIA/RIMA, e aquelas de menor impacto.

104. Para empreendimentos ou atividades que não se enquadram como de significativo impacto ambiental, ou seja, que não estão sujeitos à exigência de EIA/RIMA – como é o caso do Empreendimento –, não se faz necessária a obtenção de Autorização para o Licenciamento Ambiental por parte do órgão gestor da unidade de conservação, que é o ICMBio. Nesses casos, a legislação determina que o órgão licenciador apenas dê **ciência** ao ICMBio acerca do processo de licenciamento, encaminhando as informações e estudos ambientais pertinentes, conforme art. 5º da Resolução CONAMA nº 428/2010 e regulamentado pela Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025.

105. A ciência ao órgão gestor tem por objetivo possibilitar a análise técnica dos potenciais impactos do empreendimento sobre a unidade de conservação, permitindo que o ICMBio apresente contribuições técnicas ao órgão licenciador. No caso concreto, em que se está diante de caso de cientificação, uma vez que o Empreendimento não está sujeito ao EIA/RIMA, extrai-se que o ICMBio foi devidamente cientificado acerca do licenciamento ambiental do Empreendimento, tendo inclusive emitido a Nota Técnica nº 29/2024/NGI ("Nota Técnica") com suas considerações. Em adição à cientificação do ICMBio, o licenciamento do Empreendimento foi levado a conhecimento do CONAPA em duas oportunidades: em uma reunião ordinária, ocorrida em agosto de 2022, e em reunião extraordinária, ocorrida em dezembro de 2024.

106. Nos termos do art. 34 da Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025, *"a consulta ao Conselho da Unidade de Conservação, de que trata o art. 20, VIII, do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, poderá ser feita no procedimento de ciência, **sem prejuízo da continuidade dos procedimentos no ICMBio e no órgão licenciador**"* (grifamos). Foi

justamente como ocorreu no presente caso. Da análise do dispositivo, verifica-se que **não se faz imperiosa a manifestação do CONAPA para a continuidade do processo de licenciamento ambiental do Empreendimento**, esvaziando-se, uma vez mais, os argumentos ministeriais que visam ao enfraquecimento do procedimento. Tal entendimento está em consonância com o arcabouço normativo vigente e visa garantir a adequada proteção dos atributos ambientais das APAs, sem impor restrições indevidas ao processo de licenciamento de atividades de menor impacto, respeitando a competência do órgão licenciador e a função consultiva do órgão gestor da unidade de conservação.

107. Sobre esse aspecto, e conforme demonstrado no Capítulo III, as considerações apresentadas pelo ICMBio foram e estão sendo plenamente consideradas pelo Município de Paraty no âmbito do licenciamento ambiental, tendo o órgão licenciador, antes de emitir a LI, analisado todas as informações constantes do processo e estabelecido as condicionantes que julgou aplicáveis.

108. Ainda assim, nos termos da legislação incidente, o órgão ambiental responsável pela condução do processo de licenciamento ambiental **não está vinculado às considerações apresentadas pelo ICMBio nos casos de ciência** – como é o caso do Empreendimento, nos termos aduzidos acima –, possuindo discricionariedade para avaliar o que entender cabível e relevante para o caso concreto¹⁵. O próprio ICMBio, ao emitir o Ofício SEI N°660/2024/NGI ICMBio Paraty, de 11.12.2024, reconheceu que:

“nos termos da LC 140/2012 e da Instrução Normativa n. 10/GABIN/ICMBio, de 17 de agosto de 2020, que estabelece procedimentos do ICMBio nos processos de licenciamento ambiental, o papel desta autarquia, em processos de Licenciamento Ambiental que dispensam EIA-RIMA e audiências públicas, quando realizados em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), limita-se à emissão de ‘Ciência’. Este **é um ato de interferência no processo de caráter não vinculante, que estabelece recomendações, como as emitidas no âmbito da Nota Técnica nº 29/2024/NGI ICMBio Paraty (em anexo), as quais poderão ser acatadas ou não pelo órgão licenciador**” (grifamos).

109. Diante disso, resta demonstrado que o ICMBio foi devidamente cientificado no âmbito do licenciamento ambiental do Empreendimento, tendo apresentado manifestação técnica de caráter não vinculante, devidamente considerada pelo órgão licenciador. Do mesmo modo, o CONAPA teve ciência do projeto em oportunidades próprias, inexistindo previsão normativa que condicione a validade ou a continuidade do licenciamento à sua manifestação formal. Assim, não há qualquer irregularidade procedimental capaz de infirmar a LI ou justificar a intervenção judicial pretendida pelo MPF.

¹⁵ Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025: “Art. 35. Contribuições técnicas produzidas pelo ICMBio em casos de ciência não terão caráter vinculante”

V.5. Regularidade da LI e Impossibilidade de Decretação de Nulidade

110. Ainda que tenha sido deferida medida liminar em sede de cognição sumária, fato é que não se encontram presentes os pressupostos necessários à anulação da LI, tratando-se de ato administrativo regularmente praticado. Tampouco subsiste, à luz da cognição exauriente ora instaurada, qualquer elemento apto a infirmar a presunção de legitimidade da licença concedida.

111. Do ponto de vista do Direito Administrativo, a licença de instalação constitui ato administrativo vinculado, emitido após a verificação do cumprimento de todos os requisitos legais e técnicos previamente estabelecidos.

112. Trata-se, portanto, de ato dotado de presunção de legitimidade e veracidade – atributos que somente podem ser afastados mediante prova robusta e inequívoca de vício de legalidade, não se admitindo sua desconstituição com base em conjecturas ou divergências de ordem técnico-científica.

113. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “*os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça*¹⁶”, cabendo a quem alega o vício o ônus de demonstrá-lo. A anulação de ato administrativo, pois, exige a demonstração inequívoca de vício de legalidade, não sendo suficiente a mera discordância quanto ao conteúdo técnico ou às conclusões da Administração Pública no exercício de suas funções.

114. Nos termos da Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, a invalidação de atos administrativos somente é admissível quando constatado vício de legalidade. Nos termos de seu art. 53, “*a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade*”, ressalvando-se, ainda, o disposto em seu art. 2º, segundo o qual a atuação administrativa deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e segurança jurídica.

115. Logo, a anulação judicial de ato administrativo pressupõe a demonstração **concreta** de violação a tais parâmetros legais, sendo inadmissível a invalidação fundada em mera divergência quanto ao mérito técnico da decisão administrativa ou na pretensão de substituição do juízo discricionário da Administração por nova avaliação judicial. Admitir a invalidação de ato administrativo regularmente motivado, sem demonstração de

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

ilegalidade, implicaria violação direta aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações administrativas, igualmente consagrados na Lei nº 9.784/1999.

116. No caso em apreço, o que se verifica é justamente o oposto: a LI foi emitida ao final de procedimento administrativo regular, conduzido pela autoridade competente, com observância do arcabouço normativo aplicável, notadamente a Lei nº 6.938/1981, a Lei Complementar nº 140/2011, a Resolução CONAMA nº 237/1997 e as normas estaduais correlatas (Resoluções CONEMA nº 92/2021 e nº 95/2022, bem como a NOP INEA-46). No âmbito desse procedimento, foram devidamente observados todos os requisitos legais e regulamentares para a emissão da LI, podendo-se destacar, de forma objetiva, que:

- a. O licenciamento foi conduzido pelo **órgão ambiental competente**, qual seja, o Município de Paraty, em razão do caráter local dos impactos do Empreendimento, conforme reconhecido inclusive pelo próprio INEA, na forma da Lei Complementar nº 140/2011 e da legislação estadual incidente.
- b. O enquadramento ambiental do Empreendimento foi realizado com base em critérios técnicos, tendo sido inicialmente classificado como de médio impacto (Classe 4B) e posteriormente como de **baixo impacto** (Classe 2B), nos termos da NOP INEA-46.
- c. A dispensa de EIA/RIMA decorre diretamente da legislação aplicável, uma vez que tal estudo **é exigido apenas para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental**, o que não se verifica no caso concreto.
- d. Foram apresentados e analisados **estudos ambientais compatíveis** com o porte do Empreendimento, notadamente o RAS, suficiente para a avaliação dos impactos identificados.
- e. A **atuação dos órgãos intervenientes** ocorreu de forma regular e coordenada, sem qualquer pendência, tendo o IPHAN emitido manifestações conclusivas no âmbito de sua competência e o ICMBio sido devidamente cientificado, apresentando contribuições técnicas não vinculantes, embora integralmente consideradas pelo Município de Paraty para fins de emissão dos atos autorizativos em favor do Empreendimento.
- f. As **condicionantes ambientais** foram estabelecidas pelo órgão licenciador, assegurando o controle de aspectos relevantes, como supressão vegetal, gestão de resíduos e proteção de áreas sensíveis, incorporando, como acima mencionado, ponderações exaradas pelas demais autoridades ambientais.

- g. Não houve identificação de impactos ambientais ou culturais relevantes não analisados, tampouco de intervenção em áreas de preservação permanente ou sítios arqueológicos que justificasse medidas mais gravosas.

117. A jurisprudência pátria é firme no sentido de que, em hipóteses como a dos autos, a declaração de nulidade de atos administrativos vinculados a processos de licenciamento ambiental exige prova concreta de vício de legalidade, não sendo suficiente a mera reiteração de alegações desacompanhadas de elementos aptos a infirmar a robusta instrução técnica produzida ao longo do procedimento administrativo. Vejamos:

APELAÇÃO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. USINA HIDRELÉTRICA DO BAIXO IGUAÇU. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA AUTORIZAÇÃO 01/2015 DADA PELO ICMBIO PARA INSTALAÇÃO DO EMPREENDIMENTO NAS PROXIMIDADES DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA CONFIRMADA. 1. A sentença analisou detidamente os elementos apresentados pelas partes e está embasada também no que decidiu este relator ao indeferir antecipação de tutela recursal requerida no Agravo de Instrumento nº 5038545-80.2015.4.04.0000. Ao julgar o mérito desse recurso, o órgão colegiado concluiu que não era caso de suspender a licença de instalação outorgada ao empreendimento porque **"os elementos contidos nos autos, em princípio, não permitem a conclusão de que a autorização emitida pelo ICMBio não tenha sido precedida de profundos estudos técnicos acerca do impacto ambiental do empreendimento sobre o Parque Nacional do Iguaçu"**. A parte apelante não produziu novas provas depois disso e nada de novo trouxe no seu recurso, limitando-se a reiterar os argumentos que apresentou na inicial da ação civil pública e nas suas demais manifestações no processo. 2. O ICMBio se manifestou expressamente sobre as questões suscitadas, enfatizando que não houve mera transposição de condicionantes da licença prévia para a licença de instalação, bem como especificando pormenorizadamente as análises técnicas que foram levadas em conta para emitir a Autorização nº 01/2015. **Os documentos juntados pelo ICMBio e pelo empreendedor são suficientes para infirmar as teses do Ministério Público Federal e por ele não foram impugnados ou desmentidos por novas provas. Sendo assim e não havendo alegação de fraude ou outros vícios nos pareceres e notas técnicas expedidos pelos servidores públicos, não há nulidade a declarar, impondo-se de privilegiar a presunção de legalidade e veracidade de que se revestem os atos administrativos.**¹⁷ (grifamos)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. DEFERIMENTO EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. OFENSA AO ART. 10, DA LEI N. 6.938/81 CONFIGURADA. REVALORAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS DESCRITOS NA ORIGEM. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO

¹⁷ AC - APELAÇÃO CIVEL | 5000817-33.2015.4.04.7007, Órgão Julgador: Quarta Turma, Órgão: TRF4. Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR. Julgado em 16/10/2019, Publicado em 16/10/2019.

OCORRÊNCIA. (...). 6. **Os fundamentos que serviram de alicerce para o Tribunal a quo determinar a paralisação da obra não são suficientes para desconsiderar as autorizações concedidas por todos os órgãos ambientais, na esfera federal, estadual e municipal (IBAMA, CONDEPHAAT, GRAPROHAB, DEPRN e ETU).** 7. Isso porque, não há no acórdão nenhuma informação de que a construção encontrava-se em desconformidade com o projeto final apresentado quando do licenciamento, outra irregularidade que obstaría o seguimento da obra, ou ainda de eventual ilegalidade dos atos de licenciamento. Tampouco o acórdão indica, com precisão, em que consistem os malefícios ao meio ambiente que poderiam decorrer da construção do condomínio na forma como aprovado. 8. O pedido da recorrente de alteração da área averbada como de proteção ambiental no registro do imóvel não tem o condão, por si só, de configurar o descumprimento de uma das condições impostas pelo ato que concedeu o licenciamento, mormente porque tal pedido foi negado pela administração, conforme consta da sentença (fl. 1.546), o que significa dizer que o licenciamento foi deferido em relação ao projeto com as condicionantes todas cumpridas. 9. **A jurisprudência da Primeira Turma firmou orientação de que aprovado e licenciado o projeto para construção de empreendimento pelo Poder Público competente, em obediência à legislação correspondente e às normas técnicas aplicáveis, a licença então concedida trará a presunção de legitimidade e definitividade, e somente poderá ser: a) cassada, quando comprovado que o projeto está em desacordo com os limites e termos do sistema jurídico em que aprovado; b) revogada, quando sobrevier interesse público relevante, hipótese na qual ficará o Município obrigado a indenizar os prejuízos gerados pela paralisação e demolição da obra; ou c) anulada, na hipótese de se apurar que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas edilícias vigentes.** (REsp 1.011.581/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 20/08/2008). 10. **Nessa ordem de raciocínio, não cabe ao Judiciário, sob pena de violar o art. 10 da Lei n. 6.938/81, determinar o embargo da obra, e, por consequência, anular os atos administrativos que concederam o licenciamento de construção, aprovada em acordo com todas as exigências legais,** ainda mais quando a prova pericial realizada em juízo constatou que, quanto ao processo de licenciamento, "não havia indícios de que o DEPRN teria se baseado em falsas premissas para decidir sobre a emissão e conteúdo da licença ambiental" (fl. 1.551)¹⁸ (grifamos)

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO. AMBIENTAL. TUTELA PROVISÓRIA. INVASÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE DO DIREITO EM COGNIÇÃO SUMÁRIA. AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, nos autos da ação anulatória, indeferiu liminar que objetivava a suspensão do Termo de Embargo e Interdição n. 490407 – C e multa lavrados pelo IBAMA. 2. **Os atos administrativos são dotados de presunção de legitimidade e sua desconstituição exige**

¹⁸ RECURSO ESPECIAL Nº 1227328 | 2010/0230265-6, Primeira Turma, Órgão: STJ - Acórdãos. Relator: Relator não informado. Publicado em 20/05/2011.

prova robusta de eventual nulidade que possa comprometer sua validade, ônus do qual o agravante não se desincumbiu, de maneira que se faz necessária a dilação probatória para que a parte recorrente comprove satisfatoriamente a presença de irregularidades na lavratura do auto de infração.³ **Consoante entendimento consolidado no STJ, a intervenção do Poder Judiciário nos atos administrativos cinge-se à defesa dos parâmetros da legalidade, permitindo-se a reavaliação do mérito administrativo tão somente nas hipóteses de comprovada violação aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de invasão à competência reservada ao Poder Executivo.** STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 1271057/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 18/05/2017.⁴ Agravado de Instrumento a que se nega provimento.¹⁹ (grifamos)

118. Destaca-se o precedente acima transcrito em que se afastou a pretensão ministerial de invalidação de licença ambiental justamente diante da ausência de prova capaz de desconstituir os estudos técnicos apresentados, prestigiou a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos regularmente praticados. Ressalte-se que, diferentemente dos casos envolvendo empreendimentos de grande porte – como usinas hidrelétricas, que demandam represamento de rios, alteração de ecossistemas inteiros e reassentamento involuntário de comunidades –, o Empreendimento prevê a ocupação de apenas 2,09% da área total do terreno, com supressão de vegetação em somente 0,5%, e sequer teve suas obras iniciadas. A desproporcionalidade entre a magnitude dos pedidos formulados pelo MPF e o real impacto do Empreendimento é, por si só, reveladora da impertinência da pretensão autoral.

119. A J. Filgueiras promoveu **ampla instrução do processo administrativo de licenciamento**, com a apresentação de diversos estudos técnicos, relatórios ambientais e subsídios documentais, os quais foram devidamente analisados e corroborados pelos órgãos competentes, inclusive pelo Município de Paraty – autoridade licenciadora – e pelo próprio INEA, que reconheceu a adequação do enquadramento e da condução do procedimento. Não obstante esse conjunto probatório **consistente e convergente**, o MPF, até o presente momento, limitou-se a reiterar as mesmas alegações deduzidas na petição inicial, sem produzir qualquer elemento técnico novo capaz de desconstituir técnica ou juridicamente as conclusões dos órgãos administrativos ou de demonstrar a existência de vício no processo de licenciamento.

120. Em outras palavras, a atuação da Companhia no presente feito tem se restringido – de forma reiterada e exaustiva – à demonstração de fatos incontroversos no

¹⁹ AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) | 0016578-24.2010.4.01.0000, Gab. 37 - Desembargador Federal Alexandre Laranjeira, Órgão: TRF1. Relator: JAQUELINE CONESUQUE GURGEL DO AMARAL. Publicado em 16/10/2024.

âmbito administrativo, já amplamente reconhecidos pelas autoridades competentes, ao passo que o Autor não logrou êxito em produzir prova mínima apta a desconstituí-los.

121. Cumpre observar, ademais, que parte dos precedentes indicados pelo Autor em sua petição inicial não pôde ser localizada nas bases oficiais de jurisprudência dos Tribunais mencionados, tampouco a partir dos dados de identificação fornecidos, o que impede a verificação de sua existência, teor e eventual aplicabilidade ao caso concreto.

122. Tal circunstância, embora não afaste o direito de petição do MPF, esvazia a utilidade dos referidos julgados como fundamento jurídico da pretensão deduzida, na medida em que inviabiliza a aferição de sua pertinência, bem como a necessária comparação com a situação fática ora em análise. De todo modo, mesmo que superado tal óbice, cumpre reiterar que a controvérsia deve ser examinada à luz das circunstâncias concretas dos autos e da legislação aplicável, não bastando a indicação genérica de precedentes desacompanhados de correspondência verificável com o ordenamento jurídico e com o contexto fático específico.

123. Diante disso, evidente que é plenamente regular e fundamentado o processo administrativo de emissão da LI, não havendo qualquer vício formal ou material que autorize sua invalidação. Ao mesmo tempo, o Autor, ao buscar a anulação da LI, não se fundamenta em ilegalidade concreta, mas em mera discordância quanto às premissas técnicas adotadas no processo de licenciamento. Tal pretensão, contudo, não encontra respaldo no ordenamento jurídico, uma vez que não cabe ao Poder Judiciário substituir a Administração Pública na avaliação técnica de empreendimentos regularmente licenciados, sob pena de violação aos princípios da separação de poderes e da deferência técnica aos órgãos especializados.

124. Diante de todo o exposto – tendo sido demonstrado, de forma clara e detalhada, que o processo de licenciamento ambiental do Empreendimento foi conduzido de maneira regular, pela autoridade competente, com observância das normas aplicáveis, análise técnica pelos órgãos intervenientes e participação institucional adequada – revela-se evidente que a presente demanda não se presta à tutela de qualquer ilegalidade concreta, limitando-se a traduzir mera inconformidade do MPF com conclusões técnico-administrativas regularmente formadas no âmbito do procedimento administrativo, o que, por si só, é insuficiente para legitimar a atuação jurisdicional pretendida.

125. Dessa forma, o reconhecimento da improcedência do pedido de anulação da LI é medida que se impõe, devendo ser preservado o ato administrativo regularmente praticado e, por sua vez, a presunção de veracidade que o norteia.

V.6. A Inexigibilidade de Inclusão Autônoma da Variável Climática

126. O MPF requer, ainda, a imposição de obrigação voltada à consideração da variável climática no âmbito do licenciamento ambiental do Empreendimento, em termos amplos e desvinculados do enquadramento técnico realizado pela autoridade competente. O pleito, contudo, não merece acolhimento.

127. O processo de licenciamento ambiental deve observar o princípio da proporcionalidade, sendo estruturado a partir da natureza, porte e potencial de impacto do empreendimento, cabendo ao órgão ambiental licenciador – e não ao Poder Judiciário – a definição dos estudos ambientais exigíveis e das condicionantes aplicáveis em cada caso concreto. Embora as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e da legislação climática possam orientar a atuação administrativa, **não se admite a conversão de tais diretrizes gerais em obrigação judicial autônoma**. Tais normas estabelecem princípios e objetivos de política pública que devem ser implementados pelo Poder Executivo, no exercício de sua competência técnica e discricionária, e não podem ser diretamente convertidas em comandos judiciais específicos sem a devida intermediação normativa e regulamentar.

128. A imposição judicial de obrigações ambientais genéricas, fundadas exclusivamente em diretrizes programáticas, viola o princípio da legalidade e usurpa a competência técnica do órgão ambiental licenciador, especialmente quando não demonstrada insuficiência concreta dos estudos já apresentados no processo de licenciamento. No caso dos autos, conforme amplamente demonstrado, o Empreendimento foi devidamente analisado sob o ponto de vista ambiental, com base em estudos técnicos compatíveis com o seu porte e impacto, tendo o órgão licenciador avaliado os aspectos pertinentes e estabelecido as condicionantes cabíveis.

129. A pretensão autoral, ao exigir a inclusão de avaliação climática em moldes indeterminados e desvinculados da análise técnica realizada, configura indevida substituição do juízo administrativo pelo judicial, em afronta aos princípios da separação de poderes e da deferência técnica aos órgãos especializados. Além disso, impor a um empreendimento de baixo impacto ambiental – cuja área construída corresponde a apenas 2,09% do terreno – obrigações relacionadas à “variável climática” em termos absolutos e genéricos é medida manifestamente desproporcional, na medida em que tal obrigação desconsidera que o Empreendimento, por suas características e dimensões, não é potencial gerador de alterações climáticas relevantes.

130. Ressalte-se que a Companhia **não se opõe ao cumprimento de condicionantes ambientais razoáveis, inclusive aquelas relacionadas à gestão de**

resíduos, uso eficiente de recursos, saneamento, eficiência energética e mitigação de impactos, desde que definidas tecnicamente pelo órgão competente e compatíveis com o enquadramento ambiental do Empreendimento.

131. O que se impugna, portanto, não é a consideração de aspectos ambientais relevantes, mas sim a pretensão de converter diretrizes genéricas de política pública em obrigação judicial específica, cuja necessidade não restou demonstrada no caso concreto e que se encontra dissociada dos critérios técnicos que orientam o licenciamento ambiental. Assim, deve ser rejeitado o pedido de imposição da denominada “variável climática” como requisito autônomo, preservando-se a condução do licenciamento conforme definido pela autoridade administrativa competente.

V.7. A Desnecessidade de um Comitê Judicial de Monitoramento

132. O MPF, ao propor a presente ACP, pleiteia ainda a constituição de um Comitê Judicial de Monitoramento, com a alegada finalidade de assessorar esse MM. Juízo na implementação de medidas estruturais e na governança do processo, bem como na elaboração de um plano de reestruturação para o licenciamento ambiental do Empreendimento. Contudo, tal pleito revela-se desnecessário e inadequado, principalmente considerando a estrutura já existente e o regular funcionamento dos órgãos competentes no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

133. O procedimento de “*processos estruturais*” é tema recente e que vem ganhando significativo espaço na construção doutrinária. Muito embora vise garantir a segurança jurídica e a implementação de medidas judiciais mais complexas, a implementação de um processo estrutural deve observar determinados limites, sob pena de ser o instituto banalizado. Sobre o tema:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas¹⁸ (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de

mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC)²⁰

134. Conforme incessantemente demonstrado, não há qualquer desconformidade ou “estado de deficiência estrutural” nas normas que regulamentam o processo de licenciamento ambiental. Para além desse aspecto, a adoção de medidas atípicas como a pretendida pelo MPF viola o princípio da isonomia e da própria segurança jurídica, na medida em que todos os demais processos de licenciamento ambientais, que seguiram à risca a legislação aplicável, deveriam ser revistos. Inclusive, como bem colocado pelo Município de Paraty em sua manifestação de 31.07.2025, a procedência do referido requerimento *“representaria afronta à proporcionalidade, pois os processos estruturantes são excepcionais e para situações sistêmicas, aplicado em ADPFs que dizem respeito ao mau funcionamento da Administração, visualizado de forma ampla (prisões, povos indígenas), não havendo quanto à justifica para um único hotel de baixo impacto”*.

135. O processo de licenciamento ambiental, nos termos da legislação aplicável, já conta com a participação efetiva e qualificada de todos os entes e órgãos legalmente competentes para a análise, deliberação e fiscalização dos impactos do Empreendimento. O histórico do licenciamento ambiental demonstra que as exigências técnicas e normativas vêm sendo integral e devidamente observadas, com a apresentação de estudos ambientais pertinentes e a análise e manifestação de todos os órgãos competentes no âmbito do licenciamento, o que culminou na emissão da licença ambiental necessária à regular instalação do Empreendimento.

136. A constituição de um Comitê Judicial de Monitoramento, nos moldes propostos pelo MPF, implicaria indevida sobreposição à atuação dos órgãos técnicos e colegiados já instituídos, os quais detêm competência legal, expertise técnica e legitimidade para deliberar sobre o licenciamento ambiental.

137. A despeito de o Autor afirmar que haveria um suposto *“descontrole dos órgãos públicos na proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural brasileiro”*, fato é que **não há nos autos demonstração efetiva de omissão, inércia ou incapacidade dos órgãos competentes que justifiquem a intervenção judicial estrutural, tampouco a necessidade de criação de instância paralela para acompanhamento do processo**. A bem da verdade, e conforme já salientado, questionar a capacidade dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento é questionar a validade de todos os

²⁰https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em 10/06/2026

processos de licenciamento ambiental já conduzidos pelos referidos órgãos, o que, no sempre respeitoso entendimento da Companhia, se demonstra irrazoável.

138. Além de desnecessária, a criação de um Comitê Judicial de Monitoramento pode acarretar a duplicidade de instâncias decisórias, aumento da burocracia e morosidade no andamento do processo de licenciamento, em prejuízo da segurança jurídica e da efetividade das decisões administrativas.

139. O acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais já são atribuições dos órgãos ambientais, que possuem mecanismos próprios para garantir a transparência e a proteção dos interesses difusos e coletivos.

140. Ademais, conforme evidenciado ao longo do extenso período de tratativas conciliatórias ocorrido nos autos, as discussões promovidas no âmbito das audiências e oficinas assumiram, em grande medida, caráter predominantemente político e não propriamente técnico-jurídico. A J. Filgueiras, ao longo de quase um ano de negociações, empreendeu repetidas e genuínas tentativas de alcançar uma autocomposição, deparando-se, contudo, com a sistemática ampliação do escopo das exigências formuladas e com a incorporação de pautas que extrapolam o núcleo do licenciamento ambiental do Empreendimento. Nunca foi apresentado, em sede conciliatória, um argumento técnico ou jurídico que legitimamente desvirtuasse o processo de licenciamento, mantendo-se o empreendedor refém de discussões desprovidas de fundamentação legal.

141. Nesse sentido, observa-se que a parte contrária, ao longo do processo, utilizou o Empreendimento como verdadeiro instrumento para questionar, de forma ampla e genérica, a própria atuação administrativa do Município de Paraty em matéria ambiental – extrapolação que, além de prejudicar gravemente o empreendedor que cumpriu integralmente todas as exigências legais, configura indevida usurpação da competência do ente municipal e gera extrema insegurança jurídica. Se a intenção do Autor era questionar os atos da Prefeitura de Paraty de forma genérica, deveria se valer dos instrumentos processuais adequados para tanto, e não de uma ACP que, além de mobilizar a máquina judiciária de forma desnecessária, impõe restrições desproporcionais a particular que em nada contribuiu para eventual deficiência do aparato público.

142. O que se observa, em verdade, é que o MPF pretende utilizar o Empreendimento como instrumento para instituir estrutura de fiscalização genérica sobre a atuação ambiental do Município de Paraty, **atravessando a competência do ente municipal e gerando extrema insegurança jurídica ao empreendedor, que cumpriu rigorosamente todas as exigências legais**. A criação de instâncias paralelas apenas

contribuirá para a burocratização do processo e para a perpetuação da paralisação indevida do Empreendimento.

143. Diante do exposto, resta claro que o licenciamento ambiental já conta com a participação de todos os entes e órgãos competentes, os quais vêm atuando de forma técnica, transparente e participativa, em conformidade com a legislação vigente, não havendo, portanto, qualquer necessidade ou justificativa para a constituição de um Comitê Judicial de Monitoramento.

144. Assim, requer-se a rejeição do pleito ministerial de constituição do referido Comitê, mantendo-se a condução do processo de licenciamento ambiental nos moldes já estabelecidos pela legislação e pelos órgãos competentes.

V.8. Inexistência de Danos Morais Coletivos

145. Também não merece prosperar o pedido de condenação da Companhia ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Isso porque, é pacífico na jurisprudência que a configuração do dano moral coletivo **pressupõe a ocorrência de violação significativa a valores fundamentais da coletividade**, caracterizada por conduta ilícita, potencial ofensivo relevante e repercussão transindividual concreta.

146. No presente caso não estão presentes nenhum desses pressupostos, conforme será demonstrado.

147. Em **primeiro lugar**, inexistente qualquer ilicitude na atuação da Companhia, uma vez que, conforme amplamente demonstrado, o Empreendimento foi regularmente licenciado, com observância de todas as normas aplicáveis e sob supervisão dos órgãos ambientais competentes. A ausência de ilegalidade afasta, por si só, a pretensão indenizatória, sendo inadmissível cogitar-se de dano moral coletivo decorrente de atividade exercida em estrita conformidade com o ordenamento jurídico.

148. Em **segundo lugar**, não há qualquer demonstração de dano concreto ou efetivo à coletividade. O Empreendimento sequer teve sua implementação iniciada, encontrando-se suspenso por força de decisão liminar, o que afasta qualquer alegação de lesão ambiental, cultural ou social efetivamente consumada. Em **terceiro lugar**, também não se verifica nexo causal entre a conduta da Companhia e qualquer prejuízo coletivo, justamente porque inexistente dano e inexistente irregularidade no processo de licenciamento.

149. Recentemente, a Primeira Turma do STJ²¹ estabeleceu critérios objetivos para a configuração do dano moral coletivo em matéria ambiental, destacando que tal condenação **não decorre automaticamente de descumprimento da legislação, exigindo a constatação de conduta ilícita e de lesão ambiental relevante.**

150. Dentre os parâmetros fixados, destaca-se que *“os danos morais coletivos não advêm do simples descumprimento da legislação ambiental, exigindo constatação de injusta conduta ofensiva à natureza”*, bem como que tais danos pressupõem a existência de degradação ambiental efetiva, caracterizada por alteração adversa das características ecológicas do meio ambiente.

151. Ainda segundo a Corte Superior, a presunção de dano moral coletivo (*“in re ipsa”*) somente se configura quando demonstrada a ocorrência de lesão ambiental intolerável, não sendo suficiente a mera existência de controvérsia jurídica ou questionamento quanto à condução do procedimento administrativo.

152. Aplicados tais parâmetros ao caso concreto, verifica-se, de forma inequívoca, a absoluta inexistência dos requisitos necessários à configuração do dano moral coletivo, uma vez que:

- a. Não há conduta ilícita, tendo o Empreendimento sido regularmente licenciado.
- b. Não há degradação ambiental comprovada, notadamente porque sequer houve início da implantação do projeto.
- c. Não há lesão intolerável ao meio ambiente, mas apenas questionamento acerca da suficiência de estudos no âmbito do licenciamento.
- d. Não há nexos causal, diante da inexistência de dano e da regularidade da atuação da Companhia.

153. Em paralelo, o dano moral deve ser indenizado na exata proporção do abalo demonstrado à honra da coletividade, não se admitindo a atribuição de indenização com caráter punitivo – caso em que não se está a efetivamente reparar um dano, mas aplicar verdadeira multa ao réu, o que não se admite:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. ALIENAÇÃO DE TERRENOS A CONSUMIDORES DE BAIXA RENDA EM LOTEAMENTO IRREGULAR. PUBLICIDADE ENGANOSA. ORDENAMENTO URBANÍSTICO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE

²¹ RECURSO ESPECIAL Nº 2200069 - MT (2024/0266181-2). RELATORA: MINISTRA REGINA HELENA COSTA. Julgado em 13/05/2025

EQUILIBRADO. CONCEPÇÃO OBJETIVA DO DANO EXTRAPATRIMONIAL TRANSINDIVIDUAL.

1. O dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta). 2. Tal categoria de dano moral - que não se confunde com a indenização por dano extrapatrimonial decorrente de tutela de direitos individuais homogêneos - é aferível *in re ipsa*, pois dimana da lesão em si a "interesses essencialmente coletivos" (interesses difusos ou coletivos *stricto sensu*) que "atinge um alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1.473.846/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21.02.2017, DJe 24.02.2017), revelando-se despidiêda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo à integridade psicofísica da coletividade. (...) 8. **A quantificação do dano moral coletivo reclama o exame das peculiaridades de cada caso concreto, observando-se a relevância do interesse transindividual lesado, a gravidade e a repercussão da lesão, a situação econômica do ofensor, o proveito obtido com a conduta ilícita, o grau da culpa ou do dolo (se presente), a verificação da reincidência e o grau de reprovabilidade social (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 163-165). O quantum não deve destoar, contudo, dos postulados da equidade e da razoabilidade nem olvidar os fins almejados pelo sistema jurídico com a tutela dos interesses injustamente violados.** 9. Suprimidas as circunstâncias específicas da lesão a direitos individuais de conteúdo extrapatrimonial, revela-se possível o emprego do método bifásico para a quantificação do dano moral coletivo a fim de garantir o arbitramento equitativo da quantia indenizatória, valorados o interesse jurídico lesado e as circunstâncias do caso. 10. Recurso especial provido para, reconhecendo o cabimento do dano moral coletivo, arbitrar a indenização em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a incidência de juros de mora desde o evento danoso.²²

154. A pretensão do MPF, portanto, descola-se por completo dos critérios fixados pelo STJ, buscando imputar responsabilidade sem a existência dos pressupostos exigidos para a configuração do dano moral coletivo em matéria ambiental. A condenação por dano moral coletivo não pode se basear em presunções, conjecturas ou discordâncias quanto à condução administrativa de determinado procedimento, sob pena de esvaziamento dos próprios pressupostos da responsabilidade civil.

155. Ademais, admitir a configuração de dano moral coletivo em hipóteses como esta – em que o empreendimento foi regularmente licenciado e sequer implementado –

²² STJ. REsp n. 1.539.056/MG. Quarta Turma. Ministro Relator Luis Felipe Salomão. j. 06.04.2021.

equivaleria a transformar a responsabilidade civil em instrumento sancionatório automático, desvinculado da demonstração concreta de lesão, o que não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

156. Diante desse cenário, manifesta a improcedência do pedido de condenação ao pagamento de danos morais coletivos, que carece de suporte fático e jurídico.

– VI –

A INAPLICABILIDADE DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

157. O MPF requer a inversão do ônus da prova com base no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor ("CDC")²³, no art. 21 da Lei das ACPs²⁴.

158. De início, necessário pontuar que o CDC é, sabidamente, o diploma legal destinado à proteção das relações de consumo – relações essas estabelecidas entre fornecedor de produtos ou serviços e o destinatário final econômico desse produto ou serviço –, e partindo do pressuposto de que existe uma vulnerabilidade do consumidor perante o fornecedor, pretende reequilibrar tal relação. Como regra, no entanto, é preciso que se esteja diante de uma efetiva relação de consumo para que o CDC seja aplicável, o que não ocorre neste caso. Consoante o art. 2º do CDC, *"consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final"*. Fornecedor, por seu turno, *"é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços"*, conforme art. 3º também do CDC. E, no caso concreto, não há nem consumidor e nem fornecedor.

159. Dessa forma, não há que se falar na inversão do ônus da prova por aplicação do art. 6º, VIII, do CDC, na presente ação.

160. Não o suficiente, a Lei das ACPs não prevê a aplicação automática desse dispositivo nas demandas que tratem de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Há um devido processo legal específico para as ações civis públicas que envolvam relações de consumo, o que não é o caso desta demanda. Permitir a inversão do ônus da prova de forma aleatória com base no permissivo genérico do art. 6º, VIII, do CDC, é desafiar regra legal expressa da Lei das ACPs e, em última análise, postulados do

²³ Art. 6º São direitos básicos do consumidor: VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências.

²⁴ Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Estado de Direito. Assim, a aplicação deste dispositivo legal, no presente caso, sob qualquer prisma que seja analisado, significaria inobservância ao princípio da legalidade ou às normas de direito positivo.

161. De fato, a função da inversão do ônus probatório é alocar ao réu o ônus de comprovar a existência ou inexistência dos fatos constitutivos do direito do autor, por ser a produção de tais provas pelo autor muito onerosa ou impossível, seja por questões técnicas ou por disponibilidade de informações (por exemplo nos casos em que o réu é quem detém os documentos relevantes para a comprovação da alegação do autor).

162. Assim, verifica-se que a inversão do ônus da prova não pode ser utilizada, portanto, em desrespeito aos princípios do devido processo legal e ampla defesa, cabendo ao Judiciário fazer cumprir a lei escrita, interpretada de acordo com o seu significado mais simples, sem referência aos desejos pessoais ou concepções individuais de justiça.

163. Mais concretamente, a doutrina esclarece que a inversão do ônus probatório é *"medida excepcional, já que se conserva, como regra geral, a distribuição estática, que é tradicional em nosso direito processual civil e que se apresenta funcional para a grande maioria dos casos, só merecendo modificação quando verificada 'forte dificuldade probatória (prova diabólica) relacionada a alguma das partes em detrimento da outra'"*²⁵, o que não é o caso.

164. Ainda, ressalte-se que **não há que se falar em hipossuficiência do Autor para justificar o deferimento do pedido no caso em comento.** Conforme entendimento pacífico na jurisprudência e na doutrina, a inversão do ônus da prova somente se admite quando a parte a quem originalmente cabia tal ônus é hipossuficiente: *"(...) em ações civis públicas ambientais reparatórias cabe ao autor, primordialmente, o ônus da prova, sendo certo que a inversão desse ônus apenas será admitida se demonstrada de forma evidente a ocorrência da hipossuficiência"*²⁶ (grifamos).

165. Além disso, ainda que tenha sido reconhecida a possibilidade de inversão do ônus da prova em casos específicos, à Companhia não pode ser imputada a produção de prova impossível, porquanto vedado pelo C. Superior Tribunal de Justiça ("STJ"):

RECURSO ESPECIAL. GRAVIDEZ ALEGADAMENTE DECORRENTE DE CONSUMO DE PÍLULAS ANTICONCEPCIONAIS SEM PRINCÍPIO ATIVO ("PÍLULAS DE FARINHA"). **INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. ENCARGO IMPOSSÍVEL.** ADEMAIS, MOMENTO PROCESSUAL INADEQUADO. AUSÊNCIA DE NEXO

²⁵THEODORO JR., Humberto, Curso de Direito Processual Civil, vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum., 60ª ed., E-Book, Rio de Janeiro: Forense, 2019.

²⁶ROSSI, Fernando. et al. Aspectos controvertidos do direito ambiental: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 504.

CAUSAL ENTRE A GRAVIDEZ E O AGIR CULPOSO DA RECORRENTE. 1. O Tribunal a quo, muito embora reconhecendo ser a prova "franciscana", entendeu que bastava à condenação o fato de ser a autora consumidora do anticoncepcional "Microvlar" e ter esta apresentado cartelas que diziam respeito a período posterior à concepção, cujo medicamento continha o princípio ativo contraceptivo. **2. A inversão do ônus da prova regida pelo art. 6º, inciso VIII, do CDC, está ancorada na assimetria técnica e informacional existente entre as partes em litígio. Ou seja, somente pelo fato de ser o consumidor vulnerável, constituindo tal circunstância um obstáculo à comprovação dos fatos por ele narrados, e que a parte contrária possui informação e os meios técnicos aptos à produção da prova, é que se excepciona a distribuição ordinária do ônus.** 3. Com efeito, ainda que se trate de relação regida pelo CDC, não se concebe inverter-se o ônus da prova para, retirando tal incumbência de quem poderia fazê-lo mais facilmente, atribuí-la a quem, por impossibilidade lógica e natural, não o conseguiria. Assim, diante da não-comprovação da ingestão dos aludidos placebos pela autora - quando lhe era, em tese, possível provar -, bem como levando em conta a inviabilidade de a ré produzir prova impossível, a celeuma deve se resolver com a improcedência do pedido. 4. Por outro lado, entre a gravidez da autora e o extravio das "pílulas de farinha", mostra-se patente a ausência de demonstração do nexo causal, o qual passaria, necessariamente, pela demonstração ao menos da aquisição dos indigitados placebos, o que não ocorreu. 5. De outra sorte, é de se ressaltar que a distribuição do ônus da prova, em realidade, determina o agir processual de cada parte, de sorte que nenhuma delas pode ser surpreendida com a inovação de um ônus que, antes de uma decisão judicial fundamentada, não lhe era imputado. Por isso que não poderia o Tribunal a quo inverter o ônus da prova, com surpresa para as partes, quando do julgamento da apelação. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, na extensão, provido.²⁷ (grifamos)

166. No caso concreto, não se verifica qualquer hipossuficiência do MPF – que, ao contrário, detém plena capacidade institucional, técnica e jurídica para a produção das provas que entender necessárias –, tampouco dificuldade probatória que justifique a alteração da regra ordinária de distribuição do ônus da prova.

167. Ademais, como amplamente demonstrado ao longo desta Contestação, o processo de licenciamento ambiental foi instruído com vasta documentação técnica, estudos ambientais e manifestações dos órgãos competentes, todos devidamente juntados aos autos e amplamente acessíveis ao Autor.

168. A pretensão do MPF, em verdade, busca inverter o ônus probatório para suprir a ausência de prova capaz de infirmar a regularidade do licenciamento ambiental, o que não se admite no ordenamento jurídico. Admitir tal inversão, nessas circunstâncias, equivaleria a impor à Companhia o ônus de demonstrar a inexistência de irregularidades

²⁷ Recurso Especial nº 720930/RS, Relator Ministro Luís Felipe Salomão, 4ª Turma STJ, d.j. 20.10.2009.

hipotéticas e genéricas, configurando verdadeira prova impossível, vedada pela jurisprudência consolidada.

169. O instituto da inversão do ônus da prova não pode ser utilizado como mecanismo para suprir a ausência de demonstração mínima da pretensão autoral. No caso, a Companhia já produziu e juntou vasta documentação técnica, estudos ambientais e manifestações dos órgãos competentes. Diante disso, deve ser **rejeitado o pedido de inversão do ônus da prova**, aplicando-se a regra prevista no art. 373 do CPC, incumbindo ao Autor a comprovação dos fatos constitutivos de sua pretensão.

– VII –

NECESSÁRIA REVOGAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR CONCEDIDA

170. Conforme lição do Direito, para a concessão da tutela antecipada, é necessário verificar a presença dos requisitos legais previstos no art. 300 do CPC, quais sejam, **(i)** a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e **(ii)** o risco de perda ou dano ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

171. Conforme doutrina de Humberto Theodoro Júnior²⁸, tem-se que “os requisitos, portanto, para alcançar-se uma providência de urgência de natureza cautelar ou satisfativa são, basicamente, dois: (a) Um dano potencial, um risco que corre o processo de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, em razão do *periculum in mora*, risco esse que deve ser objetivamente apurável e (b) A probabilidade do direito substancial invocado por quem pretende segurança, ou seja, o *fumus boni iuris*”.

172. No caso concreto, embora não estejam presentes os requisitos ensejadores da concessão da tutela pleiteada pelo MPF, esse MM. Juízo procedeu com a concessão parcial da liminar para suspender os “efeitos da Licença de Instalação nº 001/25 e a abstenção da concessão de licenças, autorizações ou demais atos que permitam a execução do empreendimento ‘Hotel Spa Emiliano’ até que seja realizada a devida consulta prévia, livre e informada nos moldes da Convenção n. 169 da OIT ou até nova determinação judicial, e, especificamente a J FILGUEIRAS EMPREENDIMENTOS E NEGOCIOS LTDA, que se abstenha de iniciar obras ou intervenções na Fazenda Itatinga com o objetivo de construir o empreendimento ‘Hotel Spa Emiliano’”.

173. Com a devida vênia, a decisão liminar foi proferida em sede de cognição sumária, a partir de elementos ainda limitados constantes dos autos àquele momento

²⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Volume I. 56ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 806.

processual, razão pela qual demanda reavaliação à luz do conjunto probatório e jurídico mais robusto ora apresentado pela Companhia em sua Contestação.

174. Como demonstrado de forma exaustiva nos capítulos anteriores, não se encontram presentes, no caso concreto, quaisquer dos requisitos previstos no art. 300 do CPC aptos a justificar a manutenção da medida deferida, notadamente diante da ausência de probabilidade do direito invocado pelo Autor, que não logrou demonstrar irregularidade no processo de licenciamento ambiental, tampouco infirmar os estudos técnicos e manifestações emitidas pelos órgãos competentes.

175. A pretensão deduzida pelo MPF, conforme fartamente comprovado, **funda-se em mera discordância quanto às conclusões técnico-administrativas adotadas no âmbito do licenciamento**, o que não se presta a caracterizar o *fumus boni iuris* necessário à concessão de tutela de urgência, especialmente quando ausente qualquer demonstração de ilegalidade concreta. De igual modo, não se verifica o requisito do *periculum in mora*, uma vez que inexistente risco ambiental atual ou iminente decorrente do Empreendimento, **que sequer teve suas obras iniciadas**, sendo certo que as alegações autorais se fundam em hipóteses abstratas e genéricas, desacompanhadas de demonstração de dano efetivo ou potencial concreto.

176. Ao contrário, a manutenção da liminar enseja *periculum in mora inverso*. A manutenção da liminar paralisa empreendimento regularmente licenciado, mesmo na ausência de qualquer obra iniciada e de dano ambiental comprovado. Ao impor à Companhia restrições desproporcionais ao exercício de atividade regularmente licenciada, com impactos econômicos relevantes e sem qualquer ganho efetivo à proteção ambiental ou aos interesses da coletividade, a liminar ultrapassa os limites da razoabilidade.

177. A suspensão prolongada da LI, portanto, compromete o planejamento empresarial, o cumprimento de obrigações contratuais, o cronograma de execução e os investimentos já realizados, além de gerar significativa insegurança jurídica em razão da perpetuação de controvérsias fundadas em conjecturas abstratas. Tal cenário se mostra ainda mais desproporcional diante do fato de que o licenciamento foi conduzido de forma regular, com a participação e anuência técnica dos órgãos competentes — SEMAM, IPHAN, ICMBio, INEA e IBAMA —, sem que tenha sido identificada qualquer irregularidade apta a justificar a medida extrema de paralisação.

178. Ressalte-se, ainda, que desde a concessão da medida já se passaram mais de onze meses, período ao longo do qual o Empreendimento permaneceu paralisado, gerando prejuízos econômicos substanciais à Companhia, sem que se tenha verificado avanço concreto na discussão que pudesse justificar a manutenção da restrição imposta – como

demonstra o próprio encerramento frustrado da fase conciliatória. Ora, o próprio CPC estabelece, em seu art. 296, que a tutela provisória pode ser revogada ou modificada a qualquer tempo, especialmente quando, como nestes autos, **sobrevêm elementos aptos a infirmar os fundamentos que embasaram sua concessão inicial.**

179. Diante disso, requer-se a reconsideração da decisão liminar, com a consequente revogação integral das medidas deferidas, restabelecendo-se a plena eficácia da LI e autorizando-se o regular prosseguimento do Empreendimento, como medida de rigor.

– VIII – CONCLUSÃO E PEDIDOS

180. Diante de todo o exposto, resta evidenciado que esta demanda se funda em **premissas equivocadas** acerca da regularidade do processo de licenciamento ambiental do Empreendimento, não tendo o MPF logrado êxito em demonstrar ilegalidade, vício procedimental ou risco concreto apto a justificar a intervenção jurisdicional pretendida.

181. Restou demonstrado que **(i)** o licenciamento foi conduzido pelo órgão competente, com observância da legislação aplicável; **(ii)** os estudos ambientais exigíveis foram regularmente apresentados e analisados; **(iii)** os órgãos intervenientes atuaram de forma coordenada e conclusiva; e **(iv)** inexistente qualquer dano ambiental concreto ou ameaça efetiva aos direitos das comunidades envolvidas. Nesses termos, a pretensão autoral revela-se mero inconformismo com o resultado de processo administrativo regularmente conduzido, não se prestando a legitimar a invalidação de atos administrativos válidos, tampouco a imposição de obrigações não previstas no ordenamento jurídico.

182. Diante disso, requer a J. Filgueiras o acolhimento da **preliminar de ausência de interesse de agir**, com a consequente extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

183. Subsidiariamente, no mérito, a Companhia pugna pela **TOTAL IMPROCEDÊNCIA** dos pedidos formulados pelo MPF, com expresse reconhecimento da regularidade do processo de licenciamento ambiental, com a consequente validade da LI e o afastamento de todas as obrigações de fazer e não fazer requeridas pelo MPF, notadamente aquelas relativas à exigência de EIA/RIMA, realização de nova consulta prévia, reabertura de manifestações administrativas e inclusão de condicionantes não previstas pelo órgão licenciador;

184. Ainda, caso a improcedência imediata não seja o entendimento desse MM. Juízo, a J. Filgueiras pugna:

- (i) Pela reconsideração da decisão liminar anteriormente proferida, nos termos do art. 296 do CPC, com a consequente revogação das medidas concedidas, restabelecendo-se a plena eficácia da LI e autorizando-se o regular prosseguimento do licenciamento Empreendimento.
- (ii) Pelo indeferimento do pedido de inversão do ônus da prova, com a aplicação da regra prevista no art. 373 do CPC.
- (iii) Pelo afastamento do pedido de tratamento da demanda como processo estrutural e, consequentemente, da criação de qualquer comitê judicial de monitoramento.

185. Subsidiariamente, caso se entenda pelo acolhimento, ainda que parcial, de qualquer dos pedidos formulados pelo MPF, requer-se, ao menos, que tais providências sejam determinadas sem prejuízo da continuidade do processo de licenciamento ambiental em paralelo, sob a condução do órgão licenciador competente.

186. Isso porque eventual complementação procedimental não justifica a paralisação integral do licenciamento, sobretudo diante da ausência de dano concreto, da regularidade dos atos já praticados e da possibilidade de que eventuais providências adicionais sejam avaliadas e incorporadas no curso regular do procedimento, preservando-se a proporcionalidade, a eficiência administrativa e a segurança jurídica.

187. Por fim, a Companhia pugna pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo/SP para Rio de Janeiro/RJ, 23 de junho de 2026.



Roberta Danelon Leonhardt
OAB/SP nº 173.069



Eliane Cristina Carvalho
OAB/SP nº 163.004

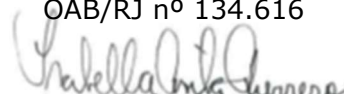
Aline Barreto Philodemos
OAB/SP nº 395.920

Alexandra Bernardini Cantarelli
OAB/SP nº 455.622



Eduardo Perazza de Medeiros
OAB/SP nº 259.697

Vinícius Pereira
OAB/RJ nº 134.616



Isabella Guerrero
OAB/SP nº 390.918



Ana Flávia Ferreira Mársico
OAB/SP nº 423.750