



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

PROCESSO: 1.00437/2026-17

RELATOR: Conselheiro Edvaldo Nilo de Almeida

REQUERENTES: Marcel Van Hattem e Felipe Zortéa Camozzato

REQUERIDO: Ministério Público Federal

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. EXTRAPOLAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DOS LIMITES DO INSTRUMENTO RECOMENDATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NÃO PREVISTAS EM LEI. ATRIBUIÇÃO DE CARÁTER VINCULANTE PELO MPF À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DE COMUNIDADES INDÍGENAS. FUNDAMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES COM BASE EM JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI SEM PRÉVIO PRONUNCIAMENTO JUDICIAL A RESPEITO. RESERVA DE JURISDIÇÃO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DAS ALEGAÇÕES DOS REQUERENTES. RISCO DE DANO DECORRENTE DA POSSÍVEL INVIABILIZAÇÃO OU RETARDO EM EMPREENDIMENTO DE EXPRESSIVO IMPACTO ECONÔMICO E SOCIAL. RISCO DE INSEGURANÇA JURÍDICA. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DAS RECOMENDAÇÕES Nº 134/2025, Nº 137/2025, Nº 5/2026 E Nº 9/2026 ATÉ ULTERIOR DELIBERAÇÃO. REMESSA DE CÓPIA INTEGRAL À CORREGEDORIA NACIONAL PARA



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

AVALIAÇÃO DE EVENTUAIS PROVIDÊNCIAS, NOS TERMOS
DO ART. 18, INCISOS I E IV, DO RICNMP).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

DECISÃO

1. Cuida-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado no âmbito de controle administrativo deste Conselho, no qual se pede, liminarmente, a suspensão das “Recomendações n.º 134/2025, n.º 137/2025, n.º 5/2026 e n.º 9/2026 expedidas pela Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos autos do procedimento administrativo de acompanhamento de política pública (PA-PPB) n.º 1.29.000.006929/2024-54, bem como para impedir que sejam adotadas providências extrajudiciais e judiciais, por seus membros integrantes”.

2. Os Requerentes narram que a “desde abril de 2024, o grupo empresarial CMPC indicou o interesse (...) de capitanear a instalação e a operação do denominado ‘Projeto Natureza’, a ser realizado no Município de Barra do Ribeiro/RS” e que o referido projeto consiste na **instalação de fábrica de celulose kraft, com aporte de investimento de R\$ 27.000.000.000,00 (vinte e sete bilhões de reais), e a geração de 12 (doze) mil empregos diretos** no momento da construção da fábrica e, após a sua instalação, **a manutenção de 2.300 (dois mil e trezentos) postos de trabalhos formais no Município de Barra do Ribeiro/RS.**

3. Aduzem que, após o anúncio público feito entre o grupo empresarial CMPC e o Estado do Rio Grande do Sul, o Ministério Público Federal, ora Requerido (Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul), instaurou o **Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Política Pública (PA-PPB) n.º 1.29.000.006929/2024-54**, para apurar os possíveis impactos relativos à construção da fábrica em relação às Comunidades Mbyá-Guarani.

4. Alegam que “desde outubro de 2025, o Ministério Público Federal tem adotado providências, de forma ativa, para exigir dos órgãos e das entidades públicas e do grupo empresarial CMPC a observância de critérios baseados em interpretações jurídicas controversas”, citando como exemplos a “imposição de um caráter vinculante à consulta livre, prévia e informada de comunidades indígenas até a imposição de obrigações ao grupo empresarial CMPC, para além de previsões normativas da própria Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para a proteção de comunidades indígenas, notadamente a Portaria



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Interministerial n.º 60/2015”. Asseveram que a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul expediu as Recomendações n.º 134/2025¹, n.º 137/2025², n.º 5/2026³ e n.º 9/2026⁴, as quais teriam sido editadas com base em critérios que qualificam como “*controversos*”.

¹ **Recomendação n.º 134/2025** - RESOLVE, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, com fundamento no artigo 5º, inciso III, alínea "e", artigo 6º, inciso VII, alínea "c" e inciso XI, da Lei Complementar n.º 75/93; e nos artigos 127 e 129, inciso V, da Constituição da República, RECOMENDAR à FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS, que

A) ELABORE o Termo de Referência necessário à formalização do Componente Indígena do Plano Básico Ambiental do Estudo de Impacto Ambiental em trâmite perante a Fundação Estadual de Proteção Ambiental sob o n.º 003705-0567/25-9, ou ao menos, de forma incontinenti, oficialize a relação das comunidades indígenas que poderão ser direta ou indiretamente impactadas pelo empreendimento, de modo a que, de posse da informação oficial, seja possível exigir-se o refazimento do EIA/RIMA no ponto negligenciado;

B) GARANTA que sejam efetivamente consideradas todas as formas de posse e ocupação indígenas das áreas de influência direta e indireta do empreendimento, consoante o destacado nesta Recomendação.

² **Recomendação n.º 137/2025** - RESOLVE, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, com fundamento no artigo 5º, inciso III, alínea "e", artigo 6º, inciso VII, alínea "c" e inciso XI, da Lei Complementar n.º 75/93; e nos artigos 127 e 129, inciso V, da Constituição da República, RECOMENDAR à FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE, que: A) AVALIE, por ocasião da apreciação do EIA/RIMA de que trata o procedimento n.º 003705-0567/25-9, a admissão da alternativa locacional proposta, à luz das incongruências citadas acima, e EXIJA do empreendedor que reavalie o tópico alusivo às alternativas técnicas e locais ao empreendimento, sobretudo o disposto no item 4.1.2.6, considerando a totalidade das comunidades indígenas e de pescadores que possam ser impactadas, direta ou indiretamente, pelo empreendimento, sem prejuízo de outras questões pertinentes (riscos ao corpo fluvial, emissões de GEE etc) B) GARANTA que, caso se considere devidamente justificada a alternativa locacional apresentada pelo empreendedor, sejam efetivamente consideradas todas as formas de posse e ocupação indígenas das áreas de influência direta e indireta do empreendimento, e EXIJA do empreendedor que, independentemente do aguardo do Termo de Referência necessário à formalização do Componente Indígena do Plano Básico Ambiental a ser fornecido pelo IPHAN, complemente o EIA/RIMA, de modo a detalhar os impactos incidentes sobre tais comunidades, a fim de que possam ser cumpridos os respectivos protocolos de consulta livre, prévia e informada;

³ **Recomendação n.º 5/2026** - RESOLVE, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, com fundamento no artigo 5º, inciso III, alínea "e", artigo 6º, inciso VII, alínea "c" e inciso XI, da Lei Complementar n.º 75/93; e nos artigos 127 e 129, inciso V, da Constituição da República, RECOMENDAR à UNIÃO, por intermédio do MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS, e à FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS, que A) REALIZEM e COORDENEM o processo de Consulta Prévia, Livre e Informada (CLPI) junto ao Povo Mbyá Guarani e demais comunidades indígenas impactadas pelo "Projeto Natureza" e obras conexas, respeitando rigorosamente seus Protocolos de Consulta e as disposições da Convenção n.169 da OIT; B) APRESENTEM a este órgão ministerial, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, um PLANO DE TRABALHO METODOLÓGICO para a realização da Consulta, construído em conjunto com as lideranças indígenas, contendo o cronograma estimado de reuniões, assembleias e etapas de repasse de informações, respeitando o "tempo indígena" para deliberação; C) GARANTAM que os custos logísticos e operacionais necessários para a realização das reuniões, oitivas e assembleias indígenas sejam integralmente custeados pelo empreendedor (CMPC), sem que isso implique em ingerência da empresa no processo decisório autônomo das comunidades; D) OFICIEM imediatamente o órgão ambiental licenciador (FEPAM) requerendo a SUSPENSÃO do andamento do processo de licenciamento ambiental, bem como de qualquer atividade preparatória no território (como plantio de maciços florestais destinados ao projeto), até que o processo de Consulta Livre, Prévia e Informada seja formalmente concluído, garantindo assim o seu caráter estritamente "prévio"; E) SE ABSTENHAM de validar, para fins de atestado de viabilidade do componente indígena, quaisquer reuniões informais, apresentações de vídeos institucionais ou tratativas meramente indenizatórias realizadas pela empresa que não tenham seguido o rito formal da Consulta Prévia; F) ADOTEM AS CONCLUSÕES DA CONSULTA COMO VINCULANTES para o seu posicionamento institucional no processo de licenciamento ambiental, traduzindo a decisão soberana das



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5. Sustentam, na sequência, que tais Recomendações nº. 134/2025, nº. 137/2025, nº. 5/2026 e nº. 9/2026 padecem de ilegalidade, em razão dos seguintes motivos, em síntese:

a) atribuição indevida de caráter vinculante à consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas, ao tratá-la como condição decisória obrigatória para o licenciamento ambiental, de modo que a eventual discordância das comunidades implicaria, na prática, a inviabilidade do empreendimento. Sustentam que tal interpretação equivale à concessão de verdadeiro poder de veto às comunidades indígenas, hipótese não prevista na Convenção nº 169 da OIT, a qual estabelece que a consulta deve ser realizada com o objetivo de alcançar consenso, e não como requisito vinculante ou impeditivo automático à implementação de atividades econômicas;

comunidades indígenas em ato administrativo formal, de modo que: F.1) Em caso de NÃO CONSENTIMENTO (veto) por parte das comunidades frente aos impactos sinérgicos e irreversíveis aos seus modos de vida, o MPI e a FUNAI emitam Parecer Técnico Conclusivo DESFAVORÁVEL à viabilidade do empreendimento, requerendo ao órgão licenciador o indeferimento das licenças pleiteadas; F.2) Em caso de consentimento condicionado, o MPI e a FUNAI elaborem documento consolidando todas as salvaguardas, reparações e mitigações exigidas pelas comunidades, exigindo formalmente da FEPAM que tais itens constem como CONDICIONANTES VINCULATIVAS E PRÉVIAS no texto de eventual Licença Prévia (LP) ou Licença de Instalação (LI); G) ENCAMINHEM a esta Procuradoria da República, bimestralmente, relatórios circunstanciados sobre o andamento do processo de Consulta, acompanhados das atas de reuniões, permitindo o acompanhamento e a sindicabilidade do processo pelo Ministério Público Federal.

⁴ **Recomendação nº 9/2026** - RESOLVE, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93, com fundamento no artigo 5º, inciso III, alínea "e", artigo 6º, inciso VII, alínea "c" e inciso XI, da Lei Complementar n. 75/93; e nos artigos 127 e 129, inciso V, da Constituição da República, RECOMENDAR à FUNAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (FEPAM), que A) SUSPENDA imediatamente o trâmite do processo de licenciamento ambiental do "Projeto Natureza", bem como de seus componentes associados (porto, infraestrutura logística e expansão florestal atrelada), abstendo-se de emitir Licenças Prévias (LP), de Instalação (LI) ou de Operação (LO) até a efetiva conclusão do processo de Consulta Prévia, Livre e Informada junto ao Povo Mbyá Guarani e demais comunidades tradicionais impactadas; B) SE ABSTENHA de cancelar, validar ou considerar, para fins de atestado de viabilidade ambiental ou aprovação do licenciamento, a mera confecção do "Estudo do Componente Indígena (ECI)", reuniões informais, apresentações institucionais ou tratativas meramente indenizatórias como sucedâneos ou substitutos do processo de Consulta Prévia, Livre e Informada preconizado pela Convenção 169 da OIT; C) CONSIDERE, na análise de viabilidade do empreendimento, os impactos sinérgicos e cumulativos do empreendimento-região (Projeto Natureza), incluindo o passivo ambiental gerado pelo programa "RS+Renda" e a conversão do Bioma Pampa em monoculturas, bem como os riscos hidrodinâmicos nas Bacias Hídricas afetadas; D) TORNE SEM EFEITO quaisquer atos administrativos, licenças ou autorizações prévias já exaradas que tenham permitido intervenções no território ou expansão do maciço florestal do empreendimento sem a devida e antecedente oitiva das comunidades indígenas afetadas;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

b) ampliação indevida do dever de consulta mediante a utilização do critério de área de influência indireta (AII), sem previsão normativa, em afronta à Portaria Interministerial nº 60/2015 (editada pelos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente), a qual estabelece parâmetros para o licenciamento ambiental federal e limita a análise do componente indígena às áreas de influência direta (AID) do empreendimento. Sustentam que, ao exigir a consideração de comunidades situadas em área de influência indireta, inclusive a dezenas de quilômetros do local do projeto, a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul teria criado obrigação não prevista em lei ou em ato normativo válido, ampliando indevidamente o alcance da consulta prévia e violando o princípio da legalidade, segundo o qual apenas a lei pode impor deveres aos administrados;

c) fundamentação das recomendações na suposta inconstitucionalidade da Lei Federal nº 14.876/2024⁵, sem qualquer pronunciamento do Poder Judiciário em controle de constitucionalidade, o que, segundo os Requerentes não cabe ao Ministério Público declarar a inconstitucionalidade de norma com efeitos gerais para fundamentar a imposição de obrigações à Administração e a particulares; e

d) atuação caracterizada, em tese, como abuso de poder por desvio de finalidade, consistente na utilização do instrumento da recomendação para impor interpretação pessoal e ampliar indevidamente exigências não previstas em lei, desconsiderando os elementos fáticos e técnicos, como a consulta já realizada à FUNAI, bem como ao tratar o projeto como “*macroempreendimento*” sem respaldo normativo e interferir na escolha empresarial do local de instalação, em afronta aos princípios da legalidade, da livre iniciativa e da livre concorrência.

6. Em razão disso, postulam, **liminarmente**, a suspensão das “*Recomendações nº. 134/2025, nº. 137/2025, nº. 5/2026 e nº. 9/2026 expedidas pela Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos autos do procedimento administrativo de acompanhamento de*

⁵ Legislação federal que excluiu aprioristicamente a silvicultura do rol de atividades sujeitas a licenciamento, e a hipotética inconstitucionalidade da flexibilização do Zoneamento Ambiental da Silvicultura (ZAS) pelo Estado do Rio Grande do Sul, para o lançamento do programa estadual “RS+Renda”. (<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view>)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

política pública (PA-PPB) n.º 1.29.000.006929/2024-54, bem como para impedir que sejam adotadas providências extrajudiciais e judiciais, por seus membros integrantes”.

7. Quanto ao mérito, requerem a “*confirmação da medida cautelar e o julgamento favorável da presente representação, a fim de que seja decretada a invalidade das Recomendações n.º 134/2025, n.º 137/2025, n.º 5/2026 e n.º 9/2026, assim como expedir determinação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul para que não adote providências extrajudiciais (expedição de recomendações) e judiciais de qualquer ordem, com o intuito de dissuadir a concretização ou de persuadir a não do empreendimento do “Projeto Natureza”, sem base em norma expressa proibitiva ou determinativa prevista nas leis federais vigentes e desconsiderando a noção de que a consulta prévia, livre e informada é um requisito essencial para áreas de influência indireta e com poder de veto”.*

8. Aos 10 de abril de 2026, abriu-se prazo para o Ministério Público Federal apresentar as informações a partir da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul.

9. Devidamente notificado, as informações alegam, em 20 de abril de 2026 (fls. 1.732/1.770), que, em relação à alegação de abuso de direito, a atuação do MPF não se caracteriza como excessiva ou desviada, mas sim como exercício legítimo de suas atribuições constitucionais de defesa da ordem jurídica, do meio ambiente e dos direitos das comunidades indígenas e que as recomendações expedidas possuem natureza orientativa e preventiva, inserindo-se no âmbito da atuação extrajudicial do *Parquet*, sem caráter coercitivo, e que eventual impacto sobre o empreendimento decorre da necessidade de observância das normas ambientais e dos direitos fundamentais envolvidos. Rechaçou, assim, a existência de desvio de finalidade ou de utilização indevida do instrumento recomendatório.

10. Quanto ao licenciamento ambiental, o MPF defende a adoção de **cautelas adicionais no processo de licenciamento**. Sustenta que foram identificadas **lacunas nos estudos ambientais, especialmente no que diz respeito à avaliação dos impactos sobre comunidades indígenas**, razão pela qual as **recomendações buscaram assegurar maior rigor técnico** e a completa instrução do procedimento administrativo.

11. No tocante à área de influência indireta, o Procurador da República afirma que a **análise dos impactos ambientais não deve se restringir apenas à área diretamente**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

afetada pelo empreendimento, sendo necessário considerar também os efeitos indiretos, cumulativos e sinérgicos. Defende que, diante da magnitude do projeto, é legítima a ampliação do escopo de análise para alcançar comunidades potencialmente impactadas, ainda que não localizadas na área de influência direta, de modo a assegurar a efetividade da proteção ambiental e dos direitos das populações tradicionais.

12. Em relação ao alegado poder de veto conferido às comunidades indígenas, sustenta que não houve atribuição de caráter absoluto ou vinculante às manifestações decorrentes da consulta prévia, livre e informada. Argumenta que a **Convenção nº 169 da OIT impõe a realização de consulta com o objetivo de alcançar o consentimento** das comunidades afetadas e que *“segundo as diretrizes consolidadas em Manual de Atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF5, embora a Convenção n.º 169 da OIT não utilize a palavra ‘veto’, ela consagra a impossibilidade de o Estado impor unilateralmente medidas contrárias aos desejos expressos pelos povos interessados”*.

13. Em relação à alegação de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.876/2024 defendida na recomendação, afirma que a atuação ministerial se limitou a analisar os impactos ambientais e os direitos das comunidades indígenas potencialmente afetadas pelo empreendimento, tendo como fundamento a necessidade de observância de parâmetros constitucionais de proteção ao meio ambiente e aos povos tradicionais, sem que isso represente declaração de inconstitucionalidade.

É o relatório. Passo à decisão.

14. O art. 43, inciso VIII, do Regimento Interno do CNMP⁶, estabelece que compete ao Relator *“conceder medida liminar ou cautelar, presentes relevantes fundamentos jurídicos e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação”*.

15. Já o art. 300 do Código de Processo Civil⁷ dispõe que a concessão da tutela de urgência demanda o preenchimento de dois requisitos: a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*); e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), ambos

⁶ Art. 43. Compete ao Relator:

VIII – conceder medida liminar ou cautelar, presentes relevantes fundamentos jurídicos e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

⁷ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

apreciados em sede de cognição sumária.

16. Quanto ao pedido de liminar, os Requerentes pretendem que o CNMP suspenda as “*Recomendações n.º 134/2025, n.º 137/2025, n.º 5/2026 e n.º 9/2026 expedidas pela Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos autos do procedimento administrativo de acompanhamento de política pública (PA-PPB) n.º 1.29.000.006929/2024-54, bem como para impedir que sejam adotadas providências extrajudiciais e judiciais, por seus membros integrantes*”.

17. Há, no presente caso, sérios indícios de **erros grosseiros**, na medida em que as recomendações impugnadas (*Recomendações n.º 134/2025, n.º 137/2025, n.º 5/2026 e n.º 9/2026*) podem realmente ter se afastado, ainda que parcialmente, dos limites jurídicos estabelecidos na Resolução CNMP n.º 164/2017.

18. O art. 1.º da Resolução CNMP n.º 164/2017 é bastante claro ao dispor que a recomendação possui natureza eminentemente **persuasiva, desprovida de caráter coercitivo ou vinculante, destinando-se apenas a orientar a atuação** dos destinatários à luz do ordenamento jurídico, *in verbis*:

“Art. 1.º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.”

19. No presente caso, a partir da análise das Recomendações n.º 134/2025 (fls.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

27/41), nº 137/2025 (fls. 44/64), nº 5/2026 (fls. 67/85) e nº 9/2026 (fls. 86/102), verificam-se algumas determinações que se mostram manifestamente incompatíveis com a natureza jurídica do instrumento recomendatório, tais como **(a)** a atribuição de caráter vinculante à consulta dirigida às comunidades indígenas; **(b)** a desconsideração da presunção de constitucionalidade de leis e atos normativos; e, ainda, **(c)** a desconstituição de atos administrativos regularmente emanados por entes dotados de autonomia.

20. Registre-se, para fins de adequada delimitação dos atos impugnados, que as Recomendações nº 5/2026 e nº 9/2026 foram subscritas exclusivamente pelo Procurador da República Ricardo Gralha Massia, ao passo que as Recomendações nº 134/2025 e nº 137/2025 foram subscritas conjuntamente por ele e pela Procuradora da República Flávia Rigo Nóbrega.

21. **Passa-se ao exame dos pontos sensíveis identificados nas recomendações ora impugnadas.**

a. Atribuição de caráter vinculante à consulta dirigida às comunidades indígenas:

24. *Ab initio*, ainda que o Membro tenha afirmado que as recomendações possuem natureza meramente orientativa e visam a assegurar a adequada proteção ao meio ambiente e aos direitos das comunidades indígenas, tal alegação não se sustenta nem de longe diante do teor concreto dos comandos expedidos. Ora, as **Recomendações nº 5/2026 e nº 9/2026** não se limitam à formulação de diretrizes ou advertências institucionais, mas impõem obrigações específicas, inclusive com determinação de suspensão de processos administrativos, atribuição de efeitos vinculantes a consultas e invalidação de atos administrativos.

25. Tal circunstância demonstra, ao menos em análise preliminar, que a atuação ministerial ultrapassou pontualmente o caráter persuasivo próprio do instrumento, aproximando-se de verdadeira atuação coercitiva, em desconformidade com o disposto na Resolução CNMP nº 164/2017 e, ainda, feriu de morte a reserva de administração dos órgãos legais competentes.

26. Destaca-se que o princípio constitucional da reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), impede a ingerência do Ministério Público em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

do Poder Executivo, órgão técnico responsável.

27. O MPF, em tais matérias, não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Não cabe, desse modo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por meio de atos de Recomendação ministerial, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática, quando efetivada, subverte a elevada função ministerial, desrespeita o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição e importa em atuação *ultra vires* do Ministério Público, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

28. Nas **Recomendações nº. 5/2026 e 9/2026**, o Procurador da República Ricardo Gralha Massia estabeleceu que a FUNAI e a FEPAM devem adotar “*AS CONCLUSÕES DA CONSULTA COMO VINCULANTES*” para o seu posicionamento institucional, no processo de licenciamento ambiental. Observe-se o teor da cláusula:

“F) ADOTEM AS CONCLUSÕES DA CONSULTA COMO VINCULANTES para o seu posicionamento institucional no processo de licenciamento ambiental, traduzindo a decisão soberana das comunidades indígenas em ato administrativo formal, de modo que: F.1) Em caso de NÃO CONSENTIMENTO (veto) por parte das comunidades frente aos impactos sinérgicos e irreversíveis aos seus modos de vida, o MPI e a FUNAI emitam Parecer Técnico Conclusivo DESFAVORÁVEL à viabilidade do empreendimento, requerendo ao órgão licenciador o indeferimento das licenças pleiteadas; F.2) Em caso de consentimento condicionado, o MPI e a FUNAI elaborem documento consolidando todas as salvaguardas, reparações e mitigações exigidas pelas comunidades, exigindo formalmente da FEPAM que tais itens constem como CONDICIONANTES VINCULATIVAS E PRÉVIAS no texto de eventual Licença Prévia (LP) ou Licença de Instalação (LI);”.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

29. Pontualmente, o exame dos autos revela que as Recomendações impugnadas avançaram para a imposição de condicionantes concretas, com aptidão para influenciar diretamente o resultado do processo administrativo de licenciamento, em aparente tensão com o caráter não coercitivo e não vinculante que deve reger tais atos, conforme dispõe o art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNMP nº 164/2017⁸.

30. Logo, por ora, ainda que em um juízo preliminar, nota-se que as recomendações se inclinam para a desconformidade com o disposto nos arts. 1º e 2º, inciso VIII, da Resolução CNMP nº 164/2017⁹, **na medida em que atribuem caráter vinculante às consultas dirigidas às comunidades indígenas.**

31. Tal cláusula se revela juridicamente incompatível com o regime aplicável à consulta prévia, livre e informada previsto na Convenção nº 169 da OIT, a qual não confere natureza decisória ou vinculante ao instituto, limitando-se a estabelecer um dever procedimental de diálogo e participação, voltado à busca do consenso, e não à atribuição de poder de veto às comunidades consultadas.

32. A determinação adotada nas recomendações, ao conferir às consultas caráter vinculante, desborda dos limites jurídicos reconhecidos pelo CNMP no âmbito da Resolução

⁸ Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

⁹ Art. 2º A recomendação rege-se, entre outros, pelos seguintes princípios:

I – motivação;

II – formalidade e solenidade;

III – celeridade e implementação tempestiva das medidas recomendadas;

IV – publicidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e legalidade;

V – máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas;

VI – garantia de acesso à justiça;

VII – máxima utilidade e efetividade;

VIII – caráter não-vinculativo das medidas recomendadas;

IX – caráter preventivo ou corretivo;

X – resolutividade;

XI – segurança jurídica;

XII - a ponderação e a proporcionalidade nos casos de tensão entre direitos fundamentais.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CNMP nº 164/2017. Trata-se, portanto, de construção hermenêutica aberrante que cria obrigação não prevista em lei, em afronta ao princípio da legalidade e à própria sistemática do licenciamento ambiental.

33. Ademais, ao impor que órgãos técnicos como a FUNAI e a FEMPA adotem, de forma vinculante, o resultado das consultas, as Recomendações acabam por suprimir a competência institucional dessas entidades para proceder à análise técnica e ao juízo administrativo próprio, interferindo indevidamente em suas atribuições legais.

34. Registre-se que, **conforme sustentado pelos Requerentes, o empreendimento será implementado em propriedade privada, sem a presença de comunidades indígenas na área diretamente afetada, circunstância que, ao menos em juízo preliminar, suscita dúvida quanto à efetiva necessidade das consultas determinadas nas Recomendações nº 5/2026 e nº 9/2026.**

35. Referido contexto pode indicar, em tese, afronta ao princípio da máxima utilidade e efetividade das recomendações, previsto no art. 2º, inciso VII, da Resolução CNMP nº 164/2017, na medida em que a imposição de providências dissociadas da realidade fática compromete a adequação e a finalidade do instrumento recomendatório.

36. Tal circunstância reforça o entendimento, em sede de cognição sumária, de que a atuação ministerial extrapolou os limites do instrumento recomendatório, ao impor diretriz de caráter obrigatório sem respaldo normativo adequado.

b. Desconsideração da presunção de constitucionalidade de leis e atos normativos:

37. Em relação à desconsideração da presunção de constitucionalidade das normas legais, cumpre destacar, desde logo, que a análise das **Recomendações nº 5/2026 (fls. 67/85) e nº 9/2026 (fls. 86/103)** revela a adoção de premissas que, em juízo preliminar, **indicam a existência de verdadeiro exame de constitucionalidade** em relação à Lei Federal nº 14.876/2024 e a atos normativos correlatos.

38. Para melhor evidenciar tal circunstância, mostra-se pertinente a transcrição de **trechos específicos** das referidas recomendações, nos quais se observa, de forma mais clara,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

a construção argumentativa adotada e os fundamentos utilizados para justificar a imposição de condicionantes que se afastam do regime jurídico vigente.

CONSIDERANDO que a superveniência da Lei Federal n. 14.876/2024, ao tentar excluir aprioristicamente a silvicultura do rol de atividades sujeitas a licenciamento, afronta de maneira direta o art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, que exige o estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, pressuposto indissociável das monoculturas exóticas em larga escala;

Texto extraído da Recomendação nº 5/2026

CONSIDERANDO que a superveniência da Lei Federal n. 14.876/2024, ao tentar excluir aprioristicamente a silvicultura do rol de atividades sujeitas a licenciamento, afronta de maneira direta o art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, que exige o estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, pressuposto indissociável das monoculturas exóticas em larga escala;

Texto extraído da Recomendação nº 9/2026

39. Verifica-se, desde já, que as **Recomendações nº 5/2026 e nº 9/2026** foram estruturadas a partir de premissas jurídicas que implicam, na prática, a desconsideração da validade e da eficácia de diplomas normativos regularmente editados e em pleno vigor, notadamente a Lei nº 14.876/2024 e atos normativos correlatos no âmbito estadual.

40. O Procurador da República que expediu as **Recomendações nº 5/2026 e nº 9/2026**, ao considerar inconstitucional a Lei nº 14.876/2024, desconsiderou a presunção de constitucionalidade de que são dotadas todas as leis e, ao ignorar este fato, impôs exigências incompatíveis com a Resolução CNMP nº 164/2017.

41. Sabe-se que as leis federais e atos normativos somente podem ter sua eficácia afastada após declaração formal de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, inexistente no caso, ou, nos casos concretos (*incidenter tantum*), mediante reconhecimento judicial. Até então, impõe-se a observância pelos agentes públicos, sendo juridicamente



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

inadequada a negativa de aplicação normativa sob juízo individual (não judicial) de incompatibilidade constitucional.

42. É notório que não há declaração expressa de inconstitucionalidade da Lei nº 14.876/2024 e o conteúdo das recomendações demonstra inequívoca recusa em aplicar a legislação vigente, substituindo-a por critérios próprios formulados no âmbito da atuação ministerial.

43. Aqui, novamente, há um problema jurídico gravíssimo que é a reserva de jurisdição ou cláusula constitucional de reserva jurisdicional, isto é, determinadas matérias pertencentes ao núcleo essencial de direitos fundamentais que só devem ser decididas pelo Poder Judiciário. Por sua vez, a Recomendação é um instrumento extrajudicial de persuasão, sem força vinculante direta, não podendo derrogar a competência constitucional do Parlamento e afastar em caráter puramente administrativo a eficácia de normas jurídicas sem declaração formal de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário. Logo, a atuação do Ministério Público deve buscar sempre o equilíbrio, utilizando-se da recomendação como forma mais célere e persuasiva de garantir direitos e, quando a medida envolve a reserva de jurisdição, buscar a tutela judicial efetiva.

44. Destarte, ainda que não haja proclamação formal de invalidade da norma, o que se observa é a adoção de premissas que desconsideram sua aplicabilidade no caso concreto, substituindo o regime jurídico vigente por construções interpretativas próprias, com imposição de obrigações incompatíveis com a legislação em vigor. Tal proceder, na prática, equivale à negativa de eficácia da norma legal, sem a devida imposição judicial, o que afronta a presunção de constitucionalidade das leis e revela, ao menos em análise sumária, indevida incursão em matéria reservada ao Poder Judiciário, reforçando os indícios de extrapolação dos limites da atuação ministerial.

45. Com efeito, a presunção de constitucionalidade das leis impõe que os atos normativos regularmente editados sejam observados por todos os agentes públicos enquanto não afastados por decisão judicial competente.

46. No presente caso, verificou-se que a atuação da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul ignorou a presunção de constitucionalidade e condicionou a eficácia da norma à adesão a interpretações jurídicas próprias, comprometendo a segurança



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

jurídica, sobretudo quando se traduz na imposição de obrigações que contrariam diretamente o regime legal vigente.

47. Registre-se, ademais, que, ao fundamentar a imposição de deveres e restrições administrativas em entendimento que desconsidera a validade de normas legais, as Recomendações objeto do presente PCA acabam por assumir feição de controle de constitucionalidade com efeitos gerais, interferindo diretamente na atuação da Administração Pública e de particulares.

48. Nesse contexto, constata-se que as Recomendações impugnadas (*Recomendações n.º 134/2025, n.º 137/2025, n.º 5/2026 e n.º 9/2026*), ao desconsiderarem a legislação vigente e estruturarem comandos incompatíveis com o ordenamento jurídico positivo, operam, na prática, como se houvesse declaração de inconstitucionalidade das normas aplicáveis, sem que tenha havido o devido pronunciamento judicial. Tal atuação, em juízo sumário, revela-se incompatível com os princípios da legalidade e da separação de poderes, reforçando os indícios de irregularidade já apontados nos autos.

49. A mencionada circunstância evidencia, em análise preliminar, a possível extrapolação dos limites do instrumento recomendatório, notadamente o princípio da segurança jurídica, cuja observância é obrigatória, nos termos do art. 2º, inciso XI, da Resolução CNMP n.º 164/2017.

c. Desconstituição de atos administrativos regularmente emanados por entes dotados de autonomia:

50. No âmbito da **Recomendação n.º 9/2026**, verifica-se que o Procurador da República estabeleceu a seguinte cláusula destinada à Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), *in verbis*:

D) TORNE SEM EFEITO quaisquer atos administrativos, licenças ou autorizações prévias já exaradas que tenham permitido intervenções no território ou expansão do mato florestal do empreendimento sem a devida e antecedente oitiva das comunidades indígenas afetadas;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

51. A leitura do comando acima evidencia, de plano, a gravidade da medida recomendada, na medida em que se pretende atribuir à FEPAM o dever de desconstituir, de forma ampla e genérica, atos administrativos regularmente praticados no exercício de sua competência legal.

52. Trata-se de determinação que não se limita à orientação institucional, mas que veicula verdadeiro comando de invalidação de atos administrativos, com efeitos concretos e imediatos, o que se mostra incompatível com a natureza jurídica do instrumento recomendatório, conforme delineada pela Resolução CNMP nº 164/2017.

53. Importante lembrar que, nos termos do art. 1º da Resolução CNMP nº 164/2017, as recomendações são instrumentos que têm como objetivo “*persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição*”.

54. No presente ponto, **a Recomendação nº 9/2026 demonstra estar sendo utilizada não como instrumento de persuasão, mas, sim, como ferramenta pura de coação.**

55. Invade-se o poder de autotutela da Administração Pública para adentrar no mérito do ato administrativo e dizer, pela via da recomendação ministerial, mas com autoridade e coerção de verdadeira decisão judicial, que quaisquer atos administrativos porventura editados a respeito de eventuais “*intervenções no território ou expansão do maciço florestal do empreendimento sem a devida e antecedente oitiva das comunidades indígenas*”, devem ser revogados ou anulados.

56. Com efeito, a desconstituição de atos administrativos demanda a observância de requisitos legais específicos, inclusive quanto à competência, motivação e, em determinados casos, à necessidade de provocação do Poder Judiciário. **Não cabe ao Ministério Público, pela via do instrumento recomendatório, substituir-se à Administração Pública ou ao Poder Judiciário para determinar, de forma genérica, a invalidação de atos já consolidados, sobretudo quando inexistente decisão judicial que reconheça eventual ilegalidade ou nulidade.**

57. A despeito disso, a determinação de tornar sem efeito licenças e autorizações previamente concedidas gera evidente insegurança jurídica, em ofensa ao disposto no art. 2º,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

inciso XI, da Resolução CNMP nº 164/2017, na medida em que atinge situações já consolidadas e potencialmente amparadas pela presunção de legitimidade dos atos administrativos. A adoção de medida desta natureza, sem o devido processo legal e sem análise individualizada de cada ato, pode acarretar prejuízos significativos não apenas à Administração Pública, mas também aos particulares que confiaram na validade dos atos estatais.

58. Nesse contexto, a cláusula constante da Recomendação nº 9/2026, revela, em juízo sumário, possível aberração jurídica, porquanto extrapola de forma manifesta os limites do instrumento recomendatório, **convertendo-o em mecanismo de imposição** coercitiva e de invalidação generalizada de atos administrativos. Referida atuação, além de desbordar das atribuições institucionais do Ministério Público, evidencia indícios de erro grosseiro, na medida em que desconsidera princípios basilares do direito administrativo, como a legalidade, a segurança jurídica e a separação de poderes.

59. Além disso, os Requerentes narram que as “*Recomendações n.º 134/2025, n.º 137/2025, n.º 5/2026 e n.º 9/2026 fixam o entendimento de que o grupo empresarial CMPC estaria atuando à margem da legalidade, por não observar o direito dos povos indígenas afetados pelo empreendimento*”.

60. Após examinar sumariamente as recomendações, depreende-se que o entendimento adotado pelos Membros do MPF parte da premissa de que o denominado “Projeto Natureza” estaria sendo conduzido à margem da legalidade, especialmente por suposta inobservância do direito das comunidades indígenas à consulta prévia, livre e informada.

61. Por outro lado, os Requerentes afirmam que o grupo empresarial adotou as providências exigidas pelo ordenamento jurídico, tendo inclusive formalizado **consulta** à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) acerca da necessidade de realização de consulta prévia, circunstância reconhecida nas próprias Recomendações.

62. Nesse contexto, a análise preliminar dos elementos constantes dos autos revela a existência de indícios de que a atuação da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul pode ter extrapolado os limites de sua função institucional, ao imputar irregularidade não evidenciada de forma inequívoca, adotar construções jurídicas não amparadas no ordenamento vigente e interferir em decisões típicas da esfera administrativa e econômica.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

63. Dessa forma, considerando os fundamentos até aqui expendidos são reveladores da verossimilhança das alegações, resta caracterizado o *fumus boni iuris* necessário para o deferimento da medida cautelar postulada.

64. O perigo de dano, por sua vez, consubstancia-se no risco concreto de que a manutenção das Recomendações nº 134/2025, nº 137/2025, nº 5/2026 e nº 9/2026, por terem pronta exigibilidade, produza efeitos imediatos no processo de licenciamento e na viabilidade do empreendimento “*Projeto Natureza*”, gerando insegurança jurídica e potencial prejuízo de difícil reparação, circunstâncias que justificam a intervenção cautelar desta Relatoria (*periculum in mora*).

65. Ademais, com o que consta dos autos até aqui, vislumbra-se que o prejuízo econômico e social poderá ser extremamente significativo. O embargo ao referido empreendimento, ora pretendido pelo MPF (via recomendação), consiste na paralisação da instalação de fábrica cujo aporte de investimento é de R\$ 27.000.000.000,00 (vinte e sete bilhões de reais), o que poderá gerar 12 (doze) mil empregos diretos no momento da construção da fábrica e, após a respectiva instalação, a manutenção de 2.300 (dois mil e trezentos) postos de trabalhos formais no Município de Barra do Ribeiro/RS.

66. Verifica-se que a manutenção dos efeitos dos atos ora impugnados é apta a produzir consequências imediatas e relevantes sobre a continuidade do empreendimento em questão, podendo ensejar sua indevida paralisação ou inviabilização. Tal cenário revela risco concreto de prejuízos econômicos, administrativos e contratuais de difícil ou incerta reparação, sobretudo diante da magnitude do investimento envolvido e da aptidão das recomendações para influenciar a atuação dos órgãos responsáveis pelo licenciamento e dos agentes econômicos diretamente interessados.

67. De acordo com os Parlamentares Requerentes, o empreendimento denominado “*Projeto Natureza*” possui elevada relevância econômica e social para o Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de iniciativa de grande porte, com significativa capacidade de geração de empregos e de dinamização econômica do Município de Barra do Ribeiro/RS e de toda a região vizinha, sendo apta, em tese, a contribuir para o fortalecimento da atividade produtiva e para a promoção do desenvolvimento regional.

68. Diz o Governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, em 20 de janeiro de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2026, *in verbis*:

O Presidente da República vem aqui, a Rio Grande, para celebrar a assinatura da concessão deste espaço aqui no Terminal Público do Porto de Rio Grande, de um investimento de um bilhão e meio de reais, **que está dentro do grande investimento, o maior da história do Rio Grande do Sul, que nós conquistamos, que é a nova planta de celulose da CMPC. No total serão 27 bilhões de reais, uma nova planta lá em Barra do Ribeiro e também investimentos aqui no Porto de Rio Grande, no Porto de Pelotas e também no Terminal Portuário da CMPC lá em Barra do Ribeiro, que no total chegam a três bilhões de reais só nesses terminais portuários.** Aqui, que tem uma imagem, mostra todo esse novo uso dessa área, que ficou totalmente parada, sem uso, desde 2014, quando infelizmente acabou naufragando, acabou colapsando aquele projeto de um estaleiro da indústria naval em 2014, com tudo o que a gente viu acontecer, infelizmente, dos escândalos que envolveram grandes empresas dessa área naval aqui no Brasil. **O Porto, infelizmente, viu essa área ficar totalmente inutilizada, mas agora vai se transformar nesse espaço para transporte de celulose, que vai ter cerca de 2 mil empregos aqui e outros 6 mil novos empregos lá em Barra do Ribeiro, com essa nova planta de celulose. Então, o Rio Grande do Sul garantiu o maior investimento da sua história, a partir de muitas ações coordenadas, nós trabalhamos muito junto ao Governo Federal para conseguir essas liberações, esses contratos, essas concessões, a gente agradece também o esforço aqui do Governo Federal** e fizemos a nossa parte, fizemos a nossa lição de casa do Governo do Estado, com incentivos, com o novo zoneamento da silvicultura, que expandiu a possibilidade de uso de áreas para plantação de pinos e eucaliptos e que deram as condições para que esse projeto se tornasse uma realidade nos próximos anos, a gente vai ver uma grande transformação na nossa economia a partir desse projeto (Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/DTvrP5WEfqI/?igsh=MTVzYmNtYjg4NzZncw==>, Acesso em 24.04.2026).

69. Portanto, a manutenção dos efeitos das Recomendações nº 134/2025, nº 137/2025, nº 5/2026 e nº 9/2026 revela-se potencialmente apta a introduzir entraves concretos à continuidade do empreendimento e a acarretar prejuízos ao interesse público da região.

70. Cumpre destacar que este Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, **em diversas hipóteses análogas, já concedeu tutela de urgência para suspender os efeitos de recomendações quando presentes indícios de extrapolação dos limites** do instrumento recomendatório e risco de dano de difícil reparação, observe-se:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. RECOMENDAÇÃO 01/2022. MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS/BA. RESOLUÇÃO DE CONTRATOS COM SOCIEDADES DE ADVOGADOS QUE PRESTAM SERVIÇOS AO ENTE MUNICIPAL. REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR CONFIGURADOS. NECESSIDADE DE POSTERIOR CONCILIAÇÃO. DEFERIMENTO”. (Procedimento de Controle Administrativo 1.00065/2022-31. Relator: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr. Data da decisão: 15/02/2025)

“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO AMAZONAS. RECOMENDAÇÃO LEGAL Nº 01/2024. MECANISMOS DE CRÉDITO DE CARBONO. LIMINAR VINDICADA PARA SUSPENSÃO DO ATO RECOMENDATÓRIO E DOS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS QUE LHES DERAM ORIGEM OU QUE DELE TENHAM SIDO ORIGINADOS, ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DO PROCEDIMENTO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA”. (Procedimento de Controle Administrativo 1.01023/2024-31. Relator: Conselheiro Paulo Cesar dos Passos. Data da decisão: 23/09/2024)

“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO NO QUAL SE REQUER A DESCONSTITUIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES E NOTIFICAÇÕES EXPEDIDAS POR MEMBRO DO MPF. MANEJO IRREGULAR E EXCESSIVO DO INSTITUTO DA RECOMENDAÇÃO. DESLEALDADE PROCESSUAL CARACTERIZADA. INDEPENDÊNCIA



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

FUNCIONAL. ATUAÇÃO CAUTELAR DO CNMP NO CONTROLE DO CUMPRIMENTO DOS DEVERES FUNCIONAIS DE SEUS MEMBROS. LIMINAR SATISFATIVA. RECOMENDAÇÕES QUE PERDERAM O SEU ALCANCE.

1. Procedimento de Controle Administrativo em face de atos praticados por membro do Ministério Público Federal consistentes na expedição de recomendações e notificações abusivas.

2. Impossibilidade de manejo excessivo e/ou abusivo do instituto da recomendação. Deslealdade e má-fé processual, in casu, por parte do membro ministerial. (...)

5. O Conselho Nacional do Ministério Público deve adotar as providências cautelares necessárias para afastar medidas abusivas cometidas por seus membros, evitando, assim, os seus possíveis resultados deletérios aos jurisdicionados.

6. Atuação do Conselho Nacional do Ministério Público no estrito controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, especificamente quando a atuação finalística desbordar dos parâmetros disciplinares.

7. O princípio da independência funcional não é absoluto, devendo haver limites para a sua aplicação e, havendo excessos por parte dos agentes ministeriais, devem ser responsabilizados em razão do exercício irregular da função que lhes são confiadas, respondendo, não apenas nas esferas cível e penal, mas também sob a ótica disciplinar”.

(CNMP - PCA n.º 0.00.000.001337/2013-67. Rel. Conselheiro Antônio Pereira Duarte.)

“DECISÃO LIMINAR

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado a partir de petição do Estado da Bahia, por intermédio do procurador geral do estado e do procurador do estado Ruy Sérgio Deiró, contra



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

recomendação baixada pela promotora de justiça da 6ª Promotoria de Justiça de Paulo Afonso, Milane de Vasconcelos Caldeira Tavares. (...) Dessa forma, estando os atos praticados pelo Ministério Público em consonância com a legislação de regência, não haverá razão para interferências deste CNMP, do contrário, poderá sim este órgão fiscalizador determinar que o Ministério Público se adeque às determinações legais. Ou seja, o princípio da autonomia ou independência do Ministério Público não pode extrapolar os limites legais, sob pena de incorrer em abuso do poder e, por consequência, estar sujeito ao controle deste CNMP. (...)

No que se refere à recomendação, instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, importa registrar que apesar de não ter força coercitiva, pode sim ter razoável interferência na conduta da sociedade, a depender das circunstâncias e da forma como expressa a recomendação. Ressalto ainda que o objetivo da recomendação é conformar a conduta do agente público com as determinações legais e constitucionais, porém, na presente hipótese, a promotora de justiça requerida fez mau uso desse instrumento, já que extrapolou os limites de sua atribuição institucional, impondo orientações descabidas acerca de tema de extrema gravidade, a respeito do qual não possui conhecimento técnico. A título de exemplo, a aplicação imediata do isolamento vertical para retomada das atividades regulares, o imediato restauro das atividades comerciais formais e de feira livre, o imediato restauro das atividades de lotéricas e cultos religiosos (conforme transcrição abaixo). (...)

Pelo exposto, fundamentada no art. 126, parágrafo único, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, determino, liminarmente, de ofício, a imediata suspensão da execução da Recomendação n.º 003/2020 (PA N. 705.9.49037/2020), expedida pela promotora de justiça Milane de Vasconcelos Caldeira Tavares.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(destacamos)” (CNMP - PCA nº 1.00214/2020-46, Rel. Cons. Fernanda Marinela de Sousa Santos).

“PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. RECOMENDAÇÃO. RESOLUÇÃO CNMP Nº 164/2017. APARENTE EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES REGULAMENTARES. AFIRMAÇÃO DE QUE O NÃO ATENDIMENTO À RECOMENDAÇÃO IMPLICA RECONHECIMENTO DE DOLO EM IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 43, VIII, E ART. 126 DO RICNMP. DEFERIMENTO DA LIMINAR. SUSPENSÃO DA RECOMENDAÇÃO E DE MEDIDAS JUDICIAIS OU EXTRAJUDICIAIS DELA DECORRENTES”. (Pedido de Providências 1.01221/2022-36. Relator: Conselheiro Engels Augusto Muniz. Data da decisão: 19/12/2022)

71. Dessa forma, ao menos em sede de cognição sumária, especialmente quanto aos fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram a expedição das Recomendações impugnadas, mostra-se necessária a suspensão provisória de sua eficácia.

72. Tal medida se impõe como forma de resguardar a utilidade do provimento final e evitar a produção de efeitos potencialmente gravosos ou de difícil reversão, sem prejuízo de ulterior reavaliação da matéria à luz das informações a serem apresentadas pela autoridade requerida.

73. Para além das possíveis irregularidades atinentes aos expedientes editados pelos Procuradores da República Flávia Rigo Nóbrega e Ricardo Gralha Massia, os quais são objeto do presente PCA, é necessário dar conhecimento formal à Corregedoria Nacional acerca dos fatos aqui tratados, considerando a presença de indícios de possível extrapolação dos limites da atuação funcional por parte dos referidos Membros do MPF, os quais são signatários das Recomendações impugnadas.

74. Ressalte-se que tal providência não implica qualquer juízo acerca da



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

responsabilidade disciplinar, mas se justifica como medida de cautela institucional, a fim de permitir a apuração adequada dos fatos sob a ótica disciplinar e fiscalizatória da conduta funcional, especialmente no que se refere à eventual inobservância do dever previsto no art. 236, inciso IX, da Lei Complementar nº 75/1993¹⁰.

75. Além disso, necessário observar que referido encaminhamento de cópia destes autos à Corregedoria Nacional não interfere na regular tramitação do presente PCA, o qual seguirá seu curso nos termos regimentais.

76. Ante o exposto, **DEFERE-SE** a tutela de urgência postulada, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil e art. 43, inciso VIII, do Regimento Interno do CNMP, para determinar a imediata suspensão dos efeitos das *Recomendações nº 134/2025, nº 137/2025, nº 5/2026 e nº 9/2026*, expedidas pela Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, nos autos do PA-PPB nº 1.29.000.006929/2024-54, até ulterior deliberação neste Procedimento de Controle Administrativo.

77. Na sequência, em cumprimento ao disposto no art. 126 do Regimento Interno do CNMP¹¹, **notifique-se** a Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul para que tomem ciência da presente decisão e para que, querendo, apresente as informações complementares pertinentes, no prazo regimental de até 15 (quinze) dias úteis.

78. Em seguida, **determina-se** a remessa de cópia dos presentes autos à Corregedoria Nacional para a adoção das providências que reputar pertinentes, a exemplo da eventual inobservância de dever funcional previsto no art. 236, inciso IX, da Lei Complementar nº 75/1993¹² e outros.

Cumpra-se. Intimem-se.

¹⁰ “Art. 236. O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

[...]

IX - desempenhar com zelo e probidade as suas funções;”

¹¹ Art. 126. O Relator requisitará informações dos requeridos no prazo de 15 (quinze) dias úteis, podendo determinar a publicação de edital para notificação dos interessados.

¹² “Art. 236. O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

[...]

IX - desempenhar com zelo e probidade as suas funções;”



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Brasília/DF, *[data da assinatura eletrônica]*

(assinado eletronicamente)

EDVALDO NILO
Conselheiro Relator