

611  
J

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE  
REQUERENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA  
PROCURADOR : ADRIANA MAIA VENTURINI  
REQUERIDO : JUÍZO FEDERAL DA 2ª VARA - MT  
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADOR : FELICIO PONTES JUNIOR

## DECISÃO

1. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama requer a suspensão de liminar, de 26/03/2012, deferida pelo juízo federal da 2ª Vara – MT, nos autos da Ação Civil Pública 0003947-44.2012.4.01.3600/MT, nos seguintes termos (cf. peça de fls. 165-188):

(...)

Entendo assistir razão aos autores quando reputam necessária a concessão de liminar, em vista da presença de seus requisitos autorizadores, para suspender imediatamente o licenciamento da UHE Teles Pires e de qualquer obra tendente a implementar o empreendimento, em particular as detonações de rochas naturais das corredeiras do Salto Sete Quedas, até o julgamento de mérito da presente ação, sob pena de multa.

Com efeito, a plausibilidade do direito invocado é manifesta, como se depreende da leitura da fundamentação acima desenvolvida. O princípio da precaução (artigo 15 da Declaração do Rio de 1992, a Convenção da Diversidade Biológica e Convenção sobre a Mudança do Clima), com efeito, recomenda a paralisação imediata da implementação do empreendimento.

O *periculum in mora* se encontra plenamente caracterizado tendo em vista a irreversibilidade dos impactos da obra sobre os povos indígenas e seus territórios. Além disso, já estão ocorrendo detonações de rochas naturais das corredeiras do Salto Sete Quedas (fl. 25), o que expõe a risco de destruição do patrimônio sagrado indígena. Por outro lado, é certo que a suspensão da construção da UHE Teles Pires não gerará “apagão” energético no Brasil, até porque há diversas outras UHE em construção (inclusive na mesma bacia hidrográfica) e também porque talvez seja realmente o caso de se considerar com mais seriedade outras alternativas energéticas que acarretem menor custo ambiental, social e cultural do que as hidrelétricas e termelétricas.

## DECIDO

Ante o exposto, e nos termos da fundamentação desenvolvida, **declaro inválida a Licença de Instalação nº 818/2011**, porquanto emitida em violação ao artigo 19, da Resolução Conama nº 237/97, ao artigo 231, § 3º, da Constituição da República de 1988, bem como aos artigos 6º e 7º da Convenção 169 da OIT, e **CONCEDO A MEDIDA LIMINAR PLEITEADA PARA, IMEDIATAMENTE, SUSPENDER O LICENCIAMENTO DA UHE TELES PIRES e, em consequência, SUSPENDER TODAS AS OBRAS TENDENTES A IMPLEMENTÁ-LA**, em especial as detonações de rochas



612  
J

naturais que vêm ocorrendo na região do Salto Sete Quedas, até o julgamento de mérito da presente ação.

Fixo multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo eventual descumprimento desta decisão.

A fim de garantir aos cidadãos seu direito à informação e à formação de opinião quanto a esta decisão, determino à Secretaria do Juízo que encaminhe cópia da presente decisão à Assessoria de Comunicação Social para que se proceda a sua divulgação na imprensa local.

2. Extrai-se dos autos que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública com o objetivo de obter a suspensão imediata do licenciamento da UHE Teles Pires e de qualquer obra visando o empreendimento, até que o Congresso Nacional realize consulta livre, prévia e informada, aos povos indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaka, afetados pelo empreendimento.

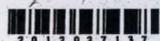
O fundamento é que “o empreendimento causará interferência direta nos povos indígenas e trará danos iminentes e irreversíveis para sua qualidade de vida e seu patrimônio cultural, especialmente em relação ao alagamento da corredeira Sete Quedas, impactos esses relacionados (1) a reprodução de peixes migratórios, essenciais para a base alimentar dos povos indígenas (2) bem como ao aspecto sagrado do Salto Sete Quedas” (fl. 3).

3. Sustenta o requerente, em resumo, que existe ofensa à ordem administrativa, consubstanciada na discricionariedade técnica do licenciamento ambiental e na invasão da esfera de competência do Poder Executivo, asseverando que a decisão atingiu o licenciamento ambiental em curso no Ibama, “impedindo-o de exercer o seu poder de polícia — ou seja, de efetuar os procedimentos de licenciamento ambiental, de forma a efetivar sua utilização como instrumento de gestão ambiental, instituída pela Política Nacional do Meio Ambiente”; e que, na condução do licenciamento ambiental, “exerce um grau de discricionariedade técnica, que lhe é privativo, em virtude do conhecimento que possui sobre as condições peculiares dos diferentes ecossistemas a serem preservados” (fl. 8).

Na sequência, destaca que é vedado ao Poder Judiciário “interferir nessas opções de ordem administrativa e técnica inerentes ao poder de polícia ambiental, quando exercidas regularmente, sob pena de invadir competência própria do Poder Executivo” (fl. 8); que as condicionantes impostas para a concessão da licença prévia, exigíveis para a fase de licença de instalação, foram satisfatoriamente cumpridas, havendo manifestação favorável da Funai para o prosseguimento do processo de licenciamento ambiental; e que o empreendimento não está localizado em terras indígenas (a mais próxima dista 40Km), por isso que o art. 231, § 3º, da CF não é aplicável ao caso.

Salienta que as consultas às comunidades indígenas afetadas foram regularmente realizadas nos termos da Convenção 169 da OIT; que “não foram observados núcleos de populações ribeirinhas, presença de Terras Indígenas ou áreas Quilombolas na Área Diretamente Afetada, e tampouco na Área de Influência Direta do empreendimento” (fl. 13); que o Salto de Sete Quedas não está inserido em terras indígenas que sofrerão apenas impactos indiretos; e que não é da competência do Congresso Nacional a oitiva das comunidades indígenas, ainda que o empreendimento estivesse inserido em terras indígenas; que, não obstante não ser aplicável o art. 231, § 3º, da CF, as consultas às comunidades indígenas exigidas na Convenção 169 da OIT foram realizadas; e que, diferentemente do que manifestou o Ministério Público Federal, não houve nenhuma omissão do Ibama, já que, nos limites da sua competência técnica, respondeu aos questionamentos feitos pelas comunidades indígenas, para as quais foram disponibilizadas todas as informações necessárias para a compreensão do empreendimento.

Defende a legalidade da licença de instalação, afirmando que o juízo deferiu pedido diverso do quanto postulado, porquanto, embora o autor tenha postulado apenas a suspensão do procedimento de licenciamento, a decisão determinou a anulação da LI 818/2011; que o fundamento da decisão não se coaduna com a manifestação do Ibama, órgão competente para atestar o cumprimento ou não de condicionantes necessárias à expedição da Licença de



Instalação; e que a Licença de Instalação somente foi expedida após a anuência expressa da Funai.

Releva os prejuízos ambientais decorrentes da suspensão do empreendimento, "uma vez que se estará obstando ao IBAMA de exigir a execução dos programas e projetos ambientais de mitigação dos impactos ambientais previstos para essa fase, deixando o meio ambiente desprotegido em face das ações de instalação que já foram realizadas" (fl. 38); que, entre os danos com a paralisação do empreendimento, estão a interrupção do tratamento nos processos de ravinamento e erosão nos locais ainda não drenados (1), a degradação das áreas cuja supressão vegetal se encontra em andamento e acúmulo de galhadas e serapilheira, com alto risco de incêndio em época de estiagem (2), e acúmulo de águas estagnadas, com risco de proliferação vetores de doenças endêmicas, tais como dengue, malária, febre amarela e leishmaniose (3).

Por derradeiro, destaca o prejuízo econômico ao planejamento estratégico do setor energético do país e o suprimento de energia para atendimento das demandas nacionais em um futuro próximo.

4. Tratando-se de via excepcional de revisão temporária do ato judicial, seu enfoque se restringe ao exame da potencialidade danosa do provimento jurisdicional, a fim de se "evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas" (arts. 4º da Lei 8.437, de 30/06/1992, e 15 da Lei 12.016, de 07/08/2009), não cabendo, portanto, em regra, o exame aprofundado e exauriente das questões de mérito envolvidas no processo principal, relativamente ao acerto ou desacerto jurídico da decisão, na perspectiva da ordem judicial, matéria que deve ser tratada nas vias recursais ordinárias, ainda que se admita, para aferição da razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido, um juízo mínimo a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal,<sup>1</sup> que indubitavelmente responde presença no caso.

A suspensão de segurança, expressão aqui utilizada em sentido genérico, em face da execução de liminar ou de sentença, não constitui, portanto, o julgamento de mérito, na perspectiva do acerto ou desacerto da decisão ou da sentença, em face do ordenamento jurídico, senão uma via excepcional de revisão temporária, no plano da produção de efeitos (eficácia) do ato judicial. Seu enfoque se restringe ao exame da potencialidade danosa do provimento jurisdicional, a fim de se "evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas" (Cf. arts. 4º da Lei 8.437, de 30/06/1992, e 15 da Lei 12.016/2009.)

5. Segundo entendeu o juízo, a Licença de Instalação n. 818/2011 foi emitida sem o atendimento das recomendações formuladas no Ofício 521/2010/PRES-FUNAI-MJ, quais sejam, falta de consulta prévia, livre e informada e a ausência de cuidado em relação ao Salto Sete Quedas (considerado local sagrado para os povos indígenas afetados). Nesse saldo, reputando não cumpridas as condições específicas de validade da Licença Prévia 386/2010, concluiu pela invalidade da Licença de Instalação 818/2011 e, mais, pela inobservância do art. 231 da Constituição e a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), afirmando que "As diversas reuniões noticiadas nos [...] autos somente objetivaram **informar** aos povos indígenas as graves repercussões que acarretará a **decisão já tomada**, pelo Governo brasileiro e pelo empreendedor, de instalar a UHE Teles Pires" (fl. 178 – grifos no original). Nos exatos termos da decisão:

*...os documentos firmados pela FUNAI (ofício n. 521/2010/PRES-FUNAI-MJ e Informação Técnica n. 470/COLIC/CGGAM/11, fls. 116/120 e 129/169) demonstram o descumprimento de várias das condicionantes de validade da Licença Prévia n. 386/2010 e da Licença de Instalação n. 818/2011 e, portanto, indicam a necessidade de suspensão do licenciamento ambiental da UHE Teles Pires.*

<sup>1</sup> STF – SS 846 – AgR/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 29/05/1996), e SS 1.272 – AgR, Relator Ministro Carlos Velloso (DJ 18/05/2001).

Documento de 7 páginas assinado digitalmente. Pode ser consultado pelo código 4.204.062.0100.2-39, no endereço [www.trf1.jus.br/autenticidade](http://www.trf1.jus.br/autenticidade).



*Essa conclusão não é afastada pelas informações trazidas a este Juízo pela Companhia Hidrelétrica Teles Pires S.A., pois o Plano Básico Ambiental Indígena (PBAI, fs. 871/1030), constam inúmeras referências aos povos indígenas afetados, mas não se encontra NENHUMA linha que demonstre ter havido tentativas idôneas de promover, adequadamente, a consulta prévia, livre e informada. Também não se encontra NENHUMA referência ao Salto Sete Quedas como local sagrado para os povos indígenas. Muito pelo contrário: da leitura do PBAI se percebe que o empreendedor apresenta aos índios (e aos órgãos públicos envolvidos) uma decisão já tomada, de cujo processo decisório não participaram e em relação à qual nada há a fazer a não ser lamentar a perda de sua identidade cultural e de seu local de culto. (fl. 172)*

Em relação ao espeque principal para o deferimento da liminar — consulta prévia, livre e informada —, da notícia veiculada 01/03/2012, no site da Associação Brasileira de Antropologia, extrai-se que ainda não há regulamentação (ainda em fase de debates e elaboração de propostas) para o mecanismo de consulta prevista na Convenção 169-OIT.

Destaca a decisão, em relação à consulta e à participação dos povos indígenas — tomando por base a interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos — que:

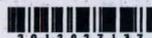
*Trata-se de instrumento fundamental para a implementação de uma Administração dialógica, que reconhece as virtudes do aprofundamento da democracia com a conseqüente “participação ativa dos diversos setores sociais envolvidos como órgãos de consulta permanente”. É importante salientar que o elemento nuclear dessa consulta reside na busca pelo consentimento dos povos indígenas afetados, e por consentimento deve-se entender tanto o poder de concordar como o de discordar do empreendimento proposto. De acordo com LETÍCIA BORGES DA SILVA, “Trata-se de um direito coletivo, pois a comunidade como um todo deve aceitar ou não, as propostas políticas ou econômicas travadas com ela, respeitando-se assim sua forma tradicional na tomada de decisão.*

*(...)*

*Entendo que as reuniões que ocorreram entre o empreendedor e os povos indígenas afetados não configuram a consulta a que aludem os textos constitucional e convencional acima referidos, pois a Constituição da República de 1988 determina que se trata de competência exclusiva do Congresso Nacional e, como tal, indelegável. (fls. 175-176)*

Dá-se que, enquanto não estabelecidos os procedimentos de consulta (ou seja, a regulamentação da Convenção 169-OIT) pelos órgãos competentes, afigura-se prematuro afirmar-se que as reuniões realizadas não atenderam ao que está estabelecido, quanto ao direito de os povos indígenas serem consultados antecipadamente sobre toda e qualquer decisão que os Estados nacionais pretendam tomar, administrativa ou legislativa, que impactem sobre seus territórios, condições e modos de vida, quer se cuide de uma comunidade local, quer se trate de um conjunto de povos. Tratando-se de um instrumento de diálogo entre as partes interessadas, o que se vê é que foram realizadas várias audiências públicas, com a participação das comunidades indígenas, em que foram discutidos e esclarecidos os questionamentos apresentados. Em princípio, é o que basta.

Consigna o Ibama, outrossim, que neste Tribunal, em recente julgamento da Apelação Cível 2006.39.03.000711-8, que analisou o caso da UHE de Belo Monte, a Quinta Turma entendeu que a Constituição Federal “... não conferiu ao Congresso Nacional a atribuição de ouvir, por seus representantes, as comunidades afetadas ...” e que “... a consulta às comunidades tribais pode e deve ser realizada por intermédio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ...”. No mesmo passo, entendeu que, naquele caso, não houve ofensa à Convenção 169



– OIT, já que ficou demonstrada a realização "... de consultas às comunidades locais, não só indígenas, como também de ribeirinhos"<sup>2</sup>.

É relevante destacar, segundo consta dos autos, que o projeto do empreendimento da UHE de Teles Pires, além de não contemplar aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas, nelas também não está inserido. A área de influência direta do empreendimento dista 40 km das terras indígenas. Confirma-se o que afirma o Ibama

**... o aproveitamento hidroelétrico não será em terras indígenas. Estas terras sofrerão impactos indiretos, mas não estão localizadas na área diretamente afetada – ADA pelo empreendimento. É dizer: nenhuma estrutura de engenharia como a barragem, os canteiros de obras, as estradas de acesso e áreas de bota-fora está localizada em terras indígenas. Aliás, como já foi informado, a terra indígena mais próxima ao empreendimento fica a 40 km de distância da barragem. Também não haverá alagamento de nenhuma parte destas terras.** (fl. 13 – grifos no original.)

O Ibama, órgão competente para a concessão da licença ambiental — ato administrativo discricionário, quanto à análise e critérios técnicos adotados, que goza de presunção de legitimidade — afiança que as condicionantes impostas na licença prévia exigíveis para a fase de licença de instalação foram satisfatoriamente cumpridas, obtendo, inclusive, manifestação favorável da Funai para o prosseguimento do processo de licenciamento ambiental. Não existe nenhuma demonstração inequívoca de que isso não ocorra!

Não é atribuição do Poder Judiciário, nem do Ministério Público Federal, examinar as condições técnicas e emitir ou negar licença ambiental de instalação de uma hidrelétrica. Como já se tem afirmado em seguidas oportunidades, a ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, fazendo opções e impondo alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifique, o que, na hipótese, não parece ocorrer.

No que se refere à projeção dos prejuízos advindos da decisão, correspondência encaminhada à Companhia Hidrelétrica Teles Pires, de 28/03/2012, do Consorcio Construtor Teles Pires, relata os seguintes impactos negativos para o Empreendimento:

(...)

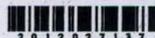
I – Impactos Técnicos e Ambientais

*A suspensão da Licença de Instalação n. 818/2011 trará sérios impactos técnicos e ambientais ao empreendimento, devido à consequente dispensa da mão de obra e desmobilização de equipamentos, dentre os quais destacamos pela sua gravidade:*

*a) A interrupção dos tratamentos nos processos de ravinação e erosão nos locais ainda não drenados. Estes processos resultam do aprisionamento de água carregada de enxurradas provenientes das chuvas, e se agravam neste período do ano face à pluviometria. O referido carregamento de sedimentos provenientes destes processos erosivos afeta substancialmente as grotas, cursos d'água e, conseqüentemente, o rio Teles Pires e seus afluentes, resultando no aumento da turbidez e sedimentos nas águas destes mananciais.*

*b) Em função da interrupção das atividades de supressão vegetal, deixarão de ser tomadas as medidas adequadas de acabamento, resultando em processo de queda de árvores e no desnudamento do solo em locais não previstos, com as seguintes consequências: (i) degradação das áreas cuja*

<sup>2</sup> AC 0000709-88.2006.4.01.3909 (2006.39.03.000711-8), relator para acórdão desembargador Fagundes de Deus, e-DJF1 de 23/11/2011.



*supressão vegetal se encontra em andamento; e (ii) acúmulo de galhadas e serrapilheira, com alto risco de incêndio em época de estiagem.*

*c) em decorrência da paralisação das atividades de drenagem e esgotamento d'água das áreas já escavadas, ocorrerá acúmulo de águas estagnadas, com grande risco de proliferação de vetores de doenças endêmicas, tais como a dengue, malária, febre amarela e leishmaniose.*

*d) Como resultado da paralisação do empreendimento, grandes transtornos ocorrerão às obras de infraestrutura já iniciadas, tais como alojamentos para os integrantes e contratados, refeitório, área de lazer, ambulatório médico, estação de tratamento de efluentes, Central de Gerenciamento de Resíduos e demais instalações de apoio. Afetará também as obras de saneamento já iniciadas para o acampamento e canteiro de obras, como também as obras de drenagem de águas pluviais.*

*e) paralisação da suspensão dos trabalhos de instalação de postes e lançamento de cabos na área do empreendimento comprometerá o fornecimento de energia elétrica pela concessionária CEMAT, e exigirá a utilização, por mais tempo, de geradores movidos a diesel, com a consequente e inevitável poluição do meio ambiente e do aumento dos gases de efeito estufa.*

### II – IMPACTO NO CRONOGRAMA

*Em qualquer hipótese, a paralisação das atividades em curso no Empreendimento gerará atraso no Cronograma Geral de Execução do Empreendimento e consequente atraso na entrada em operação comercial das Unidades Funcionais. Importante notar que o impacto no Cronograma desta paralisação não é linear, uma vez que dependerá dos retrabalhos necessários, do tempo necessário para retomada e das consequências no planejamento dos serviços no momento da retomada.*

### III – IMPACTOS SOCIAIS

*A paralisação do Empreendimento exigirá a demissão imediata de aproximadamente 2000 funcionários alocados às obras de implantação e trará consequências diretas sobre a renda de suas famílias, bem como a perda de recursos para a economia local, inclusive a perda de recolhimento do ISSQN para os municípios de Paranaíta/MT e Jacareanga/PA. Ressaltamos que do total de demissões a serem realizadas, aproximadamente 800 colaboradores são oriundos dos municípios da região, como Paranaíta-MT, Alta Florista-MT e Carlinda-MT, o que acarretará grande impacto social na referidas cidades.*

*Adicionalmente, a inevitável suspensão de contratos de terceiros contratados, que hoje totalizam 102 empresas, ocasionará também a desmobilização de seus recursos (aproximadamente 390 funcionários e 50 equipamentos).*

*Também haverá significativo impacto na atividade econômica das cidades da região (comércio e prestação de serviços), com redução de empregos indiretos, bem como redução dos investimentos de empresários da região.*

### IV – IMPACTOS ECONÔMICOS

*Os custos estimados pelo Consórcio Construtor em função da paralisação dos serviços são os seguintes:*

- custo para desmobilização da mão de obra operacional: R\$ 7.000.000,00;*
- custo para remobilização da mão de obra operacional: R\$ 2.500.000,00;*
- custo para desmobilização/remobilização de equipamentos: R\$ 10.200.000,00, e/ou custo diário de R\$ 500.000,00, referente aos dias que os equipamentos permanecerem no canteiro;*



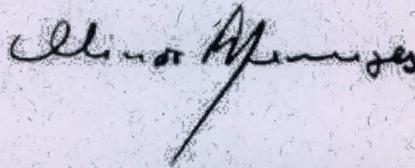
- *Custo de permanência da estrutura de gerenciamento, apoio e manutenção de canteiro: R\$ 500.000,00 por dia;*
- *Estimativa de redução da atividade econômica nas cidades da região: R\$ 4.000.000,00 por mês.*

*As referidas estimativas de custos não consideram os efeitos da nova programação do Empreendimento, o que pode representar aumento expressivo do custo global.*

6. Os graves prejuízos que a decisão ocasiona, somados aos pontos aqui levantados relativos ao mérito da ação principal, evidenciam a necessidade de suspensão da decisão, em face da sua aptidão de atentar contra a ordem e a economia públicas, máxime por retardar as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País, previsto no Plano de Aceleração de Crescimento (PAC 2), empreendimentos energéticos competitivos, renováveis e de baixa emissão de carbono, que movimentam bilhões de reais e representam milhares de empregos diretos e indiretos.

Em face do exposto, defiro o pedido e suspendo a eficácia da decisão proferida, nos autos da Ação Civil Pública 3947-44.2012.4.01.3600, pelo juízo federal da 2ª Vara – MT. Comunique-se, com urgência, ao juízo requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão. Sem recurso, arquivem-se os autos. Intimem-se.

Brasília, 9 de abril de 2012.



Desembargador Federal **OLINDO MENEZES**  
Presidente



Documento contendo 7 páginas assinado digitalmente pelo(a) DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE, conforme MP nº 2.200-2, de 24/08/2001, que instituiu a infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil e Res. nº 397, de 18/10/2004, do Conselho da Justiça Federal. A autenticidade do documento pode ser verificada no site [www.trf1.jus.br/autenticidade](http://www.trf1.jus.br/autenticidade), informando o código verificador 4.204.062.0100.2-39.

