

05/11/2019

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 995 AMAZONAS

RELATOR	: MINISTRO PRESIDENTE
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S)	: TRANSPORTE ENERGIA S/A
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Agravo regimental na suspensão de liminar. Pretendida interrupção de licenciamento ambiental e de obras de construção de linhas de transmissão elétrica. Lesão à ordem econômica, à saúde ou segurança públicas não demonstrada. Anterior ordem de suspensão proferida há vários anos pela corte regional. Obra em estado adiantado. Agravo regimental não provido.

1. A suspensão do licenciamento e das obras de construção de linha de transmissão elétrica, de forma abrupta, tem o potencial de acarretar graves lesões à economia pública.

2. A concessão, pela Corte Regional, da pretendida suspensão, permitiu que referida obra atingisse avançado estágio, sendo certo que não houve efetiva demonstração da presença dos requisitos legais para fundamentar a pretendida suspensão.

3. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

SL 995 AGR / AM

Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 25/10 a 4/11/2019, na conformidade da ata do julgamento, por maioria, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente).

Brasília, 5 de novembro de 2019.

Ministro Dias Toffoli
Presidente

05/11/2019

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 995 AMAZONAS

RELATOR	: MINISTRO PRESIDENTE
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S)	: TRANSPORTE ENERGIA S/A
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão mediante a qual a então Presidente, Ministra **Cármen Lúcia**, rejeitou pedido de suspensão de liminar ajuizado pelo então Procurador-Geral da República. Eis a ementa dessa decisão:

“SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONSTITUCIONAL. TERRA INDÍGENA WAIMIRI ATROARI. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA À COMUNIDADE INDÍGENA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. RISCO À SEGURANÇA, À ORDEM PÚBLICA E LESÃO À ORDEM ECONÔMICA INEXISTENTES. SUSPENSÃO DE LIMINAR INDEFERIDA.”

Aduziu o agravante que a ação civil pública ajuizada na origem visava impor à União, previamente à realização da obra de instalação de linha de transmissão de energia elétrica, uma consulta à comunidade indígena afetada pelo empreendimento. Depois de discorrer sobre os

SL 995 AGR / AM

fatos correlatos, bem como sobre o andamento do feito na origem, aduziu que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi proposta uma aliança com os povos indígenas que impõe a prévia oitiva de todos as etnias acerca de fatos que possam afetar a realidade em que vivem, acrescentando que a Convenção nº 169 da OIT assim também dispõe.

Aduziu que não há que se falar na impossibilidade de realização dessa obra, mas sim na prévia necessidade de oitiva, o que não ocorreu no presente caso com relação à etnia Waimiri Atroari, diretamente afetada, destacando que as reuniões levadas a cabo entre representantes do Poder Público e indígenas a tanto não equivalem, tampouco têm o condão de substituir a efetiva realização dessa consulta prévia.

Asseverou que a desconsideração do conjunto de regras disciplinadoras do licenciamento de empreendimento que afeta comunidade indígena representa grave risco de lesão à ordem pública, a justificar a suspensão da decisão proferida na origem como medida de prevenção, de forma a evitar a consolidação de um quadro em que essa consulta se torne inviável.

Haveria ainda, potenciais riscos à ordem pública, dada a possibilidade de conflitos na região, bem como à saúde pública das comunidades indígenas eventualmente expostas a contato com pessoas estranhas ao ambiente em que vivem.

Por outro lado, a postergação da instalação da linha para momento posterior à realização da consulta prévia não inviabilizaria o projeto, tampouco afetaria a busca por alternativas de produção e transmissão de energia elétrica.

Ressaltou, por fim, que se há danos irreversíveis, na análise do presente caso, recaem esses exatamente sobre a aludida população indígena, razão pela qual postulou a concessão da pretendida suspensão.

Manifestaram-se nos autos, a seguir, a União, o Ibama e a Funai, postulando o indeferimento desse pedido de suspensão.

É o relatório.

05/11/2019

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 995 AMAZONAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Inicialmente, convém destacar, desde logo, que tanto o presente agravo quanto o próprio pedido de suspensão de segurança não impõem ou autorizam o exame aprofundado das questões de direito suscitadas na origem; muito menos formam juízo definitivo ou vinculante sobre os fatos e fundamentos submetidos ao cuidado das instâncias ordinárias.

Não se analisa, portanto, na suspensão, o mérito da ação principal, mas apenas a existência da potencialidade lesiva do ato decisório em face da ordem, da saúde, da segurança e da economia públicas, conforme, aliás, previsto na legislação de regência (Lei nº 8.437/92), **in verbis**:

“Art. 4º- Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

(...)

§ 7º- O Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.”

No presente caso, trata-se de agravo regimental interposto contra decisão de indeferimento do pedido de suspensão de liminar. Segundo consta dos autos, foi ajuizada, na origem, ação civil pública tendente a compelir a União a efetuar uma consulta prévia a dada comunidade indígena antes de conceder licenciamento ambiental para a realização de

SL 995 AGR / AM

obras de instalação de linha de transmissão de energia elétrica.

Tutela liminar foi concedida na primeira instância, mas revista na Corte regional, o que ensejou o ajuizamento da presente suspensão, cujo pleito foi igualmente indeferido pela presidência desta Corte.

E, conforme constou dos fundamentos daquela decisão,

“[a] despeito da questão jurídica controvertida ser de natureza constitucional, o Requerente destacou na inicial da presente suspensão que o 'ponto central da discussão é a ausência de realização de consulta prévia à comunidade indígena afetada pelo empreendimento energético', o que destoa, em exame prévio e precário, dos documentos juntados e manifestações dos interessados”.

Depois de discorrer sobre tais fatos, calcada nos documentos constantes dos autos, aduziu Sua Excelência, a Ministra então Presidente, que

“[n]ão se vislumbra plausibilidade jurídica nem ocorrência de grave lesão à ordem e à economia públicas a autorizar a suspensão dos efeitos da decisão impugnada.

13. Ressalte-se que a suspensão da execução de ato judicial constitui medida excepcional, a ser deferida, caso a caso, somente quando atendidos os requisitos autorizadores (grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas)” (STA nº 138, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, DJ de 19/9/07).

E, de fato, conforme consta de documento posteriormente trazido aos autos pelo IBAMA (e-doc. nº 42), depois da emissão da licença prévia por parte daquele órgão, os estudos prosseguiram, inclusive com a plena participação da tribo indígena mencionada no agravo regimental ora em análise.

Assim, na esteira do que constou da decisão agravada, carece de plausibilidade jurídica o pedido de suspensão em tela, sendo certo, ainda, que não se encontram perfeitamente demonstrados nos autos os

SL 995 AGR / AM

alegados riscos de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas a justificar a concessão da almejada suspensão.

A pretensão deduzida no presente agravo, calcada em alegada medida de precaução, não merece acolhida, pois a concessão de uma suspensão de liminar como a aqui pretendida depende da presença dos requisitos que autorizam sua implementação, cuja efetiva existência, em cada caso concreto, deve restar demonstrada, não podendo ser meramente sugerida, como na hipótese.

Ademais, as obras relacionados ao licenciamento descrito nos autos seguem seu curso regular há já alguns anos, devendo ser reconhecido, então, que sua abrupta interrupção acarretaria grave lesão à ordem econômica do estado de Roraima, o qual, como se sabe, é a única unidade da federação não interligada ao sistema nacional de energia elétrica, o que acarreta inúmeros problemas a sua população.

Destaco, outrossim, que em hipóteses semelhantes, ocorridas em processos oriundos do estado do Mato Grosso, proferi decisões no mesmo sentido. Assim, por uma questão de coerência interna, devem ser aplicados à solução da controvérsia aqui instaurada os mesmos fundamentos por mim então utilizados. **Vide:**

“No presente caso, entendeu-se que a suspensão do licenciamento e da respectiva obra, que possibilitaria um melhor aproveitamento do potencial hidrelétrico do país, poderia acarretar graves prejuízos à economia pública; por isso, entendeu-se que mais adequado se mostraria o acolhimento do pleito de suspensão, com o consequente prosseguimento dessa obra” (SL nºs 368, 722, 723 e 724).

Impende salientar, por fim, que a obra aqui retratada estava em adiantado estado e, certamente, muito ainda progrediu em virtude do não acolhimento do pedido de suspensão, decorridos mais de três anos desde seu ajuizamento.

Assim, quer pela efetiva ausência de demonstração dos requisitos legais que ensejariam o acolhimento do pedido de suspensão aqui

SL 995 AGR / AM

deduzido, quer por uma questão de coerência interna, em relação a decisões análogas proferidas em hipóteses de obras semelhantes em andamento no estado do Mato Grosso, é mister a manutenção da decisão agravada.

Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.

05/11/2019

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 995 AMAZONAS

RELATOR	: MINISTRO PRESIDENTE
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S)	: TRANSPORTE ENERGIA S/A
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público Federal, em face de *decisum* no qual se denegou o pedido de suspensão de decisão prolatada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual, no bojo de Ação Civil Pública, concedeu a suspensão da medida liminar deferida pelo juízo de primeira instância, mantendo a Licença Prévia das obras de execução da linha de transmissão de energia elétrica Manaus-Boa Vista, a despeito da não realização de consulta prévia à Comunidade Indígena Waimiri Atroari, cujas terras serão afetadas diretamente pelas obras de instalação do empreendimento.

Eis o teor da decisão:

“1. Suspensão de liminar, com requerimento de medida liminar, proposta pela Procuradoria-Geral da República, em 20.5.2016 objetivando sustar os efeitos “de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reformou decisão liminar do juízo federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Amazonas na Ação Civil Pública

SL 995 AGR / AM

18032- 66.2015.4.01.3200". Em 11.3.2016, o Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, expôs o caso e deferiu o requerimento de suspensão de liminar (Proc. n. 0012025-21.2016.4.01.0000), nos termos seguintes:

"(...) A UNIÃO requer, com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/1992, a suspensão da liminar deferida pela Juíza Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Amazonas, nos autos da Ação Civil Pública 18032-66.2015.4.01.3200, proferida nos seguintes termos:

'(...) presentes simultaneamente os requisitos autorizadores, DEFIRO A MEDIDA LIMINAR pleiteada para determinar a suspensão imediata dos efeitos da Licença Prévia n. 522/2015, expedida pelo IBAMA, no bojo do processo administrativo n. 02001.006359-2011-77, de modo que os demandados devem suspender o início das obras referentes à linha de transmissão de energia elétrica Manaus-Boa Vista ou sua continuação, até que seja realizada a Consulta Prévia ao povo indígena Waimiri Atroari, nos moldes da Convenção n. 169/OIT.

A requerente afirma que a decisão atacada causa grave dano à ordem econômica e à ordem administrativa; que a atuação da Administração vem sendo estritamente pautada pelas normas que regem os estudos e o planejamento de empreendimentos de geração de energia elétrica; que os argumentos que embasaram a liminar não merecem prosperar, visto que, antes mesmo do ajuizamento da ação civil pública em comento e da expedição da licença questionada, as providências cabíveis para informar as comunidades indígenas a respeito do empreendimento já haviam sido tomadas, observando os parâmetros da Convenção OIT 169.

Assevera que apesar de recepcionada pelo ordenamento brasileiro, a Convenção 169 OIT ainda não foi objeto de regulamentação, existindo, assim, certa liberdade de forma no processo de consulta, observados os núcleos essenciais dos direitos insculpidos no concerto internacional; que há diversos documentos que comprovam a interação e comunicação intermediada pela FUNAI entre o Empreendedor da Linha de Transmissão e a Comunidade Waimiri-Atroari, destacando a assinatura do protocolo de intenção 001/2013, celebrado entre a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A

SL 995 AGR / AM

– Eletrobras Eletronorte, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e a Associação Comunidade Indígena Waimiri Atroari – ACWA, visando ao início dos estudos ambientais e sociais a serem realizados para viabilização do empreendimento Linha de Transmissão Manaus/Boa

Vista.

Decido.

A suspensão prevista no art. 4º da Lei 8.437/1992 e no art. 15 da Lei 12.016/2009 é medida de contracautela concedida tão somente para evitar que, do cumprimento da decisão de primeira instância, resulte grave lesão à ordem, à economia, à segurança e/ou à economia públicas.

Admite-se, eventualmente, um mínimo de delibação da controvérsia subjacente ao processo principal para aferição da razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido.

Na hipótese, verifico que decisão semelhante, relacionada ao mesmo empreendimento, já foi objeto de apreciação por esta Corte, nos autos da SLAT 0076128-42.2013.4.01.0000/AM. Naquela ocasião, também foram suspensos os procedimentos relacionados à implantação da linha de transmissão, com origem na subestação Equador e término na subestação Boa Vista, bem como os procedimentos de licenciamento ambientais, sob o argumento de que não estavam sendo atendidas as determinações da Convenção n. 169/OIT, relacionada à consulta ao povo indígena Waimiri-Atroari.

A decisão de primeira instância foi suspensa pelo então Desembargador Federal Mário César Ribeiro, nos seguintes termos:

A UNIÃO e a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA requerem a suspensão da liminar deferida, em 28/11/2013, pela MM. Juíza Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, nos autos da Ação Civil Pública n. 18408-23.2013.4.01.3200/AM, nos seguintes termos, que destaco (fl. 574):

(...) DEFIRO A MEDIDA LIMINAR pleiteada para determinar a suspensão imediata de todo e qualquer procedimento relacionado à implantação da linha de transmissão com origem na subestação Equador e término na subestação Boa Vista (constante do Lote A do Edital de Leilão ANEEL N. 04/2011), bem como a suspensão do processo de licenciamento ambiental e das licenças ambientais

SL 995 AGR / AM

eventualmente expedidas, até que seja cumprido integralmente o requisito previsto na Constituição Federal (art. 231, § 3º) e Decreto 5051/2004, que promulgou no Brasil a Convenção Sobre Povos Indígenas e Tribais, ou seja, até que seja efetivada e comprovada, na forma da lei, a consulta do Povo Indígena afetado.

Fixo multa coercitiva no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil), por dia de descumprimento do provimento jurisdicional em tela (art. 273, § 3º c/c art. 261, §§ 4º e 5º, CPC).

Alegam que o Ministério Público Federal moveu a ação em tela, arguindo que, em agosto de 2011 a ANEEL publicou o Edital de Leilão n. 04/2011 visando à contratação de serviço público de transmissão de energia elétrica pela menor receita anual permitida, incluindo a construção, montagem, operação e manutenção das instalações de transmissão, por um prazo de 30 anos da assinatura do contrato; que entre os lotes objetos do edital de leilão, consta o Lote A, referente à construção de Linha de Transmissão em 500 kV, circuito duplo, com extensão aproximada de 315 km, com origem na subestação Equador e término na subestação Boa Vista; que a eleição do trajeto por onde será implantada a citada Linha de Transmissão fere os princípios constitucionais e a Convenção n. 169/OIT, pois, no entender do Parquet a citada Linha de Transmissão atravessa Terras Indígenas, o que torna imprescindível a oitiva prévia da comunidade indígena local (fl. 5).

Asseveram que a decisão não merece prosperar, por isso que, antes mesmo do ajuizamento da Ação Civil Pública, já estavam sendo tomadas as providências cabíveis para informar as comunidades indígenas a respeito do empreendimento, observando os parâmetros da Convenção OIT 169; e em andamento o estudo do componente indígena que será incorporado ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), no âmbito do licenciamento ambiental florestal.

Ressaltam que os estudos que estavam em andamento independem da consulta prevista na Convenção OIT 169, mas que, no caso concreto, há diversos documentos que comprovam a integração e comunicação intermediada pela FUNAI, entre o empreendedor da LT e a Comunidade Waimiri-Atroari, legitimamente representada.

Afirmam que o empreendimento “ainda se encontra em fase de

SL 995 AGR / AM

estudos preliminares, não havendo em concreto nenhum ato administrativo que interfira nos 123Km de TI que foram afetados pelo empreendimento, segundo o traçado estabelecido para ser apresentado no EIA.

Alegam que, para a realização da consulta prévia à população indígena envolvida, o Governo Federal trabalha com duas premissas: observância dos requisitos essenciais insculpidos na Convenção OIT 169 e desvinculação temporal entre os estudos de viabilidade do empreendimento e a consulta nos termos da Convenção OIT 169.

Asseveram que 'há vários meses, vem-se construindo um diálogo com os povos indígenas que podem ser afetados, visando informá-los a respeito do empreendimento, de modo a subsidiar o Estudo do Componente Indígena, para integrar o EIA, em momento prévio a qualquer ato administrativo que implique efeitos diretos e concretos sobre a comunidade envolvida'. (fl.12); que, conforme expresso 'na Nota Informativa n. 054/2013/AESA/SE-MME elaborada pela Assessoria Especial em Gestão Socioambiental da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, as tratativas pelo empreendedor junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao IBAMA foram iniciadas em novembro de 2011, com a realização de vistoria conjunta e participação da Transnorte Energia S/A – TNE' (fl.13).

Asseveram, ainda, que a Convenção 169 da OIT está sendo cumprida, sendo que, 'em 8 de maio de 2013 foi assinado o protocolo de intenções 001/2013 que entre si celebram a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – Eletrobras Eletronorte, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e a Associação Comunidade Indígena Waimiri Atroari – ACWA visando à autorização e o início dos estudos ambientais e sociais a serem realizados para viabilização do empreendimento Linha de Transmissão Manaus/Boa Vista' (fl.14).

Destacam que o processo de licenciamento encontra-se em fase inicial de estudos ambientais e que não há que falar em impactos efetivos sobre comunidades indígenas, uma vez que sequer há autorização para implantação do empreendimento.

Afirmam que, atualmente a energia elétrica de Roraima ainda é fornecida por um sistema de interligação Brasil-Venezuela e está

SL 995 AGR / AM

dissociado do Sistema Interligado Nacional, o que sujeita o Estado às restrições de suprimento por parte da Venezuela e implica uma crescente contratação de energia termelétrica complementar, por isso que a Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista pretende solucionar a deficiência apontada; e, ainda, que a liminar implica atraso nas obras, agrava a necessidade de contratação emergencial de geração termelétrica, com custo estimado em 60 milhões por mês de paralisação.

Pois bem, embora no âmbito estreito da Suspensão de Segurança seja dispensada, a princípio, a análise do fundo da controvérsia, em determinadas situações, a fim de melhor assentar o juízo diante da questão trazida à Corte, é possível realizar “um mínimo de deliberação do mérito contido na ação originária”, conforme jurisprudência sufragada nos Tribunais Superiores, exemplificada no seguinte escólio, destaque:(...)

I - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do c.Pretório Excelso, somente é cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.(...)

III - Em conformidade com o entendimento jurisprudencial dessa Corte, assim como do Pretório Excelso, na decisão que examina o pedido de suspensão de provimentos jurisdicionais infunde-se um mínimo de deliberação do mérito contido na ação originária.(...)

Agravo regimental desprovido. (AgRg na SLS 1.652/BA, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/11/2012, DJe 06/12/2012 - grifei)

É o caso ora em análise. É que a interferência jurisdicional no exercício das competências da Administração Pública deve ocorrer com máxima cautela e sempre dotada de critérios técnicos — nem sempre disponíveis, em sua inteireza, ao julgador — que evidenciem que a atuação do agente público está afastada dos princípios que devem reger os atos administrativos, cuja finalidade não é outra senão o bem coletivo.

*Na hipótese, a MM. Juíza a quo entendeu estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.*

SL 995 AGR / AM

Registrou que a alegação a respeito da definição do traçado da linha de transmissão sem a realização de prévios estudos requer exame técnico mais acurado. Entretanto, no que tange à ausência de consulta prévia, livre e informada ao povo indígena Waimiri Atroari na forma da Convenção n. 169/OIT, acolheu os argumentos do requerente.

Como se pode verificar, neste momento, o cerne da questão gira em torno da suposta ausência de consulta formal à comunidade indígena Waimiri Atroari anteriormente a ato administrativo tendente à implantação da LT Manaus/BoaVista.

No entanto, os documentos juntados aos presentes autos, indicam que o estudo do componente indígena está sendo realizado sempre com a aquiescência daquela comunidade indígena.

Com efeito, vejamos a cronologia dos acontecimentos, resumidamente, relativamente à questão:

1) Em 17/06/2013, reuniram-se naquela data, no Núcleo de Apoio do Programa Waimiri Atroari, a liderança Parwe e a equipe consultora responsável pela elaboração do Estudo do Componente Indígena, para esclarecer os Waimiri Atroari quanto ao estudo e como seria realizado, ocasião em que aquela comunidade aprovou a equipe consultora e o plano de trabalho (fls. 787/791).

2) Em 13/08/2013 a Transnorte Energia S/A, responsável pela condução do processo de licenciamento junto ao IBAMA, encaminhou à FUNAI, o Estudo Etnoarqueológico na TI Waimiri Atroari (fl. 793).

3) Em 19/08/2013 o Diretor Gerente da Acwa (Waimairi Atroari), encaminhou à Transnorte Energia S/A os valores das despesas realizadas com alimentação e combustíveis, com funcionários da Ecology Brasil, ACWA e índios Waimiri Atroare que acompanharam os trabalhos de Estudo do Componente Indígena, no período de 19 a 29/07/2013 (fls. 797/814).

4) Em 04/09/2013, a TNE encaminhou à FUNAI o Protocolo do Plano de Voo para realização da 2ª etapa dos trabalhos de campo do Estudo da Componente Indígena na TI Waimiri Atroare; Anexo ainda, vários documentos relativos às tratativas para a realização dessa etapa de estudos (fls. 818/831).

5) Em 01/10/2013, nova reunião ocorreu na Sede do Programa Waimiri Atroari para tratar da Linha de Transmissão Manaus/Boa

SL 995 AGR / AM

vista e do Estudo do Componente Indígena, consoante se vê da Memória de Reunião, em que estavam presentes representantes da Transnorte Energia, Ecology Brasil, Programa Waimiri Atroare, FUNAI e lideranças Waimiri Atroari, em que ficou estabelecido cronograma para a continuidade das atividades previstas no ECI (fls. 832/836).

6) Mais recentemente, em 13/11/2013, reuniram-se no Núcleo de Apoio aos Waimiri Atroari (NAWA), as lideranças indígenas, os representantes do Programa Waimiri Atroari, da FUNAI, da Transporte Energia e da Preservar, esclarecendo que o encontro não tinha o objetivo de consultar sobre o empreendimento (que será realizada por membros do governo após a finalização do Estudo do Componente Indígena e do Diagnóstico Arqueológico), mas de solicitação de autorização para realização de estudo arqueológico exigido pelo IPHAN, momento em que foi agendada a última etapa de campo do componente indígena para o dia 04/12/2013.

7) Consta, ainda, dos autos, o Protocolo de Intenções celebrado entre a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, a Fundação Nacional do Índio e a Associação Comunidade Indígena Waimiri Atroari – ACWA visando à autorização e o início dos estudos ambientais e sociais a serem realizados para viabilização do empreendimento Linda de transmissão Manaus/Boa Vista.

Como se pode verificar, ao que tudo indica a administração está atenta às normas e vem realizando os estudo e o planejamento traçado para a realização do empreendimento.

Segundo os requerentes, é necessário que se conclua o estudo do componente indígena para ser incorporado ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental; que a decisão impugnada, implica na paralisação dos estudos ambientais.

Ademais, não se pode olvidar que apesar da promulgação da Convenção 169 da OIT, a norma ainda não foi objeto de regulamentação, e independentemente da forma como o processo de consulta vem sendo realizado, o fato é que não está evidenciado a ilegitimidade dos atos administrativos questionados pelo Ministério Público Federal.

Ora, não se pode olvidar que o Poder Judiciário, ao se imiscuir

SL 995 AGR / AM

nas atividades administrativas de outro Poder, também não pode apartar-se dos postulados inerentes à atividade pública, de modo a impedir que o Estado atinja com eficiência as suas finalidades legais, pela análise do mérito do ato administrativo (oportunidade e conveniência).

Nesse diapasão, constata-se que, na espécie, a decisão ora impugnada acarreta grave lesão à ordem pública no seu viés administrativo, uma vez que impede que a administração realize as atividades que lhe cabem. De fato, entendo que não há motivação suficiente a justificar medida tão drástica, vedando o prosseguimento aos estudos de impacto ambiental e das licenças ambientais, até porque os estudos podem ser reformulados e as licenças ambientais cassadas.

É certo que, em questões ambientais, o princípio da precaução deve ser observado, no entanto, a continuação das atividades administrativas, enquanto não emitida a licença de instalação, em nada impacta o meio ambiente.

Pertinente, nesse contexto, a lição de M. Seabra FAGUNDES:

Pela necessidade de subtrair a Administração Pública a uma prevalência do Poder Judiciário, capaz de diminuí-la, ou até mesmo de anulá-la em sua atividade peculiar, põem-se restrições à apreciação jurisdicional dos atos administrativos, no que respeita à extensão e consequências. Quanto à extensão, restringe-se o pronunciamento jurisdicional à apreciação do ato, no que se refere à conformidade com a lei. Relativamente às consequências, limita-se a lhe negar efeito em cada caso especial. Por isso, o pronunciamento do órgão jurisdicional nem analisa o ato do Poder Executivo, em todos os aspectos, nem o invalida totalmente.

Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão.

Seguindo esse raciocínio, se ainda não existem atos administrativos concretos a causar danos (irregularidade no processo de licenciamento), revela-se precipitada a restrição judicial em relação a eles.

Na hipótese, sem elementos concretos que justifique a

SL 995 AGR / AM

paralisação das atividades administrativas relativamente à viabilização do empreendimento Linha de Transmissão Manaus/Boa Vista, obra de grande interesse público, a liminar se mostra extremamente prejudicial à ordem e à economia pública, posto que fulmina a atividade do Administrador Público voltado porquanto voltada a sanar deficiência ao suprimento de energia elétrica para o Estado de Roraima.

Isso posto, identificando, na espécie, a existência de pressupostos autorizadores da medida excepcional de contracautela, defiro o pedido para suspender execução da liminar impugnada.

Comunique-se, com urgência, ao prolator da decisão impugnada.

Intimem-se. Publique-se.

Após os trâmites legais, não havendo recurso, arquivem-se os autos.

Brasília, 17 de dezembro de 2013.

Em agravo regimental, interposto contra essa decisão, a Corte Especial Judicial deste Tribunal, em julgamento realizado no dia 24/04/2014, negou provimento ao recurso, consoante a seguinte ementa: (...)

1. O Agravante não trouxe aos autos nenhum elemento capaz de infirmar as razões que fundamentaram a decisão ora impugnada.

2. Inexistência de indício de que não estão sendo observados os parâmetros da Convenção OIT 169, relativamente ao estudo do componente indígena, que será incorporado ao Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA), necessário ao licenciamento ambiental do empreendimento.

3. A grave lesão à ordem e à economia pública foi demonstrada. É do conhecimento público que o modelo de fornecimento de energia elétrica para o Estado de Roraima é insuficiente, porquanto é realizada por um sistema de interligação Brasil-Venezuela. Estando dissociado do Sistema Interligado Nacional-SIN, sujeita o Estado às restrições do suprimento por parte da Venezuela, implicando uma crescente contratação de energia termelétrica complementar, muito mais cara e poluente. A Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista tende a sanar essa deficiência.

4. Segundo nota técnica, o atraso da obra agrava a necessidade

SL 995 AGR / AM

de contratação emergencial de energia termelétrica, acarretando acréscimo nos custos na ordem de 60 milhões por mês de paralisação, a ser suportado pelos consumidores. A construção da citada linha de transmissão tem fundamental importância, não apenas na redução da geração térmica na região de Boa Vista, mas principalmente tem caráter estratégico nacional, por interligar a única capital da Unidade Federativa que ainda não está integrada ao Sistema Interligado Nacional e por eliminar a dependência energética do Brasil em relação à Venezuela.

5. Agravo regimental desprovido.

Além do que restou constatado pelo ex-Presidente desta Casa, naquela ocasião, segundo consta dos autos, novas ações ocorreram para atender à norma, no que tange à consulta ao povo indígena. Com efeito, em 08/05/2013, foi assinado o protocolo de intenções 001/2013, celebrado entre a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobrás Eletronorte, a Fundação Nacional dos Índios – FUNAI e a Associação Comunidade Indígena Waimiri Atroari – ACWA, visando ao início dos estudos ambientais e sociais; em 29/05/2014, foram encaminhadas versões impressas da tradução do EIA-CI-WA, para cada aldeia da Terra Indígena, na língua indígena Waimiri-Atroari; em 1º/10/2015, foi realizada nova reunião na aludida reserva indígena, com presença de representantes do MME, EPE, FUNAI, IBAMA, PM-RR, Eletrobras e a Governadora de Roraima.

Desse modo, parece evidente a indevida interferência jurisdicional no processo de licenciamento relativo à implantação da Linha de Transmissão Manaus/Boa Vista, com ingerência nas atribuições típicas da Administração Pública.

Ademais, a decisão implica no atraso no cronograma do empreendimento, sabidamente de caráter estratégico nacional. É que Estado de Roraima, depende atualmente do fornecimento de energia elétrica pelo sistema Brasil-Venezuela, sujeito, portanto, às restrições de suprimento por parte daquele País, o que demandou a instalações, em caráter emergencial, de diversas unidades térmicas para atender à demanda de Boa Vista.

Nesse sentido, a decisão acarreta, ainda, grave lesão à economia pública, uma vez que, enquanto Boa Vista aguarda o fornecimento de

SL 995 AGR / AM

energia pelo Sistema Interligado Nacional – SIN, o suprimento de energia terá de ser feito por meio das unidades térmicas, mais poluentes e mais caras para o consumidor, com acréscimo estimado em R\$ 60 milhões, por mês de paralisação dos procedimentos da Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista, consoante conclui a Nota Técnica 40/2013-DMESE/SEE-MME. Confira-se:(...)

16. O custo de contratação emergencial de geração termelétrica, já autorizado pelo CMSE é da ordem de R\$ 60 milhões mensais (R\$ 720 milhões por ano) até a entrada em operação do empreendimento na data prevista (fevereiro/2016).

17. O atraso verificado, hoje de 13 meses, irá representar um custo adicional de R\$ 780 milhões aproximadamente. A paralisação de todo e qualquer procedimento relacionado à implantação da Linha de Transmissão, conforme liminar concedida, acarretaria o acréscimo de mais R\$ 60 milhões por mês de atraso. Para fins de comparação caso a paralisação se estenda por mais 6 meses, os custos relacionados à contratação de energia emergencial terá ultrapassado os custos de construção do empreendimento (R\$ 1,1 bilhão, conforme informações do empreendedor).

18. É importante salientar também, que os custos referentes a contratações emergenciais em sistemas isolados são cobertos pela CCC (Conta de Consumo de Combustíveis Fosseis) e rateados por todos os contribuintes (Tesouro Nacional) e consumidores de energia elétrica do país.

19. Havendo mais atrasos na entrada em operação da Linha de Transmissão, nova contratação deverá ser providenciada acarretando aumento dos custos relacionados àquele sistema e, conseqüentemente, pressionando a tarifa dos consumidores de todo país)(...)

Ante o exposto, presentes os pressupostos para tanto, defiro o pedido de suspensão.

Intimem-se. Comunique-se, com urgência, ao Juízo a quo, encaminhando-se-lhe cópia desta decisão.

Sem recurso, arquivem-se os autos (...)"

2. Na presente suspensão de liminar, o Requerente reitera as questões suscitadas pelo Ministério Público Federal na primeira instância e alega “ofensa à Convenção 169 da OIT, no que obriga o

SL 995 AGR / AM

Poder Público à realização de consulta prévia às comunidades indígenas interessadas, sempre que prevista medida ou empreendimento capaz de afetá-las”.

Afirma que o “ponto central da discussão é a ausência de realização de consulta prévia à comunidade indígena afetada pelo empreendimento energético, com tensão de 500kV, que passará, segundo o projeto, pelo interior de suas terras”.

Ressalta que “o juízo de primeira instância, próximo aos fatos e sensível ao propósito da previsão da Convenção 169 da OIT, mas sem desconsiderar as informações prestadas pelos réus, entendeu pela necessidade de paralisação do licenciamento ambiental, enquanto não cumprida a exigência convencional”.

Sustenta que “[s]ob a ótica do empreendedor e do poder público, (...) a suspensão do procedimento em seu estágio atual – sem que se tenham iniciado as obras - não configura, em si mesmo, um dano irreversível” e que “a postergação da instalação da linha de transmissão de energia para momento posterior à realização de consulta prévia à comunidade indígena atingida não inviabiliza o projeto, além de não afetar a busca por alternativas de produção e transmissão energética existentes e viáveis, com a utilização de outras fontes para suprir a demanda da região”.

Este o teor dos pedidos:

“(...) Ante o exposto, requer-se a suspensão da decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de modo que voltem a valer os efeitos daquela do juízo de primeira instância que suspendeu as obras referentes ao empreendimento em questão, até o julgamento definitivo da ação civil pública ou até que seja realizada a consulta prévia ao povo indígena Waimiri Atroari, nos moldes da Convenção 169/OIT (...)”.

3. Em 30.5.2016, o Presidente deste Supremo Tribunal determinou aos interessados se manifestarem, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei n. 8.437/1992.

4. Em 13.6.2016, a) a União “requer[eu] o indeferimento do pedido, com a consequente manutenção da decisão que determinou o prosseguimento dos efeitos da Licença Prévia n. 522/2015, expedida pelo IBAMA, no bojo do processo administrativo n. 02001.006359-

SL 995 AGR / AM

2011-77”; b) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — Ibama “requer[eu] (...) seja indeferido o Pedido de Suspensão requestado pelo Ministério Público Federal”; e c) a Fundação Nacional do Índio — Funai “requer[eu] a juntada aos autos da Informação Técnica n.º 300/2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ”.

Examinada a matéria posta à apreciação, DECIDO.

5. *Admissível suspensão de execução de decisões concessivas de segurança, de liminar e de antecipação dos efeitos de tutela contra o Poder Público, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, somente quando presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos: a) as decisões a serem suspensas sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; b) tenham potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; e c) a controvérsia seja de índole constitucional (Rcl n. 497-AgR/RS, Relator o Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ 06.4.2001; SS n. 2.187-AgR, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e SS n. 2.465, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 20.10.2004 entre outros).*

6. *Na espécie presente, a medida liminar deferida pelo Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, nos autos da Suspensão de Liminar n. 0012025-21.2016.4.01.0000, relaciona-se à aplicação do do § 3º do art. 231 da Constituição da República, demonstrando-se a matéria constitucional a justificar o pedido de suspensão de segurança pela Presidência deste Supremo Tribunal (SS n. 304-AgR/RS, Relator o Ministro Presidente, Plenário, DJ 19.12.1991).*

7. *A despeito da questão jurídica controvertida ser de natureza constitucional, o Requerente destacou na inicial da presente suspensão que o “ponto central da discussão é a ausência de realização de consulta prévia à comunidade indígena afetada pelo empreendimento energético”, o que destoa, em exame prévio e precário, dos documentos juntados e manifestações dos interessados.*

8. *A União ressalta que a) “o procedimento de planejamento ambiental questionado vem observando estritamente as normas de regência pertinentes, dentre elas a Convenção OIT 169”; e b) “os*

SL 995 AGR / AM

indígenas estão participando do processo de licenciamento do empreendimento desde seu início, não se podendo falar em descumprimento do dever de consulta a esses povos”. Pontua, ainda, que “a reforma da decisão combatida é que tem o condão de gerar grave lesão à ordem e à economia pública, pois o Estado de Roraima é o único ainda não interligado ao Sistema Interligado Nacional, sendo abastecido por energia oriunda da Venezuela e de termelétricas, de forma precária”.

9. O IBAMA realça “h[aver] diversos documentos, juntados ao processo de origem, que comprovam a interação e comunicação, devidamente intermediada pela FUNAI, entre o Empreendedor da LT e a Comunidade WAIMIRIATROARI, legitimamente representada” e salienta:

“(…) em 8 de maio de 2013, foi assinado o protocolo de intenções 001/2013, celebrado entre a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – Eletrobras Eletronorte, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e a Associação Comunidade Indígena Waimiri Atroari – ACWA, visando ao início dos estudos ambientais e sociais a serem realizados para viabilização do empreendimento Linha de Transmissão Manaus/Boa Vista (...).

Ainda em continuidade, por ocasião da reunião realizada em 29/05/2014, foram encaminhadas versões impressas da tradução do Estudo de Impacto Ambiental-Componente Indígena-Waimiri Atroari, uma para cada aldeia da Terra Indígena, na língua indígena Waimiri Atroari (Kinji Iara). A comprovação da adoção desta providência consta de documentos anexados a Agravo de Instrumento interposto pelo IBAMA nos autos do processo de origem.

Posteriormente, foi realizada, em 1.º de outubro de 2015, nova reunião na Reserva Indígena Waimiri Atroari, com a presença de representantes do MME, EPE, FUNAI, IBAMA, MP-RR, Eletrobras, além da governadora de Roraima.

A reunião de 01.10.2015 foi convocada pela FUNAI com o propósito textual de elaboração da consulta prévia ao Povo Indígena Waimiri Atroari, conforme o Ofício n.º 383/2015/PRES/FUNAI-MJ, de 18.09.2015.(...)

Na reunião ocorrida em 01.10.2015, destacamos que

SL 995 AGR / AM

participaram da mesma, dentre outros, a ANEEL, a Eletrobrás, o Ministério das Minas e Energia, o IBAMA, a FUNAI, a Governadora do Estado de Roraima e o Ministério Público Federal, representado pelo Procurador da República Gustavo Kenner Alcântara.

Com isso, fica claro que a oitiva da Comunidade foi devidamente realizada. A consulta prévia foi efetuada no dia 01.10.2015, conforme reunião realizada na própria Terra Indígena Waimiri Atroaria, amplamente documentada.

Ademais, como já explicado junto ao Juízo de 1º grau, foram realizadas quatro audiências públicas, em atendimento ao disposto na Resolução nº 009/1987. Precedeu-se à abordagem de medidas preparatórias como reconhecimento do público-alvo, sensibilização e mobilização dos mesmos para comparecerem ao ato. A comunicação foi feita por meio de TV, rádio, imprensa, carro de som, distribuição de cartazes em pontos estratégicos (escolas, postos de saúde, associações de moradores), faixas, 151 convites ao Poder Público e 528 convites aos proprietários de lotes pelos quais o projeto atravessa.

Nas audiências públicas, compareceram: 177 (cento e setenta e sete pessoas) em Presidente Figueiredo; 165 (cento e sessenta e cinco) pessoas em Manaus; 140 (cento e quarenta) pessoas em Boa Vista; 192 (cento e noventa e duas pessoas) em Rorainópolis (...)”.

10. *O Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, nos autos da Suspensão de Liminar n. 0012025-21.2016.4.01.0000, registrou que a) “o estudo do componente indígena está sendo realizado sempre com a aquiescência daquela comunidade indígena” e que “a administração está atenta às normas e vem realizando os estudo e o planejamento traçado para a realização do empreendimento”; e b) “a decisão [de primeiro grau] acarreta, ainda, grave lesão à economia pública, uma vez que, enquanto Boa Vista aguarda o fornecimento de energia pelo Sistema Interligado Nacional – SIN, o suprimento de energia terá de ser feito por meio das unidades térmicas, mais poluentes e mais caras para o consumidor, com acréscimo estimado em R\$ 60 milhões, por mês de paralisação dos procedimentos da Linha de Transmissão Manaus - Boa Vista, consoante conclui a Nota Técnica 40/2013-DMESE/SEE-MME”.*

SL 995 AGR / AM

Ao julgar a Petição n. 3.388, Relator o Ministro Ayres Britto, o Plenário deste Supremo Tribunal consolidou o seguinte entendimento:

“(...) (v) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; (...) (vii) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação; (...) (xiii) a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não” (DJ 19.3.2009).

12. *Não se vislumbra plausibilidade jurídica nem ocorrência de grave lesão à ordem e à economia públicas a autorizar a suspensão dos efeitos da decisão impugnada.*

13. *Ressalte-se que a suspensão da execução de ato judicial constitui medida excepcional, a ser deferida, caso a caso, somente quando atendidos os requisitos autorizadores (grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas) (STA n. 138, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ 19.9.2007).*

14. *Pelo exposto, indefiro o pedido de suspensão de liminar, ficando, por óbvio, prejudicada a medida liminar requerida..”*

O Agravante sustenta a efetiva ocorrência de lesão à ordem e à saúde públicas, pelas razões seguintes:

“A grave lesão à **ordem pública** pode ser vislumbrada na desconsideração do conjunto de regras disciplinadoras do

SL 995 AGR / AM

licenciamento de empreendimento que afeta comunidade indígena, que buscam inseri-las no contexto participativo da tomada de decisões.

Com maior gravidade, vislumbra-se a lesão no manifesto desrespeito às normas protetivas dos direitos dos indígenas e de seu modo de vida tradicional e diferenciado.

Repita-se que, a rigor, a disposição constante da Convenção 169/OIT nem mesmo se limita ao procedimento de licenciamento, exigindo uma postura ativa do Estado na busca da consulta prévia para cada decisão que atinja a comunidade. Nestes autos, entretanto, a despeito de tal consideração, tem-se que o próprio licenciamento ambiental, foro em que também deveria ocorrer a consulta prévia e informada, não foi utilizado para o cumprimento da obrigação assumida pelo Estado brasileiro, como visto.

É justificativa suficiente para a paralisação do procedimento, **como medida de prevenção**, buscando evitar a consolidação de quadro em que não mais seja possível a realização de consulta legítima, que tenha *alguma influência no processo de tomada de decisão*, tal qual caracterizado o instituto.

Não é preciso e nem se trata de detalhar, neste momento, os impactos concretos do *empreendimento em si* sobre a vida da comunidade indígena Waimiri Atroari. A discussão e lesão são antecedentes, firmando-se no desrespeito ao direito de serem ouvidos e de terem a sua vontade considerada.

Sob outro ângulo, a concessão da licença prévia, se não afeta de imediato o meio ambiente, já tem impacto sobre a comunidade indígena, seja quanto ao seu ânimo – **com risco potencial de conflitos na região**, caracterizando a lesão à segurança pública -, seja quanto à interferência imediata em seu modo de vida diferenciado, vislumbrado no livre ingresso do empreendedor no local para colheita dos elementos que subsidiarão os estudos adicionais, necessários à obtenção da licença de instalação.

A concessão da licença prévia, então, cria um dado objetivo e concreto de descumprimento das obrigações estatais,

SL 995 AGR / AM

que pode se consolidar e mostrar-se irreversível.

Como registrado pelo órgão ministerial na origem, a interferência repentina e sem as cautelas devidas expõe os Waimiri Atroari, ademais, a surtos epidêmicos, **com evidente risco de lesão à saúde pública**, lembrando aquele que lhes afetou nas décadas de 70 e 80 e que resultou na morte de quase 1200 indígenas, mais adiante descritos. Com gravidade maior, expõe a risco os Pirititi, índios em isolamento voluntário cuja área de perambulação insere-se na zona de afetação do empreendimento.”

O I. Relator propõe o desprovimento do agravo, com a manutenção da ordem de suspensão da liminar conferida pelo TRF da 1ª Região, ao argumento de que as obras em tela já se encontram em adiantado estado e que a suspensão do empreendimento caracterizaria grave lesão à economia pública.

Nada obstante, divirjo do i. Relator, e julgo provido o agravo regimental interposto, pelos motivos que abaixo declino.

De fato, a possibilidade de requerimento de suspensão de decisão liminar vem prevista pelo artigo 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

No entender de abalizada doutrina, “sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade que aconselhe sua sustação até o julgamento final do mandado” (MEIRELLES, HELY Lopes; WALD, Arnoldo;

SL 995 AGR / AM

MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 103).

De fato, entendeu o Relator que está presente o risco de lesão grave à economia pública, a justificar a manutenção da ordem que determinou a suspensão de liminar por meio da qual se paralizavam os efeitos da Licença Prévia ao paralisação da obra referente à Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista, até que a consulta prévia aos povos indígenas habitantes da área fosse efetivada.

No feito, portanto, o nó górdio encontra-se na possibilidade de licenciamento ambiental de obra de grande magnitude e enorme impacto no meio ambiente, sem a realização de consulta prévia às comunidades indígenas cujas terras serão diretamente afetadas pelo empreendimento de alto impacto ambiental, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, internalizada pelo direito brasileiro pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

Entendo, nada obstante os argumentos lançados pelo Relator, que a decisão ora agravada deve ser reformada, em acolhimento às razões lançadas no agravo regimental.

Efetivamente, ressalto a impossibilidade de se desconsiderar as questões ambientais e mais especificamente indígenas, ao se tratar de questões econômicas, a ponto de considerar estas últimas como suficientes à concessão de suspensão de liminar pelo Poder Judiciário.

Ora, na medida em que se trate de matéria atinente à manutenção da vida dessas comunidades, com grande impacto ambiental e sanitário, a desconsideração da consulta prévia, determinada pela Convenção 169 da OIT, como meio de informar os índios e de buscar um consenso em relação às obras a serem realizadas em seus territórios, de modo a sobrelevar a ordem e a economia pública como valores absolutos, não parece se coadunar com os princípios constitucionais atinentes ao tema.

Assim prevê o referido instrumento:

“Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os

SL 995 AGR / AM

governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.”

A consulta preconizada pela Convenção, portanto, é **prévia** à realização de qualquer obra ou empreendimento que possa afetar as comunidades indígenas, e não se pode desconsiderá-la ao argumento de que há outras formas de participação posteriores dos índios, já durante a realização de estudos ou mesmo das obras, restando de todo evidente que, os efeitos deletérios desses empreendimentos podem atingir de forma irreversível o modo de vida das comunidades que ali vivem.

Assim, o argumento de que se configura, *in casu*, graves lesões à economia pública tampouco coaduna-se com a tutela determinada pelos artigos 216 e 231 da Constituição Federal.

Esta Corte, no julgamento da Pet nº 3388, já rechaçou a possibilidade de contraposição entre desenvolvimento econômico e a correta tutela do patrimônio imaterial indígena:

“AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA

SL 995 AGR / AM

INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI Nº 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA Nº 534/2005, DO MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO.

(...)

10. O FALSO ANTAGONISMO ENTRE A QUESTÃO INDÍGENA E O DESENVOLVIMENTO. Ao Poder Público de todas as dimensões federativas o que incumbe não é subestimar, e muito menos hostilizar comunidades indígenas brasileiras, mas tirar proveito delas para diversificar o potencial econômico-cultural dos seus territórios (dos entes federativos). O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da Constituição

SL 995 AGR / AM

Federal, assecuratório de um tipo de "desenvolvimento nacional" tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena.

(Pet 3388, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010 EMENT VOL-02408-02 PP-00229 RTJ VOL-00212-01 PP-00049)

Nem mesmo o argumento de que a obra já estaria em aditando estado de realização convence, eis que outras licenças devem ser regularmente exigidas desses empreendimentos; ademais, não se pode passar às Administrações a mensagem de que é possível a construção de grandes empreendimentos, com gravíssimos impactos sócio-ambientais, ignorando-se as normativas referentes ao respeito ao modo de vida das comunidades tradicionais que serão diretamente afetadas.

Assim, com o devido respeito às decisões em sentido contrário, visualizo presentes os requisitos do artigo 4º da Lei nº 8.437/1992, e, portanto, voto pelo provimento do agravo regimental, a fim de cassar a decisão do Tribunal Regional Federal que suspendeu a medida liminar proferida pelo juízo de primeira instância.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 995

PROCED. : AMAZONAS

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE

AGTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

AGDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

AGDO.(A/S) : TRANSPORTE ENERGIA S/A

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente), vencido o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 25.10.2019 a 4.11.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário