



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.745 - PA
(2013/0107879-0)**

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
REQUERIDO : DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NR 0019093-27.2013.4.01.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIÃO

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - A ocorrência de grave lesão à ordem pública constitui fundamento para o deferimento do pedido de suspensão, consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste eg. **Superior Tribunal de Justiça**.

II - A Convenção 169 da OIT é expressa em determinar, em seu art. 6º, que os povos indígenas e tribais interessados deverão ser consultados "*sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente*". **Contudo**, a realização de **meros estudos preliminares**, atinentes tão-somente à **viabilidade** da implantação da UHE São Luiz do Tapajós/PA, não possui o condão de afetar diretamente as comunidades indígenas envolvidas.

III - Diferentemente, o que não se mostra possível é dar **início à execução do empreendimento** sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo de tomada de decisão.

Agravo regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Sidnei Beneti, Luis Felipe Salomão e Raul Araújo Filho votaram com o Sr. Ministro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Gilson Dipp, Francisco Falcão e Nancy Andrighi.

Licenciado o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Convocados os Srs. Ministros Luis Felipe Salomão e Raul Araújo Filho.

Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Eliana Calmon.

Brasília, 19 de junho de 2013 (data do julgamento).

Ministra Eliana Calmon

Presidente

Ministro Felix Fischer

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.745 - PA
(2013/0107879-0)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FELIX FISCHER: Cuida-se de agravo regimental interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de **decisum** desta Presidência que **deferiu** o pedido suspensivo formulado pela UNIÃO e pela AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL.

Na origem, foi ajuizada pelo **Parquet** Federal a Ação Civil Pública nº 3883-98.2012.4.01.3902, na qual se pretendeu, liminarmente, a **suspensão do processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós** e de qualquer ato do empreendimento até o julgamento do seu mérito. Ao final, pugnou para que fosse imposta obrigação de não-fazer ao IBAMA, à ANEEL, à ELETROBRÁS e à ELETRONORTE consistente no impedimento de se prosseguir no licenciamento do referido empreendimento até que fossem realizadas:

"a) a apresentação e a aprovação da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e Estratégica (AAE) dos impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes do empreendimento hidrelétrico São Luiz do Tapajós, em implantação na Bacia do Rio Tapajós e Jamanxim, devendo ser assegurada, na elaboração da AAI e AAE, a notória qualificação e a plena independência da equipe multidisciplinar na realização de seus trabalhos, bem como participação social, como requisitos à conclusão dos estudos; e

b) a consulta prévia aos povos indígenas e demais povos tradicionais localizados na área de influência do UHE São Luiz do Tapajós. A consulta deve ser procedida pelos órgãos competentes para cada medida legislativa e administrativa sujeita a afetar as comunidades e seus territórios" (fl. 118, e-STJ).

O em. Juiz da 2ª Vara Federal de Santarém/PA **deferiu parcialmente a antecipação de tutela** para determinar:

"a) que os Réus realizem a avaliação ambiental integrada, em toda a bacia dos rios Tapajós e Jamanxim, utilizando critérios técnicos, econômicos e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

socioambientais avaliando, inclusive, a necessidade de mitigações e compensações no que diz respeito à infraestrutura urbana, rodoviária, portuária e aeroportuária, além de investimentos em saúde e educação nos municípios de Santarém, Jacarecanga, Itaituba, Novo Progresso, Trairão, Rurópolis, Aveiro e Belterra;

b) antes que se encerre a fase de viabilidade, que os réus ouçam as comunidades indígenas Andirá-Macau, Praia do Mangue, Praia do Índio, Pimental KM 43, São Luiz do Tapajós e outras porventura ainda não localizadas ou demonstrem que os índios frustraram ou se recusaram a opinar sobre o aproveitamento hídrico discutido neste feito;

c) proibir que os Réus concedam licença ambiental prévia, ou que não a utilizem caso já as tenham obtido, até que as medidas referidas nos itens 'a' e 'b' sejam cumpridas, fixando multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), pela inobservância desta ordem;

d) que o Ministério Público Federal, em 60 (em sessenta) dias adote providências para a oitiva das comunidades indígenas referidas no item 'b', indicando forma (formato), quais são suas lideranças aptas e legitimadas a representá-las, locais e datas de sua audiência (sendo que neste último caso podem ser ajustadas por acordo entre as partes)." (Fl. 1.187, e-STJ).

Interposto Agravo de Instrumento pelo Ministério Público Federal, foi **concedida** pelo em. Desembargador Relator a antecipação de tutela recursal para "deferir integralmente o pedido de liminar formulado na petição inicial da ação civil pública - 'suspender imediatamente o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós e, conseqüentemente, qualquer ato visando o empreendimento, até o julgamento do mérito da presente ação' (ou seja, sem a inovadora especificação feita no agravo de instrumento) - exceto no que diz respeito ao valor da multa diária, que permanece aquele fixado na decisão agravada" (fl. 1.886, e-STJ).

Sendo a r. decisão atacada irrecorrível no eg. Tribunal **a quo**, os requerentes formularam nesta eg. **Corte Superior** o pedido suspensivo.

Por vislumbrar a possível ocorrência de grave lesão à ordem pública, diante da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inexistência de ato administrativo tendente a afetar, diretamente, as comunidades envolvidas, **deferir** o pedido de suspensão, com a ressalva de que o Governo Federal deveria promover a **participação de todas as comunidades indígenas e tribais** antes da implantação do empreendimento, não podendo a licença ambiental ser concedida antes das oitivas exigidas pela Convenção 169 da OIT.

É contra essa decisão que o **MPF** interpõe o presente agravo regimental.

Em suas razões, o **Parquet** destaca que a Convenção 169 da OIT "*estabelece a necessidade de prévia consulta aos povos indígenas sobre quaisquer medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente*", de modo que a "*mera possibilidade de interferência na rotina dos índios deve ser objeto de prévio debate*" (fls. 2.017/2.018, e-STJ).

Sustenta que a entrada de agentes do Estado para a realização dos estudos de viabilidade alterara o "*equilíbrio ambiental*" e "*interfere diretamente na rotina dos indígenas*" (fl. 2.017, e-STJ). Alega que os povos indígenas "*estão sendo atingidos durante a fase de estudo de viabilidade, com prejuízo, inclusive, do desempenho das atividades de pesca e caça, indispensáveis para sua sobrevivência e preservação do seu habitat, neste envolvidos a organização social, costume, crenças e tradições, mormente o respeito às terras em que vivem, cujo ingresso por parte de pessoas estranhas constitui, per se, inominável agressão*" (fls. 2019/2020, e-STJ).

Aduz que a Convenção 169 da OIT demandaria "*consulta antes da adoção de medidas administrativas que importem em interferência direta na rotina dos povos indígenas*" (fl. 2020, e-STJ) e que a manutenção do **decisum** agravado contrariaria o texto do acordo internacional.

Ao final, requer a reconsideração da decisão agravada ou o julgamento do recurso pela col. **Corte Especial**.

Por manter o **decisum**, submeto o feito ao colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.745 - PA
(2013/0107879-0)**

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - A ocorrência de grave lesão à ordem pública constitui fundamento para o deferimento do pedido de suspensão, consoante a legislação de regência (**v.g.** Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste eg. **Superior Tribunal de Justiça**.

II - A Convenção 169 da OIT é expressa em determinar, em seu art. 6º, que os povos indígenas e tribais interessados deverão ser consultados "*sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente*". **Contudo**, a realização de **meros estudos preliminares**, atinentes tão-somente à **viabilidade** da implantação da UHE São Luiz do Tapajós/PA, não possui o condão de afetar diretamente as comunidades indígenas envolvidas.

III - Diferentemente, o que não se mostra possível é dar **início à execução do empreendimento** sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo de tomada de decisão.

Agravo regimental desprovido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FELIX FISCHER: O recurso não merece prosperar, pois o agravante não trouxe argumentos aptos a infirmar as premissas que balizaram a decisão recorrida.

O recorrente sustenta, em síntese, que não foi dado fiel cumprimento ao disposto no art. 6º da Convenção 169 da OIT.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Referido dispositivo assim dispõe:

"Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os 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 Convenção em destaque foi promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004, estando, portanto, passível de aplicação no país.

De acordo com o texto da Convenção, quando houver medida administrativa tendente a afetar, **de modo direto**, as comunidades indígenas e tribais, o Governo **deverá** promover consultas de modo a inseri-las no contexto participativo de tomada de decisão. Trata-se de consulta que deve ser realizada pelo Poder Público **sempre** que o empreendimento que se pretende implantar puder, de algum modo, **afetar diretamente as comunidades indígenas e tribais**.

In casu, não vislumbro como meros estudos preliminares, **atinentes apenas à viabilidade do empreendimento**, possam afetar, diretamente, as comunidades envolvidas. O que não se mostra possível, a toda evidência, é dar **início à execução do empreendimento** sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo com suas considerações a respeito de empreendimento que **poderá** afetá-las diretamente.

Em outras palavras, **não poderá** o Poder Público finalizar o processo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na convenção internacional, em especial as **consultas prévias** às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento.

Além disso, conforme consignado na decisão recorrida, **não há** uma regulamentação específica que exija que a consulta deverá se dar **antes mesmo do início dos estudos de viabilidade do empreendimento**. Nesse diapasão, obedecido o princípio de **preservação dos direitos fundamentais dessas comunidades**, torna-se possível a realização de consultas concomitantemente aos estudos iniciais, pois, nesse caso, não haverá "*medida administrativa*" tendente a afetar direta e concretamente as comunidades envolvidas.

Ademais, depreende-se dos autos que o Governo Federal tem promovido diversos debates e reuniões com as lideranças indígenas envolvidas e que podem ser afetadas pelo empreendimento. Esse comportamento denota o cumprimento do art. 6º, 2, da Convenção, o qual determina que as consultas devem ser regularmente realizadas ao abrigo da **boa-fé** e de maneira **apropriada às circunstâncias do caso**, com vistas a se chegar a um acordo e "*conseguir o consentimento acerca das medidas propostas*". Há, desse modo, um **incentivo à participação** das comunidades nas discussões, o que permitirá ao Poder Público a tomada de decisão de acordo com a realidade local.

Nesse contexto, é importante destacar que a UHE São Luiz do Tapajós se trata de um **projeto energético**, que ainda está em fase **embrionária** de verificação da **viabilidade técnica, econômica e ambiental**, e, ao menos enquanto se tratar de um simples projeto, sem início de execução efetiva, **não possui o condão de afetar, de modo negativo, as comunidades locais**.

Há que se ressaltar que a realização dos estudos milita **em favor** das comunidades envolvidas, pois, assim, terão a oportunidade de, por exemplo, conhecer os impactos ambientais a que as localidades estarão afetadas, caso o projeto seja **efetivamente** implantado. O desenvolvimento desses estudos de **viabilidade técnica, econômica e ambiental** poderá permitir às comunidades envolvidas maior conhecimento e, conseqüentemente, possibilitará uma discussão mais ampla a respeito da viabilidade do empreendimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sendo assim, interromper o planejamento do Governo destinado ao setor energético do país, estratégico para o desenvolvimento da nação, causa **grave lesão à ordem pública**, em sua esfera administrativa, especialmente por poder **comprometer a prestação dos serviços públicos** que dependem dessa fonte de energia. Impedir que se promova o andamento dos estudos preliminares, que servirão de base para que o Governo possa planejar de modo adequado e eficiente sua política energética, ainda mais levando-se em consideração a crescente demanda por energia no país, **afeta o interesse público** na medida em que poderá obstar a expansão do setor elétrico e, conseqüentemente, o crescimento da economia brasileira.

Destaque-se, ainda, que o Governo Federal já despendeu mais de R\$ 10 milhões com o deslocamento de pessoal técnico para a localidade, a fim de se promover a efetivação dos estudos e avaliações, que somente podem ser realizados no período das cheias. Obstar a continuidade dos estudos fará com que apenas no próximo período das cheias os estudos possam ter continuidade, **desperdiçando os recursos públicos já aplicados e obstaculizando o planejamento da política energética brasileira**.

Portanto, **inexiste** nesse momento ato administrativo tendente a **afetar diretamente** as comunidades envolvidas, a teor do que exige a Convenção, causando **grave lesão à ordem pública** a r. decisão emanada da eg. Corte de origem que **suspende** o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós.

Sem embargo, para se dar fiel cumprimento aos dispositivos da Convenção, o Governo Federal deverá promover a **participação de todas as comunidades**, sejam elas indígenas ou tribais, a teor do art. 1º do texto convencional, que podem ser afetadas com a implantação do empreendimento, **não podendo ser concedida a licença ambiental antes das suas oitivas**.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2013/0107879-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgRg na SLS 1.745 / PA**

Números Origem: 00190932720134010000 190932720134010000 38839820124013902

EM MESA

JULGADO: 19/06/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ELIANA CALMON

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HAROLDO FERRAZ DA NOBREGA

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : UNIÃO
REQUERENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
REQUERIDO : DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO
NR 0019093-27.2013.4.01.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A
REGIÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio
Ambiente - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
REQUERIDO : DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO
NR 0019093-27.2013.4.01.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A
REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Filho, Sidnei Beneti, Luis Felipe Salomão e Raul Araújo Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Gilson Dipp, Francisco Falcão e Nancy Andrighi.

Licenciado o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Convocados os Srs. Ministros Luis Felipe Salomão e Raul Araújo Filho.

Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Eliana Calmon.