



EXMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA VARA AMBIENTAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM/PA.

Ref. Inquérito Civil Público (ICP) nº 1.23.002.000087/2009-91.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos seus representantes que ao final subscrevem, no exercício das funções institucionais e alicerçados nos artigos 127, caput, 129, inciso III, e 231, § 5º, da Constituição Federal; artigos 5º, inciso III, d; 6º, VII, b, c e d, todos da Lei Complementar nº 75/93; artigos 1º, incisos I, III e IV; 2º; 3º; 5º, caput; 12 e 19 da Lei nº 7.347/85, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL** com pedido de liminar

em face de

1. **IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS** – Pessoa jurídica de direito público interno (autarquia federal), com escritório regional na Av. Marechal Rondon, s/n 68181-010, Itaituba/PA;
2. **ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA** – Pessoa

jurídica de direito público interno (autarquia federal), com sede no SGAN 603, módulo J, CEP 70.830-030, Brasília, Distrito Federal;

3. **ELETROBRAS – CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Av. Presidente Vargas, 409, 13º andar, Centro, Rio de Janeiro, CEP 20.071-003, Tel.: (21) 2514-5151.

4. **ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, com sede no SCN, Quadra 06, Conj. A, Blocos B e C, Entrada Norte 2, Asa Norte, Brasília, CEP 70.716-901, Tel.: (61) 3429-5151.

A presente Ação tem por objeto a **suspensão do licenciamento da Usina Hidrelétrica (UHE) de São Luiz do Tapajós**, até que sejam realizadas:

a) a **Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)** dos impactos sinérgicos e cumulativos do empreendimento **UHE São Luiz do Tapajós**, tendo em vista as demais barragens previstas para a bacia dos rios Tapajós e Jamanxim, e;

b) a **consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e demais populações tradicionais**, localizados na área de influência do empreendimento São Luiz do Tapajós e afetados pelas medidas administrativas e legislativas já executadas no âmbito do licenciamento ambiental.

## 1. OS FATOS

### 1.1. A UHE SÃO LUIZ DO TAPAJÓS E OS POVOS TRADICIONAIS AFETADOS

A UHE São Luiz do Tapajós é projeto integrante do Complexo Tapajós – conjunto de 7 grandes usinas hidrelétricas projetadas à produção de energia cuja fonte é o barramento dos rios



Tapajós e Jamanxim. A obra está prevista para ser implantada no rio Tapajós, e **afetará os municípios de Itaituba e Trairão**, região oeste do Pará.

Uma sequência de medidas legislativas e administrativas no âmbito do licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós vêm sendo tomadas pelo Poder Executivo e pelos empreendedores para que a usina seja implantada.

Entre 2006 e 2008, a ELETRONORTE (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.) elaborou os estudos de inventário da UHE de São Luiz do Tapajós (fls. 84 e ss. do ICP). A ANEEL exige que esse levantamento apresente estudos ambientais para avaliar a área de influência e os impactos socioambientais do empreendimento no meio socioeconômico, por exemplo, onde deveriam constar informações sobre a presença de terras indígenas previstas de serem afetadas. Essa informação está ausente no estudo.

A UHE São Luiz do Tapajós integra um complexo de usinas. No entanto, não foram realizadas Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) dos impactos sinérgicos decorrentes dos empreendimentos hidrelétricos.

A ANEEL, agência reguladora responsável, aprovou o inventário sem considerar os requisitos legais socioambientais.

Já o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE publicou a Resolução n. 03/2011 que indica, dentre outros empreendimentos do Complexo Tapajós, o aproveitamento hidrelétrico São Luiz do Tapajós como projeto de interesse público, estruturante e prioritário para efeito de licitação e implantação.

Em janeiro de 2012, a Presidente da República reduziu os limites de sete unidades de conservação (UCs) para destinar a área ao reservatório de duas hidrelétricas em andamento e viabilizar a construção de mais oito grandes barragens na Amazônia, dentre as quais a UHE de São Luiz do Tapajós. Os limites das unidades foram alterados pelo governo através da Medida Provisória (MP) n. 558/2012 que ignorou exigências constitucionais, o que é contestado no Supremo

Tribunal Federal pela Procuradoria-Geral da República (ADI 4717). O ato foi convertido na Lei nº 12.678/2012.

Parte das UCs são contíguas a terras indígenas. Juntas compõem áreas protegidas e prioritárias à conservação da biodiversidade, bem como de vulnerabilidade biológica extremamente alta de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Para além das inconstitucionalidades da MP nº 558/2012 questionadas na ADI 4717, a norma também não foi objeto de consulta prévia aos povos indígenas e demais populações tradicionais habitantes da região, embora a medida afete suas vidas e territórios. Portanto os direitos socioambientais dessas comunidades estão sendo desrespeitados e ameaçados.

Desde janeiro de 2012, tramita no IBAMA o licenciamento ambiental da usina. Na “Identificação do Empreendimento” São Luiz do Tapajós (fls. 297 e ss. do ICP), no item “Socioeconômico”, subitem “Terras Indígenas” o documento menciona “sem informações” acerca da presença de povos indígenas nas áreas afetadas pelo projeto (IBAMA a, pag.4, fl. 298 verso do ICP)<sup>1</sup>.

Em 17/01/12, o IBAMA publicou, todavia, o “Relatório de Vistoria Técnica n. 04” (vide fls. 300 e ss. do ICP) para reconhecimento da região da área de influência da UHE São Luiz do Tapajós, prevista para ser implantada no rio Tapajós. O relatório é de junho de 2011. A equipe técnica de vistoria informa no documento que:

**“Apesar de, segundo o informado pelo empreendedor informalmente, não haver terras indígenas na área de influência, durante a vistoria fluvial foi avistada uma área indígena (coordenadas geográficas UTM, 0566394, 9476306, zona 21, Foto 19).** A área estaria em processo de demarcação. O empreendedor também afirmou que alguns indígenas da região se mudaram para a cidade de Itaituba.” (IBAMA b, pag. 3, grifamos, fl. 301 do ICP)

Abaixo, a citada foto 19, referente à área indígena encontrada na

<sup>1</sup>ibama a. Informações do empreendimento São Luiz do Tapajós. In: Sistema de Licenciamento Ambiental Federal. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>. Acesso em 16/08/2012

área de influência do empreendimento durante a vistoria:



Foto 19 – Possível área indígena

Fonte: Relatório de Vistoria N.04 (IBAMA b, 2012)

Em 19/01/2012, o empreendedor (ELETROBRAS) apresentou minuta de *Termo de Referência* (IBAMA c, 2012, fls. 304 e ss. do ICP) **onde reconhece a presença indígena na área a ser afetada pelo empreendimento**, haja vista indicar e reiterar sob inúmeros aspectos a necessidade de estudos sobre as comunidades da região ao longo de todo documento:

·No item **1. Introdução** – “2. Os estudos referentes [ ...] e ainda os estudos etnoecológicos, **de comunidades indígenas**, quilombolas e de assentamentos humanos, **são parte integrante do respectivo processo de licenciamento ambiental**, e devem ser encaminhados ao Ibama para a devida instrução do processo.[...](IBAMA c, pág 4, grifamos, fl. 305, verso, do ICP);

·No item 3 **Meio Biótico** – “119. **Identificar e mapear** as Unidades de Conservação, **Terras Indígenas** e territórios das comunidades quilombolas, **existentes nas áreas de influência do empreendimento (localização e restrições de usos/atividades)**, **ressaltando a influência do empreendimento sobre elas. Deverá ser apresentado um mapa, em escala adequada, onde estejam claramente delimitadas as Terras Indígenas**, de Quilombolas e as Unidades de Conservação, além do traçado da zona de amortecimento das Áreas Protegidas. Deve ser apresentada a interferência do empreendimento, em termos absolutos e percentuais, com as áreas identificadas.” ( IBAMA c,

pág. 16, grifamos, fl. 316, verso, do ICP)

·Item 4.2. **Caracterização Demográfica -“214. Mapear a população quilombola, indígena e demais populações tradicionais, quando houver, para a AII, AID e ADA.”** (IBAMA c, pág. 23, grifamos, fl. 315 do ICP);

·Item 4.7. **Uso e Ocupação do solo** – “232. Identificar e discorrer sobre a existência de conflitos agrários e tensões sociais na AID relacionadas ao uso e ocupação do solo e dos recursos naturais, posse da terra e atividades de garimpo, exploração da madeireira, **demarcação de terras de quilombolas e indígenas** (IBAMA c, pág. 25, grifamos, fl. 316 do ICP);

·Item 7 **Identificação e Avaliação dos Impactos Ambientais** 284. Deverão ser identificados, descritos e avaliados os impactos ambientais decorrentes da atividade, no que se refere[ ...] **culturais, relacionadas às comunidades indígenas** [ ...](IBAMA c,pág.28) **292. Identificar a influência do empreendimento nas comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas, descrevendo a vulnerabilidade atual a partir do planejamento, construção e operação do empreendimento, considerando todas as possíveis pressões sobre o território e as comunidades.** (IBAMA c,pág.29, grifamos, fl. 318)

·Por fim, o anexo 1, referente aos produtos cartográficos, contém o Quadro 1, denominado “Especificações dos Produtos do EIA”. O quadro menciona as Terras Indígenas duas vezes no componente “Meio Socioeconômico” dentro das Áreas de Influência Direta (AID) e Influência Indireta (AAI), indicando que as terras são produtos que devem constar do EIA-RIMA através de imagens de satélite e de mapas, cuja fonte deve ser a FUNAI (IBAMA c, págs. 52 e 56, grifamos, fl. 329, verso, e ss. do ICP).

Em 08/02/12, o empreendedor apresentou *Proposta de Plano de Trabalho* na qual solicita autorização do IBAMA para levantamento de campo do meio biótico - estudo integrante do diagnóstico ambiental do UHE São Luiz do Tapajós (fls. 334 e ss. do ICP). Reconhece no documento que o empreendimento afetará o modo de vida indígena ao destacar que o levantamento de dados da

Ictiofauna mereceu atenção especial no plano, dada a importância da pesca para as comunidades locais, incluindo as populações indígenas:

**“A pesca, considerada uma atividade importante, tanto do ponto de vista econômico, quanto para a subsistência das comunidades locais, incluindo as populações indígenas, mereceu uma atenção especial para a escolha das áreas destinadas aos levantamentos da ictiofauna.”**(IBAMA d, pág. 1, grifamos, fl. 335 do ICP)

Ademais, a área escolhida para coleta de dados do Plano de Trabalho será desenvolvida em região onde se localizam várias terras e comunidades indígenas reconhecidas territorialmente pela FUNAI, como se ratifica a seguir:

**“A área de estudo compreende um trecho da bacia do rio Tapajós entre as cidades de Jacareacanga e Aveiro.”**(IBAMA d, pág. 29, fl. 349 do ICP)

Em 14/02/12, o IBAMA determinou alterações no *Plano*, mas aprovou o documento através de ofício poucos dias depois.

Em 17/02/12, o IBAMA emitiu parecer aprovando a **Abertura de Picada** para implantação de transectos para o diagnóstico do meio biótico do EIA de São Luiz do Tapajós (fls. 353 e ss. do ICP).

Em 19/02/12, o IBAMA publicou o Termo de Referência para o EIA-RIMA cuja versão foi mais abrangente e detalhada que a minuta do empreendedor (fls. 356 e ss. do ICP). Em matéria indígena, o IBAMA determinou que o EIA contemple as seguintes informações:

18. O EIA deverá contemplar as exigências contidas nos documentos anexos, quais sejam:

c)ANEXO 3 - Estudos do componente indígena: seguir as orientações da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) exaradas no Ofício nº136/2012/DPDS-FUNAI-MJ.(IBAMA g, pág.5)

[ ...]

3.9. Áreas de estudo para definição das áreas de influência

3.9.1 Área de Influência Indireta

44. A All para a questão indígena será definida pelos estudos etnoecológicos, conforme as tratativas com a Funai.(IBAMA g. pág.9)

[...]

#### 4. ESTUDOS DE ABRANGÊNCIA REGIONAL

50. Os Estudos de Abrangência Regional objetivam agregar ao EIA a caracterização regional do local (bacia hidrográfica) onde se pretende instalar o empreendimento [...]

58. Identificar e mapear as Unidades de Conservação, Terras Indígenas e territórios das comunidades quilombolas (localização e restrições de usos/atividades), ressaltando a influência do empreendimento sobre elas. Deverá ser apresentado um mapa, em escala adequada, onde estejam claramente delimitadas as Terras Indígenas, de Quilombolas e as Unidades de Conservação, além do traçado da zona de amortecimento das Áreas Protegidas, de acordo com a Resolução CONAMA n° 428 de 17 de dezembro de 2010. Deve ser apresentada a interferência do empreendimento, em termos absolutos e percentuais, com as áreas identificadas.(IBAMA, pág. 11)

[...]

#### 5.2. Meio Físico

##### 5.2.10 Recursos Hídricos

##### 5.2.11 Qualidade das Águas Superficiais

##### 5.2.1.12. Área de Influência Indireta – All

103. O diagnóstico e o prognóstico da qualidade das águas de áreas indígenas deverão ser realizados no âmbito dos Estudos Etnoecológicos, de acordo com os usos feitos por essas comunidades.(IBAMA g, pág. 15)

[...]

#### 5.3. Meio Biótico

121. Identificar e mapear as Unidades de Conservação, Terras Indígenas e territórios das comunidades quilombolas, existentes nas áreas de influência do empreendimento (localização e restrições de usos/atividades), ressaltando a influência do empreendimento sobre elas. Deverá ser apresentado um mapa, em escala adequada, onde estejam claramente delimitadas as Terras Indígenas, de Quilombolas e as Unidades de Conservação, além do traçado da zona de amortecimento das Áreas Protegidas, de acordo com a Resolução CONAMA n 428 de 17 de dezembro de 2010. Deve ser elaborado mapa para a ADA, AID e All. Deve ser apresentada a interferência do empreendimento, em termos absolutos e percentuais, com as áreas identificadas.(IBAMA g, pág.18)



[...]

#### 5.4.2 Caracterização Demográfica

199. Mapear a população quilombola, indígena e demais populações tradicionais, quando houver, para a AII, AID e ADA (IBAMA g. pág. 24)

[...]

#### 5.4.7 Uso e Ocupação do Solo

218. Identificar e discorrer sobre a existência de conflitos agrários e tensões sociais na AID relacionadas ao uso e ocupação do solo e dos recursos naturais, posse da terra e atividades de garimpo, exploração da madeira, demarcação de terras de quilombolas e indígenas. (IBAMA, pág. 24)

[...]

#### 7.4. Meio Socioeconômico

278. Identificar a influência do empreendimento nas comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas e áreas protegidas por lei, descrevendo a vulnerabilidade atual a partir do planejamento, construção e operação do empreendimento, considerando as possíveis pressões sobre o território e as comunidades.

[...]

O anexo 03 do Termo de Referência trata das condições e exigências para o Estudo de Componente Indígena (fl. 389, anverso e verso). Essas exigências foram estabelecidas através de ofício da FUNAI. Com base na Portaria Interministerial n. 419/2011, a **FUNAI informa que a área prevista para o empreendimento e seu reservatório sobrepoem-se às terras indígenas Andirá-Marau, Km 43, São Luiz do Tapajós, Praia do Índio e Praia do Mangue.**

E mais. A FUNAI esclarece que as **terras indígenas KM 43, Pimental e São Luiz do Tapajós** ainda estão com **demarcação em andamento** e concluíram a fase de constituição de Grupo Técnico, cujo relatório indicará seus limites e confirmará se há sobreposição do reservatório com a **Terra Indígena Pimental.**

Com base nisso, a **FUNAI exigiu** que o **Estudo de Componente Indígena do EIA-RIMA da UHE São Luiz do Tapajós** contemple as **terras indígenas Andirá-Marau, Praia do Mangue, Praia do Índio e Pimental**, e as **Terras Indígenas KM 43 e São Luiz do Tapajós**, em face de sua situação especial.

Essas informações eram do conhecimento do licenciador e do empreendedor. O próprio IBAMA as informa no Termo de Referência para o EIA/RIMA da UHE São Luiz do Tapajós em fevereiro de 2012. No item sobre “Populações Indígenas” (4.3.10), constam as exigências.

Em **24/02/2012**, o IBAMA concede autorização para **abertura de picada** (fl. 397 do ICP), e, em 12/04/12, **autorização para captura, coleta e transporte de material biológico**, sem considerar **direitos indígenas relativos à consulta prévia**, envolvendo, a exemplo, direitos ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético presente nas terras indígenas afetadas (fl. 398 do ICP).

Verifica-se, portanto que a UHE São Luiz do Tapajós é projeto resultante de medidas normativas e administrativas que estão causando interferência direta na vida comunidades indígenas, demais populações tradicionais e seus territórios. E que existem danos iminentes e irreversíveis para a qualidade de vida e patrimônio cultural desses povos.

Além disso, o processo de licenciamento ambiental em curso não exigiu a AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA – AAI, nem tampouco a AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA – AAE, indispensáveis quando se trata de um complexo de usinas hidrelétricas, já que uma causará, necessariamente, interferência em outra, como se verá a seguir.

## **2. O DIREITO**

### **2.1. A COMPETÊNCIA**

O Ministério Público Federal ajuíza a presente ação civil pública perante a Subseção Judiciária Federal de Santarém, com fundamento no artigo 21 da Lei nº 7.347/85 c/c artigo 93, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, haja vista a obra da UHE São Luiz do Tapajós localizar-se no estado Pará, com reservatório ocupando os municípios de Itaituba e Trairão, havendo, portanto, dano local, em área de abrangência desta Subseção Judiciária.

## 2.2. A AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA (AAI) E AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) DAS UHES DO COMPLEXO TAPAJÓS PARA A BACIA DO TAPAJÓS

As etapas da aprovação de um empreendimento hidrelétrico são:

- 1) Estimativa de Potencial Hidrelétrico;
- 2) **Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica com Avaliação ambiental Integrada – AAI e Avaliação Ambiental Estratégica – AAE;**
- 3) Estudo de Viabilidade do Empreendimento Hidrelétrico;
- 4) Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA);
- 5) Licença Prévia;
- 6) Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica;
- 7) Licitação;
- 8) Projeto Básico;
- 9) Licença de Instalação;
- 10) Projeto Executivo;
- 11) Licença de Operação.

O Inventário Hidrelétrico de uma Bacia Hidrográfica - segunda etapa do processo - tem por finalidade a identificação dos pontos de queda ideais de uma bacia hidrográfica para a geração de energia elétrica, fazendo-se uma análise da bacia hidrográfica como um todo, em seus aspectos físico, bióticos, socioculturais e econômicos.

Trata-se de um estudo complexo que se aperfeiçoa com o cumprimento das diversas fases descritas no Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacia Hidrográfica (2007) do Ministério de Minas e Energia. Dentre essas fases, está a Avaliação Ambiental Integrada - AAI:

**Faz parte dos Estudos de Inventario submeter os aproveitamentos da alternativa selecionada a um estudo de Avaliação Ambiental Integrada** visando subsidiar os processos de licenciamento. Estes aproveitamentos passam então a ser incluídos no elenco de aproveitamentos inventariados, do País, passíveis de compor os planos de expansão anteriormente descritos (Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacia Hidrográfica, pág. 24, grifamos)

A AAI tem seu foco:

na situação ambiental da bacia hidrográfica em **consequência da implantação do conjunto de aproveitamentos existentes ou planejados. Avaliam os efeitos cumulativos e sinérgicos** relativos a este conjunto de aproveitamentos considerando diferentes cenários de desenvolvimento da bacia hidrográfica, levando em conta a temporalidade para implantação dos projetos. Propõem, ainda, diretrizes e recomendações para subsidiar a concepção e implantação dos empreendimentos e o processo de licenciamento ambiental, visando a sustentabilidade socioambiental da região, tendo por referência indicadores de sustentabilidade formulados no âmbito do próprio estudo." (Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacia Hidrográfica, pág. 597, grifamos)

Segundo Gonçalves<sup>2</sup>, *o planejamento de energia tem como objetivo promover a utilização racional das diversas formas de energia existentes em um dado sistema energético, otimizando o seu suprimento*. No Brasil, no entanto, destaca o autor, foi adotado modelo essencialmente voltado para a oferta de energia, planejando-se a expansão com fundamento nas intenções de implantação de projetos, **sem questionamento de sua efetiva importância para a sociedade**, que deveria ser o objetivo permanente de qualquer tipo de planejamento:

a maneira como os seres humanos executam essas intervenções, ao longo dos tempos, tem-se revelado extremamente danosa tanto para a sociedade quanto para as condições ambientais do Planeta. O atual cenário socioambiental e econômico apresentado por diversos países demonstra várias evidências que revelam a prática de um modelo de desenvolvimento politicamente injusto, socialmente perverso e ambientalmente predatório.<sup>3</sup>

A **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**, prevê, entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a “avaliação de impactos

<sup>2</sup> GONÇALVES, Luiz Cláudio. *Planejamento de Energia e Metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica: Conceitos e Críticas*. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009. p.50

<sup>3</sup> GONÇALVES, Luiz Cláudio. *Op. Cit.*, 2009. p. 73

ambientais” (AIA) (art. 9º, II), estudo destinado a identificar, interpretar e prevenir as consequências de empreendimento específico. Em razão da insuficiência da AIA para análise mais ampla e contextual dos impactos de diversos empreendimentos localizados em uma mesma região, surgiram como sua derivação a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A Avaliação Ambiental Integrada (AAI) visa justamente à identificação e à avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma região.

O primeiro exemplo de realização de AAI no Brasil ocorreu na bacia do rio Uruguai, sendo posteriormente aplicada em outras bacias dentro de uma nova visão ambiental, definida pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)<sup>4</sup> a partir do seguinte objetivo:

avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus efeitos cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e as populações humanas, e os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento. A AAI leva em conta a necessidade de compatibilizar a geração de energia com a conservação da biodiversidade e manutenção dos fluxos gênicos, e a sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento socioeconômico da bacia, à luz da legislação e dos compromissos internacionais assumidos pelo governo federal.

Gonçalves aponta que a AAI segue metodologia composta de etapas diversas, destacando-se a da caracterização, entendida como “identificação no espaço e no tempo dos principais aspectos socioambientais que permitem uma visão abrangente dos efeitos cumulativos e sinérgicos dos aproveitamentos hidrelétricos e dos principais usos dos recursos hídricos e do solo

---

<sup>4</sup> A Empresa de Pesquisa Energética - EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

na **bacia**”, bem como a etapa dos conflitos, onde são “identificados os programas, planos e projetos existentes para a região que possam intervir ou ser influenciados pela implantação de novos empreendimentos, gerando possíveis conflitos”.

Tais conflitos poderiam se relacionar ao ambiente socioeconômico, aos ecossistemas terrestre e aquático, os quais, de alguma forma, se agravariam e/ou surgiriam com a introdução dos empreendimentos hidrelétricos na região.

Como resultado de uma AAI, destacam-se:

Avaliação espacial e temporal dos efeitos integrados dos projetos previstos nos diferentes cenários;

Diretrizes gerais para a implantação de novos projetos, considerando o resultado dos estudos de bacia realizados, as áreas de fragilidade, o uso do solo e o desenvolvimento regional;

Diretrizes técnicas gerais a serem incorporadas nos futuros estudos ambientais dos projetos setoriais para subsidiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos em planejamento/projeto na área de abrangência dos estudos;

Proposição de recomendações para avaliações que apresentem grandes incertezas quanto aos dados disponíveis e quanto à profundidade dos estudos;

e

Proposição de medidas de gestão, preferencialmente de cunho institucional, com o objetivo de evitar conflitos futuros, orientando o licenciamento de projetos específicos.

A AAI é, portanto, o instrumento adequado a subsidiar a decisão estratégica ambiental na bacia, tendo entre um de seus objetivos específicos

justamente identificar diretrizes ambientais para a concepção de novos projetos de geração de energia elétrica, visando alcançar o desenvolvimento sustentável.

Paralelamente, a **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)**, fundamentada nos princípios da AIA, **é um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais**, sendo utilizada na elaboração das propostas de ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisões ambientalmente sustentáveis, **tendo como objetivo analisar a ação estatal em todos os seus aspectos e servindo de subsídio para a tomada de decisões, ao disponibilizar informações sobre as possíveis consequências ambientais das ações governamentais, bem como das alternativas mitigadoras.**

Assim, a AAE tem como principal propósito subsidiar os tomadores de decisão estratégica no processo de promoção do desenvolvimento sustentável, tendo papel de extrema relevância na indução de uma mudança de atitudes e das práticas de decisão, tornando-se um vetor de transição da agenda convencional de proteção ambiental para a agenda de sustentabilidade.

### **2.2.1. O MARCO LEGAL DA AAE**

O Acórdão 464/2004 do Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a função da AAE para a tomada de decisão legítima acerca da participação pública na fase de concepção de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras:

1.3. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras são instrumentos valiosos que visam a inserir a variável ambiental o processo de tomada de decisão, **mas que possuem uma ação limitada, pois subsidiam as decisões de aprovação de projetos de empreendimentos individuais, e não o processo de formulação de políticas públicas e estratégicas que os originam.**

1.4. Para resolver os problemas associados à lacuna entre as decisões de elaboração de projetos de empreendimentos individuais e o processo de planejamento, bem como articular as várias dimensões de uma política, foi desenvolvida a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE.

1.5. A AAE pode ser definida como: um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica - a respeito de uma política, um plano ou programa - poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento'. (Ministério do Meio Ambiente, 2002)

1.6.O Tribunal de Contas da União, como parte integrante do Poder Público é responsável pelo controle externo da gestão ambiental, pode apoiar o uso da ferramenta AAE no planejamento do Governo Federal, bem como a sua adoção como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente.[...] (grifamos)

O Referido acórdão investigou se “o Governo Federal está adotando a Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de planejamento das ações governamentais” e constatou que existe “Iniciência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica nas ações governamentais”, pois “algumas iniciativas para avaliar a viabilidade de aplicação da AAE estão sendo realizadas, mas ainda de forma incipiente.”

Além disso, merece destaque o que o Tribunal considerou como causas e efeitos da insuficiência do governo na aplicação da AAE:

### Causas



2.1.1.7. As principais causas da incipiência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica nas ações governamentais identificadas pela equipe de auditoria são:

o uso da AAE não está prevista em lei como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Apesar de a Constituição Federal, em seu art. 225, estabelecer ao poder público o dever de proteger o meio ambiente - e, **para isso, é imprescindível que a variável ambiental seja avaliada em políticas, planos e programas que impliquem em impactos nos recursos naturais** - ainda não foi regulamentado o uso do instrumento de AAE no planejamento estratégico governamental;

**a abordagem insuficiente da variável ambiental nas políticas setoriais, sendo, muitas vezes, considerada somente após a ocorrência de impactos ambientais significativos decorrentes da implementação da política;**

A AAE tem sido adotada nos países desenvolvidos e por instituições multilaterais de investimentos como instrumento de planejamento ambiental para subsidiar a abordagem da variável ambiental pelas políticas, planos e programas setoriais e pelo processo de planejamento do desenvolvimento, mas é pouco conhecida no Brasil;

A pouca articulação do segmento ambiental com o segmento de planejamento, dificultando a realização de um planejamento integrado e ambientalmente sustentável;

A percepção equivocada de que só o licenciamento é suficiente para dar cabo aos problemas ambientais causados por políticas, planos e programas;

O pouco tempo de existência do instrumento de AAE.

#### **Efeito**

**2.1.1.8. A incipiência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento das ações governamentais pode resultar em impactos e passivos ambientais decorrentes da im-**

plementação de políticas, planos e programas públicos, pois esses tendem a ser formulados sem a devida avaliação ambiental prévia. O envolvimento e a participação da sociedade também ficam reduzidos no processo de planejamento pois não há informação disponível sobre as implicações ambientais das decisões estratégicas do Governo Federal.

2.1.1.9. A visão do Meio Ambiente como limitador do desenvolvimento é outro problema que vem ocorrendo no processo de planejamento governamental. A percepção dos responsáveis pela formulação das políticas setoriais em relação às exigências ambientais é que essas são um entrave ao crescimento do país. Um exemplo das conseqüências dessa percepção equivocada é o projeto do complexo hidrelétrico de Belo Monte, que sofreu profundas modificações ao longo da década de 90 pois foi verificado que o alagamento provocado pela usina representava um imenso potencial de desequilíbrio ambiental e uma ameaça à sobrevivência e à preservação da cultura de comunidades indígenas que margeiam o rio Xingu e seus afluentes. Se houvesse um planejamento que considerasse a variável ambiental, esses problemas seriam verificados previamente e o projeto poderia ter outra concepção, o que teria evitado os atrasos decorrentes dessas modificações.

Além do acórdão do TCU, relevante mostrar que importantes normas socioambientais determinam a realização da Avaliação Ambiental Estratégica, a saber.

O **DECRETO 4339/2002<sup>5</sup>**, que Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade:

**Do Componente da Política Nacional da Biodiversidade - Monitoramento, Avaliação, Prevenção e Mitigação de Impactos sobre a Biodiversidade.**

---

<sup>5</sup> **Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002.** Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm)

13. Objetivo Geral: estabelecer formas para o desenvolvimento de sistemas e procedimentos de monitoramento e de avaliação do estado da biodiversidade brasileira e das pressões antrópicas sobre a biodiversidade, para a prevenção e a mitigação de impactos sobre a biodiversidade.

[...]13.2. Segunda diretriz: Avaliação, prevenção e mitigação de impactos sobre os componentes da biodiversidade. Estabelecimento de procedimentos de avaliação, prevenção e mitigação de impactos sobre os componentes da biodiversidade.

**[...]Objetivos Específicos:**

13.2.1. Criar capacidade nos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental no país para avaliação de impacto sobre a biodiversidade.

[...]13.2.3. Fortalecer os sistemas de licenciamento, fiscalização e monitoramento de atividades relacionadas com a biodiversidade.

13.2.4. Promover a integração entre o Zoneamento Ecológico-Econômico e as ações de licenciamento ambiental, especialmente por intermédio da realização de Avaliações Ambientais Estratégicas feitas com uma escala regional.

[...] 13.2.19. Estabelecer mecanismos para determinar a realização de estudos de impacto ambiental, inclusive **Avaliação Ambiental Estratégica**, em projetos e empreendimentos de larga escala, inclusive os que possam gerar impactos agregados, que envolvam recursos biológicos, inclusive aqueles que utilizem espécies exóticas e organismos geneticamente modificados, quando potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

O **DECRETO 6101/2007**<sup>6</sup> também prescreve dentro do quadro do Ministério do Meio Ambiente (MMA) a quem compete regulamentar devidamente a AAE:

<sup>6</sup> Decreto n. 6.101, de 26 de abril de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6678.htm).

Dos Órgãos Específicos Singulares

Art.14. À Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental compete:

I- propor políticas e normas e definir estratégias nos temas relacionados com:

**a) a avaliação ambiental estratégica;**

[ ... ]

Art.16. Ao Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental compete:

I- subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com:

**a) a avaliação ambiental estratégica;**

Complementarmente, o **Decreto nº 6.678/2008**, que aprova o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar, determina que para avaliar o potencial da Plataforma Continental Jurídica Brasileira e Áreas Oceânicas os estudos competentes para as **áreas de relevante interesse minero-energético devem ser “identificadas por meio de avaliação ambiental estratégica; estudos de avaliação ambiental integrada (AAI)”**

É surpreendente, portanto, que no caso em tela, não tenha o Estado, através de seus órgãos de meio ambiente, exigido avaliações integrada e estratégica na bacia do rio Tapajós, considerando sua relevância ambiental e necessidade de conservação formalmente reconhecidas.

### **2.2.2. A AAI E A A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 01/86**

A **Resolução Conama nº 01/86** estabelece, em seu artigo 6º, I, que o estudo de impacto ambiental desenvolverá, entre outros, *“diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto”*.

A mesma Resolução prevê, ainda, em seu artigo 6º, II, que o estudo de impacto ambiental conterà *“análise dos impactos ambientais do*

*projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais”.*

Para os diversos aproveitamentos hidrelétricos previstos para a Bacia do Rio Tapajós inexitem AAE nem AAI, incluindo a UHE São Luiz do Tapajós, objeto desta demanda. **Os diversos licenciamentos estão sendo feitos de forma desintegrada, desconsiderando impactos cumulativos e capacidade real de suporte para manutenção das características originais da bacia.**

Assim, a ausência de estudos detalhados por meio de Avaliação Ambiental Integrada e Estratégica sobre os impactos que todas as hidrelétricas podem gerar a partir de seu funcionamento conjunto implica a incerteza quanto às consequências ambientais e sociais da implantação de tais empreendimentos, ainda mais se for considerado que tais consequências poderão ser irreversíveis.

### 2.2.3 A AAI E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal estabelece que toda atividade econômica deve respeitar o meio ambiente, assegurando a todos uma existência digna (art. 170, *caput* e inciso VI). Ela impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações (art. 225, *caput*). É o que se costumou chamar de desenvolvimento sustentável, definido como *“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”*<sup>7</sup>.

Previu, ainda, a Constituição Federal (art. 225, § 1º), que, para assegurar a efetividade do direito de todos os cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público:

---

<sup>7</sup> Vide: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro comum. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p.46.

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.* (Grifamos)

A ausência de uma avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos não permite a constatação dos reais efeitos dos aproveitamentos hidrelétricos, em alguns casos em cascata, frente à fragilidade ambiental indicada para as bacias dos rios Tapajós e Jamanxim.

Os impactos cumulativos e sinérgicos dos aproveitamentos hidrelétricos em processo de licença terão grande repercussão, por exemplo, sobre a ictiofauna, podendo reduzir acentuadamente ou até eliminar, em pouco tempo, populações dos peixes reofílicos e migradores que ocorrem na região.

Uma vez implantados os empreendimentos, ainda que sejam constatados impactos insuportáveis pelas populações de peixes afetadas, **não se**

reverterá o fato consumado.

O Atlas das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade apresenta-se como um importante instrumento norteador da tomada de decisões e de planejamento de ações e de atividades relacionadas à proteção e à manutenção de espécies nativas, muitas delas já ameaçadas de extinção. Como tal, deve ser considerado na etapa de identificação de conflitos da AAI, já que resta clara a potencial incompatibilidade entre os diversos empreendimentos previstos para as Bacias dos rios Tapajós e Jamanxim e a conservação da já ameaçada biodiversidade na região.

Regiões como esta demandam estudos que considerem o conjunto dos empreendimentos a serem ali implantados. **Estes estudos devem ser capazes de estabelecer com clareza os efeitos cumulativos dos impactos gerados por este conjunto, seja na atualidade, seja nos horizontes temporais de curto a longo prazo, inclusive quando da exaustão dos recursos naturais.** Somente com base nestes cenários será possível responder a questões tais como:

- qual a relação custo x benefício socioambiental do desenvolvimento hidrelétrico da região?
- qual será o resultado deste desenvolvimento em longo prazo? E, principalmente,
- o que pode ser feito para que o resultado deste desenvolvimento seja um cenário melhor em termos socioambientais?

Ademais, a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos proporcionará estabelecer três cenários para os municípios e seu entorno:

- O cenário socioambiental atual, considerando os impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos em processo de licenciamento
- O cenário socioambiental em futuro próximo, considerando os empreendimentos existentes e os previstos (em processo de licenciamento e/ou implantação), em sua plena operação;

·O cenário socioambiental de longo prazo, quando da exaustão dos recursos naturais passíveis de aproveitamento.

Assim, os impactos cumulativos e sinérgicos dos diversos empreendimentos hidrelétricos previstos, em licenciamento ou não, para as bacias dos rios Tapajós e Jamanxim, **poderão causar danos irreversíveis ao patrimônio ambiental identificado como prioritário para a conservação.**

#### 2.2.4 A AAI E A JURISPRUDÊNCIA

Em caso análogo, já foi decidido que:

A floresta é mais do que um conjunto de árvores. O todo não é simplesmente a soma das partes' (DAJOS, Roger. Princípios de Ecologia. 7ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2005, pp. 5-6, grifou-se). Ou seja, fazendo-se a devida adaptação do raciocínio ao que se discute nos autos, os impactos ambientais da construção de uma hidrelétrica não se restringem à sub-bacia hidrográfica daquele curso de água que foi interrompido ou daquelas terras adjacentes que serão inundadas. Esse é apenas o nível local do impacto, que deve também ser considerado quanto ao restante da bacia hidrográfica e dos ecossistemas que dependem, direta ou indiretamente, daquele equilíbrio. Na natureza, nada é isolado ou independente, tudo depende de tudo. Da mesma forma que a floresta (todo) não é apenas a soma das árvores que a compõem (partes), também uma hidrelétrica (parte) não produz efeitos apenas naquele local, mas alcança toda a bacia hidrográfica e respectiva região (todo). Não se poderiam considerar isoladamente apenas os impactos de cada hidrelétrica sobre um pedaço da bacia, porque o impacto final não é igual a mera soma aritmética de cada um dos impactos individualmente considerados. (Decisão proferida nos autos da ação civil pública n.º 2005.71.00.033530-9/RS. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Autor: Núcleo Amigos da Terra Brasil. Réu: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Rossler/RS –



FEPAM, União Federal, Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE).

Especificamente sobre a necessidade da realização da Avaliação Ambiental Integrada para empreendimentos hidrelétricos situados em uma mesma Bacia, é de se destacar ainda a seguinte decisão:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TIBAGI. USINA HIDRELÉTRICA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA. NECESSIDADE. 1. "a gestão hídrica depende de planejamento institucionalizado, não podendo o uso das águas ser condicionado apenas a planos setoriais e, o que é pior, à decisão de cada caso concreto, sem vinculação com o planejamento do uso dos recursos hídricos da bacia. O Plano visa, entre outras coisas, a evitar ou a coibir casuísmos" (Édis Milaré. Direito do ambiente. 6. ED. , RT, 2009, p. 499). 2. Compete ao Poder Judiciário verificar a conformidade com a Lei e com a Constituição Federal dos atos ou omissões da Administração Pública, bem como dos órgãos e entidades que estejam participando ou concorrendo para tais ações ou omissões, inclusive no âmbito de licenciamento ambiental. O juízo não está determinando se tal ou qual empreendimento deve ou não ser executado. 3. Necessidade da realização de Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi como pré-requisito para a concessão de licença ambiental para construção de qualquer Usina Hidrelétrica nessa Bacia Hidrográfica, exceção feita a UHE de Mauá. 4. Apelações da Copel, da ANEEL e da União parcialmente providas para afastar as exigências postas na sentença apenas para a UHE de Mauá. Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida para que, à exceção da UHE de Mauá, os órgãos ambientais não efetuem o licenciamento sem a realização prévia da Avaliação Ambiental Integrada." (TRF 4ª R.; AC 1999.70.01.007514-6; PR; Terceira Turma; Rel. Des. Fed. Fernando Quadros da Silva; Julg. 26/04/2011; DEJF 04/05/2011; Pág. 262),

## 2.2.5 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Os objetivos básicos dos Estudos de Impacto Ambiental, que tem aplicação na AAI e na AAE, previstos no artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88 e na Lei n.º 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) são: a) a prevenção de danos ambientais; b) a transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de um determinado projeto; c) a consulta aos interessados; d) propiciar decisões administrativas informadas e motivadas.

De acordo com o **princípio ambiental da precaução**, que deve orientar a análise de todos os processos de licenciamento ambiental, *“quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”*<sup>8</sup>

Vale dizer que, em caso de dúvida ou incerteza, deve-se agir prevenindo. Nas palavras de PAULO AFFONSO LEME MACHADO, *“o princípio da precaução, para ser aplicado efetivamente, tem que suplantar a pressa, a precipitação, a improvisação, a rapidez insensata e a vontade de resultado imediato.”*<sup>9</sup>

Fundamental a aplicação do princípio da precaução no presente caso. Qualquer decisão do IBAMA no sentido de licenciar ou de continuar licenciando os empreendimentos em foco estará sendo tomada com base em suposições, ou talvez nem isso.

Esclarece-se que não se pretende, com a presente ação, subtrair a análise de conveniência e oportunidade e o julgamento dos procedimentos de licenciamento ambiental e demais estudos necessários. O que se objetiva é tão-somente um processo administrativo regular e devidamente instruído, com informações suficientes acerca dos impactos cumulativos e sinérgicos do complexo hidrelétrico.

Com a realização da AAI e da AAE, e com o conseqüente reexame dos fatores de viabilidade dos empreendimentos, ante os impactos cumulativos,

<sup>8</sup> Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.

<sup>9</sup> Direito Ambiental Brasileiro. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores. Pág. 75.

sinérgicos e levando-se em conta a necessidade de uso múltiplo das águas, possibilitar-se-á a reavaliação dos processos de licenciamento do empreendimento em foco.

Com a complementação dos estudos e o reexame da viabilidade ambiental dos empreendimentos em tela, possibilitar-se-á um novo julgamento, desta vez eficiente, nos moldes do que preconiza o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

O precipitado trâmite dos procedimentos de licenciamento ambiental em face da inexistência de Avaliação Ambiental Integrada e Estratégica só se presta à prematura análise dos requerimentos de licenças pelas Unidades Regionais Colegiadas, ensejando a procrastinação do ilícito e o risco de danos ambientais irreversíveis.

Com efeito, malgrado seja irrefutável a competência da Administração Pública de conduzir e de promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores, não se pode olvidar que eventuais irregularidades (omissões/ilegalidades/inconstitucionalidades) ocorridas no âmbito da atividade administrativa não podem escapar ilesas do controle jurisdicional, notadamente quando se trata de direito caracterizado como de terceira geração.

Vale a pena trazer à colação a doutrina especializada de RAIMUNDO DE JESUS COELHO DE MORAES, citada por UBIRATAN CAZETTA no trabalho "Divagações sobre o licenciamento ambiental" (*In* Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n.º 6.938/81. ROCHA, João Carlos de Carvalho. (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 109):

Efetivamente, se o licenciamento ambiental é um processo administrativo cujo objetivo é a prestação administrativa de uma decisão de gestão ambiental, ou dito de outro modo, é um serviço público que deve realizar o balanço dos interesses e opiniões, as avaliações técnico-científicas e a participação pública na garantia da realização do 'direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado' por meio de uma

decisão administrativa correta, ele deve ser orientado pelo regime jurídico constitucional de controle público. Deve, portanto, obedecer as normas constitucionais, administrativas e ambientais que garantem a realização dos objetivos das políticas públicas, especialmente da política ambiental, por meio dos princípios relacionados, a exemplo da participação, da transparência, da informação, da publicidade, da legalidade, da eficiência, da essencialidade da presença do poder público competente, dentre outros.

Logo, o descumprimento ou violação dessas normas que regem o regime jurídico do licenciamento ambiental, por ação ou omissão da Administração ou de interessado, levam necessariamente à possibilidade de controle jurisdicional desse processo administrativo. E os possíveis instrumentos para realizar o controle judicial do licenciamento ambiental são: a ação civil pública, o mandado de segurança e a ação popular.

É importante destacar que esse controle jurisdicional do licenciamento ambiental está à disposição de todos os interessados, tanto empreendedores públicos e privados, quanto de órgãos públicos (a exemplo do Ministério Público) e cidadãos, associados ou individualmente, e, como é festejado, representa um grande avanço da instrumentalidade processual jurisdicional coletiva no controle público: do abuso ou desvio de poder; da omissão indevida do agente público; do descumprimento de requisito essencial que labore contra a participação na deliberação pública, ou, da qualidade técnico-científica da decisão, por falha técnica ou eventuais favorecimentos ilegais. (*In* Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil: excesso ou garantia de participação. Revista de Direito Ambiental, p. 204.).

Ainda nos termos do que ensina a doutrina especializada sobre o tema:

A violação ou o descaso da Administração para com os princípios que regem o procedimento de licenciamento ambiental podem e devem ser objeto de análise mais detida

do Poder Judiciário. Isso porque, como se afirmou, na qualidade de ente destinado à prestação de serviços capazes de satisfazer às necessidades dos indivíduos, a Administração Pública está obrigada a prestar esse serviço público, com continuidade e eficiência. Caso contrário, está sujeita ao controle judicial de seus atos e omissões”. (Daniel Roberto Fink et. Al. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. Forense Universitária. 2. ed. 2002, p. 83).

### **2.3. O DESRESPEITO AO DIREITO FUNDAMENTAL À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DAS COMUNIDADES AFETADAS - A CONVENÇÃO 169 DA OIT, SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS.**

Enquanto minorias étnicas, os povos indígenas estão protegidos por diferentes convenções internacionais. O Brasil é signatário de várias delas, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais, assinada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 19/06/2002, através do Decreto Legislativo n. 142/2002.

Essa Convenção representa o principal tratado em matéria de direitos indígenas e socioambientais, possuindo efeito vinculante sobre o ordenamento jurídico brasileiro. É, portanto, tratado internacional de direitos humanos, motivo pelo qual **goza de *status* materialmente constitucional**, em razão do seu conteúdo normativo.

O marco temporal de incorporação da Convenção 169 é posterior à CR/88 e antecedente à EC 45/2004. Em função do momento de sua incorporação ao direito brasileiro, combinado com a natureza da matéria regulada pelo instrumento, verifica-se que **a Convenção 169 é norma *materialmente constitucional*, visto que incorporada pela sistemática do art. 5º §2º da CR/88.**

Ele garante aos povos indígenas e tribais a proteção de direitos humanos de natureza econômica, social e cultural e de direitos difusos e coletivos reconhecidos internacionalmente. É parâmetro interpretativo da Convenção Americana de Direitos Humanos e fundamento dos principais casos

julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria socioambiental, sistema do qual o Brasil é parte.

Esses fatores lhe garantem ainda *status* normativo supralegal em âmbito interno, em face do precedente (HC 87.585) que determinou a supralegalidade dos tratados de direitos humanos frente à norma infraconstitucional. Significa que a Convenção 169 tem índole e nível constitucional, e, portanto, é norma que possui aplicação imediata, conforme interpretação de MAZZUOLI (2009, pg. 131):

os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil tem índole e nível constitucionais, além de aplicação imediata, não podendo ser revogados por lei ordinária posterior[ ...]se a Constituição estabelece que os direitos e garantias nela elencados “não excluem” outros provenientes dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte, é porque ela própria está a autorizar que esses direitos e garantias internacionais constantes dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil “se incluem” no nosso ordenamento jurídico interno, passando a ser considerados como se escritos na constituição estivessem. (grifamos)

Como derivação lógica desse entendimento sobre a Convenção 169, o princípio da consulta prévia previsto na referida Convenção deve servir como suporte às interpretações que emergem do § 3º do art. 231 da Constituição Federal com vistas a alcançar aplicabilidade imediata do referido direito. Eis o dispositivo:

#### **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.

Considerando-se que a política energética atual do estado brasileiro para a Amazônia compreende a produção de energia a partir do barramento dos rios, o direito à consulta, conforme estabelecido na Convenção 169 merece relevo, na medida em que sua efetivação pelo poder público é obrigatória nesse contexto, e é condição para a segurança das comunidades e livre exercício dos direitos humanos e fundamentais daqueles povos indígenas, cujo modo de vida inerente ao rio passa a ser ameaçado por usinas hidrelétricas. Nesse diapasão, merece destaque o voto da e. Desembargadora Federal Selene Almeida :

16. A emenda constitucional 45, que acrescentou o parágrafo 3 do artigo 5º da Constituição Federal, dispõe que “tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos **são equivalentes às emendas à Constituição.**”

17. O Supremo Tribunal Federal atribuiu aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, superioridade jurídica em face da generalidade das leis internas brasileiras, reconhecendo às referidas convenções internacionais qualificação constitucional (HC 87585/2009).

18. **Conferir eficácia ao direito de consulta ou oitiva das nossas comunidades indígenas é um imperativo para o Estado brasileiro e para as comunidades envolvidas** posto que a necessidade de desenvolvimento do país e o aumento de suas matrizes energéticas exigirão que se estabeleça, desde logo, um modelo de consulta que evite a insegurança das referidas comunidades, a violação da ordem jurídica e dos direitos humanos de minorias.

19. As prescrições da Convenção 169 da OIT, além de vinculantes,

podem ser de enorme valia na construção interna desse modelo de consulta das populações indígenas.[...]Os direitos dos povos indígenas e tribais existentes em suas terras devem ser protegidos.

20. **Fundamenta-se a consulta no direito que têm as populações indígenas e tribais de decidir suas prioridades no que tange ao seu desenvolvimento, na medida em que atos legislativos e administrativos afetem sua sobrevivência.** Segundo prescrições da Convenção 169 da OIT, inseridas no nosso ordenamento jurídico em nível de norma constitucional, a consulta prévia (art. 6º) e a participação (artigo 7º) constituem direito fundamental que têm os povos indígenas e tribais de poder decidir sobre medidas legislativas e administrativas, quando o estado permite a realização de projetos. A intenção é proteger a integridade cultural, social e econômica além de garantir o direito democrático de participação nas decisões que afetam diretamente essas populações tradicionais.<sup>10</sup>

### 2.3.1. O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS - SIDH

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos - SIDH possui vasta jurisprudência de casos de violação do direito humano à consulta prévia na América Latina.

O Brasil é parte da Convenção Americana de Direitos Humanos e reconheceu a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos - COIDH. Vale dizer que o país está vinculado às normas presentes nos documentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e na jurisprudência da COIDH, conforme se verifica pelo art. 1º do decreto nº 4.463/2002:

**DEC nº 4.463/2002**

**Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação**

---

<sup>10</sup> BRASIL.Tribunal Regional Federal da 1ª região. Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA. Ministério Público Federal e Eletrobrás/Eletronorte. Relatora Desembargadora Federal Selene Almeida,17/10/2011. 5ª turma. Voto vencido.



**da Convenção Americana de Direitos Humanos** (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e **para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.**

Os princípios e o conteúdo básico sobre a Consulta Prévia foram elaborados a partir da “interpretação evolutiva” da CIDH sobre o artigo 21 da Convenção Americana, citando as disposições da Convenção 169, a jurisprudência do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, e os informes do Relator Especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas (CIDH, pg. 115, 116).

*In casu*, verifica-se que existem inúmeras medidas legislativas e administrativas tomadas por órgãos, agentes públicos do poder executivo e legislativo, bem como pelo empreendedor, com a autorização do executivo. Todas elas afetam diretamente os povos indígenas cujas terras estão ameaçadas pela sobreposição da UHE São Luiz do Tapajós. No entanto, não houve a consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas e tradicionais afetados pelas medidas e pelas ações do projeto. Neste caso, o CIDH<sup>11</sup> determina que:

**Os estados têm obrigação de consultar os povos indígenas e garantir sua participação nas decisões relativas a qualquer medida que afete seus territórios, tomando em consideração a especial relação entre os povos indígenas e tribais, a terra e os recursos naturais.[...] tendo em conta que esta consulta deve “estar dirigida a obter seu consentimento livre e informado[...]. A consulta e o consentimento não se limitam a assuntos que afetem os direitos de propriedade indígena, mas são aplicáveis a outras ações administrativas ou legislativas dos estados que tenham impacto sobre os direitos ou interesses dos povos indígenas.(CIDH, pg.108)**  
(tradução livre)

A sentença da corte no caso Saramaka exige que os Estados garantam aos povos indígenas a participação no processo de estudos de impacto socioambiental. Esta exigência também se

---

<sup>11</sup> CIDH. **Derechos de los pueblos indígenas y tribales Sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales:** Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA: Washington DC, 2010. Disponível em: <http://www.cidh.org>. Acesso em: 08/11/2011.

inclui no Convenio 169 da OIT, que estabelece que os estudos de impacto ou incidência deverão efetuar-se 'em cooperação com os povos interessados'. Em termos gerais os EISAs 'devem respeitar as tradições e a cultura do povo.( CIDH, pg. 105)'

Na ausência de um marco jurídico sobre esta obrigação, alguns estados membros da OEA tem recorrido à aplicação do direito ambiental geral, que frequentemente incorpora requisitos de informação e audiências publicas para permitir a participação local em relação aos projetos de investimento e desenvolvimento, geralmente na fase de elaboração dos estudos de impacto socioambiental. Entretanto, à luz das diretrizes interamericanas de direitos humanos, **os mecanismo deste tipo são insuficientes para acomodar os requisitos da consulta aos povos indígenas, concebida como um mecanismo especial de garantia de seus direitos e interesses em conformidade com os critérios estabelecidos pelos órgãos do Sistema na aplicação das normas internacionais.** (CIDH, pg. 117)(tradução livre, grifamos)

Adiante, sobre quem deve ser consultado ou representar os povos indígenas na consulta prévia, a Corte é clara:

A representação desses povos nos processos de consulta **deve ser a que determine o próprio povo afetado, em conformidade com sua tradição e tendo em conta a totalidade do povo canalizada através dos mecanismos consuetudinários correspondentes.**

Em relação ao dever estatal de desenvolver processos de consulta com o povo Saramaka, a Corte Interamericana estabeleceu que **'os Saramaka devem determinar, em conformidade com seus costumes e tradições, quais membros da tribo estarão envolvidos nas ditas consultas.'**[...] **A Corte reconheceu que é o povo Saramaka e não o Estado quem deve decidir sobre quem lhes representará em cada processo de consulta ordenados pelo tribunal."**

Estado deverá consultar com tais representantes a fim de cumprir com o ordenado pelo Tribunal. Uma vez realizada a consulta, o povo Saramaka dará a conhecer ao Estado as decisões tomadas a respeito, assim como seus fundamentos.(CIDH, p.113)

“os povos indígenas e tribais que não possuem reconhecimento formal de seus territórios também devem ser consultados a respeito da outorga de concessões extrativas ou da implementação de plano, projetos de desenvolvimento ou de investimentos em seus territórios[ ...](CIDH, 115)(tradução livre, grifamos)

Adiante, sobre quem tem o dever de consultar os povos indígenas:

A realização dos processos de consulta **é uma responsabilidade do Estado** e não de outras partes, como a empresa que busca obter a concessão ou o contrato de investimento. Em muitos países do sistema interamericano tem-se transferido a responsabilidade estatal de desenvolver a consulta prévia a empresas privadas, gerando uma privatização de fato da responsabilidade do Estado. Os processos de negociação resultantes com as comunidades locais, não tomam em consideração com frequência um marco de direitos humanos, porque os atores corporativos são por definição entidades parciais que buscam gerar ganhos. A consulta com os povos indígenas é um dever dos Estados, que deve ser cumprido pelas autoridades competentes (CIDH, p. 14)(tradução livre)

### 2.3.2. DO MOMENTO DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

A bacia dos rios Tapajós e Jamanxim integra mosaicos de áreas protegidas onde se localizam inúmeros territórios indígenas e unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável. Os povos indígenas e as populações tradicionais que habitam essas áreas estão ameaçados pela implantação das usinas do Complexo Tapajós, cujas áreas previstas sobrepõem-se aos seus territórios, com destaque para o iminente projeto UHE São Luiz do Tapajós, objeto desta Ação.

O Estado brasileiro aprovou esses empreendimentos e deu início ao licenciamento, sem consultar as populações sobre os impactos em suas vidas através das seguintes medidas legislativas e administrativas: Estudos de Inventário hidrelétrico das bacias dos rios Tapajós e Jamanxim de 2008;

Resolução CNPE n. 03/2011; Medida Provisória 558/2012, o projeto de lei de conversão - PLV n. 12/2012, Decreto Legislativo 12.678/12, e autorizações do IBAMA no processo de licenciamento ambiental da usina em 2012.

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, esses povos deveriam ter sido consultados **antes de serem tomadas cada uma das medidas legislativas e administrativas destinadas a viabilizar a implantação da usina**. É fundamental frisar que o momento da consulta prévia, livre e informada ora exigida refere-se ao que determinam as normas internacionais de direitos humanos pactuadas pelo Brasil, cujo status normativo definido pelo STF é de supralegalidade, e com efeito vinculante sobre as decisões do estado brasileiro.

Os princípios, tratados e organismos internacionais de direitos humanos determinam que o momento da consulta aos povos indígenas e tribais deve ocorrer de forma prévia, livre e informada sempre que qualquer medida administrativa ou legislativa forem suscetíveis de afetá-los. Vale transcrever novamente os dispositivos da Convenção 169, para se afastar qualquer dúvida acerca do momento da consulta:

#### **Convenção 169 da OIT**

##### **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;**

[ ... ]

##### **Artigo 15**

1.[ ... ]

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, **ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou**

autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Em mesmo sentido, o Relator Especial James Anaya assim detalha:

[...]em conformidade com princípios bem fundados de direito internacional, o dever do Estado de proteger os direitos humanos dos povos indígenas, incluído seu dever de celebrar consultas com os povos interessados antes de realizar as atividades que os afetem, não é um dever que pode ser evitado delegando-o a uma empresa privada ou outra entidade. Ademais, semelhante a outros contextos, as consultas sobre atividades de extração ou de outro tipo relacionadas com desenvolvimento e que afetem a povos indígenas devem fazer-se em todas as etapas do processo de adoção de decisões, se possível e em todo caso, antes que se outorguem as licenças às empresas privadas.(tradução livre, grifamos)<sup>12</sup>

Em recente julgado, a CIDH ratificou o entendimento de suas decisões socioambientais anteriores referentes à obrigação dos Estados-Parte de efetivar a consulta prévia, livre e informada junto aos povos indígenas e tribais, cujos direitos humanos são violados por atividades, medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los.

Com base na Convenção Americana, na Convenção 169/OIT, na Convenção de Viena sobre os Tratados, nas decisões socioambientais interamericanas, na jurisprudência internacional e nos princípios e costumes de direitos humanos, a corte determinou no caso *Sarayaku Vs. Equador* que, em

---

12 De conformidad con principios bien fundados de derecho internacional, el deber del Estado de proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluido su deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados antes de realizar las actividades que los afecten, no es un deber que pueda eludirse delegándolo a una empresa privada u otra entidad. Además, al igual que en otros contextos, las consultas sobre actividades de extracción o de otro tipo relacionadas con el desarrollo y que afecten a pueblos indígenas deben hacerse tan pronto como sea posible y en todas las etapas del proceso de adopción de decisiones y, en todo caso, antes de que se otorguen las concesiones a las empresas privadas.

A/HRC/12/34. *El Deber estatal de Consultar a los pueblos indígenas*. In: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. 15 de Julio de 2009. Disponible em: [http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2009\\_07\\_anaya\\_inf\\_cdh.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2009_07_anaya_inf_cdh.pdf). Acesso em: 12/08/2012.

respeito aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais dos povos indígenas, o Estado deve consultar os povos sempre que qualquer medida for suscetível de atingi-los.

O tribunal é taxativo sobre **o momento dessa consulta**: deve ocorrer em **todas as fases de um projeto**, incluindo as fases de seu planejamento, e sempre **antes** que uma medida ou ato legislativo ou administrativo for passível de afetá-los:

#### **B.4 A obrigação do Estado de garantir o direito à consulta do Povo Sarayaku**

161. [...] Esta Corte tem declarado que os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação deve considerar a evolução dos tempos e as condições de vida atuais. Tal interpretação evolutiva é consistente com as regras gerais de interpretação previstas no artigo 29 da Convenção Americana e na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Neste sentido, este Tribunal tem afirmado que ao dar interpretação a um tratado não se tomam em conta apenas os acordos e instrumentos formais relacionados com este (artigo 31.2 da Convenção de Viena), mas também o sistema dentro do qual se insere (artigo 31,3 do mesmo instrumento). Da mesma forma, o Tribunal tem considerado que ele poderia "abordar a interpretação de um tratado sempre que esteja diretamente relacionada com a proteção dos direitos humanos em um Estado-Membro do sistema interamericano", embora este instrumento não seja do sistema regional de proteção. A este respeito, a corte tem interpretado o artigo 21 da Convenção, à luz da legislação nacional sobre os direitos dos membros dos povos indígenas e tribais nos casos da Nicarágua, Paraguai e Suriname, por exemplo, bem como tomando em conta a Convenção N.º 169(tradução livre)

Artigos 13 a 19 da Convenção se referem aos direitos dessas populações sobre suas terras e territórios "e os artigos 6, 15, 17, 22, 27 e 28 regulam as diferentes hipóteses nas quais devem ser aplicadas a consulta prévia, livre e informada nos casos em que se prevêem medidas suscetíveis de afetá-los. Vários Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos, por meio de sua legislação interna e pelos seus mais altos tribunais têm incorporado as normas acima. [...](tradução livre)

Além disso, vários tribunais nacionais dos Estados na região, que ratificaram a Convenção n.º 169 têm se referido ao direito à

consulta prévia em conformidade com as suas disposições. Nesse sentido, cortes superiores da Argentina, Belize, Bolívia, **Brasil**, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Peru e Venezuela têm indicado a necessidade de respeitar as regras de consulta prévia e da Convenção. Outros tribunais de países que não ratificaram a Convenção N.º 169 têm se referido a necessidade de realizar consultas prévias com as comunidades indígenas, autóctones ou tribais, **sobre qualquer medida administrativa ou legislativa que lhes afeta diretamente, bem como a exploração de recursos naturais em seu território.** Assim, se observa uma evolução jurisprudencial semelhante por parte de tribunais superiores dos países da região, como o Canadá ou os Estados Unidos da América, ou de fora da região como Nova Zelândia. **Ou seja, a obrigação de consulta, além de ser uma regra convencional, também é um princípio geral do direito internacional.** [...] 166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa ou legislação que afete seus direitos reconhecidos na regulamentação nacional e internacional, bem como a obrigação de garantir os direitos dos povos indígenas à participação nas decisões de questões que afetam seus interesses, têm relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1)(tradução livre).

[...]

**167. Considerando que o Estado deve garantir esses direitos à consulta e participação em todas as etapas de planejamento e desenvolvimento de um projeto que pode afetar o território em que se situa uma comunidade indígena ou tribal, ou outros direitos indispensáveis à sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e de consenso devem realizar-se a partir dos estágios iniciais de desenvolvimento ou planejamento da medida proposta, de modo que os povos indígenas possam **realmente participar e influenciar** o processo de tomada de decisão, de acordo com as normas internacionais . [...] Neste sentido, o Estado deve garantir que os direitos dos povos indígenas não sejam negligenciados em qualquer atividade ou acordo que façam com particulares ou em momentos de decisão política que afetem seus direitos e interesses. Assim, nesse caso, o Estado deve realizar tarefas de fiscalização e controle na aplicação, e implementar, quando apropriado, maneiras**

eficazes de fazer cumprir esse direito por meios judiciais competentes[...].

#### **B.5 A implementação do direito à consulta no caso do povo Sarayaku**

177. A corte estabeleceu que, para garantir a participação efetiva de membros de um povo ou comunidade indígena nos planos de desenvolvimento ou de investimento dentro de seus territórios, o Estado tem o dever de consultar ativamente a comunidade, de maneira informada e de acordo com seus costumes e tradições, como parte de comunicação permanente entre as partes. Além disso, as consultas devem ser feitas de boa-fé, mediante procedimentos culturalmente apropriados e deve ter como fim chegar a um acordo. Além disso, consultar o povo ou da comunidade, de acordo com suas próprias tradições, nos estágios iniciais de dos planos de desenvolvimento ou de investimento e não apenas quando surge a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se este for o caso. O Estado deve garantir que os membros da aldeia ou a comunidade estejam ciente dos benefícios e riscos potenciais, para que eles possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento ou investimento proposto. Finalmente, a consulta deve levar em conta as práticas tradicionais dos povos ou de decisão a nível comunitário. O não cumprimento desta obrigação, ou realizar a consulta sem observar as características essenciais envolvem a responsabilidade internacional dos Estados.

178. Equivale então a determinar a forma e sentido em que o Estado tem a obrigação de garantir o direito à consulta do povo Sarayaku e se os atos da concessionária, que o Estado indicou como formas de "socialização" ou de busca de "entendimento", satisfazem critérios mínimos e os requisitos essenciais de um processo de consulta válida à comunidades indígenas sobre os seus direitos de propriedade comunal e identidade cultural. Para isso, deve analisar os fatos recapitulando alguns dos elementos essenciais do direito de consulta, tendo em conta as normas e a jurisprudência interamericana, a prática dos Estados e a evolução do direito internacional. A análise será feita na seguinte ordem: O caráter *prévio* da consulta, b) a boa fé e o propósito de chegar a um acordo, c) consulta adequada e acessível; d) o estudo de impacto ambiental, e, e) consulta informada.



179. Necessário esclarecer que, **é dever do Estado e não dos Povos Indígenas demonstrar efetivamente que no caso concreto todas as dimensões do direito de consulta prévia foram efetivamente garantidas.**

**a) A consulta deve ser realizada em caráter prévio**

180. Em relação ao momento em que se deve realizar a consulta, o artigo 15.2 do n.º da Convenção 169 afirma que "os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos através dos quais devem consultar os povos interessados, a fim de determinar se os interesses deles poderiam ser prejudicados, e em que medida, **antes de empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes em suas terras.**" Neste caso, o Tribunal observou que se deve consultar, de acordo com suas próprias tradições dos povos indígenas, **nos estágios iniciais de desenvolvimento ou plano de investimento e não apenas quando surge a necessidade de obter a aprovação da comunidade,** se fosse o caso, pois o alerta precoce permite tempo suficiente para a discussão interna dentro das comunidades e para dar uma resposta adequada ao Estado.

181. A este respeito, a Comissão de Peritos da OIT estabeleceu, ao considerar uma queixa alegando violação pela Colômbia da Convenção 169 da OIT, que a exigência **de consulta prévia implica que deve ser feita antes de se tomar a medida ou se fazer o projeto que é suscetível de afetar as comunidades, incluindo as legislativas** e que as comunidades afetada sejam envolvidas o mais cedo possível no processo. **No caso de consulta prévia à adoção de uma medida legislativa, os povos indígenas devem ser consultados com antecedência em todas as fases de regras de produção, e essas consultas não devem ser limitadas às propostas.**

187. Deve-se ressaltar que a obrigação de consultar é de responsabilidade do Estado, de modo que o planejamento e a condução do processo de consulta não é um dever que pode ser evitado através da delegação a uma empresa privada ou de terceiros, muito menos na mesma empresa interessada em explorar recursos no território objeto de consulta à comunidade. O Tribunal tem como uma garantia de não-repetição, que no eventual caso em que se pretende realizar atividades ou projetos de exploração ou extração de recursos naturais, ou planos de investimento ou desenvolvimento de qualquer outra índole que

impliquem afetação do território Sarayaku ou aspectos essenciais de sua visão de mundo ou de sua vida e identidade cultural, o povo Sarayaku deve ser prévio, adequado e efetivamente consultados, em plena conformidade com as normas internacionais aplicáveis à matéria.

300. O Tribunal observa a este respeito que os processos de participação e consulta devem ser realizados de boa-fé em todas as fases de preparação e planejamento de qualquer projeto desta natureza (tradução livre, grifamos)

Por fim, o momento da **consulta prévia** em questão em nada se confunde com o momento do direito à oitiva prévia dos povos indígenas previsto no art. 231, §3º da CF88 – obrigação constitucional do Congresso Nacional, que não é objeto desta ação, e cujo momento de efetivação deverá ocorrer após o EIA-RIMA.

**Recente julgado da 5ª turma do TRF1<sup>13</sup>** apresenta o momento em que a oitiva indígena prévia à autorização de construção da obra deve acontecer:

Segundo a Desembargadora Federal SELENE DE ALMEIDA: São as seguintes as exigências fundamentais que a consulta efetuada pelo Estado deve observar:

- 1) a oitiva da comunidade envolvida **prévia, anterior à autorização do empreendimento;**
- 2) os interlocutores da população indígena ou tribal que será afetada precisam ter legitimidade;
- 3) **exige-se que se proceda a uma pré-consulta sobre o processo de consulta, tendo em vista a escolha dos interlocutores legitimados, o processo adequado, a duração da consulta, o local da oitiva, em cada caso, etc.;**
- 4) **a informação quanto ao procedimento também deve ser prévia, completa e independente, segundo o princípio da boa-fé;**
- 5) o resultado da participação, opinião, sugestões quanto as medidas, ações mitigadoras e reparadoras dos danos causados

---

<sup>13</sup> BRASIL.Tribunal Regional Federal da 1ª região. Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA. Ministério Público Federal e Eletrobrás/Eletronorte. Relatora: Desembargadora Federal Selene Almeida. Relator p/ Acórdão: Desembargador Federal Souza Prudente,13/08/2012. 5ª turma. Embargos de Declaração parcialmente providos, com modificação do resulta do julgamento.Apelação provida em parte, sentença reformada. Unânime.

com o empreendimento será refletida na decisão do Estado. **No caso brasileiro, no ato do Congresso Nacional que autoriza a construção ou empreendimento.'**

Todos os elementos acima referidos condicionam a validade desse mecanismo de participação que se apresenta como **“um direito internacional e constitucional coletivo a um processo de caráter público especial e obrigatório que deve ser realizado previamente, sempre que se vai adotar, decidir ou executar alguma medida legislativa ou administrativa possível de afetar as formas de vida dos povos indígenas em seus aspectos territorial, ambiental, social, econômico e outros aspectos que incidam sobre sua integridade étnica. (grifamos)**

Para diferenciar a fase de audiência pública do momento em que os indígenas devem ser ouvidos pelo Congresso Nacional, a decisão determina que antes de autorizar o empreendimento, o parlamento deve ouvir os povos, concluído o Estudo de Impacto Ambiental.

**“[...] reuniões levadas a efeitos pelos empreendedores e comunidades indígenas nos termos da Resolução CONAMA 237/97, não se confundem com a oitiva prévia das referidas comunidades, a ser realizada pelo Congresso Nacional, posto que, enquanto naquelas, a discussão gira em torno de questões técnicas, nessas a abordagem possui natureza eminentemente política, razão por que uma não pode ser substituída pela outra, conforme assim já decidiu a colenda Quinta Turma deste egrégio Tribunal, por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento nº. 2006.01.00.017736-8, sob a Relatoria da eminente Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida nestes termos:**

***'CONSTITUCIONAL.EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA, DECRETO LEGISLATIVO 788/2005 QUE AUTORIZA A CONSTRUÇÃO DA UHE BELO MONTE NA VOLTA GRANDE DO XINGU E DELEGA AO IBAMA A OITIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS POTENCIALMENTE ATINGIDAS. [...]DELEGAÇÃO DE ATO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL AO PODER EXECUTIVO(IBAMA) PARA A OITIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS. MOMENTO DA CONSULTA AOS INDIOS, §3º DO ART. 231 DA CF/88.***

### **Momento da oitiva**

***Nesse aspecto, a ausência de norma expressa sobre o momento da oitiva das comunidades afetadas nos induz a olhar a lógica das coisas e não os interesses em conflito.***

***A lógica indica que o Congresso só pode autorizar a obra em área indígena depois de ouvir a comunidade.***

*[...]Certamente a audiência pública do EIA constitui o foro adequado criado pelas normas ambientais para propiciar a todo cidadão e instituição a oportunidade de informar-se, questionar, criticar, condenar, opor, enfim, adotar a posição que julgar oportuna face ao empreendimento pretendido.*

***Mas não se confunde a consulta aos interessados, no caso do EIA, e a oitiva às comunidades indígenas previstas no §3º do art. 231 da CF/88.***

*Ademais, a norma Constitucional acima referida está inserida no texto relativo aos índios e fala exclusivamente de aproveitamento dos recursos, incluídos os potenciais energéticos em terra indígena. É lógico que o Congresso, no caso, ouve as comunidades afetadas e não todo e qualquer um. Se a obra atingirá outras comunidades que não as indígenas, elas serão ouvidas, mas sobre os impactos ambientais em terras indígenas, manifestam-se os índios.*

*A FUNAI, os índios, os ribeirinhos, as comunidades urbanas, ambientalistas, políticos, religiosos, etc., todos podem ser ouvidos em audiência pública inserida no procedimento de licenciamento ambiental.*

*Contudo, não é do ponto de vista do Direito Constitucional, se confundir a consulta dos índios – da competência do Congresso Nacional -, com a audiência pública referida na Resolução CONAMA 1/86 e regulamentada pela Resolução 9/87.*

*A audiência pública realizada pelo IBAMA para colher subsídios tem natureza técnica. A consulta do congresso tem por objeto subsidiar a decisão política.[...]*

***O Congresso, concluído o EIA, ouvirá a comunidade indígena, mediante a instalação de comissão, ex vi do art. 58, §2º da CF/88).***

***”***

### 2.3.3. O DIREITO À CONSULTA E O DIREITOS CULTURAIS DOS POVOS INDÍGENAS

Conforme se verifica, o licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós, da forma como está sendo realizado, afronta o direito dos povos indígenas localizados na área prevista ao empreendimento. Entre os direitos desrespeitados, não está apenas a ausência de consulta prévia aos povos indígenas, mas também a violação de áreas sagradas, relevantes para as crenças, costumes, tradições, simbologia e espiritualidade desses povos indígenas, o que é protegido constitucionalmente:

**Art. 216.** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

**Art. 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições

As normas internacionais impõem os mesmos preceitos, como, por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional de Proteção ao Patrimônio Cultural Imaterial , o

Protocolo de San Salvador, dentre outros.

Além dessas normas internacionais, a Corte Interamericana adotou no caso do Povo indígena *Saramaka versus Suriname*, as diretrizes AKWE:KON. Trata-se de diretrizes voluntárias para realizar avaliações das repercussões culturais, ambientais e sociais de projetos de desenvolvimento previstos de serem realizados em lugares sagrados, ou em terras ou em águas ocupadas ou utilizadas tradicionalmente pelas comunidades indígenas e locais ou que possam afetar esses lugares.

A presença dessas diretrizes na jurisprudência de Corte IDH garante a esse instrumento efeito vinculante sobre o Estado brasileiro na formulação de seus estudos, já que o estado brasileiro é parte daquele sistema, nos termos do decreto nº4.463/2002

As diretrizes do AKWE:KON devem constar, por exemplo, no EIA-RIMA, com vistas a salvaguardar o patrimônio e os direitos culturais dos povos indígenas afetados por dado projeto de desenvolvimento:

- a) possíveis impactos sobre o uso contínuo dos recursos biológicos;
- b) possíveis impactos relativos à conservação, proteção e manutenção dos conhecimentos, inovações e práticas tradicionais;**
- c) protocolos;
- d) possíveis impactos em lugares sagrados e nas atividades rituais ou cerimoniais associadas;**
- e) respeito à necessidade de intimidade cultural; e
- f) possíveis impactos no exercício de leis consuetudinárias”  
(akwe:kon, 2004, pg. 14)(tradução livre)

#### **Respeito à necessidade de intimidade cultural**

Os proponentes de um projeto de desenvolvimento e o pessoal associado ao mesmo deve respeitar as sensibilidades e necessidades de intimidades cultural das comunidades indígenas e locais, especialmente relativas a rituais e cerimônias importantes como aqueles associados a rituais de passagem para outra vida e morte e também assegurar que suas atividades não interfiram nas rotinas diárias e outras atividades de tais comunidades.(akwe:kon, 2004, pg. 16)(tradução livre)

[ ... ]

Na realização de uma avaliação de impacto para um projeto proposto para ser realizado ou que provavelmente possa repercutir

em lugares sagrados, em territórios ocupados ou utilizados por comunidades indígenas e locais, devem levar conta as seguintes considerações:

·O consentimento prévio das comunidades indígenas e locais afetadas;

- A diversidade de sexos;
- Avaliações de impactos e planos de desenvolvimento da comunidade;
- Considerações Legais;
- Propriedade, proteção e controle dos conhecimentos tradicionais e de tecnologias utilizadas nos processos de avaliação de impactos culturais, ambientais e sociais;
- Medidas de mitigação e atenuação de ameaças;
- Necessidade de transparência; e
- Estabelecimento de procedimentos de revisão e solução de controvérsias(akwe:kon, 2004, pg 22) (tradução nossa)

**·Consentimento prévio e informado das comunidades indígenas e locais afetadas**

Onde o regime jurídico requeira o consentimento prévio e informado das comunidades indígenas e locais, no processo e avaliação deve ser considerado se foi obtido tal consentimento. No consentimento prévio e informado correspondente as diversas fases do processo de avaliação de impactos deveriam considerar-se os direitos, conhecimentos, inovações e práticas das comunidades indígenas e locais; o uso dos idiomas e processos adequados; a alocação de tempo suficiente e o fornecimento de informação precisa, factual e legalmente correta.

As modificações da proposta de projeto inicial exigirão um novo consentimento prévio e informado das comunidades indígenas e locais.(akwe:kon, 2004, pg. 22)

No mesmo sentido determina o Sistema interamericano:

O conteúdo dos EISA deve fazer referência não só ao impacto sobre o habitat natural dos territórios tradicionais dos povos indígenas, mas também ao impacto sobre a relação especial que vincula esses povos com seus territórios, incluindo suas formas próprias de subsistência econômica, suas identidades e culturas e suas formas de espiritualidade”(CIDH, 2010, pg. 103)

#### 2.3.4. DA VIOLAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA AO ACESSO AOS DIREITOS DE PROPRIEDADE CULTURAL E IMATERIAL DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS (PRÁTICAS E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS AO PATRIMÔNIO GENÉTICO)

Em âmbito interno, o direito à consulta prévia também inclui a proteção, controle do acesso e a remessa do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado a ele, pertencente aos povos indígenas e existente em suas terras. O acesso e remessa ocorrem através da coleta de amostras de espécies da biodiversidade e de informações sobre seu uso praticado pelos indígenas em seus territórios, respectivas áreas de entorno e em áreas protegidas contíguas. Contudo, dependem de autorização do órgão indigenista e da **anuência prévia das comunidades indígenas envolvidas**, conforme prevê expressamente a medida provisória 2186-16/2001:

##### DA PROTEÇÃO AO CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO

Art.8º Fica protegido por esta Medida Provisória o conhecimento tradicional das comunidades indígenas e das comunidades locais, associado ao patrimônio genético, contra a utilização e exploração ilícita e outras ações lesivas ou não autorizadas pelo Conselho de Gestão de que trata o art. 10, ou por instituição credenciada.

§ 1º **O Estado reconhece o direito das comunidades indígenas e das comunidades locais para decidir sobre o uso de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País**, nos termos desta Medida Provisória e do seu regulamento.

Art. 9º À comunidade indígena e à comunidade local que criam, desenvolvem, detêm ou conservam conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, é garantido o direito de:

I[ ...]

##### **II - impedir terceiros não autorizados de:**

**a) utilizar, realizar testes, pesquisas ou exploração, relacionados ao conhecimento tradicional associado;**

**b) divulgar, transmitir ou retransmitir dados ou informações que integram ou constituem conhecimento tradicional associado;**

III - perceber benefícios pela exploração econômica por terceiros, direta ou indiretamente, de conhecimento tradicional associado, cujos direitos são de sua titularidade, nos termos desta Medida



Provisória.

Parágrafo único. Para efeito desta Medida Provisória, qualquer conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético poderá ser de titularidade da comunidade, ainda que apenas um indivíduo, membro dessa comunidade, detenha esse conhecimento.

#### DO ACESSO E DA REMESSA

Art.16.O acesso a componente do patrimônio genético existente em condições *in situ* no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, e ao conhecimento tradicional associado *far-se-á mediante a coleta de amostra e de informação, respectivamente, e somente será autorizado a instituição nacional, pública ou privada, que exerça atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins, mediante prévia autorização, na forma desta Medida Provisória.*

§ 9º A Autorização de Acesso e de Remessa dar-se-á após a anuência prévia:

**I - da comunidade indígena envolvida, ouvido o órgão indigenista oficial, quando o acesso ocorrer em terra indígena;**

Art.17. Em caso de relevante interesse público, assim caracterizado pelo Conselho de Gestão, o ingresso em área pública ou privada para acesso a amostra de componente do patrimônio genético dispensará anuência prévia dos seus titulares, garantido a estes o disposto nos arts. 24 e 25 desta Medida Provisória.

§ 1º No caso previsto no **caput** deste artigo, **a comunidade indígena, a comunidade local ou o proprietário deverá ser previamente informado.**

Conforme exposto na parte fática, o IBAMA tomou medidas administrativas no processo de licenciamento ambiental da UHE de São Luiz do Tapajós, como as Autorizações para Abertura de Picada n. 636/2012 e para Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico n. 66/2012. As autorizações destinam-se à área prevista à alocação da obra.

Ora, se foram identificadas terras indígenas e comunidades tradicionais que ainda não possuem situação fundiária formalmente reconhecidas, elas estão suscetíveis de terem suas áreas diretamente afetadas pelos procedimentos e consequências dessas medidas. Portanto, **deveriam ter**

sido previamente consultadas a respeito, nos termos da medida provisória 2186-16/2001 combinando-se com os arts. 6º, 15 e 17 da Convenção 169/OIT, haja vista serem medidas que podem afetar os direitos relativos às práticas com conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético dos territórios e populações envolvidas.

Vale ressaltar que o próprio IBAMA determina na Autorização Nº 66/2012 que os levantamentos estão autorizados, desde que realizados pelo empreendedor em conformidade com a medida provisória n. 2186-16/2001. Entretanto, a determinação não vem sendo respeitada pelo empreendedor, e mesmo assim, o IBAMA não suspendeu as autorizações como deveria proceder em caso de descumprimento.

#### **Autorização Nº 66/2012**

**Atividade:** Levantamento de Recursos Faunísticos e Recursos Pesqueiros

#### **Descrição da Atividade:**

Levantamento de Mastofauna terrestre, quirópteros, avifauna, herpetofauna, entomofauna e ictiofauna na área de influência do UHE São Luiz do Tapajós a fim de embasar Estudo de Impacto Ambiental.

Os métodos de captura autorizados são armadilhas fotográficas e armadilhas do tipo Sherman e Tomahawk(mastofauna); puçá e redes de neblina (quirópteros); redes de neblina (avifauna); armadilhas de interceptação e queda (herpetofauna); armadilhas cilíndricas de voal com funil interno, concha entomológica, armadilhas de Snonn e armadilha luminosa do tipo CDC(entomofauna); espinhéis, linha e anzol, redes de emalhar de 2,4,4,6,8,10,12,14,16,18 com entrenós opostos, redes de cerco, redes de arresto, tarrafas de malha, 1,4 a 5 cm entrenós opostos e puçá, picaré, peinerão, pesca elétrica, covos e matapis (ictiofauna); armadilhas do tipo covo, redes malhadeiras tipo trammel net e puçá (quelônio e crocodilianos)

**Procedência:** Municípios de Itaituba e Trairão no estado do Pará

#### **ESTA AUTORIZAÇÃO NÃO PERMITE:**

[ ... ]

2. CAPTURA/COLETA/TRANSPORTE/SOLTURA DE ESPÉCIES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS, ESTADUAIS, DISTRITAIS OU MUNICIPAIS, SALVO QUANDO ACOMPANHADAS DE ANUÊNCIA DO ÓRGÃO ADMINISTRADOR COMPETENTE;

3. COLETA DE ESPÉCIES LISTADAS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA MMA Nº

05/2004, OBSERVADAS AS ALTERAÇÕES DA INSTRUÇÃO NORMATIVA MMA Nº 52/2005, NOS ANEXOS CITES, NA VERSÃO MAIS RECENTE DO LIVRO VERMELHO DA FAUNA BRASILEIRA AMEAÇADA DE EXTINÇÃO, E NO ANEXO DA RESOLUÇÃO COEMA 54/2007;

4. COLETA DE MATERIAL BIOLÓGICO SEM A SUPERVISÃO DE TÉCNICOS LISTADOS NESTA AUTORIZAÇÃO;

**5. EXPORTAÇÃO DE MATERIAL BIOLÓGICO;**

**6. ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO, NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO CONSTANTE NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.186-16, DE 23 DE AGOSTO DE 2001.**

[...]

**CONDICIONANTES**

· **Condições Gerais:**

[...]

1.2. O Ibama, mediante decisão motivada, **poderá modificar as condicionantes, bem como suspender ou cancelar esta autorização caso ocorra:**

**a) Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;**

[...]

**c) Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.**

1.3. A ocorrência de situações descritas nos itens "1.2.a)" [...] acima sujeita os responsáveis, incluindo toda a equipe técnica, à aplicação de sanções previstas na legislação pertinente (grifamos)

O IBAMA emitiu ainda a **Autorização Nº 636/2012**, referente à abertura de picada para implantação de transectos a elaboração de diagnóstico do meio biótico, e a **Autorização de Abertura de Picada nº 683/2012**, para implantação de transectos para a realização de levantamentos geológico-geotécnicos a serem executados no âmbito do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico São Luiz do Tapajós.

As medidas foram concedidas ao empreendedor, contudo, não fazem qualquer ressalva pertinente aos direitos socioambientais. Vale ressaltar, que **a recente Portaria Interministerial 419/2012 proíbe a coleta de qualquer espécie de fauna, flora, minérios para fins de estudo em terras indígenas, em face dos riscos aos direitos mencionados.** Como se verifica a seguir:

ANEXO III-B

TERMO DE REFERÊNCIA  
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI  
COMPONENTE: TERRAS INDÍGENAS  
APRESENTAÇÃO E ORIENTAÇÕES GERAIS

[...]

Durante os estudos é vedada a coleta de qualquer espécie (fauna, flora, recursos minerais) nas Terras Indígenas, bem como a realização de pesquisa, em qualquer campo, relativa às práticas com conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético por parte dos contratados.

[...] (grifamos)

Com isso, resta inequívoco que a legislação está sendo descumprida pelos réus. A Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) da bacia do Tapajós e Jamanxim inexistem, muito embora a implantação das obras já esteja pré-determinada e sendo procedida pelas medidas e atos do poder público e do empreendedor apresentados acima. E tampouco quaisquer dessas medidas legislativas e administrativas empreendidas para a implantação específica da usina de São Luiz do Tapajós foram objeto da consulta prévia, livre e informada junto aos povos tradicionais afetados.

### 3. A NECESSIDADE DE LIMINAR

No Direito Ambiental, em razão dos princípios da **prevalência do meio ambiente**, da **prevenção** e da **precaução**, ganham relevo as tutelas específicas de urgência, sobretudo aquelas que permitem o afastamento do próprio ilícito (ditas inibitórias), impedindo-se, conseqüentemente e não raras vezes, a ocorrência do dano ambiental.

Imprescindível se esclarecer que a tutela judicial ambiental não se ocupa apenas da reparação do dano ambiental, mas calca-se, sobretudo, na necessidade de se atacar o próprio ilícito ambiental, visto aqui de forma divorciada do dano. É que o dano, aliado ao ilícito, reflete apenas um pressuposto da reparação, nada impedindo (aliás, impondo-se) que o ilícito seja combatido independentemente da ocorrência do dano.

A sistemática da tutela judicial ambiental obedece ao entendimento de que antes da ocorrência do dano ambiental deve-se optar pelo provimento capaz de inibir ou de remover o ilícito. Diferentemente, após a ocorrência do dano ambiental, busca-se a reparação específica pelo prejuízo causado, reparação essa denominada específica porque deverá recompor o estado anterior (*in natura*).

Há casos, portanto, em que se verifica um ato antijurídico que deve ser combatido mesmo que ainda não tenha ocorrido dano ou mesmo que nem venha a ocorrer. A constatação desse ato, pelo simples fato de ser ilícito, deve ensejar provimento jurisdicional apto à sua inibição/remoção.

Com efeito, no caso em foco, é inarredável a necessidade da concessão de provimento jurisdicional de urgência (medida liminar) que suspenda todos os procedimentos de licenciamento ambiental e de instalação relativamente ao empreendimento hidrelétrico São Luiz do Tapajós.

Assim, é justamente como forma de se garantir que a viabilidade ambiental do empreendimento seja, de fato, minuciosamente analisada pelo órgão ambiental competente (licenciador), bem como para se impedir que danos ao meio ambiente sejam concretizados pelos requeridos, é que se mostra imperiosa a rápida atuação do Poder Judiciário para coibir os desrespeitos à Constituição Federal, à legislação ambiental e, sobretudo, à legislação de proteção aos direitos dos índios.

Estão visivelmente presentes os requisitos da cautelaridade necessários para a concessão da medida liminar pretendida no caso em foco. Na hipótese vertente, os fatos alegados encontram-se cabalmente demonstrados pelo conjunto probatório carreado aos autos do incluso Inquérito Civil.

A verossimilhança das alegações é notória, tendo em vista que os atos administrativos e normativos aqui narrados contrariam textos normativos expressos, conforme exaustivamente acima demonstrado, desrespeitando não apenas normas de cunho ambiental (falta de Avaliação Ambiental Integrada e da Avaliação Ambiental Estratégica), mas também referente à proteção indígena

(falta de consulta prévias as comunidades indígenas atingidas, nos termos do que dispõe a Convenção 169 da OIT).

Com efeito, o *fumus boni iuris* reside na normatização aplicável à espécie, que, conforme dito, tem sede constitucional, posto que a Carta Magna, no que foi esmiuçada pela legislação infraconstitucional, estabeleceu a obrigação de preservação do meio ambiente. Além disso, as normas que tratam dos direitos indígenas tem caráter material constitucional, revelando direitos fundamentais das comunidades indígenas e tribais, devendo ser respeitadas pelo Estado.

Não se olvide que os atos administrativos e normativos até agora praticados são nulos de pleno direito, tendo em vista que dispensaram a Avaliação Ambiental Integrada e Estratégica, bem como a consulta prévia aos povos indígenas.

O **princípio da legalidade** e o **princípio da precaução** recomendam a paralisação imediata de qualquer obra ou ato tendente à sua aprovação, conforme já reconhecido pela jurisprudência do E. Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

Em se tratando de meio ambiente, pondo-se em confronto uma relativa irreversibilidade com o princípio da precaução, esse princípio deve prevalecer. (TRF -2ª Região -6ª Turma -Agravo nº 107.739/RJ (2002.02.01.048298-6) - Rel. Juiz Poul Erik Dyrlund -j. 03/12/2003 - DJU de 08/04/2004, p. 28).

A Declaração do Rio, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, dispôs sobre o princípio da precaução:

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência

de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A partir daí, duas convenções internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil positivaram o princípio da *precaução*: **i) a Convenção da Diversidade Biológica**, diz que, “observando também que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça [...]” e; **ii) a Convenção sobre a Mudança do Clima** dispõe que:

as partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas [...].

Assim, a precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental, através da prevenção no tempo certo. Vigora aqui o princípio *in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*.

Já o *periculum in mora* reside no fato de que, caso não seja deferido o provimento jurisdicional de urgência, correr-se-á o risco de perpetuação dos ilícitos e da ocorrência de danos ambientais e às comunidades indígenas irreversíveis.

Mais grave é que o ofício 136/2012 da FUNAI, o qual trata sobre o Termo de Referência, determina que sejam consideradas para o Estudo de Componente Indígena as terras indígenas mencionadas e colocadas como prioridade. Há o reconhecimento do Estado de que os povos indígenas estão ameaçados pela UHE São Luiz do Tapajós.

As medidas administrativas e legislativas tomadas pelo Estado

até o momento não demonstram o cumprimento às exigências normativas de proteção e garantia dos direitos dos povos indígenas que estão sendo afetados pela obra. Dessa forma, os territórios, a vida das comunidades, o conhecimento tradicional e patrimônio genético e cultural associado, bem como o meio ambiente estão gravemente ameaçados pelas irregularidades da obra.

Além disso, a UHE não é imprescindível ao Brasil. Não haverá qualquer *apagão* se ela não for construída – ou atrasar sua construção pela necessidade de consulta aos povos indígenas afetados.

Com efeito, um país em crescimento necessita de fontes de energia, e isso o Brasil possui em abundância. Ocorre que o planejamento governamental ainda insiste em energia hidráulica como limpa e barata. Não é nenhuma coisa nem outra.

Entre 2009 e 2011, o Brasil contratou mais de 8 mil MW em energia eólica em leilões. A capacidade atual da indústria supera os 2 mil MW de construção de parques por ano – ou seja, em menos de 4 anos é possível ter a capacidade instalada em todas as usinas do Tapajós com parques eólicos a um custo inferior de 40 bilhões de reais (3,5 a 4 mil por kW), possivelmente inferior aos custos reais das usinas, sem seus impactos socioambientais.

A energia solar, apesar dos custos mais elevados, dispensaria o uso de espaço ao se valer de telhados de casas e edifícios, e ajudaria o sistema interligado nacional com a produção de energia praticamente constante durante o ano – a variação de sol no Brasil é de apenas 20% entre inverno e verão. Ela também eliminaria **perdas de transmissão de energia** – que acontecem no caso de hidrelétricas na região norte que forneceria energia para a região sudeste do país.

A **transição** para outras formas renováveis de **energia**, mais **limpas e sustentáveis**, já começou. O melhor exemplo disso foi o surpreendente desempenho das propostas de **geração eólica nos leilões de energia de 2009, 2010 e 2011**.

Mais próximas dos centros consumidores e com um conteúdo



tecnológico que estimula **empregos** mais **qualificados e duradouros** do que a construção civil, alternativas de geração como eólica, solar e biomassa são, portanto, muito mais atraentes para quem não quer ser simples provedor de recursos naturais para o mundo pela vida toda.

O relatório do Greenpeace, chamado de “[R]evolução Energética”, apresenta um cenário para a matriz energética brasileira com base nas mesmas projeções de crescimento populacional, econômico e de geração de eletricidade para 2050.

De acordo com o estudo, a participação das hidrelétricas na matriz brasileira cairia de 84% (cenário referência 2007) para 45,65% em 2050, embora preveja um pequeno aumento da participação de hidrelétricas comparado às usinas existentes atualmente, através de repotenciação, Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e outros. Não trabalha com Complexo Tapajós, e prevê cenário de 'phase-out' de usinas nucleares.

O resultado é uma **economia de 80 bilhões** de reais se comparado com a projeção do cenário oficial do governo, e emissões de 23 milhões de toneladas de CO2 equivalente/ano contra 150 milhões de toneladas de CO2 equivalente/ano emitidos no cenário do governo.

Diversos estudos apontam alternativas energéticas para o Brasil:

- os canaviais têm um potencial de geração de 28 mil MW, que hoje são abandonados;
- a geração de eletricidade por biomassa é de pouco mais de 7 mil MW;
- 143 mil MW é o potencial de produção de energia eólica no Brasil;
- segundo a Associação Brasileira de Energia Eólica, o potencial pode superar os 300 mil MW;
- o Brasil tem média anual de radiação global entre 1.742 e 2.300 KWh/m<sup>2</sup>, o que significa que se apenas 5% da energia fosse utilizada, atenderia toda a demanda brasileira atual por eletricidade.

No UHE São Luiz do Tapajós há um custo ambiental extra que precisa ser quantificado: a decomposição da floresta inundada pelo reservatório vai liberar, quando a água passar pelas turbinas, enormes quantidades de metano – gás do efeito estufa que é 25 vezes mais poderoso do que o gás carbônico.

Nota-se, assim, em apertada suma, que são falsos os argumentos, que porventura venham à colação, de que é essencial a energia do UHE São Luiz do Tapajós, e de que a alternativa a ela são termelétricas – estas sim velhas, poluentes e caras.

De outro lado, as medidas normativas e administrativas até então implementadas pelo Estado para a instalação das Hidrelétrica São Luiz do Tapajós já causam danos concretos às comunidades indígenas envolvidas, conforme foi relatado ao Ministério Público Federal pelos próprios indígenas da etnia Munduruku, nos dias 11 e 12 de setembro deste ano, na Terra Indígena Praia do Índio, em Itaituba, e na Terra Indígena Sai Cinza, em Jacareacanga (vide fls. 412 e ss. do ICP). As reuniões envolveram dezenas de lideranças Munduruku da região do alto e do médio Tapajós, áreas a serem afetadas diretamente pela obra.

Na Terra Indígena Praia do Mangue, Itaituba, representantes indígenas relataram que o anúncio da chegada dos projetos hidrelétricos já está provocando a invasão de garimpeiros ilegais, madeireiros e grileiros em terras indígenas, em busca principalmente de ouro e diamante em áreas de unidades de conservação e terras indígenas.

Segundo indígenas, os rios da região já estão sendo bastante contaminados pela operação dos garimpos ilegais e a pesca praticada pelos indígenas já está sofrendo redução drástica de produção devido aos impactos da atividade garimpeira ilegal.

Criticaram o crescente número de invasões de suas terras por pessoas não identificadas que, na visão dos indígenas, estão atuando nos estudos necessários para a instalação das hidrelétricas. Todas as lideranças indígenas que se manifestaram na reunião reclamaram da falta de consulta aos

povos indígenas sobre a instalação das hidrelétricas na região.

O coordenador da associação indígena Pahyhyp do médio Tapajós, Francisco Iko Munduruku, apresentou um resumo da assembleia geral indígena da região do médio Tapajós realizada no final de agosto de 2012 em Itaituba, na Terra Indígena Praia do Mangue. Segundo ele, cinco comunidades indígenas foram unânimes em declararem-se contra os projetos hidrelétricos.

Finalmente, os indígenas reclamaram da falta de informações sobre o projeto da UHE São Luiz do Tapajós, o qual vem causando preocupação e indignação nas famílias indígenas.

Já na Terra Indígena Sai Cinza, Jacareacanga, os relatos foram ainda mais chocantes. Os índios denunciaram que há pessoas entrando nas terras indígenas para fazer pesquisa sem autorização das comunidades, extraindo coisas das terras indígenas.



*“O nosso Deus não nos deu a terra para ser destruída ou vendida, mas para criar nosso filhos. E nós temos muitos filhos pra criar. Exigimos que o governo respeite nosso direitos”,* disse Maria Leuza Munduruku, da aldeia bananal, Rio das Tropas.

O cacique Luciano Saw diz que no passado não havia água suja pelos garimpos, nem poluição das matas. *“Precisamos que volte aqueles tempos.*

*Há lugares sagrados que os brancos não podem tocar, senão haverá destruição. Esse dinheiro deveria ser colocado em saúde, não em coisas que destroem a vida. Por que que os governantes não vêm aqui pra falar sobre esses projetos. Aí eles iam ouvir nossa opinião".*

José Crixí Munduruku enfatizou a necessidade de enviar aos procuradores um documento, informando os lugares sagrados para os Munduruku. José Saw, do Rio das Tropas, disse que as pessoas que vêm de fora não pretendem ajudar o povo Munduruku, mas sim destruir, e nós temos de estar preparados.

Todos os relatos colhidos indicam a falta de consulta do Estado em relação aos povos indígenas, o que vem ocasionando sua contrariedade à construção da UHE São Luiz do Tapajós.

Portanto, estão preenchidos os pressupostos para a concessão de liminar.

#### 4. OS PEDIDOS

Diante do exposto, os autores requerem seja concedida **medida liminar** para:

**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, sob pena de multa diária de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), caso constatado o inadimplemento;

Ao final, o MPF requer:

seja imposta aos réus **obrigação de não-fazer consistente no impedimento de prosseguir no licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós até que sejam 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 Luis do Tapajós, em implantação na Bacia dos rios 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 a 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.

Requer-se, em seguida, a citação dos réus para que, querendo, contestem a presente demanda sob pena de revelia.

Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 3.600.000.000,00 (valor da obra), para efeitos fiscais.

Termos nos quais se pede deferimento.

Santarém, 25 de setembro de 2012.

FERNANDO ANTÔNIO ALVES DE OLIVEIRA JÚNIOR  
Procurador da República

FELIPE BOGADO  
Procurador da República

LUIS ANTÔNIO MIRANDA AMORIM SILVA  
Procurador da República