



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM

PROCESSO Nº 3883-98.2012.4.01.3902

**DECISÃO**

Cuida-se de pedido formulado nos autos da Ação Civil Pública promovida pelo **Ministério Público Federal** em desfavor da **União, IBAMA, ANEEL, ELETROBRAS e ELETRONORTE**, objetivando a concessão de liminar para suspender imediatamente o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica (UHE) de São Luiz do Tapajós, e, conseqüentemente, qualquer ato visando ao empreendimento, até o julgamento do mérito da ação, sob pena de multa diária.

Relata que a UHE de São Luiz do Tapajós é projeto integrante do Complexo Tapajós – conjunto de 07 grandes usinas hidrelétricas projetadas à produção de energia, cuja fonte é o barramento dos rios Tapajós e Jamanxim –, e está prevista para ser implantada no rio Tapajós, produzindo efeitos sobre os municípios de Itaituba e Trairão, que abrigarão o respectivo reservatório.

Aduz que uma série de medidas legislativas e administrativas vêm sendo tomadas pelo Poder Executivo e pelos empreendedores no âmbito do licenciamento ambiental da obra, sem que, contudo, tenham sido realizadas a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) dos impactos sinérgicos decorrentes do complexo de empreendimentos hidrelétricos previstos para a bacia dos rios Tapajós e Jamanxim, bem como sem a observância do direito fundamental à consulta prévia aos povos indígenas e demais povos tradicionais localizados na área de influência da UHE São Luiz do Tapajós.

Sustenta a presença do *fumus boni iuris* consubstanciado na normatização aplicável à espécie, tanto em matéria ambiental quanto no que diz respeito à proteção indígena, que estaria sendo violada pela ausência da AAI e da AAE, e pela falta de consulta prévia às comunidades indígenas atingidas. Afirma a presença do *periculum in mora* ante a possibilidade de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente e às mencionadas comunidades indígenas.

Instrui a inicial com cópia do Inquérito Civil Público 1.23.002.000087/2009-91 (fls. 64/484).

Em cumprimento ao que dispõe o art. 2º, *caput*, da Lei 8.437/92, a apreciação da liminar foi postergada para após a manifestação dos Requeridos IBAMA e ANEEL (fl. 486).

Ouvido, o IBAMA suscitou, preliminarmente, a incompetência absoluta deste Juízo, ao argumento de que os impactos decorrentes da UHE São



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

Luiz do Tapajós possuem abrangência regional, atingindo municípios afetos à jurisdição de diferentes Subseções Judiciárias. No mérito, invocou: a) a inexistência de exigência legal para elaboração de AAI e AAE; b) a presunção de legitimidade dos atos administrativos; c) a violação ao princípio da separação dos poderes e à discricionariedade técnica da autarquia ambiental na avaliação dos estudos exigidos no processo de licenciamento ambiental; d) a inexistência de ofensa à Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, porquanto o componente indígena teria sido devidamente contemplado no Termo de Referência que embasará a elaboração do EIA/RIMA do empreendimento hidrelétrico; e) a incoerência de qualquer impacto às comunidades indígenas a partir das medidas administrativas até o momento adotadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental, o qual se encontra em fase inicial; f) a inexistência dos requisitos autorizadores da concessão da liminar (fls. 494/545). Juntou documentos às fls. 547/696.

A ANEEL, em sua manifestação, arguiu também a preliminar de incompetência absoluta deste Juízo. No mérito, sustentou a inexigibilidade da AAI como requisito para a aprovação de Estudos de Inventário Hidrelétrico, quer porque a AAI pressupõe a existência de uma repartição de quedas previamente selecionada, o que somente pode ser obtido a partir dos citados estudos de inventário, quer porque os Estudos de Inventário dos Rios Tapajós e Jamaxim foram elaborados anteriormente à publicação do Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas – Versão 2007 e da Portaria/MME nº 372/2009, ambos do Ministério de Minas e Energia. Apontou, ainda, que as providências destinadas à realização da AAI já se encontram em andamento, e que há risco de dano inverso no deferimento da liminar pleiteada, já que eventual atraso ou impedimento na entrada em operação da UHE São Luiz do Tapajós, a qual integra o plano de expansão do setor elétrico referendado pelo Ministério de Minas e Energia para o decênio 2012/2021, contribuiria para o aumento do déficit de geração de energia elétrica, dos custos de operação do sistema e da emissão de gases poluentes (fls. 698/727). Colacionou documentos às fls. 728/807.

À fl. 809, determinou este Juízo que o Autor regularizasse o polo passivo, promovendo a inclusão da União no feito, o que foi devidamente cumprido às fls. 811/2.

Instada a se manifestar sobre o pedido liminar, a União apresentou suas razões às fls. 816/844, aduzindo que: a) os estudos relativos à UHE São Luiz do Tapajós encontram-se atualmente em fase de análise da viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento; b) de acordo com a Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, de 3 de maio de 2011, referido aproveitamento hidrelétrico é considerado como empreendimento estratégico, de interesse público e prioritário para efeito de licitação e implantação; c) a administração pública utiliza-se de critérios técnicos, econômicos e socioambientais na tomada de decisões, inexistindo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

qualquer fundamento legal que obrigue a substituição de tais avaliações prévias e do posterior EIA/RIMA pelas AAI e AAE; d) a AAI e AAE ainda se encontram em fase de implementação, tratando-se de novos instrumentos adotados pelos órgãos ambientais voluntariamente, em complementação aos demais instrumentos legais exigidos para o licenciamento; e) a AAI da bacia do rio Tapajós está em fase de contratação pela ELETROBRAS; f) não houve, ainda, quaisquer decisões legislativa ou administrativa que afetassem diretamente comunidades indígenas; g) a FUNAI, desde o começo, participa do procedimento de licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós, manifestando-se na qualidade de órgão representativo; h) ainda não há uma definição legal no país sobre os procedimentos a serem seguidos para garantir a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas; i) somente após a realização de estudos de impacto ambiental e de estudos antropológicos é que poderão ser identificadas as comunidades afetadas pelo empreendimento hidrelétrico; j) há *periculum in mora* inverso no deferimento do pedido liminar, uma vez que tal impediria o poder público de cumprir seu papel institucional de desenvolver estudos e pesquisas e de suportar o processo de planejamento energético nacional.

Por fim, manifestaram-se conjuntamente a ELETROBRAS e a ELETRONORTE (fls. 845/875), sustentando que: a) os estudos de impacto ambiental ora realizados pela ELETROBRAS para o empreendimento UHE São Luiz do Tapajós não são passíveis de causar prejuízos ambientais ou às comunidades tradicionais; b) inobstante a ausência de exigência legal para a realização de AAI ou AAE, a AAI relativa à bacia do rio Tapajós está em fase de contratação pelos empreendedores junto à empresa Ecology Brasil, tendo previsão de conclusão em março de 2013, antes da previsão de finalização do EIA/RIMA para entrega ao IBAMA; c) eventual intervenção do Poder Judiciário no caso implicaria em indevida invasão no âmbito do mérito administrativo, bem como em violação aos princípios da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da segurança jurídica; d) o processo de licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós preocupou-se, desde o começo, com a realização dos estudos do componente indígena, conforme consignado no Termo de Referência produzido pelo IBAMA para orientar a elaboração do EIA/RIMA; e) após o início dos estudos do componente indígena, sob a coordenação FUNAI, serão viabilizadas as consultas às comunidades eventualmente afetadas pelo aproveitamento hidrelétrico; f) as autorizações de picada e de coleta de fauna concedidas pelo IBAMA e ICMBio à ELETROBRAS dizem respeito ao ingresso em partes de unidades de conservação, e não em terras indígenas; g) a Convenção 169 da OIT ainda não foi regulamentada em âmbito interno, com o fito específico de estabelecer o momento mais adequado para a realização da consulta prévia às comunidades indígenas. Apresentou os documentos constantes de fls. 876/924 e no Apenso 1.

É o breve relatório, passo a decidir:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

**Sobre a preliminar de incompetência.**

O IBAMA a ANEEL suscitaram, preliminarmente, a incompetência absoluta deste Juízo, ao argumento de que os impactos decorrentes da UHE São Luiz do Tapajós possuem abrangência regional, atingindo municípios afetos à jurisdição de diferentes Subseções Judiciárias.

A preliminar não traz qualquer questionamento referente à matéria, função ou pessoa e só isso basta para se concluir que de incompetência absoluta não se trata, força que pretende apenas deslocar o feito de uma de suas unidades para outra - da Subseção Judiciária de Santarém para a Seção Judiciária da capital do Estado. Portanto, é caso de incompetência relativa, já que apenas invocada em razão do território.

Embora a preliminar seja tecnicamente equivocada, porquanto deve ser manuseada na fase processual oportuna, pela via de exceção, para debelar desde logo qualquer dúvida, fixo a competência deste juízo para julgamento do feito:

A causa tem por objeto pedido de suspensão do licenciamento da Usina hidrelétrica São Luiz do Tapajós. Nesse caso, o reservatório da Usina hidrelétrica segundo dados técnicos encartados aos autos será de 722,25 KM<sup>2</sup>, que segundo o próprio Autor (e também os Réus) está compreendido nos territórios dos Municípios de Itaituba e Trairão (alcançados pela jurisdição de Santarém). Aliás, todo o gigantesco Rio Tapajós é alcançado pela jurisdição da Subseção de Santarém.

Pelas mesmas razões também haverá que se rejeitar o argumento da Aneel de que o impacto ambiental poderia se espriar para além dos limites dos Municípios onde se localiza o reservatório (Itaituba e Trairão). É que a Subseção de Santarém detém jurisdição sobre toda a metade oeste do Estado do Pará (segundo maior Estado da Federação) e que a jurisdição da Subseção mais próxima (Altamira) não é alcançado por nenhum dos rios da bacia Tapajós-Jamanxim e que o início de seu território começa a mais de trezentos quilômetros do local do reservatório e a mais de 260 do seu limite de impacto.

Aliás, é bom que se registre que a sub-bacia hidrográfica conjugada do rio Tapajós (que inclui o rio Jamanxim), no que diz respeito ao território do Estado do Pará, está totalmente localizada na área de jurisdição da Subseção de Santarém.

No mais, a única alegação que poderia redundar em alguma insegurança quanto a competência deste juízo reside no fato de o Parque Nacional da Amazônia ter pequena porção de sua área localizada no Município



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

de Maués no Estado do Amazonas. Contudo, mesmo por esse aspecto a preliminar não pode ser acolhida:

Primeiro porque a diminuta parte Parque Nacional da Amazônia referida está situada muito longe da área do reservatório e mesmo o início do seu último ponto de impacto, dista centenas de quilômetros dessa área de conservação. Segundo, ainda que assim não fosse o Parque Nacional da Amazônia, como um todo, não sofrerá qualquer inundação ou impacto direto em razão de que a Lei n. 12.678/2012 reduziu sua área para 1.070,736 (um milhão, setenta hectares, setecentos e trinta e seis centiares), ao propósito de viabilização ambiental do Complexo Hidrelétrico Tapajós-Jamanxim.

Terceiro, na imponderável hipótese de que a Usina hidrelétrica de São Luiz do Tapajós estendesse seus impactos até a divisa do Estado do Pará com o Amazonas, chegando ao Município de Maués, seria necessário que todo o Parque Nacional da Amazônia (com mais de um milhão de hectares) fosse inteiramente inundado. Todavia, nesse caso o fato deixaria de ter repercussão regional para ganhar proporção de catástrofe mundial, já que sob tal cenário o reservatório precisaria ter quase 3000 km<sup>2</sup> de floresta recoberta pela água, bem longe dos estudos apresentados pelo próprio suscitante da preliminar, que aponta um área inundada de no máximo 700 km<sup>2</sup>.

**Sobre a Avaliação Ambiental Integrada.**

Os réus alegaram a inexistência de exigência legal para elaboração de AAI e do AAE.

De fato não há lei que imponha diretamente a observância de Avaliação Ambiental Integrada para aprovação de inventário. Quem cria tal obrigação é a Portaria n. 372/2009, do próprio Ministério das Minas e Energias – MME. Confira-se

Ainda em seus considerandos a referida Portaria define que **“a escolha da melhor alternativa de divisão de quedas para o aproveitamento do Potencial Hidráulico é determinada a partir de critérios técnicos, econômicos e socioambientais, levando-se em conta um cenário de utilização múltipla da água;”**

No corpo documento, o seu art. 1º impõe a observância Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas condição necessária para a aprovação dos Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas. Confira-se:

*Art. 1º Determinar que o Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas e suas eventuais revisões sejam realizados de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

*acordo com os critérios, procedimentos e instruções estabelecidos no Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, publicado em dezembro de 2007 e disponibilizado para consultas na página do Ministério de Minas e Energia, na Rede Mundial de Computadores - [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br).*

**§ 1º A observância do mencionado Manual é condição necessária para a aprovação dos Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas.**

*§ 2º Alterações nas características de aproveitamentos hidrelétricos, propostas nas fases de viabilidade ou de projeto básico, que afetem a partição de quedas aprovada pela ANEEL, ou a formalização da inviabilidade do empreendimento por parte do órgão responsável pelo licenciamento ambiental, determinarão a revisão do correspondente inventário, em parte ou no todo, que será realizada nas mesmas condições estabelecidas no caput deste artigo.*

*Art. 2º A ANEEL deverá promover os ajustes necessários em seus regulamentos, em seus atos administrativos e nas demais orientações ou informações dirigidas aos interessados em elaborar Estudos de Inventário de Bacias Hidrográficas, de forma a se harmonizar com o disposto nesta Portaria.*

O referido Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, publicado em dezembro de 2007, trouxe como principal inovação a necessidade de observância da Avaliação Ambiental Integrada, tomando em consideração **critérios técnicos, econômicos e socioambientais**. Tem assim o principal escopo do desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade da bacia, delimitação das áreas de fragilidade ambiental e de conflitos, bem como potencialidades relacionadas aos aproveitamentos sócio-ambientais.

Diante disso, cabe então responder-se a seguinte pergunta: podem os órgãos públicos envolvidos no projeto hidrelétrico em debate deixar de observar a determinação da Portaria Ministerial 372/2009? A resposta há que ser negativa.

Atos de tal natureza são determinações hierarquizadas e, portanto, de cumprimento obrigatório, porquanto emanada de Ministério, que por definição é autônomo, central e que desempenha atividade administrativa ativa. Nesse particular, os atos do Ministro das Minas e Energias, na qualidade de presidente do Conselho Gestor de Energia, devem ser cumpridas até mesmo por outros Ministérios, já que por força de lei o referido Colegiado integra e faz



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

as vezes da própria Presidência da República (e esta, como cediço, é órgão independente).

Por outro lado, a observância da Avaliação Ambiental Integrada é medida protetiva e como tal dispensa lei como instrumento de materialização, já que apenas cumpre determinação do art. 225 da Constituição Federal, quando impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente.<sup>1</sup>

Volvendo ao ponto onde repousa a controvérsia, o Inventário que subsidiará o processo de licenciamento ambiental tomou por base o antigo Manual de Inventário de 1997, que não previa a Avaliação Ambiental Integrada, todavia, foi aprovada em 2009, ao tempo em que um novo Manual já impunha a referida avaliação. A própria ANEEL em 22/05 de 2009 (fl.791), após aprovar o Inventário de São Luiz do Tapajós com base no expirado Manual de 1997, tentou criar uma espécie de "remendo" ao determinar que fosse feita a dita Avaliação Ambiental Integrada, durante as fases posteriores ao inventário (Viabilidade e Projeto Básico).

De concluir-se, pois, que o Poder Público não pode negligenciar regras que ele próprio instituiu, por mais urgentes que sejam as demandas energéticas do País, pois não surgiram da vontade caprichosa de algum burocrata, mas como reclamo da própria realidade da exploração dos potenciais hidrelétricos no Brasil, que registre-se, revelou-se desastrosa por não tomar em consideração os diversos elementos presentes em uma bacia hidrografia.

Entretanto, em se considerando que na fase de **viabilidade**, há possibilidade de se realizar estudos mais detalhados para análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental, nada impede que a Avaliação Ambiental Integrada seja realizada em tal etapa.

### **Sobre a necessidade de oitiva das comunidades indígenas**

Devem ser ouvidas as comunidades indígenas de qualquer modo afetadas pela instalação da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós para que atenda a determinação contida no art. 231, § 3º, da CF quando assim dispõe:

*Nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os*

---

<sup>1</sup> - **Art. 225** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

*potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei".*

Embora apenas tangenciando o mérito da questão, o Supremo Tribunal Federal, na SL n. 125, não reconheceu inconstitucionalidade no Decreto Legislativo n. 788/2005, assim admitindo que comunidades indígenas afetadas por obra de aproveitamento hidrelétrico pudessem ser ouvidas por órgão do Poder Executivo e não pelo próprio Congresso Nacional.

Sem embargo, a tarefa de identificar e ouvir a comunidades indígenas afetadas por obras de aproveitamento hídrico cabe ao próprio Poder Executivo Federal, cujo normativo disciplinador da matéria encontra-se materializado na Portaria Interministerial n. 419/2011, onde se presume que os aproveitamentos hidrelétricos na Amazônia Legal causam impactos em terras indígenas localizadas até 40 km do empreendimento, ou situadas na área de contribuição direta do reservatório, acrescido de 20 km de sua jusante.

Com efeito, em observância a referida Portaria, a FUNAI em informação prestada pela FUNAI ao IBAMA(fl. 651) reconhece como alcançadas pelos limites acima as comunidades indígenas Andirá-Macau, Praia do Mangue, Praia do Índio, Pimental, KM 43 e São Luiz do Tapajós.

No entanto, é preciso que se registre que algumas das referidas comunidades já manifestam forte oposição ao projeto de aproveitamento hidrelétrico, conforme os autos noticiam hostilidades em relação a técnicos da Eletrobrás ou mesmo por documentos juntados pelo Autor que revelam disposição de certos indígenas para atos violentos, cujo melhor exemplo localiza-se na folha 230 em que desenho, supostamente feito pelos mundurucus, mostra um dos índios dessa etnia segurando a cabeça decapitada de um não índio.

Destarte, sendo o Ministério Público Federal autor da presente ação e por caber-lhe institucionalmente defender os direitos e interesses indígenas tem o correlato dever de indicar de que forma as comunidades indígenas serão ouvidas, indicando quais são suas lideranças aptas e legitimadas para representá-las, o local de sua audiência e em que datas.

As ponderações acima bem demonstram a aparência do bom direito. Quanto ao perigo pela demora, reside este no fato de o processo de aproveitamento hídrico denominado UHE São Luiz do Tapajós já caminhar para a superação da fase de viabilidade e passar ao projeto básico sem a necessária contextualização das pesquisas e o relacionamento da obra com outros impactos de outros empreendimentos previstos para as bacias dos Rios Tapajós







**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ- 2ª VARA - SUBSEÇÃO DE SANTARÉM**

e do Jamanxim ou considerar as demandas sócio-econômicas nos municípios localizados nas referidas bacias e que possivelmente serão fortemente impactados pela chegada de grande contingente populacional de outras regiões do País, a exemplo do que ocorreu em Porto Velho(RO) e Altamira(PA).

Destarte, pelos fundamentos acima vazados defiro medida liminar para determinar:

**a) que os Réus realizem a avaliação ambiental integrada, em toda a bacia dos rios Tapajós e Jamanxim, utilizando critérios técnicos, econômicos e socioambientais avaliando, inclusive, a necessidade de mitigações e compensações no que diz respeito à infraestrutura urbana, rodoviária, portuária e aeroportuária, além de investimentos em saúde e educação nos municípios de Santarém, Jacarecanga, Itaituba, Novo Progresso, Trairão, Rurópolis, Aveiro e Belterra;**

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

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

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

Citem-se. Intimem-se.

Santarém, 19 de novembro de 2012.

  
**Juiz Federal JOSÉ AIRTON DE AGUIAR PORTELA**