



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 3878/2014 ASJTC/SAJ/PGR
RJMB – PGR

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Suspensão de antecipação de tutela. Decisão monocrática proferida pelo Presidente do TRF da 1ª Região, suspendendo a antecipação de tutela concedida nos autos da ação civil pública interposta pelo MPF, objetivando a suspensão do licenciamento da UHE São Manoel, na divisa dos Estados do Pará e Mato Grosso. Dano a grupo indígena em estado de isolamento, denominado Isolado Apiaká que habita a região. Ausência de certeza quanto aos impactos e sua dimensão étnica. Evidente interesse público na proteção ao direito das comunidades indígenas, de previsão constitucional. Risco de dano inverso.

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA vem, com fundamento no art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.437/92, requerer a SUSPENSÃO da decisão proferida pelo Tribunal Regional da 1ª Região nos autos do pedido de suspensão de liminar ou antecipação de tutela nº 0028467-33.2014.4.01.0000/MT, formulado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, pelas razões de fato e de

direito expostas.

1. Dos fatos

Em dezembro de 2013, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública com pedido de liminar¹, perante a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, em face da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Minerais Renováveis - IBAMA, objetivando a suspensão do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de São Manoel, em vista da necessidade de proteção de índios isolados das comunidades presentes na Terra Indígena Apiaká do Pontal e Isolados.

Em 28/04/2014, o juízo federal de primeira instância deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para suspender o licenciamento da UHE São Manoel, com fundamento na gravidade dos impactos às comunidades indígenas, demonstrados na Revisão e Complementação do Estudo de Componente Indígena das UHE de São Manoel e Foz do Apiacás, capazes de configurar dano sociocultural irreparável aos índios isolados.

A antecipação de tutela foi objeto, então, do pedido de suspensão nº 0028467-33.2014.4.01.000/MT, ajuizado perante a Presidência do TRF/1ª Região e deferido em 26/05/2014.

O caso demanda a intervenção excepcional do Supremo Tribunal Federal que, atento à gravidade da situação e ao risco de

1 Processo nº 17643-16.2013.4.01.3600

danos irreversíveis à população indígena diretamente atingida pelo empreendimento, atuará como agente pacificador. E, no caso, a solução provisória mais prudente e cautelosa, que evitará a ocorrência de dano maior à ordem, à saúde e à segurança públicas, será aquela que determina a suspensão do processo de licenciamento até julgamento final da ação civil pública, a fim de evitar a concretização dos impactos identificados na Revisão e Complementação do Estudo de Componente Indígena das UHE São Manoel e Foz do Apiacás (documento anexo)², como se verá adiante.

1. Do cabimento do presente pedido de suspensão

Dispõe o artigo 4º da Lei 8.437/1992 que caberá pedido de suspensão da execução de liminar no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade da decisão, conforme transcrito a seguir:

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

O mencionado artigo aplica-se, igualmente, à antecipação de

2 Revisão e Complementação dos Estudos do Componente Indígena das UHE São Manoel e Foz do Apiacás, de julho de 2011, produzido pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

tutela, por força do disposto no art. 1.º da Lei 9.494/97³.

Como se trata, no presente caso, de decisão proferida nos autos de pedido de suspensão de antecipação de tutela deferida ao autor da ação civil pública, resta demonstrado o cabimento do presente pedido.

2. Da competência do Supremo Tribunal Federal

A controvérsia instaurada perante a Justiça Federal, por meio da ação civil pública interposta pelo Ministério Público Federal, visa garantir a **proteção ao povo indígena denominado Isolado Apiaká** - pela preservação da vida, saúde, organização social, costumes, língua, crenças e tradições - e passa, portanto, necessária e essencialmente, pelo exame do art. 231 da Constituição da República, que prevê:

“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.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto

3 “Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. (...) 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Toda a legislação infraconstitucional que venha a ser, eventualmente, utilizada para a resolução da contenda será ou deverá ser interpretada levando-se em consideração a norma transcrita, o que caracteriza a demanda como de índole eminentemente constitucional, a atrair a competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal para o exame da medida de contracautela.

4. Dos fundamentos jurídicos – Evidente interesse público na proteção às comunidades indígenas - Risco de grave lesão à ordem, à saúde e à segurança públicas

O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de antecipação de tutela tem caráter sabidamente excepcional, sendo imprescindível examinar a potencialidade de a decisão impugnada ocasionar lesão a um dos valores protegidos pela Lei nº 8.497/92.

Embora não caiba, em sede de pedido de suspensão de liminar, o exame aprofundado do mérito da demanda que tramita na origem, é relevante, como forma de contextualizar os fatos e situar o conflito, trazer alguns pontos que acabaram desconsiderados – ou sopesados de maneira equivocada - pelo juízo de origem.

Não se desconhece a importância da política energética e, neste contexto, do planejamento de aproveitamento de recursos hídricos no Brasil, em atividade que demanda análise proporcio-

nal dos danos causados e da sua utilidade econômica e social.

A análise do caso dos autos deve ter em conta a sua inserção em um conjunto de interferências cumulativas nos rios Teles Pires e Apiacás, que contemplam as UHE Teles Pires (1820 MW), Sinop (400 MW), Colíder (300 MW), Foz do Apiacás (275 MW), Magessi (53 MW) e São Manoel (700 MW), naquilo que se convencionou denominar de Complexo Hidrelétrico do Teles Pires.

As diversas usinas hidrelétricas projetadas encontram-se em momentos distintos de seu processo de planejamento ou construção, com algumas já em fase avançada de obras e outras ainda em seu momento inicial, mas todas implicando em alterações relevantes no rio Teles Pires, em impactos cujos efeitos cumulativos são inevitáveis.

Cuida-se, neste pedido, da situação específica da Usina Hidrelétrica de São Manoel, cujos impactos atingem, em grave dimensão, o povo indígena denominado **Isolado Apiaká**, habitante da Terra Indígena Apiaká do Pontal e Isolados, bem como à manutenção da segurança, da saúde, dos costumes e tradições das demais comunidades indígenas afetadas pelo empreendimento, sem que se tenha condições de aferir, com grau de segurança, as medidas para evitar que os danos irreversíveis se concretizem.

Ressalta-se que a UHE São Manoel foi objeto de leilão 10/2013 – ANEEL, denominado Leilão “A-5”, cujo resultado foi homologado em 11 de março de 2014, com a adjudicação ao

Consórcio Terra Nova, com início de suprimento previsto para 1º de maio de 2018, sem que se tenha, até o momento, notícia de obras significativas em curso, cuja interrupção possa configurar, em si mesmo, um dano irreversível.

Este, portanto, o momento mais adequado para que, sopesados os interesses em conflito, identificar qual a solução mais adequada, de forma a assegurar um adequado balanço entre a produção de energia e os danos socioambientais decorrentes da obra, especialmente aqueles de caráter étnico.

O tema que se traz aqui, então, pode ser colocado como o contraponto entre a proteção a um grupo indígena em situação de isolamento e a execução de uma obra que pode provocar graves danos em sua estrutura social, saúde e forma de organização e relacionamento com o território, trazendo para o âmbito de decisão da Suprema Corte a ponderação entre tais interesses, uma vez que, na precisa dicção da própria Suprema Corte, “a superação dos antagonismos existentes entre princípios constitucionais – como aqueles concernentes à inviolabilidade do direito à vida, à plenitude da liberdade, à saúde e ao respeito à dignidade da pessoa humana – há de resultar da utilização, pelo Poder Judiciário, de critérios que lhe permitam ponderar e avaliar, 'hic et nunc', em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente, desde que a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esva-

ziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais”⁴.

Conforme observado na ação civil pública de origem, os denominados **indígenas isolados**⁵ **são encontrados apenas na América do Sul**, sendo a Amazônia o local com o maior número de povos. Estima-se que mais de 100 (cem) grupos étnicos isolados vivam na região da Bacia Amazônica, **representando cerca de 5.000 (cinco mil) pessoas**.

Segundo dados da Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato/FUNAI, **existem no Brasil 66 grupos de índios isolados no território nacional, sendo que a grande maioria localiza-se na Amazônia Legal**.

Os povos indígenas isolados caracterizam-se pela ausência de relações ou baixo nível de contato com as sociedades nacionais envolventes. O isolamento voluntário possui origem provável no temor oriundo de contatos passados que representaram perigo ou ocorrência de epidemias mortais, violência física ou degradação ambiental, comprometendo-lhe, assim, a continuidade histórica.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho

4 Trecho do voto do Min. Celso de Mello na ADPF 54.

5 O Estatuto do Índio, em seu artigo 4º, definiu como “isolados” os índios que vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional. Posteriormente, a Resolução 304/2000, do Conselho Nacional de Saúde, definiu índios isolados como sendo os “indivíduos ou grupos que evitam ou não estão em contato com a sociedade envolvente”..

sobre **Povos Indígenas e Tribais**, ratificada pelo Decreto Legislativo 143/2002 e promulgada pelo Decreto 5051/2004, estabelece que:

Artigo 2º

1. **Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver**, com a participação dos povos interessados, uma **ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade**.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

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 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.

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão **respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios**, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá

incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Como bem observado pelo juízo federal de primeira instância, o Resumo do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Apiaká do Pontal e Isolados, publicado no Diário Oficial da União de 20/04/2011 (documento anexo), faz referência à “**presença de índios isolados pesquisada pela FUNAI desde os anos 1980**, a qual, a partir de 2010, começou a ser verificada de modo mais sistemático pela Frente de Proteção Etno-Ambiental Juruena.”

Consta do referido relatório que “atualmente os Apiaká do Pontal ocupam mais intensamente as margens dos rios Teles Pires e Juruena, no curso baixo, **enquanto os vestígios da presença de índios isolados** foram encontrados em número mais expressivo na porção central da área, entre as cabeceiras e o curso médio do Rio São Tomé e os igarapés da Eufrásia, das Almas, do Anil, São Tomezinho, São Florêncio e Bração, esboçando-se a **coexistência de dois padrões de ocupação em relação de estreita complementaridade.**”

Note-se que a UHE São Manoel tem previsão de instalação justamente no trecho médio do rio Teles Pires, na divisa entre os estados do Pará e Mato Grosso.

Precisamente neste ponto passa-se a demonstrar o risco de grave lesão não só à **ordem, saúde e segurança públicas**, como

também a “interesse superior legalmente protegido”⁶ que fundamentam o presente pedido de suspensão.

Há, no caso, em primeiro lugar, séria indefinição quanto às medidas adotadas para evitar **risco à comunidade indígena Isolado Apiaká**, que conta com proteção constitucional, repetidamente atingida pelo descaso do poder público quanto ao reconhecimento de seu direito.

Os principais impactos causados pela construção da UHE São Manoel sobre a referida comunidade foram analisados na Revisão e Complementação dos Estudos do Componente Indígena das UHE São Manoel e Foz do Apiacás, que classificou os impactos esperados segundo a etapa do empreendimento e os critérios de natureza, prazo de permanência, reversibilidade, probabilidade de ocorrência, intensidade, significância e importância. Em relação, especificamente, à Comunidade Indígena Apiaká, foram identificados os seguintes impactos:

1 - Interferência sobre a fauna e flora terrestre e os recursos de caça: natureza do impacto - **negativa**; prazo de permanência - **permanente**; reversibilidade – **irreversível**; probabilidade de ocorrência – pouco provável, intensidade

6 A expressão foi usada pela Suprema Corte já em julgado de 1984 (e repetida em outro de 2005 – SL 53, DJ de 28.11.2005), em que assentado: “(...) a medida excepcional é cabível para evitar grave lesão à ordem, à saúde e à economia pública, não somente nos casos em que já se verificam os atentados aos altos valores protegidos pela norma, como naqueles casos em que o cumprimento imediato do julgado ou da liminar pode ferir ou ameaçar os interesses superiores legalmente protegidos”. SL 137 AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Cordeiro Guerra, DJ de 2.5.1984.

– baixa⁷; significância – alta; importância – baixa.

2 - **Interferência sobre a disponibilidade dos recursos de pesca** à jusante da barragem: natureza do impacto - negativa; prazo de permanência - permanente; reversibilidade – **irreversível**; **probabilidade de ocorrência – certa, intensidade – alta; significância – alta; importância – alta.**

3 - **Alteração da dinâmica fluvial** - natureza do impacto - negativa; prazo de permanência - **permanente**; reversibilidade – **irreversível**; probabilidade de ocorrência – **certa**, intensidade – baixa⁸; significância – alta; importância – média.

4 - **Aumento da Incidência de doenças na população indígena**: natureza do impacto - negativa; prazo de permanência - **permanente**; reversibilidade – reversível; probabilidade de ocorrência – **provável**, intensidade – baixa⁹; significância – alta; importância – média.

5 - **Criação ou intensificação de conflitos territoriais**: natureza do impacto - **negativa**; prazo de permanência - **permanente**; reversibilidade – reversível; probabilidade de ocorrência – pouco provável¹⁰, intensidade – baixa¹¹; significância – alta; importância – média.

6 - **Alterações nas relações dos índios com as atividades econômicas** - natureza do impacto - ambivalente; prazo de permanência - **permanente**; reversibilidade – reversível;

7 A intensidade desse conflito, quando analisados os impactos decorrentes da sinergia e cumulatividade oriundas da implantação das três UHE previstas para a região (São Manoel, Teles Pires e Foz do Apiacás), é alterado para “**médio**” - Tabela 09, página 304 do Estudo de Componente Indígena das UHE de São Manoel e Foz do Apiacás - Revisão e Complementação

8 Idem.

9 Idem.

10 A probabilidade de ocorrência desse conflito, quando analisados os impactos decorrentes da sinergia e cumulatividade oriundas da implantação das três UHE previstas para a região (São Manoel, Teles Pires e Foz do Apiacás), é alterado para “**provável**” - Tabela 09, página 304 do Estudo de Componente Indígena das UHE de São Manoel e Foz do Apiacás - Revisão e Complementação .

11 Idem.

probabilidade de ocorrência – **provável**; intensidade – baixa¹²; significância – baixa; importância – baixa.

7 - **Alterações na paisagem e perda de referenciais socio-espaciais e culturais** - natureza do impacto - **negativa**; prazo de permanência - **permanente**; reversibilidade – **irreversível**; probabilidade de ocorrência – **certa**, intensidade – baixa¹³; significância – alta; importância – média.

No que tange ao “**Aumento da incidência de doenças na população indígena**”, a Revisão e Complementação do ECI das UHE São Manoel e Foz do Apiacás revelou que “uma das questões preocupantes no contato das populações indígenas com não índios é a **sua exposição a novos agentes de contaminação, para os quais podem não possuir qualquer tipo de imunidade**. No caso dos novos empreendimentos, esse contato tende a aumentar significativamente, em função dos contingentes populacionais atraídos e do conseqüente aumento na circulação de pessoas nas proximidades da Terra Indígena Kayabi.”

Abaixo, a descrição do referido impacto segundo o trabalho de Revisão e Complementação do ECI:

“[...]3.4.1 Descrição do Impacto

Este impacto específico sobre o componente indígena está associado à exposição dos povos indígenas a vetores de contaminação. Contempla a sua fragilidade em relação a doenças comuns aos não índios, seja por contágio direto (doenças sexualmente transmissíveis, por exemplo) ou indireto (doenças de veiculação hídrica, entre outras). A partir dos possíveis impactos sobre a saúde identificados

12 Idem.

13 Idem.

nos Estudos de Impacto Ambiental das UHE de São Manoel e Foz do Apiacás, foram avaliadas as possíveis consequências para os índios, naturalmente potencializadas pelas alterações na dinâmica demográfica.

Uma das questões preocupantes no contato das populações indígenas com não índios é a sua exposição a novos agentes de contaminação, para os quais podem não possuir qualquer tipo de imunidade. No caso dos novos empreendimentos, esse contato tende a aumentar significativamente, em função dos contingentes populacionais atraídos e do conseqüente aumento na circulação de pessoas nas proximidades da Terra Indígena Kayabi.

No que se refere aos recursos hídricos, a deterioração da qualidade da água a jusante das barragens pode expor os índios a contaminações de diversas naturezas, uma vez que se trata de um recurso importante para muitas atividades, inclusive para o consumo humano direto.

Na avaliação também é levada em conta a possibilidade de maior disseminação de doenças nos arredores dos empreendimentos. O processo de desmatamento que tem início na fase de implantação das usinas, a entrada de pessoas em ambiente de mata e a posterior formação do reservatório tendem a aumentar a possibilidade de incidência de doenças como malária, leishmaniose, dengue, febre amarela e outras. Diante da maior proximidade entre índios e não índios e do possível aumento da prostituição, pode aumentar o risco dos índios contraírem doenças sexualmente transmissíveis.

Neste contexto, deve-se conceder atenção ainda maior aos índios isolados na área do Pontal, naturalmente mais frágeis aos novos vetores de contaminação. Apesar de mais distantes das áreas dos empreendimentos, as mudanças previstas os colocam em uma situação de maior risco, uma vez que é possível o deslocamento de outros grupos indígenas que tenham tido contato com não índios.

Trata-se, então, de um impacto de natureza negativa que tem início na fase de planejamento, a partir da atração dos

primeiros fluxos migratórios. Acentua-se na fase de implantação, por conta das condições favoráveis à proliferação de insetos durante a construção, da maior exposição de trabalhadores à contaminação e do contato mais frequente dessas pessoas com os índios. Na fase de operação este impacto pode se atenuar, com a redução do número de trabalhadores em contato com os índios. É um impacto permanente e reversível. Sua intensidade e a probabilidade de ocorrência variam de acordo com o porte dos empreendimentos e o número de trabalhadores durante as obras, a distribuição e concentração dos Kaiabi, Munduruku e Apiaká nas proximidades dos empreendimentos, bem como as relações estabelecidas entre cada uma das etnias e os não índios.

[...]

Outro fator importante a ser considerado no que se refere aos riscos à saúde das populações indígenas está associado à alteração da qualidade da água a jusante da barragem, utilizada para consumo humano direto ou outros usos que possam oferecer riscos de contaminação. A construção de usinas hidrelétricas causa grandes intervenções no sítio de construção para a implantação das obras. Inúmeras atividades alteram a estrutura do solo, deixando-o mais susceptível à erosão ou desmoronamentos. Além disso, a usina de britagem é uma fonte constante de resíduos finos, facilmente carregados por enxurradas. Todos esses processos podem provocar aumento da turbidez da água do rio Teles Pires.

[...]

O EIA da UHE São Manoel indica a possibilidade de deterioração ainda maior da qualidade da água do rio Teles Pires com a inundação de antigas áreas de garimpo pelo reservatório. O histórico da região aponta o uso intensivo de mercúrio na exploração de ouro, nas décadas de 1980 e 1990. Em princípio, o mercúrio metálico não é nocivo à saúde. Porém, em condições especiais de grande concentração de matéria orgânica e ausência de oxigênio, a ação bacteriana pode provocar a metilação do mercúrio metálico. Trata-se de um processo

lento, mas que pode ter efeito cumulativo ao longo da cadeia alimentar e contaminar os peixes consumidos pelos índios.

O cenário descrito resulta na possibilidade de aumento da incidência de doenças na população indígena com a implantação dos empreendimentos. Nesse contexto, torna-se necessário lembrar a fragilidade dos índios isolados, ainda que estejam mais distantes das usinas. Como mencionado anteriormente, os deslocamentos internos na Terra Indígena pode colocá-los em contato com outros grupos que já tenham contraído algum tipo de doença dos não índios. **A contaminação de índios isolados pode provocar epidemias que reduzam significativamente o número de indivíduos desses grupos.** (páginas 266/270)”

Acrescente-se a esse quadro a intensificação dos conflitos na região do empreendimento. O relatório de Revisão e Complementação do Estudo do Componente Indígena analisou também este impacto que denominou “Criação ou intensificação de conflitos territoriais”, assim descrevendo-o:

“Este impacto está relacionado à disputa por território entre os índios e os não índios presentes nas proximidades das Terras Indígenas, e aos conflitos pelo uso dos recursos naturais disponíveis na região. Trata-se de um contexto fundiário complexo, conforme descrito de forma detalhada na Revisão do Conteúdo Antropológico e também exposto a frentes de ameaça pela expansão de atividades produtivas, como indica a Caracterização de Microbacias e Indicação das Áreas de Vulnerabilidade (uma das frentes de ameaça identificadas exerce pressão ao Sul da TI Kayabi). [...] **Acredita-se que a introdução de um novo vetor de desenvolvimento em uma região tensa e frágil, do ponto de vista fundiário, poderá desencadear novos conflitos e acirrar aqueles existentes**, uma vez que provoca um aumento significativo da população e tende a estimular as atividades ali presentes, como a pecuária, o turismo, a pesca,

o garimpo e a extração de madeira, assim como a compra e venda de terras para fins especulativos.[...]

3.5.2 Processos Impactantes

[...]

Ao se tratar de uma região que apresenta um histórico relevante de conflitos fundiários, ainda longe de uma possível solução, pode-se esperar que a expectativa em relação a novos investimentos, oportunidades de trabalho e negócios e a consequente atração de população deverão potencializar estes conflitos, com grandes chances de criar novos pontos de tensão, antes inexistentes. [...]

3.5.3 Elementos Etnoecológicos Associados

Para avaliar a possibilidade de criação ou intensificação dos conflitos territoriais que envolvam as populações indígenas presentes na região, é fundamental que se tenha elementos que permitam a compreensão das relações que os índios estabeleceram, ao longo de sua existência, com o ambiente e o território em que vivem. Os conflitos socioambientais em terras indígenas não podem ser efetivamente compreendidos a partir de uma análise referente apenas à disputa por recursos naturais como água, madeira, minerais, caça ou peixes, apesar da importância de cada um destes recursos. [...] **Para eles, a perda desse território equivale à perda do seu fator central de identificação.**

Portanto, trata-se de um conflito de percepções, ou uma disputa sobre a maneira mais adequada de compreender e interagir com a terra, fundada, especialmente, nos relacionamentos que os atores desempenham com o ambiente em que vivem.

Durante os séculos que viveram no rio dos Peixes e no Alto, Médio e Baixo curso do rio Teles Pires, os índios passaram por inúmeras guerras e situações conflituosas a fim de afirmar o território em que viviam. De acordo com a Revisão do Conteúdo Antropológico, há um histórico relevante de casos em que a chegada desordenada de pessoas de diferentes regiões em terras indígenas provocou a desestruturação de sua organização social. Não somente os conflitos territoriais, mas a dependência não controlada de bens

de mercado, o desinteresse dos jovens pelos valores tradicionais, o alcoolismo e a violência são fatores que se fazem notar em pouco tempo. **Processos dessa natureza, no passado, resultaram na quase extinção dos Kaiabi e dos Apiaká.**

[...]

Além de casos específicos em que os conflitos entre índios e não índios podem se acentuar com a chegada das novas usinas, é importante considerar a possibilidade de criação de conflitos entre os grupos indígenas que habitam a região. Sob a pressão dos novos contingentes populacionais e da movimentação constante nos arredores da Terra Indígena Kayabi, pode-se esperar que parte da população indígena se desloque para áreas mais distantes dos empreendimentos. O aumento da competição por novos locais para a fixação de aldeias e por recursos naturais, em particular a caça e a pesca, pode colocar os diferentes grupos em conflito. **Essa possibilidade de agravar os conflitos socioambientais entre os povos indígenas é particularmente preocupante no caso dos índios isolados, que se encontram naturalmente em uma situação de maior vulnerabilidade.** [pág. 279]”.

Por outro lado, parte da comunidade indígena que ocupa a área se organizou para defender a permanência nos territórios tradicionalmente ocupados e a preservação de seus elementos naturais, cobrando do poder público a elaboração e implementação de políticas alinhadas às suas reivindicações de preservação dos aspectos históricos e culturais de sua organização social. Por motivos óbvios, os índios em situação de isolamento não participaram de tal esforço.

Essa situação foi relatada na Informação Técnica nº 291/2013/FUNAIS-MJ, que menciona que “em outubro de 2011

as audiências públicas foram suspensas em virtude do '**movimento**', como chamado pelas lideranças religiosas à época, **que culminou com a retenção de servidores da FUNAI e da EPE e sua equipe de consultores**, com o objetivo de chamar a atenção do governo quanto ao descontentamento com a celeridade dos estudos do componente indígena[...].”

A análise dos trabalhos de complementação e revisão do ECI, produzidos pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, destaca, então, **a comunidade indígena Isolado Apiaká será atingida de forma irreversível pela instalação da UHE São Manoel, havendo o risco, concreto ou possível, de se ver atingida por epidemias e conflitos agrários que se intensificarão na região.**

Em outras palavras, há um conjunto de riscos já identificados, sem que, todavia, as medidas de prevenção estejam suficientemente identificadas como eficazes, o que levou o juízo federal, próximo aos fatos, entender pela paralisação do licenciamento ambiental, a fim de que se forme um juízo de valor mais preciso quanto aos impactos e sua dimensão.

A decisão impugnada suspendeu a antecipação de tutela anteriormente concedida sob o argumento de que “a decisão acarreta grave lesão à economia pública, porquanto interrompe todo o cronograma e o planejamento voltado ao parque energético nacional, ponto indiscutivelmente estratégico para o desenvolvimento econômico-social do país.”

Tal afirmação, todavia, há de ser posta em seu devido contexto, pois a eventual inviabilidade ou postergação do aproveitamento dos recursos hídricos na UHE São Manoel não traz como consequência imediata e automática a interrupção dos demais aproveitamentos já projetados e em execução nos rios Teles Pires, Apiacás e Tapajós. A decisão que, eventualmente, vier a reconhecer a proteção aos grupos indígenas também não afetará a busca por alternativas de produção energética existentes e viáveis, com a utilização de outras fontes para suprir a produção de 700 MW projetados para a UHE São Manoel.

Não se deve, portanto, buscar a generalização, quer no campo dos desastres etnoambientais ou socioambientais, quer no alegado comprometimento ao setor elétrico. O tema não comporta espaço para afirmações que não venham confortadas por uma análise mais completa e, neste sentido, a interferência do Poder Judiciário, em demanda que tenha tempo para a maturação dos temas, pode ser a única via de proteção efetiva aos direitos em colisão.

Em se tratando de direitos previstos no artigo 231 da Constituição Federal e nos artigos 2º, 6º, 7º, 13 e 14 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a ponderação dos valores em discussão deve ser feita de forma cuidadosa. A preservação dos bens materiais e imateriais ligados à cultura desses povos caracteriza medida essencial e inerente à própria noção de respei-

to aos grupos indígenas, tal como estabelecida na Constituição Federal.

Tem-se, então, um aparente conflito que demanda ser resolvido: de um lado o planejamento e o cronograma do setor elétrico e, de outro, o direito interna e internacionalmente reconhecido dos povos indígenas à preservação de sua cultura e tradições históricas ou, quando menos, ao direito de se verem consultadas.

E o direito de consulta, previsto na Constituição Federal e reafirmado pelas obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, tal como o fez ao ratificar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, nos casos que envolvam índios em situação de isolamento, cobra do Estado brasileiro atuação ainda mais consciente e atenta, sob pena de uma de duas hipóteses: a *primeira*, a simples e pura negação do direito à consulta e participação, com a tomada de decisão desprezando a manifestação do grupo indígena e a *segunda*, com uma atuação estatal que interfira de tal forma na autodeterminação da comunidade indígena que lhe retire o direito de se isolar, de se proteger dos riscos que o contato, no passado, já lhe causou, agravando, portanto, os danos com a sociedade envolvente.

Neste quadro, não se pode desconsiderar a importância da função contramajoritária¹⁴, “relevantíssimo papel que ao Supre-

¹⁴ De se lembrar, aqui, o entendimento do próprio STF: (...) A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A PROTEÇÃO DAS MINORIAS. - A proteção das minorias e dos grupos

mo Tribunal Federal incumbe desempenhar no plano da jurisdição das liberdades: o de órgão investido do poder e da responsabilidade institucional de proteger as minorias contra eventuais excessos da maioria ou, até mesmo, contra abusos perpetrados pelo próprio Poder Público e seus agentes”¹⁵.

Não é demais recordar que, na disputa travada entre minorias étnicas e os afirmados interesses na produção de energia, o conflito se desenha como paradigmático para a definição do modelo de Estado Democrático de Direito que se pretende consagrar, especialmente quando a resposta que se espera do Poder Judiciário envolve o tempo de maturação do processo civil, tudo a contribuir para uma decisão que não se baseie apenas em posições extremadas que afastam os dois lados em conflito.

Da importância deste conflito entre direitos fundamentais não se esqueceu o STF, quer no julgamento da ADPF 187, quer, ainda, na ADPF 132:

vulneráveis qualifica-se como fundamento imprescindível à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito. - Incumbe, por isso mesmo, ao Supremo Tribunal Federal, em sua condição institucional de guarda da Constituição (o que lhe confere “o monopólio da última palavra” em matéria de interpretação constitucional), desempenhar função contramajoritária, em ordem a dispensar efetiva proteção às minorias contra eventuais excessos (ou omissões) da maioria, eis que ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, à autoridade hierárquico-normativa e aos princípios superiores consagrados na Lei Fundamental do Estado. Precedentes. Doutrina. (RE 477554 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 16/08/2011, DJe-164, divulgado 25/08/2011, publicado 26/08/2011, RTJ 220/572)

15 STF, ADPF 187, trecho do voto do Min. Celso de Mello.

“Tal situação culmina por gerar um quadro de submissão de grupos minoritários à vontade hegemônica da maioria, o que compromete, gravemente, por reduzi-lo, o próprio coeficiente de legitimidade democrática das instituições do Estado, pois, ninguém o ignora, o regime democrático não tolera nem admite a opressão da minoria por grupos majoritários.

Cabe enfatizar, presentes tais razões, que o Supremo Tribunal Federal, no desempenho da jurisdição constitucional, tem proferido, muitas vezes, decisões de caráter nitidamente contramajoritário, em clara demonstração de que os julgamentos desta Corte Suprema, quando assim proferidos, objetivam preservar, em gesto de fiel execução dos mandamentos constitucionais, a intangibilidade de direitos, interesses e valores que identificam os grupos minoritários expostos a situações de vulnerabilidade jurídica, social, econômica ou política e que, por efeito de tal condição, tornam-se objeto de intolerância, de perseguição, de discriminação, de injusta exclusão, de repressão e de abuso contra os seus direitos.

Na realidade, o tema da preservação e do reconhecimento dos direitos das minorias deve compor, por tratar-se de questão impregnada dos mais alto relevo, a agenda desta Corte Suprema, incumbida, por efeito de sua destinação institucional, de velar pela supremacia da Constituição e de zelar pelo respeito aos direitos, inclusive de grupos minoritários, que encontram fundamento legitimador no próprio estatuto constitucional.

(...)

Desse modo, e para que o regime democrático não se reduza a uma categoria político-jurídica meramente conceitual ou simplesmente formal, torna-se necessário assegurar, às minorias, notadamente em sede jurisdicional, quando tal se impuser, a plenitude de meios que lhes permitam exercer, de modo efetivo, os direitos fundamentais, que a todos, sem distinção, são assegurados.

Isso significa, portanto, numa perspectiva pluralística, em tudo compatível com os fundamentos estruturantes da própria ordem democrática (CF, art. 1º, V), que se impõe a or-

ganização de um sistema de efetiva proteção, especialmente no plano da jurisdição, aos direitos, liberdades e garantias fundamentais em favor das minorias, quaisquer que sejam, para que tais prerrogativas essenciais não se convertam em fórmula destituída de significação, o que subtrairia (...) o necessário coeficiente de legitimidade jurídico-democrática ao regime político vigente em nosso País.”¹⁶

“Mesmo que já dito antes, não é demais registrar novamente que o tema revolve preconceitos ainda muito disseminados e arraigados na sociedade brasileira. Independentemente do resultado deste julgamento, a sua repercussão social será imensa e são, em boa parte, imprevisíveis as suas consequências. Mas assim será toda vez que as liberdades essenciais dos indivíduos – em especial aquelas ligadas à sua identidade – forem alvo de ameaças do Estado ou dos particulares e o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, for convocado a assegurar a proteção os direitos fundamentais.

Particularmente nos casos em que se trata de direitos de minorias é que incumbe à Corte Constitucional operar como instância contramajoritária, na guarda dos direitos fundamentais plasmados na Carta Magna em face da ação da maioria ou, como no caso em testilha, para impor a ação do Poder Público na promoção desses direitos.”¹⁷

Indispensável, portanto, manter a suspensão do licenciamento ambiental da UHE São Manoel até o regular julgamento da ação civil pública, a fim de evitar que as questões debatidas nestes autos se resolvam em compensações e condenações patrimoniais futuras que, além de onerarem os cofres públicos, nada representarão aos povos afetados, caso venham a se consumir os danos socioculturais previstos nos estudos técnicos realizados.

16 STF, ADPF 187, trecho do voto do Min. Celso de Mello.

17 STF, ADPF 132, trecho do voto do Min. Luiz Fux.

Em outros termos, o que se traz ao Supremo Tribunal Federal é o reconhecimento da necessidade de, configurada a situação de dano ambiental e étnico a grupos indígenas, sem a cereza quanto a eficácia de medidas que evitem tais danos, não se deixar que situações se consolidem, gerando um fato consumado, irreversível no aspecto socioambiental. Dito de outra forma, o dano irreversível será aquele que se impuser aos indígenas, minoria étnica diretamente afetada pela atuação estatal, não se podendo elevar ao mesmo patamar de relevância a produção energética de 700 MW, que pode ser substituída por outros empreendimentos, hidrelétricos ou não, sem se esquecer que o potencial hidrelétrico continuará a existir, postergando-se, apenas, o seu aproveitamento para um momento em que as dúvidas não mais existam.

5. Do pedido

Ante o exposto, requer-se a sustação da eficácia da decisão que suspendeu a decisão concessiva da antecipação de tutela na ação civil pública nº 17646-16.2013.4.01.3600, até o julgamento definitivo da referida ação.

Brasília (DF), de julho de 2014

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República