



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ANA BORGES COELHO SANTOS

**TUTELA DE URGÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA PROTEÇÃO
DOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS E A (IN)ADEQUAÇÃO DO
PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINARES: O CASO DAS
HIDRELÉTRICAS DA REGIÃO NORTE.**

Brasília
2015

ANA BORGES COELHO SANTOS

**TUTELA DE URGÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA PROTEÇÃO
DOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS E A (IN)ADEQUAÇÃO DO
PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINARES: O CASO DAS
HIDRELÉTRICAS DA REGIÃO NORTE.**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direitos Sociais, Ambiental e do Consumidor.

Orientador: Prof. MSc César Augusto Binder

Brasília
2015

ANA BORGES COELHO SANTOS

**TUTELA DE URGÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA PROTEÇÃO
DOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS E A (IN)ADEQUAÇÃO DO
PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINARES: O CASO DAS
HIDRELÉTRICAS DA REGIÃO NORTE.**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu* em Direitos
Sociais, Ambiental e do Consumidor.

Orientador: Prof. MSc César Augusto
Binder

Brasília, 16 de abril de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Prof. MSc João Ferreira Braga

**Dedico este trabalho a meus filhos
Ana Raquel, Ana Carolina e Fred Jr.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus a oportunidade do aprendizado, a meu marido Carlos Frederico Santos, companheiro de jornada e colega de profissão, o carinho, apoio e incentivo diários. Agradeço a meu Professor e orientador César Augusto Binder, exemplo de dedicação e paciência na formação de seus alunos, em nome de quem agradeço a todos os Professores desta etapa acadêmica, que impulsionam e propagam o conhecimento.

*“Faz-se do movimento uma represa,
Da agitação faz-se um silêncio
Empresarial, de hidrelétrico projeto.
Vamos oferecer todo o conforto
Que luz e força tarifadas geram
À custa de outro bem que não tem preço
Nem resgate, empobrecendo a vida
Na feroz ilusão de enriquecê-la.
Sete boiadas de água, sete touros brancos,
De bilhões de touros brancos integrados,
Afundam-se em lagoa, e no vazio
Que forma alguma ocupará, que resta
Senão da natureza a dor sem gesto,
A calada censura
E a maldição que o tempo irá trazendo?”*

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

Os pedidos de suspensão de liminar (tutela antecipada, sentença ou acórdão) em face de decisões proferidas em ações civis públicas continuam a se proliferar em detrimento dos direitos por elas tutelados, a despeito de sua relevância e proteção assegurada pela Constituição de 1988. O presente trabalho busca promover a reflexão sobre a incompatibilidade entre os pedidos de suspensão, dirigidos aos presidentes de tribunais, e a ação civil pública, considerados os princípios constitucionais do processo e a proteção de direitos fundamentais, expressos como direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Toma como foco analítico os riscos à efetiva concretização dos direitos e interesses tutelados pela ação civil pública, a limitação dos meios de impugnação da decisão que defere o pedido de suspensão e a possibilidade da utilização de sucessivos pedidos de suspensão em instâncias judiciais diversas. Procede-se ao estudo da ação civil pública, das tutelas de urgência na ação civil pública e a dos meios processuais de oposição à tutela de urgência, analisando-se o agravo de instrumento, bem como o pedido de suspensão, conforme estabelecido pelas Leis n. 12106, 8038 e 8437, além da problematização acerca da construção de hidrelétricas, ações civis públicas e pedidos de suspensão.

Palavras-chave:

Direito Processual Civil. Ação Civil Pública. Pedido de Suspensão. Meio ambiente. Hidrelétrica.

ABSTRACT

Stay of preliminary order seeking to revoke an injunction or ruling issued in civil public actions (class actions) continue to proliferate at the expense of the rights protected by them, despite their relevance and protection guaranteed by the 1988 Constitution. This work aims to promote reflection on the incompatibility between the stay of preliminary order and the civil public action, considering the constitutional principles of the judicial process and the protection of fundamental rights, expressed in civil public actions as collective, diffuse and homogeneous individual rights. It is studied the damage caused on the effective implementation of the rights and interests protected by civil public actions when the stay of preliminary order is granted, the limited means to appeal the ruling that granted the stay of preliminary order and the possibility of successive motions of stay of preliminary order before others courts. It is also studied the civil public action, the injunction or ruling of urgency in the civil public action, the interlocutory appeal and the stay of preliminary order established by the Laws 12106, 8038 and 8437, besides the cases of construction of hydroelectric, civil public actions and several motions of stay of preliminary order.

Key words:

Civil Procedure Law. Civil Public Action. Stay of Preliminary Order. Environment. Hydroelectric dam complex.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA	12
1.1 Direitos fundamentais. Dos direitos difusos e coletivos	13
1.2 Processo coletivo. Da ação civil pública	18
2 TUTELAS DE URGÊNCIA	23
2.1 A tutela cautelar na ação civil pública	24
2.2 A tutela antecipada na ação civil pública	25
2.3 A importância das tutelas de urgência na ação civil pública	28
3 MEIOS PROCESSUAIS DE OPOSIÇÃO À TUTELA DE URGÊNCIA	32
3.1 O agravo de instrumento	33
3.2 O pedido de suspensão	36
4 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O PEDIDO DE SUSPENSÃO:	
A CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NA REGIÃO NORTE	52
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

A busca pela efetiva proteção dos direitos coletivos e difusos encontrou agasalho na edição da Lei n. 7.347/1985, através do instrumento da ação civil pública, alargada a expectativa de sua realização com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Anseios de décadas começaram a ter concretude com ações civis públicas propostas em campos diversos, alcançando anseio social, balizado pelo novo ordenamento constitucional, em que se destacaram aquelas voltadas para a proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, da saúde pública, da educação e, então, dos consumidores, como passou a ser sistematizado pela Lei n. 8.078/1990.

Para a obtenção de providência judicial imediata a resguardar os direitos e interesses a que se visa proteger com a ação civil pública, possível tanto a concessão de liminar quanto a antecipação de tutela. E grande parte, senão a maioria, das ações civis públicas demanda que a atuação do Poder Judiciário seja imediata.

Como se aguardar o final de um processo para vedar a destruição de vasta área da floresta amazônica para empreendimento caracterizado como de alto potencial degradador do meio ambiente na ausência dos estudos ambientais técnicos previstos em lei como necessários ou quando realizados sem o cumprimento dos requisitos legais? Como se aguardar decisão final do processo para impedir a construção de rodovia de alto impacto em entorno de bem de valor histórico tombado ou, ainda, o que se fazer diante da iminente demolição de bem de valor histórico para continuidade de determinado plano de modernização de área urbana?

Em contextos dessa natureza, as tutelas cautelares ou antecipatórias são requeridas, sujeita a respectiva decisão concessiva ou denegatória ao recurso previsto na legislação processual vigente.

Prevê o Código de Processo Civil a utilização do recurso de agravo de instrumento como meio de impugnação de decisão concessiva ou denegatória de

medida liminar ou antecipatória de tutela, em cujo recurso discutem as partes os requisitos para a concessão da medida.

Abre-se às partes amplo campo de discussão a se verificar a presença ou os indícios da presença do direito a ser protegido e a necessidade da medida deferida ou a ser deferida para que se efetive a prestação da tutela de proteção dos direitos difusos e coletivos, ainda que em caráter preventivo e temporário. A partir daí, toda a estrutura recursal existente está à disposição das partes.

Contudo, possível que a pessoa jurídica de direito público que se der por interessada, ou o Ministério Público, sob alegação de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia, formule pedido de suspensão de liminar, independentemente da discussão posta na ação civil pública e, eventualmente, em curso no âmbito do agravo de instrumento respectivo e, portanto, da presença do direito, dos interesses difusos ou coletivos a serem tutelados, a prevalecer, então, critérios de ordem administrativa e política a balizar a atuação do Poder Judiciário, que se afasta, assim, do próprio direito a ser tutelado, admitindo razões estranhas ao âmbito da ação civil pública e aos direitos defendidos ou impugnados.

Em razão disso, seguindo os exemplos antes postos, caso deferido o pedido de suspensão pelo presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal, diante de razões políticas e administrativas, vasta área de floresta é devastada para a continuidade de obra de grande valor econômico; rodovia é construída, abalando e desfigurando o entorno de bem tombado pelo órgão competente do patrimônio histórico e artístico ou o bem de valor histórico é demolido para a modernização planejada pelo administrador público da ocasião.

Confirmado o deferimento do pedido de suspensão de liminar por órgão colegiado do Tribunal, à exceção dos embargos de declaração, nenhum outro recurso tem cabimento. Mas, se indeferido, pode ser ele repetido em Tribunal Superior.

O que se pretende colocar para reflexão são as razões da subsistência ou não do pedido de suspensão de liminar em ação civil pública, diante da sua natureza e a dos direitos e interesses tutelados pela ação e, ainda, a limitação dos meios de impugnação da decisão que defere a suspensão de liminar e a amplitude da utilização de sucessivos pedidos de suspensão em instâncias judiciais diversas, a refletir na prestação jurisdicional dos direitos coletivos e difusos e sua efetividade.

O presente estudo se propõe a analisar, compreender e discutir o pedido de suspensão de liminar no âmbito das ações civis públicas e a necessidade de se garantir a efetividade da prestação jurisdicional dos direitos coletivos e difusos.

Objetiva-se contextualizar o pedido de suspensão de liminar no ordenamento jurídico nacional, analisar o pedido de liminar ou de antecipação de tutela no âmbito das ações civil públicas, compreender a utilização do pedido de suspensão, as limitações aos meios de impugnação das decisões deferitórias de pedido de suspensão e a amplitude na utilização de sucessivos pedidos de suspensão e, então, vislumbrar as perspectivas da subsistência do pedido de suspensão de liminar e seus reflexos no papel das medidas de natureza cautelar ou antecipatórias na garantia da efetividade da prestação jurisdicional dos direitos difusos e coletivos.

O presente trabalho foi então estruturado em 4 capítulos.

No primeiro capítulo, foi feita a apresentação da ação civil pública, traçando a sua relação com os direitos fundamentais e a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, considerada a sua natureza e o processo coletivo. No segundo capítulo, foram analisadas as tutelas de urgência e, especificamente, a tutela cautelar e a tutela antecipada, bem como sua importância na ação civil pública. No terceiro capítulo, foram descritos os meios processuais de oposição à tutela de urgência, destacando-se o agravo de instrumento e o pedido de suspensão de liminar, analisando-se seus requisitos e cabimento. No quarto capítulo, foi feito um estudo do pedido de suspensão em relação à ação civil pública, através da sua utilização em diversos casos de construção de hidrelétricas objeto de ações civis públicas, demonstrando a nocividade do pedido de suspensão para a proteção do meio ambiente, bem como das populações indígenas e comunidades locais, da saúde, da segurança e do patrimônio públicos.

1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A Lei n. 7.347/1985¹, Lei da Ação Civil Pública, trouxe nos seus quase trinta anos de existência um novo panorama da defesa dos direitos difusos e coletivos no Brasil. Tímida em seu início, a promulgação da Constituição Federal em 1988² consagrou-lhe assento constitucional.

Quando editada, a Lei n. 7.347/1985 previa em seu art. 1º e incisos que a ação civil pública serviria à defesa do meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A Constituição Federal, por sua vez, expressou em seu art. 129, III, a necessidade da proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Mazzilli, ainda nos idos de 1989, ao se referir à então recente promulgada Constituição, afirmou:

Corajosamente o legislador constitucional foi além da própria Lei n. 7346/85, que contara com um veto presidencial à norma de extensão pela qual se pretendia permitir ao Ministério Público a defesa de outros interesses difusos. Previu ele a iniciativa ministerial “na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, ou seja, inseriu expressamente norma de extensão até mais ampla do que anteriormente tinha sido vetada pelo governo federal. Interpretando conjuntamente o inc. III do art. 129 com a norma de destinação institucional (art. 127), torna-se claro que o Ministério Público terá a ação civil pública na defesa de interesse difuso ou coletivo, bem como na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis.³

Mas já advertia Mazzilli⁴ que corretamente a Constituição negara exclusividade da ação ministerial nesse campo, nos termos em que expresso em seu art. 129, §1º.

Então, inúmeras alterações se sucederam na Lei da Ação Civil Pública, alargando expressamente o seu alcance, em consonância com o texto constitucional. A Lei n. 8.078/1990 incluiu a expressão “a qualquer outro interesse

¹BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

²BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

³ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 107.

⁴ Ibid, p. 167.

difuso ou coletivo”, enquanto a Lei n. 10.257/2001 incluiu a “ordem econômica” e a Medida Provisória n. 2.180-35/2001 a “ordem urbanística”⁵.

Contudo, outras alterações foram procedidas na Lei da Ação Civil Pública reduzindo o campo de sua utilização, do que é significativa a vedação de sua utilização para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos benefícios possam ser individualmente determinados, como previsto pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001⁶.

Novo fôlego aos direitos coletivos foi dado com a edição do Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/1990⁷, que alargou a utilização da ação civil pública, em especial no tratamento aos direitos individuais homogêneos.

Surgem daí duas questões, intrinsecamente interligadas, que merecem análise. Uma a compreender que direitos são esses a merecer preocupação do constituinte a ponto de dar assento constitucional à ação própria para sua defesa, atribuindo-a ao Ministério Público, ainda que não com exclusividade; outra a se perquirir acerca da necessidade de ação própria para a defesa desses direitos. Mazzilli observa:

Dentro do destinação institucional que lhe reservam as leis, o Ministério Público atua mais freqüentemente em funções típicas, ou seja, em funções próprias ou peculiares à instituição. É o caso da promoção da ação penal pública (CF, art. 129, I), da promoção da ação civil pública (CF, art. 129, II), da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), do zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (CF, art. 129, II) etc.⁸

1.1 Direitos fundamentais. Dos direitos difusos e coletivos

⁵BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

⁶BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

⁷BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

⁸ MAZZILLI, 1989, p. 95.

Galuppo⁹ entende que os direitos fundamentais representam a constitucionalização daqueles direitos humanos que, historicamente, gozaram de alto grau de justificação em face dos discursos morais e que, portanto, possibilitam a construção e o exercício dos demais direitos.

Marcelo Novelino¹⁰, por sua vez, compreende que a Constituição brasileira de 1988 adotou a expressão direitos fundamentais para os direitos nela positivados e o termo direitos humanos para os consagrados em tratados e convenções internacionais, referindo-se ao Título II e aos arts. 4º, II, 5º, §3º, 109, V-A e §5º da Constituição brasileira de 1988.

Embora muitas sejam as definições a serem encontradas sobre os direitos fundamentais ou, ainda, apesar da constante sensação de indefinição e divergência no emprego da terminologia, a construção de Galuppo ora vista auxilia a compreensão, sob o prisma da Constituição de 1988, de que foram os direitos fundamentais a orientar o constituinte brasileiro a constitucionalizar a ação civil pública para a defesa desses direitos, ao se manifestarem como direitos difusos e coletivos, não excluídos, por força de sua própria natureza, aqueles que não foram expressamente nominados no texto constitucional. Lembra Cristina Queiroz¹¹, ao tratar da dupla natureza dos direitos fundamentais, que os “direitos fundamentais não garantem apenas *direitos subjetivos*, mas também *princípios objetivos básicos* para a ordem constitucional democrática do Estado de Direito.”

Na sua sistematização, em seu Título II, a Constituição brasileira agrupa os direitos e garantias fundamentais em direitos e deveres individuais coletivos, direitos sociais, de nacionalidade e direitos políticos e partidos políticos, traz em seu corpo inúmeros outros direitos fundamentais e consagra, ainda, os decorrentes de seus princípios e de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

⁹ GALUPPO, Marcelo Campos. O que são direitos fundamentais? In: SAMPAIO, José Adercio Leite (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 213-238.

¹⁰ NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 352.

¹¹ QUEIROZ, Cristina. *Direito Constitucional* As instituições do Estado Democrático e Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 365.

Para Piovesan¹², a Constituição de 1988 é o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos e garantias fundamentais, em que revela a ruptura com o regime autoritário militar de 1964, razão por que afirma:

Introduz o texto constitucional avanço extraordinário na consolidação das garantias e direitos fundamentais, situando-se como o documentos mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil. A Carta de 1988 destaca-se como uma das Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria. Ressalte-se, ainda, a influência no constitucionalismo brasileiro das Constituições alemã (Lei Fundamental – GrundGesetz, 23 de maio de 1949), portuguesa (02 de abril de 1979) e espanhola (20 de dezembro de 1978), na qualidade de Constituições que primam pela linguagem dos direitos humanos e da proteção à dignidade humana.¹³

Em seu artigo 5º, §1º, a Constituição brasileira de 1988 cuidou de afirmar que “As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.¹⁴

Piovesan, ao adotar a concepção sobre ordenamento jurídico como sistema, referindo-se a Dworkin, compreende a necessidade de a interpretação constitucional ser norteada por princípios fundamentais, discorrendo:

[...] acredita-se que o ordenamento jurídico é um sistema no qual, ao lado das normas legais, existem princípios que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos. Estes princípios constituem o suporte axiológico que confere coerência interna e estrutura harmônica a todo sistema jurídico. Neste sentido, a interpretação constitucional é aquela interpretação norteada por princípios fundamentais, de modo a salvaguardar da melhor maneira, os valores protegidos pela ordem constitucional. Impõe-se a escolha da interpretação mais adequada à teleologia, à racionalidade, à principiologia e à lógica constitucional. Como leciona o professor Fábio Konder Comparato, se os princípios gerais do direito, de acordo com a Lei de Introdução ao Código Civil, constituíam uma fonte secundária, subsidiária do direito, aplicável apenas na omissão da lei, hoje os princípios fundamentais da Constituição Federal constituem a fonte primária por excelência para a tarefa interpretativa.¹⁵

E é essa gama de direitos fundamentais constitucionalizados, ainda que na forma de princípios, como sistema, que, no âmbito da ação civil pública, se expressam e se instrumentalizam como direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos, em que, nas palavras de Piovesan¹⁶, “o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico,

¹² PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, o Princípio da Dignidade Humana e a Constituição Brasileira de 1988. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional* Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 41-56.

¹³ Ibid., p. 49.

¹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

¹⁵ PIOVESAN, 2008, p. 51.

¹⁶ Ibid., p. 51.

como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional”.

Novelino¹⁷ acredita que, dentro da graduação hierárquica dos valores jurídicos, a dignidade se encontra no ponto mais elevado, como importante diretriz na criação e interpretação das normas jurídicas, mas que não tem superioridade normativa capaz de invalidar outras normas constitucionais ou sua prevalência absoluta se em conflito com outros valores constitucionalmente consagrados.

Quanto à classificação dos direitos fundamentais, utiliza Novelino¹⁸, com esteio em Jellinek, aquela que os identifica em direitos de defesa, em que se exige do Estado preponderantemente um dever de abstenção; em direitos a prestações, em que se impõe ao Estado um dever de agir; e em direitos de participação, cujo caráter negativo ou positivo expressa a função de garantir a participação individual na formação da vontade política da comunidade.

Na ação civil pública é possível, pois, seguindo essa classificação, que se busque a garantia do direito através da abstenção do Estado ou de terceiros, ou do fornecimento de prestações pelo Estado ou, ainda, assegurar a participação da vontade da comunidade, cujos exemplos marcam a lembrança coletiva ao se buscar impedir degradação ambiental ou destruição de patrimônio histórico por empreendimentos de grande porte do Poder Público, assegurar o fornecimento de medicamentos ou, ainda, a participação popular através de audiências públicas, especialmente nos casos expressamente previstos em lei.

O Supremo Tribunal Federal, em precedente que se revelou marco histórico, ao julgar o RE n. 163231-3/SP¹⁹, traçou a diretriz jurisdicional acerca dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, vislumbrando-os sob a luz da Constituição de 1988.

Em seu Voto, o Relator Ministro Maurício Corrêa afirmou:

[...]

6. A ação civil pública, regulada pela Lei 7.347, de 24.7.1985, recebeu **status** constitucional no artigo 129 da Lei Magna de 1988, ao determinar que entre as funções institucionais do Ministério Público se insere a de

¹⁷ NOVELINO, Marcelo. O Conteúdo Jurídico da Dignidade da Pessoa Humana. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional* Direitos humanos e direitos fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 153-174.

¹⁸ Ibid., p. 353.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 163231-3/SP*. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrida: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 26 fev. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

[...]

8. Posteriormente, com o advento da nova ordem constitucional, ficou expresso que dentre as competências do Ministério Público estariam aquelas pertinentes à promoção do “inquérito civil e a **ação civil pública**, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros **interesses difusos e coletivos**” (CF, artigo 129, inciso III). (grifo do autor).²⁰

Na própria ementa desse julgado, restaram definidos os contornos do entendimento jurisprudencial sobre os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO **PARQUET** PARA DISCUTÍ-LAS EM JUÍZO.

1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros **interesses difusos e coletivos** (CF, art. 129, I e III).

3. **Interesses difusos** são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos **interesses difusos** e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os **coletivos**.

4. Direitos ou interesses **homogêneos** são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de **direitos coletivos**.

4.1. Quer se afirme **interesses coletivos** ou particularmente **interesses homogêneos**, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo **coletivos**, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas.

5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam **interesses homogêneos de origem comum**, são subespécie de **interesses coletivos**, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispões o art. 129, III, da Constituição Federal.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 163231-3/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrida: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 26 fev. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

5.1. Cuidam-se de item ligado à educação, amparada constitucionalmente como **dever do Estado e obrigação de todos** (CF, art. 205), está o Ministério Público investido de capacidade postulatória, patente a legitimidade **ad causam**, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos **interesses coletivos**, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. (grifo do autor).²¹

Assim é que o meio ambiente, a saúde, a educação, o patrimônio histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico e tantos outros direitos fundamentais, ao se expressarem como difusos ou coletivos ou, ainda, como individuais homogêneos, encontraram instrumento de proteção através da ação civil pública.

1.2 Processo coletivo. Da ação civil pública

Ao tempo em que afirma que o objetivo da ação civil pública é a defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural e do patrimônio público, Nelson Nery²² considera ser ela “instrumento processual ágil e eficiente, que permite a efetiva proteção dos interesses difusos”.

Lúcia Valle Figueiredo²³ lembra que os interesses difusos, no Direito brasileiro, até a edição da lei da ação civil pública, não dispunham de efetiva tutela, mas que, após sua inserção no texto constitucional de 1988, no art. 129, III, passou a ter sua sobrevivência independentemente de legislação infraconstitucional.

Barroso também pontua que a ação civil pública precedeu à Constituição de 1988, mas que nela mereceu assento e que, apesar de ela fazer referência apenas no capítulo e seção dedicados ao Ministério Público, é possível colher no texto constitucional a essência de seu objeto. Afirma:

[...] A lei da ação civil pública surgiu num contexto de intensificação dos estudos acerca dos interesses transindividuais e de meios eficazes para a sua tutela. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 163231-3/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrida: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 26 fev. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

²² COSTA, Nelson Nery. *Constituição Federal anotada e explicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 468-469.

²³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direitos Difusos na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 103-107, 1988.

verdadeira “recepção qualificada” do instituto, que passou a ser função institucional do Ministério Público, sem prejuízo dos demais legitimados. O advento do CDC marcou uma ampliação de seu campo de atuação, inclusive pela formalização de uma nova categoria de interesses passíveis de tutela por ação civil pública, ao lado dos difusos e coletivos: os individuais homogêneos.²⁴

Lúcia Vale Figueiredo entende que o processo civil foi, antes da Constituição de 1988, a grande amarra para o desenvolvimento da proteção dos direitos difusos e coletivos, diante das suas disposições acerca da substituição processual como prevista em seu art. 6º, o que causava problema na legitimidade ativa para as ações, embora assinale que Barbosa Moreira já, nos idos de 1977, extraíra das obrigações indivisíveis do Direito Civil a tutela dos direitos difusos. Considera, então, a ação civil pública, na Constituição de 1988, “como embrião do garantismo social, que se pretendeu ver implantado”²⁵.

Cassio Scarpinella Bueno²⁶, ao proceder ao estudo das ações coletivas brasileiras com as *class actions* do direito estadunidense, inclui a legitimidade para agir com um dos três pontos (ao que acrescenta o contraditório e a coisa julgada) que exigem maior reflexão por parte da doutrina atual do processo civil quanto ao estudo e compreensão das ações coletivas.

Sarlet revela a importância da função do processo para assegurar a efetividade da Constituição:

No âmbito das relações entre a Constituição, os direitos fundamentais e o processo, a assim chamada dimensão organizacional e procedimental dos direitos fundamentais (fala-se também em direitos à organização e ao procedimento) assume particular relevância, notadamente no que diz com a função do processo no sentido de assegurar a própria efetividade da Constituição, em especial, dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.²⁷

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. A Ação Civil Pública do Direito Brasileiro: Crônica de uma História de Sucesso. In: PAIXÃO, Flávio et al (Org.). *O Ministério Público e a Ordem Social Justa*. Dez anos da Lei Complementar n. 75/93. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 165-200.

²⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública. Ação Popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 208, p. 35-53, 1997.

²⁶ BUENO, Cassio Scarpinella. As Class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta. *Revista de Processo*, vol. 82, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 92-151, 1996.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e processo O direito à proteção e promoção da saúde entre tutela Individual e transindividual. *Revista de Processo*, vol. 199, p. 13, set. 2011.

A verdade, consoante as palavras de Benedito Cerezzo²⁸, é que não se admite que um direito fundamental fique sem proteção a pretexto de não se ter uma legislação processual própria para aquele caso específico que é levado a juízo, razão por que afirma que a tutela jurisdicional adequada é um direito fundamental.

Marinoni, ao tratar do processo na perspectiva dos direitos fundamentais, como procedimento adequado aos fins do Estado constitucional, diz:

O processo é um procedimento, no sentido de instrumento, módulo legal ou conduto com o qual se pretende alcançar um fim, legitimar uma atividade e viabilizar uma atuação. O processo é o *instrumento* através do qual a jurisdição tutela os direitos na *dimensão da Constituição*. É o *módulo legal* que legitima a atividade jurisdicional, e atrelado à participação, *colabora para a legitimidade da decisão*. É a via que *garante o acesso de todos* ao Poder Judiciário e, além disto, é o *conduto* para a *participação popular* no poder e na reivindicação da concretização e da proteção dos direitos fundamentais. Por tudo isso o procedimento tem de ser, em si mesmo legítimo, isto é, capaz de atender às situações substanciais carentes de tutela e estar de pleno acordo, em seus cortes quanto à discussão do direito material, com os direitos fundamentais materiais.²⁹

Por isso entende Marinoni³⁰ que o processo, enquanto instrumento, não pode ser compreendido de forma neutra e indiferente aos direitos fundamentais e aos valores do Estado constitucional.

O modelo processual adotado no atual Código de Processo Civil de 1973³¹ espelha a realidade do Estado no qual editado, em que se buscava a tutela individual. A Lei da Ação Civil Pública é marco, pois, da evolução no direito processual brasileiro, de um processo individualista para um processo social, a atender a defesa dos direitos transindividuais, em que se destacaram os relativos ao meio ambiente, à saúde, à educação, dentre tantos direitos fundamentais que passaram a ser constitucionalizados com o texto de 1988.

A ação civil pública continua, como ação coletiva, a ser instrumento à disposição da sociedade brasileira para a proteção judicial desses direitos fundamentais na sua expressão como coletivos e difusos ou, ainda, individuais

²⁸ PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela dos direitos no novo Código de Processo Civil Projeto 166. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 48, n. 190, abr.-jun. 2011.

²⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 466-467.

³⁰ *Ibid.*, p. 467.

³¹ BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014

homogêneos, compondo a Lei da Ação Civil Pública com a Lei da Ação Popular³² e o Código de Defesa do Consumidor o microsistema de processo coletivo, que visa, prementemente, a atender o acesso à Justiça e a economia processual, na efetivação desses direitos transindividuais, cujas peculiaridades frente ao processo individual se fazem notar especialmente nas questões relativas à legitimação ativa, à conexão, continência e litispendência, à coisa julgada e à prova.

Por enquanto, a tentativa de criação de um Código de Processo Coletivo encontra-se frustrada, a despeito de continuarem vivas as razões de sua necessidade como se verifica das razões contidas na EM nº 00043 – MJ, de 8 de abril de 2009, do Projeto de Lei nº 5130/2009 – Câmara dos Deputados:

[...] A mencionada Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, são marcos importantes para a tutela dos interesses coletivos, mas, com passar do tempo, juristas, pesquisadores e doutrinadores do Sistema Coletivo Brasileiro identificaram a necessidade do seu aperfeiçoamento e modernização com vista a adequá-lo às novas concepções teóricas, nacionais e internacionais, e à nova ordem constitucional. Temos como exemplo o Código-modelo de processos coletivos para Íbero-América e os dois anteprojetos do Código Brasileiro de Processo Coletivo elaborados no âmbito da Universidade de São Paulo – USP, com participação do Instituto Brasileiro de Direito processual – IBDP, e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, respectivamente.³³

O Parecer vencedor foi pela rejeição do Projeto de Lei nº 5139, de 2009, do qual se destaca:

Em suma, a proposição não resolve os problemas do modelo atual das ações civis públicas, gera insegurança jurídica em escala inimaginável, fomenta a ida irresponsável a juízo para a defesa de interesses coletivos sem qualquer garantia de que esses interesses estejam sendo bem representados, e expõe toda a economia, toda a sociedade e todos os indivíduos ao risco de se tornarem réus numa ação em que serão tratados como párias, do começo ao seu longínquo fim.

No voto em separado que apresentamos, chegamos a propor uma alternativa ao texto do então Relator [...]. Mas reavaliando o sentimento predominante neste órgão quando da votação do Substitutivo [...], revimos nosso posicionamento inicial, orientando-nos pela reformulação do voto em separado e propondo, como se propõe, a rejeição da proposição, por entender ser esse o caminho sinalizado pelas manifestações da maioria deste Colegiado.

³²BRASIL. *Lei 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 25 set. 2014.

³³BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 5139/2009*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em 20 mar. 2014.

Diante do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei 5.139, de 2009, e do Substitutivo a ele apresentado.³⁴

Foi interposto ao Plenário da Câmara dos Deputados recurso contra essa decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania³⁵.

Evidente, pois, que não há mais como se negar a necessidade do processo coletivo, especialmente para que se efetive a realização dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, ainda que continuem as dificuldades na implementação de novos avanços processuais.

Resta, pois, diante das disposições em vigor, perquirir, no atual microsistema do processo coletivo, em que se dá ênfase à ação civil pública como gênero, quais os mecanismos que possibilitam a salvaguarda dos direitos por ela tutelados enquanto o processo não chega a sua solução derradeira.

³⁴BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 5139/2009. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em 20 mar. 2014.

³⁵BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 5139/2009. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em 20 mar. 2014.

2 TUTELAS DE URGÊNCIA

Nas palavras de Bedaque³⁶, o processo, como instrumento de realização do direito material e dos valores sociais mais importantes, deve proporcionar o resultado a que se destina com rapidez sob pena de se tornar inútil, do que decorre a ideia de efetividade como garantia fundamental do processo e como conteúdo da garantia constitucional da ação, incluída a tutela cautelar de urgência no âmbito da proteção constitucional ao direito de ação. Daí a afirmar que a “tutela cautelar, ainda, que indiretamente, destina-se à proteção do direito substancial ameaçado pela demora na entrega da prestação jurisdicional”.

A busca pela efetividade da tutela jurisdicional resta potencializada no campo de proteção dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, diante de sua abrangência, repercussão e relevância.

Sem a estrutura de um código de processo coletivo, a tutela de urgência nos processos coletivos, segundo expressam Didier Jr. e Zaneti Jr.³⁷, seguem, em regra, os pressupostos e fundamentos gerais aplicáveis ao processo individual, consoante prevê o Código de Processo Civil na disciplina da tutela cautelar e da tutela antecipada.

Contudo, ao ser editada a Lei da Ação Civil Pública, considerado o binômio utilidade-tempo, já restaram previstos em seu texto mecanismos destinados à salvaguarda dos direitos por ela tutelados, de modo a que mantidos íntegros ou minimizadas eventuais lesões que a eles pudessem ser infligidas, enquanto não obtida decisão final do processo.

Não é difícil de se cogitar acerca de situações em que se tenha de acautelar o meio ambiente, o patrimônio histórico, a saúde pública, dentre tantos campos em que os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos se apresentam. Para Barbosa Moreira³⁸ o ideal é que se tutele preventivamente em todo o campo de interesses difusos e coletivos.

³⁶ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: Tutelas Sumárias e de Urgência*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 75, 79, 85 e 220.

³⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil Processo Coletivo*. Salvador: JusPODIVM, vol. 4, 2012, p. 336.

³⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação Civil Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 3, Malheiros, p. 187-203, 1993.

É da própria natureza desses direitos a força motriz que os impulsiona a demandar a urgência na sua realização.

2.1 A tutela cautelar na ação civil pública

Expressamente prevê a Lei da Ação Civil Pública, no seu art. 12, a possibilidade da concessão da medida liminar, sem a qual a própria sobrevivência do bem tutelado estaria ameaçada.

Exige-se para a concessão da medida estejam presentes seus requisitos, amplamente reconhecidos: *fumus boni juris* e *periculum in mora*, que nada mais são do que a conjugação da percepção imediata da presença de que o direito a que se visa proteger está a assinalar sua presença e o risco de que sem a proteção judicial venha a perecer ou a sofrer sérios danos. Mazzilli afirma:

Para evitar dano provocado pela violação do direito seja agravado pela demora na prestação jurisdicional definitiva (*periculum in mora*), o Direito admite o provimento jurisdicional de caráter acautelatório, mediante o qual, havendo base razoável para a pretensão (*fumus boni juris*), pode o juiz conceder de forma antecipada, mas provisória, a prestação pretendida. (grifo do autor).³⁹

Também o Código de Defesa do Consumidor possibilita a concessão da liminar, consoante disposto em seu art. 84, §3º, bem como a Lei da Ação Popular, como previsto em seu art. 5º, §4º.

A liminar acautelatória, a garantir o bem tutelado, pode ser conferida na própria ação civil pública ou em ação cautelar, em hipóteses em que o caso concreto demande que a medida seja alcançada fora do processo principal, no permissivo do art. 4º da Lei da Ação Civil Pública.

Acerca das disposições dos arts. 4º e 12 da Lei da Ação Civil Pública, Friede, Wolkart e Brauner⁴⁰ entendem que a possibilidade de medida cautelar em ação civil pública restou prevista nesses dispositivos, considerado o art. 12 como autorizativo da liminar na própria ação e o art. 4º como dispensável, ao

³⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo – meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 233.

⁴⁰ FRIEDE, Reis; WOLKART, Erik Navarro; BRAUNER, Arcênio. *Medidas Liminares e Providências Cautelares Ínsitas*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 384-385.

considerarem que o mandado liminar de natureza antecipatória na ação cautelar está previsto no art. 804 do CPC:

Esse mandado liminar, ainda que seja concedido em face dos mesmos pressupostos daquele admitido na Lei de Ação Civil Pública (art. 12), possui, contudo, pelo menos uma característica que lhe é própria: na ocasião do seu deferimento, ele já se comporta como antecipação da sentença na ação cautelar.

[...]

Logo, tendo por meta principal evitar o dano aos bens protegidos pela ação civil pública, a medida liminar virtualmente não se contém no limite traçado ao Poder Cautelar – que consiste em “não antecipar atos de natureza executória”. Tal vedação volatiliza-se, muitas vezes, ante objetivo maior de deter as forças que ameaçam à destruição o bem objeto dessa ação de responsabilidade. Assim, não raro deparamo-nos com medidas liminares que, na busca de preservar o bem até a decisão final de mérito, já carregam consigo um comando de natureza executória. [...] (grifo dos autores).⁴¹

2.2 A tutela antecipada na ação civil pública

A tutela antecipada no direito processual brasileiro foi generalizada com a reforma em 1994 dos arts. 273 e 461, §1º, do Código de Processo Civil, embora seus traços já se fizessem presentes em procedimentos especiais, referindo-se Didier Jr. e Zaneti Jr.⁴² às tutelas provisórias satisfativas, como as previstas no art. 12 e 4º da Lei da Ação Civil Pública, embora reconheçam que o art. 12 permite a concessão de tutela cautelar liminar no bojo da ação civil pública, em consonância com o § 7º do art. 273 do CPC, ou em ação autônoma, a despeito de entenderem que a tutela prevista no art. 4º é tutela inibitória, de natureza satisfativa.

Indiscutível, em verdade, o cabimento, em ação civil pública, da tutela antecipada. Marinoni⁴³ observa que a “técnica antecipatória permite que se dê tratamento diferenciado aos direitos evidentes e aos direitos que correm risco de lesão”. Scapinella Bueno afirma acerca da tutela antecipada:

A chamada “tutela antecipada” deve ser entendida como a possibilidade da precipitação da produção dos efeitos práticos da tutela jurisdicional, os quais, de outro modo, não seriam perceptíveis, isto é, não seriam sentidos no plano exterior do processo – no plano material, portanto – até um evento futuro: proferimento da sentença, processamento e julgamento de recurso de apelação com efeito suspensivo e, eventualmente, seu trânsito em

⁴¹ FRIEDE; WOLKART; BRAUNER, 2012, p. 386.

⁴² DIDIER JR.; ZANETI JR., 2012, p. 336-337.

⁴³ MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da Tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 43.

julgado. Antecipa-se, diante de determinados pressupostos legais, a produção dos efeitos da tutela jurisdicional cujo momento, tradicionalmente, vincula-se à existência de sentença de procedência não recorrida ou, quando menos, sujeita a apelação despida de efeito suspensivo.⁴⁴

Também nas ações coletivas são aplicadas as disposições do Código de Processo Civil para a concessão de tutela antecipada, nos termos em que prevista no art. 273, com a redação dada pela Lei n. 8.952/1994⁴⁵, como expressamente autorizado pelo art. 19 da Lei da Ação Civil Pública e pelo art. 90 do Código de Defesa do Consumidor. Mazzilli⁴⁶ observa que, além da regra genérica do art. 273 do Código de Processo Civil, o Código de Defesa do Consumidor, diante da regra posta em seu art. 84, §3º, autoriza o juiz a conceder a tutela antecipadamente, o que se aplica às ações civis públicas regidas pela Lei n. 7.347/1985, por força de seu art. 21.

Para a concessão da tutela antecipada, a dizer, para que a tutela requerida no pedido inicial seja parcial ou totalmente antecipada, o art. 273 do Código de Processo Civil exige prova inequívoca e verossimilhança da alegação, o que significa que também nas ações coletivas, ao se pretender a antecipação total ou parcial da tutela, devem estar os argumentos postos de tal modo a convencer o julgador de que já se encontra provado desde logo o direito e a necessidade de que seja judicialmente também desde logo garantida a sua fruição, o que assegura, em consequência, a preservação do próprio direito. Scarpinella Bueno⁴⁷ entende que, estando presentes os pressupostos previstos no art. 273, *caput*, e incisos I e II, do Código de Processo Civil, a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional é obrigação do juiz e não faculdade, ao que deve deferir o pedido porque diante dos pressupostos legais ou rejeitá-lo à falta dos requisitos autorizadores. Descreve-os:

Os pressupostos legais são de duas ordens: (i) necessários e (ii) cumulativos-alternativos. São sempre necessários, para a concessão da tutela antecipada, a “prova inequívoca” e a “verossimilhança da alegação” a que se referem o *caput* do art. 273. São cumulativo-alternativos o “receio de dano irreparável ou de difícil reparação” e o “abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu”, de que se ocupam, respectivamente, os incisos I e II do mesmo dispositivo. São “alternativos” porque basta a situação descrita no inciso I ou no inciso II par a concessão

⁴⁴ BUENO, Cassio Scarpinella Bueno. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*, vol. 4. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35.

⁴⁵ BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014

⁴⁶ MAZZILLI, 2009, p. 235.

⁴⁷ BUENO, op. cit., p. 36.

da tutela antecipada. É sempre necessário, contudo, estar diante de uma prova inequívoca que convença o magistrado da verossimilhança da alegação. Daí serem esses dois pressupostos *alternativos* (em relação às situações descritas nos incisos) e *cumulativos*, com o que exige o *caput* os pressupostos *necessários* para a concessão da tutela antecipada.

[...]

A hipótese do §6º do art. 273, por seu turno, merece exame apartado. [...], ela se distancia das exigências feitas pelo *caput* do art. 273, sendo suficiente para a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional que “... um ou mais dos pedidos cumulados, ou parte deles”, mostre-se incontroverso. Pela própria razão de ser desse pressuposto, não há espaço para a “prova inequívoca que convença da verossimilhança da alegação” exigida pelo *caput* do dispositivo.⁴⁸ (grifo do autor).

Merece atenção a visão de Cianci e Quartieri⁴⁹, ainda que tomando como foco as disposições do § 6º do art. 273 do Código de Processo Civil, acerca das situações de emergência resultantes “não do perigo da demora, mas da importância que toma o princípio da efetividade no processo civil, hábil a convolar em urgência situação que não justifica a postergação da fruição.”

Diante dos dois institutos, da medida liminar e da tutela antecipada, João Batista Lopes⁵⁰ observa que a “tutela antecipada implica adiantamento de efeitos da sentença de mérito, enquanto a tutela cautelar se limita a garantir a utilidade do processo principal”. Ricardo Castagna, ao diferenciar a tutela antecipada da tutela cautelar, afirma:

[...] A tutela antecipada constitui uma forma diferenciada de tutela jurisdicional, na medida em que *realiza por antecipação* o direito que, a rigor, somente seria alcançado com a certeza contida na sentença, após o transcurso de todo o *iter* processual marcado por uma cognição plena e exauriente.

A tutela cautelar, por seu turno, não se destina à satisfação do direito, mas somente à sua proteção contra os males do tempo de processo e do perigo de lesão que pode sofrer no aguardo do provimento jurisdicional de mérito, apto a solucionar a lide. (grifo do autor).⁵¹

⁴⁸ BUENO, 2012, p. 36-37.

⁴⁹ CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. A Concepção da Urgência no Processo Civil Brasileiro. In: ARMELIN, Donaldo (coord.). *Tutelas de urgência e cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 926-937.

⁵⁰ LOPES, João Batista. *Tutela Antecipada no processo civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 73.

⁵¹ CASTAGNA, Ricardo Alessandro. *Tutela de Urgência: análise teórica e dogmática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 145.

Contudo, Scarpinella Bueno⁵² adverte que por não terem a doutrina e a jurisprudência conseguido chegar a um denominador comum quanto ao critério para distinguir a tutela antecipada da tutela cautelar “é que o §7º do art. 273, introduzido pela Lei n. 10.444/2002, passou a admitir verdadeira *fungibilidade* entre as duas providências jurisdicionais”.

De qualquer sorte, embora a tutela antecipada não tenha natureza de cautelar, mas sim, consoante afirma Teori Zavascki⁵³, a de antecipar a eficácia que a futura sentença possa produzir no campo da realidade dos fatos, a antecipação da pretensão deduzida em ação civil pública, ainda que parcial, garante, na proporção em que concedida, a sobrevivência dos direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos por ela protegidos, garantindo, portanto, o bem tutelado e produzindo desde logo a efetividade do direito fundamental. Eduardo Righi, ao tratar da efetivação das tutelas de urgência e, mais precisamente da tutela antecipada, alerta:

[...] o juiz tem, à luz das normas jusfundamentais e da supremacia da Constituição, o poder-dever de aplicar à tutela antecipada uma plasticidade para sua efetivação ainda maior do que aquela que ele detêm para deferir medidas cautelares inominadas, devido à necessidade de ela ter de ir mais adiante, acelerando a produção dos resultados e a própria fruição do bem da vida pretendido pelo autor, antes da tutela final e definitiva.⁵⁴

2.3 A importância das tutelas de urgência na ação civil pública

A morosidade da justiça brasileira é circunstância indissociável da preocupação por uma medida de salvaguarda imediata à defesa dos direitos difusos e coletivos, nesse ponto compreendidas tanto a medida liminar quanto a tutela antecipada, por seus efeitos quanto a garantir o bem tutelado, enquanto não se obtém decisão final no processo. Carreira Alvim⁵⁵ reconhece essa morosidade da justiça brasileira como um de seus problemas crônicos, de natureza conjuntural e estrutural.

⁵² BUENO, 2012, p. 154.

⁵³ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50.

⁵⁴ RIGHI, Eduardo. A Efetivação das Tutelas de Urgência. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 397, ano 104, p. 85-133, mai. - jun. 2008.

⁵⁵ ALVIM, J. F. Carreira. Medidas Liminares e Elementos Co-naturais do Sistema de Tutela Jurídica. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 3, n. 5, p. 9-16, 2009. Disponível em: <<https://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1633/1339>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

A isso se acrescente a necessidade de proteção judicial de direitos e garantias, ao que afirma Carreira Alvim⁵⁶ que, “no Brasil, a realidade tem demonstrado que os direitos e garantias individuais não se protegem por si próprios, senão através da ação enérgica do Poder Judiciário.” Luiz Fux⁵⁷, ao lembrar do princípio do acesso à justiça, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, observa que tem como corolário o direito impostergável à adequada tutela jurisdicional, do que deriva a necessidade de que a tutela não se faça tardia e ineficiente, ao entendimento de que “justiça retardada é justiça denegada”. Na esteira do mesmo pensamento, Francisco Alves⁵⁸ afirma que “a tutela antecipada (art. 273 do CPC) representa o prestígio do ordenamento ao valor da efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF)”.

E é nesse panorama que os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, por sua própria natureza, amplitude e repercussão, demandam salvaguarda e efetividade.

Desde que editada a Lei da Ação Civil Pública, em 1985, o Brasil tem visto inúmeras e inúmeras ações civis públicas, cujo êxito levou à concretude do direito nelas perseguido, a tornar senso comum a necessidade desse instrumento e de sua importância. Em campos como o da saúde, da educação e dos direitos do consumidor, cuja repercussão se faz mais imediata na vida diária da população, é mais fácil a percepção da resposta efetiva do Poder Judiciário, a ponto de o ativismo⁵⁹ judicial ter passado a comum questionamento.

Em outras áreas, como a de proteção ao meio ambiente e a de proteção ao patrimônio histórico, em que prepondera a natureza difusa dos direitos, especialmente quando em choque ações do Poder Público, maiores têm sido as dificuldades de êxito a garantir o bem tutelado.

⁵⁶ ALVIM, 2009, p. 14.

⁵⁷ FUX, Luiz. *Tutela de Segurança e Tutela da Evidência* (Fundamentos da tutela antecipada). São Paulo: Saraiva, 1996, p. 50-51.

⁵⁸ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A Tutela Antecipada em face da Fazenda Pública, seu Perfil Contemporâneo (Tendências Jurisprudenciais) e a Necessidade de uma Hermenêutica que lhe atribua Efetividade. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 28, n. 110, p. 37-71, abr.- jun. 2003.

⁵⁹ Sobre o ativismo judicial Inocência Mártires Coelho acredita ser expressão nova, empregada, acriticamente, para a velha criação judicial do direito. V. COELHO, Inocência Mártires. *Ativismo judicial ou criação judicial do direito?* In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (Org.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 475-498.

Quando se pretende preservar, através de ação civil pública, bem de valor histórico frente a obra viária ou de infraestrutura de modernização do entorno do bem, é comum a alegação da necessidade – e necessidade imediata - da obra para a Administração proporcionar melhores condições de vida à população. Caso não se acautele o bem tombado, para que não seja destruído ou danificado enquanto não proferida decisão final do processo, há o risco de perecimento do próprio direito. Não há dúvidas de que, no curso do processo, podem as partes produzir as provas necessárias a confirmar a necessidade de que não se realizem as obras da maneira como previstas ou, ainda, de que as obras não afetarão o bem tombado ou seu entorno. Mas é na avaliação dos requisitos legais para a concessão da medida liminar ou da tutela antecipada, conforme o caso, que poderá ser garantida a sobrevivência do bem.

Na mesma esteira de pensamento, quando se visa à proteção do meio ambiente diante de obra de impacto relevante, como a construção de hidrelétrica de grande porte, erigida pelo Poder Público como prioridade de plataforma de governo, alegando necessidade de desenvolvimento econômico e risco de caos no setor energético, para a concessão da medida liminar ou a antecipação da tutela em ação civil pública, cabe ao Poder Judiciário o exame dos requisitos legais da medida de urgência, aos quais se acrescenta a necessidade, em matéria ambiental, da aplicação do princípio da precaução e a consequente prevenção. Afirma Souza Prudente:

A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, *caput*), já instrumentaliza, assim, em seus comandos normativos, o princípio da *precaução* (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão conservadora, evitando-se a ação), e a consequente *prevenção* (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, 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 (CF, art. 225, §1º, IV).⁶⁰

⁶⁰ PRUDENTE, Antônio Souza. Hidrelétrica Belo Monte: manifesta agressão ao princípio da proibição do retrocesso ecológico no projeto de instalação da Hidrelétrica Belo Monte na região amazônica brasileira. *Forum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 9, n. 53, p. 47-54, set. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35708>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

Ao entender presentes os requisitos legais, concede o juiz a liminar ou a tutela antecipada, a garantir a preservação do bem tutelado ou a lhe dar concretude. No sistema processual dos meios de impugnação das decisões judiciais, amplo é o campo de discussão para que a medida liminar ou a tutela antecipada concedida seja mantida, anulada ou revogada, em que os requisitos, já previstos e delimitados na lei, recebem nova apreciação e exame.

3 MEIOS PROCESSUAIS DE OPOSIÇÃO À TUTELA DE URGÊNCIA

A despeito da importância das tutelas de urgência na ação civil pública, considerados os bens sob proteção e que a delonga na prestação jurisdicional pode significar o próprio perecimento do direito ou sua inexistência, considerada, ainda, a extrema relevância da sua proteção em tema de direitos fundamentais, o deferimento de liminar ou de tutela antecipada encerra um ato judicial cujo conteúdo decisório está sujeito aos meios de impugnação previstos no ordenamento processual, dos quais se destacam os recursos, os quais, segundo Scarpinella Bueno⁶¹, “são direito subjetivo público exercido em face do Estado-juiz com vistas à revisão, em sentido amplo, de uma dada decisão jurisdicional”. Daí a afirmar:

[...] os “direitos”, “deveres”, “ônus”, “faculdades” e “obrigações” que as partes têm ou desfrutam ao longo do processo decorrem daqueles direitos, de inspiração constitucional, e não de alguma peculiaridade do próprio plano do *processo*, diferentemente do que sustenta, a este respeito, a doutrina tradicional [...].

Um destes direitos, exercitado tanto pelo autor como pelo réu e, até mesmo, por terceiros intervenientes, incluindo neste rol o Ministério Público quando atua na qualidade de fiscal da lei, é o de recorrer das decisões que, em alguma medida, criam embaraços às suas legítimas expectativas obtidas ou obteníveis no plano do processo e, conseqüentemente, no plano material.

O recurso é, assim, um *direito* – um “direito subjetivo público” - exercitado pelas partes (autor e réu) e pelos terceiros, representando verdadeiro *desdobramento* do direito de ação (e do direito de defesa) que permeia o desenvolvimento de todo o processo [...]. grifo do autor⁶²

Barbosa Moreira⁶³, ao se referir à preocupação das legislações, desde tempos remotos, na criação de expedientes para a correção de erros nas decisões judiciais, e da conveniência da rápida composição dos litígios, para o pronto restabelecimento da ordem social, expressa que os ordenamentos buscam um caminho intermediário, propiciando os meios de impugnação, mas limitando os casos e as oportunidades de uso.

⁶¹ BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, vol. 5, 2013, p. 37.

⁶² *Ibid.*, p. 37 e 38.

⁶³ MOREIRA, J. C. Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, vol. 5, 1985, p. 225.

As decisões liminares ou de antecipação de tutela, enquanto decisões interlocutórias, na atual sistemática recursal, estão sujeitas ao recurso de agravo, consoante disciplinado pelo art. 522 do Código de Processo Civil⁶⁴.

3.1 O agravo de instrumento

Ao fazer o relato histórico do agravo de instrumento, José Frederico Marques⁶⁵ afirma que tem origem remota nas querimas ou querimônias:

O agravo é um recurso de pura linhagem lusitana e que tem origem remota nas *querimas* ou *querimônias*, que apareceram para atenuar a rigidez da lei de AFONSO IV de Portugal, proibindo apelação (salvo em casos excepcionais) contra sentenças interlocutórias. Posteriormente, o rei D. DUARTE, como as querimas eram dadas através de “carta de justiça” sem estudo direto dos autos e baseadas em simples informações, acabou proibindo “a concessão de *cartas direitas* por informações, salvo por instrumento de agravo, ou carta testemunhável, com resposta do Juiz e do Corregedor”.

Contra os gravames advindos de interlocutórias, portanto, cabiam, a princípio as *querimônias*, em mais tarde, o recurso de agravo.⁶⁶

Nas lições, ainda, de José Frederico Marques⁶⁷, observa-se que, nas Ordenações Manuelinas, os remédios contra as decisões interlocutórias eram os recursos de agravo de petição e os de instrumento. No Direito das Ordenações, havia o agravo de petição, o agravo de instrumento, o agravo ordinário, o agravo no auto do processo e o agravo de ordenação não guardada, tendo sido abolidos no Direito brasileiro os agravos ordinários e os de ordenação não guardada, tendo o Código de 1939 admitido o agravo de petição (contra sentença terminativa), o agravo de instrumento (contra interlocutórias previamente indicadas) e o agravo no auto do processo (para evitar preclusão, sobretudo em decisões que pudessem cercear a defesa do interessado). O Código de Processo Civil instituído pela Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, estabeleceu o agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias e a apelação contra as sentenças, restando abolido o agravo de petição. Ao dizer do agravo de instrumento diante do Código de Processo

⁶⁴ BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

⁶⁵ MARQUES, José Frederico Marques. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, vol. 3, parte 2, 1985, p. 146.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 146.

⁶⁷ MARQUES, op. cit., p. 146 e 147.

Civil de 1973, considerou José Frederico Marques⁶⁸ que manteve, em suas linhas gerais, a morfologia tradicional, de recurso que se constitui em “autos apartados, e que sobe, por isso, em instrumento, para o juízo *ad quem*.”

O art. 522 do Código de Processo Civil⁶⁹ previa em sua redação original o agravo de instrumento como o recurso a ser interposto contra as decisões proferidas no processo, excepcionando as hipóteses do art. 504 (de despachos de mero expediente) e do art. 513 (de sentença). A Lei n. 8.950⁷⁰, de 13 de dezembro de 1994, alterou o inciso II do art. 496 do Código de Processo Civil, que antes previa o agravo de instrumento, passando a ser utilizada a nomenclatura de agravo. A Lei n. 9.139⁷¹, de 30 de novembro de 1995, alterou a redação do art. 522, prevendo expressamente o cabimento do agravo contra as decisões interlocutórias em sua forma retida ou como de instrumento e alterando o prazo para sua interposição de cinco para dez dias. A Lei n. 10.352⁷², de 26 de dezembro 2001, também alterou a disciplina do agravo de instrumento, na redação dos §§2º e 4º do art. 523, do parágrafo único do art. 526 e do *caput* e incisos I a VI do art. 527 do CPC. A Lei n. 11.187⁷³, de 19 de outubro de 2005, estabeleceu o agravo retido como forma geral do recurso a ser interposto das decisões interlocutórias, deixando o agravo de instrumento para as decisões suscetíveis de causar à parte lesão grave e de difícil reparação e para os casos de inadmissão de apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida.

Sobre o agravo, diz Bernardo Pimentel Souza:

⁶⁸ MARQUES, 1985, p. 148.

⁶⁹ BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasil 11 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

⁷⁰ BRASIL. *Lei 8.950, de 13 de dezembro de 1994*. Altera dispositivos do Código de Processo Civil, relativos aos recursos. Brasil 09 mai. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8950.htm>. Acesso em: 09 mai. 2014.

⁷¹ BRASIL. *Lei 9.139, de 30 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, que tratam do agravo de instrumento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9139.htm>. Acesso em: 09 mai. 2014.

⁷² BRASIL. *Lei 10.352, de 26 de dezembro de 2001*. Altera dispositivos da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, referentes a recursos e ao reexame necessário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10352.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

⁷³ BRASIL. *Lei 11.187, de 19 de dezembro de 2005*. Altera a Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11187.htm>. Acesso em: 09 mai. 2014.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, o recurso de agravo contra *decisão interlocutória* é um só; as formas de processamento do agravo é que são duas: por instrumento ou retido nos autos.

[...]

À luz do proêmio do **caput** do art. 522 do Código de Processo Civil vigente, o recurso de agravo tem como alvo *decisão interlocutória*. O §2º do artigo 162 revela que *decisão interlocutória* é o *pronunciamento de autoria do juiz de primeiro grau que possui conteúdo decisório*, mas não tem previsão nos artigos 267 e 269 do Código de Processo Civil. Com efeito, todo pronunciamento com conteúdo decisório proferido por juiz de primeiro grau fora dos casos arrolados nos artigos 267 e 269 tem natureza jurídica de *decisão interlocutória* e, *em regra*, é impugnável mediante recurso de agravo. (grifo do autor)⁷⁴

Em se tratando de ação civil pública, Cassio Scarpinella Bueno⁷⁵ alerta que o agravo de instrumento “sempre foi o recurso adequado para o reexame de *qualquer* decisão liminar em *qualquer* ação civil, inclusive aquelas propostas contra o Poder Público e/ou seus agentes”.

Assim, ao ser concedida a medida de urgência, a parte adversa tem a seu alcance instrumento próprio na forma do recurso de agravo de instrumento, em que o campo de discussão são os requisitos legais para a concessão da medida, ao que exige a lei processual, nos termos do art. 524 do Código de Processo Civil, que seja procedida no recurso à exposição do fato e do direito (inciso I) e deduzidas as razões do pedido de reforma da decisão (inciso II).⁷⁶

Desse modo, o debate se compõe entre as razões que sustentam a necessidade da medida para a preservação do bem ou sua imediata concretude e as razões que dizem do dano maior ao direito da parte contrária, caso deferida ou mantida a tutela de urgência, isso tudo de acordo com os requisitos legais autorizadores da medida.

O ponto central de exame, na tutela de urgência, é o próprio bem tutelado e a necessidade ou não de sua proteção imediata.

Discute-se, portanto, o direito e o instrumento de sua efetivação.

⁷⁴ SOUZA, Bernardo Pimentel. *Introdução ao Recursos Cíveis e à Ação Rescisória*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 320 e 321.

⁷⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 64.

⁷⁶ BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

Assim, no exemplo de ação civil pública ambiental acerca da construção de hidrelétrica de grande porte, restarão analisados os requisitos para a concessão da medida liminar acautelatória ou antecipatória e, se deferida, as razões para a reforma da decisão no recurso próprio, consideradas as alegações da parte recorrente quanto ao fato e ao direito, no que não se faz possível perder o foco central, que é saber qual o efetivo risco ao meio ambiente, para que seja resguardado consoante a previsão do art. 225 da Constituição Federal, o qual preconiza como direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, e como dever do Poder Judiciário e da coletividade a sua defesa e preservação para as gerações presentes e futuras.

Contudo, ao largo do exame da legislação ambiental, cujo objetivo primordial é manter a ação do particular ou do Poder Público em harmonia com o preceito instituído no art. 225 da Constituição Federal, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode o Poder Público, independentemente da possibilidade de utilização do agravo de instrumento como recurso próprio para a discussão do acerto ou não da decisão liminar ou da tutela antecipada, consoante seus requisitos e o próprio bem a ser protegido, buscar sejam suspensos os efeitos da decisão liminar ou de tutela antecipada através de pedido de suspensão de liminar, no qual, em tese, fica afastada a discussão posta na ação civil pública, para que questões outras, alheias ao processo ou ao direito a que se visa proteger, passem a ser foco de apreciação.

3.2 O pedido de suspensão

A despeito de restarem evidentes em uma ação civil pública os riscos ao meio ambiente, pode a tutela de urgência nela concedida ter seus efeitos suspensos por decisão em pedido de suspensão de liminar, sob alegação de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sem que os riscos ao meio ambiente sejam sequer considerados nesse pedido, estabelecendo-se uma discussão, portanto, alheia ao processo e ao respectivo recurso, acaso interposto.

Desse modo, na hipótese de um grande empreendimento, como a construção de uma hidrelétrica, questionado judicialmente diante da lesividade ao meio ambiente inadequadamente tratada, a despeito de concessão de tutela antecipada ou de liminar para que, antes do prosseguimento das obras, sejam elaborados os estudos ambientais pertinentes, caso deferido pedido de suspensão de liminar, o empreendimento terá sequência com suas obras, a prevalecer, assim, critério outro que não qualquer análise jurídica posta no processo ou em agravo. Os riscos ao meio ambiente se tornam questão irrelevante e, sabidamente, grandes áreas, a exemplo de florestas naturais podem ser destruídas - o que é circunstância evidentemente contrária à pretendida pela Constituição, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que não seja imediato o efetivo conhecimento do comprometimento sofrido, especialmente quanto a sua verdadeira dimensão e repercussão.

Assim como em ação civil pública que vise à proteção do meio ambiente, ou do patrimônio histórico, consoante os exemplos produzidos, em qualquer outra ação civil pública em que deferida a tutela de urgência, além do recurso de agravo de instrumento, faculta-se ao Poder Público ingressar com pedido judicial de suspensão de liminar.

Possível, ainda, ao Poder Público, através dos que se encontrem legalmente legitimados, requerer suspensão de liminar em face de sentença, tendo em vista que seu intento não é o de anular ou modificar a decisão ou sentença proferida contra o Poder Público, mas o de obstar a sua eficácia, o que pode significar, diante do decurso do tempo, o perecimento de direito fundamental ou a sua própria ineficácia.

A suspensão de liminar ou suspensão de segurança é, portanto, instrumento processual que visa a obstar a eficácia de decisão judicial. Sua natureza, ao se afastar dos recursos⁷⁷, aproxima-se dos incidentes processuais⁷⁸,

⁷⁷ Friede, Navarro e Brauner, bem como Rodrigo Klippel, entendem que a suspensão de liminar tem natureza de recurso: v. FRIEDE; WOLKART; BRAUNER, 2012, p. 272; e também KLIPPEL, Rodrigo. Suspensão de Segurança: Meio de Sustação da Eficácia das Decisões Concedidas Contra o Poder Público. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha (coord.). *O Novo Processo Civil Coletivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 353-391. João Victor Lima compreende a Suspensão como sucedâneo recursal: v. LIMA, João Victor. Suspensão de Liminar. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). *Questões Atuais sobre os Meios de Impugnação contra decisões judiciais*. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 141-155.

embora evidente que resulta em contracautela⁷⁹ sob o ângulo de sua finalidade, em obstar que decisão liminar ou de antecipação de tutela ou que sentença ou acórdão produzam seus efeitos sob assertiva de possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Afirma Cândido Dinamarco:

Do ponto de vista puramente procedimental, não há dúvida de que se trata de mero *incidente do processo de mandado de segurança*. Tenha-se presente a distinção entre *questão incidente*, *incidente do processo* e *processo incidente*, lembrando-se preciosas lições de Francesco Carnelutti. Certas questões que incidem sobre o processo, ou seja, que recaem sobre ele (*incidunt*) são desde logo decididas sem maiores desvios no procedimento, como é o caso das *preliminares* de carência de ação, coisa julgada ou incompetência absoluta etc. No extremo oposto, há discussões que se travam em *novo processo*, distinto do primeiro mas incidente a ele, como são os embargos do executado, os de terceiro ou os embargos ao mandado de pagamento ou entrega (processo monitório). No entremeio, há questões cujo surgimento não ocasiona a formação de processo novo mas provoca desvios procedimentais significativos, ora com suspensão do procedimento principal, ora sem ela (ex: as exceções de suspeição, impedimento, incompetência relativa). É o que se dá aqui. Não surge processo novo, mas a lei elabora um sistema mais complexo, ou menos, de apreciação de questão de ordem pública suscitada pela entidade de direito público. Esse incidente chega ao ponto de sujeitar-se a uma competência hierarquicamente diferenciada da competência para o próprio processo da impetração. É todavia um mero *incidente do processo*, tanto quanto uma exceção de incompetência relativa – e não processo incidente. O que ali se decide prevalece somente quanto à concreta medida que se concedeu no processo pendente (em liminar ou em sentença, conforme o caso).

A medida que a presidência concede não cassa a liminar de primeiro grau, como nos recursos sucede. Menos que isso: nos termos da própria lei expressa, limita-se a *suspender sua eficácia*, ou seja, a impor a provisória inatividade prática da medida enquanto assim convier e outra convicção não se formar a respeito. [...] Transpondo o que vem da conhecida linguagem de Piero Calamandrei em relação ao sistema cautelar, pode-se atribuir à medida suspensiva de competência do Tribunal, *mutatis mutandis*, a natureza de *contra cautela* destinada a oferecer um equilíbrio jurídico e substancial entre valores em jogo. Havendo risco de certos males a serem causados pela medida concedida na instância precedente, reage a ordem processual mediante outra medida que de algum modo neutraliza tal risco e afasta esses males [...] ⁸⁰.

⁷⁸ Marcelo Abelha Rodrigues compreende a suspensão de liminar como incidente processual: v. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 3 ed., 2010, p. 22. No mesmo sentido é o entendimento de Caio Cesar Rocha: v. ROCHA, Caio Cesar. *Pedido de Suspensão de decisões contra o Poder Público*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 169.

⁷⁹ Gilberto Etchaluz Villela entende que a suspensão de liminar tem a natureza das tutelas jurisdicionais cautelares, consistindo em contra-cautela: v. VILLELA, Gilberto Etchaluz. *A Suspensão das Liminares e das Sentenças contra o Poder Público*. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 59. Também Eduardo Talamini compreende a natureza cautelar da Suspensão, dizendo que assume muitas vezes o caráter de contra cautela: v. TALAMINI, Eduardo. Nota sobre a Atual Natureza Jurídica da Suspensão de Decisões Contrárias ao “Poder Público”, à Luz do seu Regime de Eficácia. *Revista Dialética de Direito Processual (RDDP)*, n. 67, Dialética, p. 43-53, out. 2008.

⁸⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do Mandado de Segurança pelo Presidente do Tribunal. *Revista de Processo*, n. 105, Revista dos Tribunais, p. 191-206, jan.-mar. 2002.

Há, contudo, quem expresse tenha a suspensão de segurança natureza político-administrativa⁸¹. Elton Venturi⁸², embora compreenda tenha o pedido de suspensão natureza cautelar, admite que há predileção na jurisprudência nacional em abordar o pedido de suspensão como de natureza político-administrativa. Elenca, então, as premissas para os tribunais aceitarem a natureza político-administrativa do pedido de suspensão:

As premissas de tal concepção, essencialmente, são duas: (a) inicialmente, a de que os fundamentos eleitos pelo legislador para justificar os pedidos de suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público teriam conotação *extrajurídica*; (b) ainda, a de que exerceriam os presidentes dos tribunais encarregados de analisa-los uma espécie de função político-administrativa, distinta e por vezes até mais importante do que aquela tradicionalmente atribuída ao Judiciário no que diz respeito à justa composição das lides mediante a aplicação coercitiva da lei ao caso concreto, através da substituição da vontade das partes pela do Estado.⁸³

Marcelo Abelha Rodrigues⁸⁴ expressamente diz que passou a considerar a suspensão de segurança como um remédio execrável. Reporta-se a sua origem no art. 13 da Lei n. 191/1936, a primeira a regular o mandado de segurança, passando, então, por várias mudanças legislativas, em que destaca o art. 328 do Código de Processo Civil de 1939, o art. 13 da Lei n. 1.533/1951, o art. 4º da Lei n. 4.348/1964 e o art. 25 da Lei nº 8.038/1990, a qual entende como a que mais mexeu com a estrutura da Suspensão. Compara a suspensão de segurança ao conto de Mary Shelley, provavelmente se referido a Frankenstein, por ter sido idealizada para ser uma coisa, mas que acabou tendo vida própria, ao contextualizar que a suspensão nasceu quando da ascensão do modelo liberal de Estado, onde o individualismo era festejado, de modo, então, a que com ela o Poder Público tivesse ao seu alcance um instrumento a dar simples efeito suspensivo ao recurso interposto de decisão mandamental. Todavia, ao passar a suspensão a ter vida própria, independente do recurso, e a atingir outras ações, além do mandado de segurança, destacou-se o caráter político que lhe é atribuído, por permitir o exercício de políticas públicas do Poder Executivo, nem sempre fruto de interesse primário,

⁸¹ Francisco Conte afirma acerca da natureza administrativa do pedido de suspensão: v. CONTE, Francisco. Suspensão de Execução de Medidas Liminares contra o Poder Público. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, 48, p. 112-133, 1995.

⁸² VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 59 e 60.

⁸³ VENTURI, 2010, p. 52.

⁸⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Apresentação e crítica de alguns aspectos que tornam a suspensão de segurança um remédio judicial execrável. *Interesse Público*, ano 9, n. 45, Forum, p. 39-56, set.-out. 2007.

sob o “superficial argumento de que a liminar ou decisão judicial estaria ferindo a supremacia do interesse público sobre o privado”.

A suspensão de liminar, sob o título de suspensão de segurança, encontra-se hoje prevista no art. 15 e §§ da Lei n. 12.106/2009⁸⁵, nos seguintes termos:

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

§ 1º Indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o **caput** deste artigo, caberá novo pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

§ 2º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1º deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

§ 3º A interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o poder público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

§ 4º O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

§ 5º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o presidente do tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.⁸⁶

A suspensão de segurança quando dirigida ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça encontra previsão no art. 25 e §§ da Lei n. 8.038/1990⁸⁷, na seguinte forma:

⁸⁵ BRASIL. *Lei 12.016, de 7 agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

⁸⁶ BRASIL. *Lei 12.016, de 7 agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm> Acesso em: 22 abr. 2014.

⁸⁷ BRASIL. *Lei 8.038, de 28 maio de 1990*. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8038.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º - O Presidente pode ouvir o impetrante, em cinco dias, e o Procurador-Geral quando não for o requerente, em igual prazo.

§ 2º - Do despacho que conceder a suspensão caberá agravo regimental.

§ 3º - A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado.⁸⁸

Quanto à suspensão de liminar relativamente à ação cautelar, ação civil pública e ação popular, continuam em vigor as disposições do art. 4º e §§ da Lei n. 8.437/1992⁸⁹, com as modificações introduzidas pela Medida Provisória n. 2.180-35:

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.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

§ 2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2,180-35, de 2001](#))

§ 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2,180-35, de 2001](#))

§ 4º Se do julgamento do agravo de que trata o § 3º resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário. ([Incluído pela Medida Provisória nº 2,180-35, de 2001](#))

⁸⁸ BRASIL. *Lei 8.038, de 28 maio de 1990*. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8038.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

⁸⁹ BRASIL. *Lei 8.437, de 30 de junho de 1992*. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8437.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

§ 5º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 4º, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 7º O Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 8º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#).⁹⁰

Com esse regramento legal, possível classificar, na linha do pensamento de Marcelo Abelha Rodrigues⁹¹, em dois os regimes jurídicos da suspensão de liminar ou suspensão de segurança, ao entendimento de que nem todas as regras do pedido de suspensão em mandado de segurança são aplicáveis às demais ações em que o Poder Público tenha contra si “uma tutela mandamental (tutela antecipada, específica, cautelar etc.)”. Assim, enumera Marcelo Abelha Rodrigues:

1) Regras da suspensão de segurança em sede de mandado de segurança que se bipartem em: 1.1) regras para o incidente processual iniciado para suspender a eficácia de uma liminar ou sentença em primeiro grau de jurisdição que são reguladas pelo art. 15 da Lei 12.016 (que revogou o art. 4º da Lei 4.348/1964, modificado sensivelmente pela MP 2.180-35); 1.2. regras para o incidente processual destinado a suspender decisão (liminar ou acórdão) proferida em única ou última instância pelos tribunais regionais ou do Estados e Distrito Federal, que são regulados pelo art. 25 da Lei 8.038/1990.

2) Regras da suspensão de segurança nos demais casos (ação civil pública, tutela antecipada, tutela específica, medida cautelar, ação popular) que são regulados pelo art. 4º da Lei 8.437/1992, que por sua vez foi modificado sensivelmente pela MP 2.180-35.⁹²

⁹⁰ BRASIL. *Lei 8.437, de 30 de junho de 1992*. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8437.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

⁹¹ RODRIGUES, 2010, p. 97.

⁹² Ibid., p. 97.

Há, portanto, um regramento específico para a suspensão de decisões em ações de mandado de segurança.

O pedido de suspensão de liminar pode ser dirigido ao presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal contra decisão de juiz de primeiro grau de jurisdição (art. 15, *caput*, parte final, da Lei n. 12.016/2009) ou endereçada ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal contra decisão proferida em mandado de segurança de competência originária do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal ou de acórdão proferido em apelação ou remessa necessária em mandado de segurança (art. 25 e §§ da Lei n. 8.038/1990).

Da decisão que nega o pedido de suspensão ou da decisão que dá provimento a agravo interposto contra a decisão do presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal que antes concedera a suspensão, cabe, ainda, pedido de suspensão ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal (art. 15, §1º, da Lei n. 12.106/2009). Marcelo Abelha Rodrigues afirma a natureza recursal desse segundo pedido de suspensão de liminar:

[...] Aqui tal instituto tem natureza recursal, melhor dizendo, *de recurso no incidente de suspensão de segurança* que foi iniciado com o pedido de suspensão de liminar ou da sentença, desfigurando-se, portanto, da figura genuína, ora inserta no art. 15 da lei 12.016/2009, tendo em vista que a finalidade da “suspensão da suspensão” é fazer com que o presidente do STJ ou do STF reexamine a decisão do presidente do TJ/TRF, num típico caso de órgão *ad quem* reexaminando decisão proferida por órgão *a quo*. Sendo a figura “inventada” um recurso dentro do incidente processual de suspensão de segurança [...] ⁹³

Ademais, entende Marcelo Abelha Rodrigues⁹⁴ que esse novo pedido de suspensão padece de inconstitucionalidade, tanto formal quanto material, formal “por prever hipótese recursal para os órgãos de cúpula fora do que foi previsto na CF/1988, e material porque fere de morte o princípio do contraditório e da ampla defesa ao criar recurso para apenas uma das partes”.

Cabe, ainda, o pedido de suspensão ao presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal do acórdão que, em agravo de instrumento, confirma a decisão liminar concedida em 1º grau de jurisdição, nos

⁹³ RODRIGUES, 2010, p. 100 e 101.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 101.

termos do art. 15, §2º, da Lei n. 12.016/2009, embora cabíveis, em tese, o recurso especial e o recurso extraordinário.

Também na previsão legal da suspensão de segurança está a possibilidade de que uma única decisão atinja várias liminares, tidas como de objeto idêntico, consoante a previsão do art. 15, §5º, da Lei n. 12.016/2009.

Embora encontre o pedido de suspensão de liminar nas demais ações, em especial, na ação civil pública, previsão no art. 4º da Lei n. 8.437/1992⁹⁵, identifica-se, de modo geral, com o pedido de suspensão em mandado de segurança, pois claros os pontos em comum nos dois sistemas jurídicos de suspensão, especialmente no que resta disciplinado pelos §§ 2º ao 5º do art. 15 da Lei 12.016/2009 e pelos §§5º a 8º do art. 4º da Lei 8.437/1992. Diz Marcelo Abelha Rodrigues:

É regulada pelo art. 4º da Lei 8.437/1992, com profundas alterações trazidas MP 2.180-35/2001 [...] os §§ 2º ao 5º do art. 15 da Lei 12.016/2009 possuem a mesma redação das disposições dos §§5º a 8º do art. 4º da Lei 8.437/1992. Portanto, excluem-se apenas os §§1º ao 4º e o §9º do art. 4º daquela Lei. [...] ⁹⁶

Acerca do pedido de suspensão em ação civil pública, diante das disposições do §1º do art. 4º da Lei n. 8.437/92, afirma, ainda, Marcelo Abelha Rodrigues:

A intenção do legislador de incluir a suspensão da eficácia da sentença em ação popular e ação civil pública não foi outra senão a de conferir esta arma processual ao Poder Público em tais modalidades de demandas, porque sabia que não seria raro que tal ente público estivesse ocupando o polo passivo nestes casos. [...]

É de dizer ainda que o dispositivo fala na possibilidade de aplicar a medida suspensiva prevista no caput para paralisar a eficácia da sentença prolatada em processos de ação popular e na ação civil pública (art. 4º, §1º da Lei 8.437/92). O texto é claro ao restringir a hipótese para os casos de “sentença”, ou seja, para suspender os efeitos da sentença, e não propriamente de liminares ou acórdãos proferidos nestas demandas. Tal restrição não causa nenhum problema ao Poder Público quando pretender suspender a eficácia de liminar em ação civil pública porque há disposição expressa no art. 12, §1º, da Lei 7.347/1985 que permite sua utilização. [...] ⁹⁷

Cabível, pois, o pedido de suspensão em ação civil pública, tanto em face de liminar ou de tutela antecipada quanto de sentença ou acórdão não transitados

⁹⁵ A Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997, prevê a aplicação à tutela antecipada do disposto nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei 8.437, de 30 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

⁹⁶ RODRIGUES, 2010, p. 109.

⁹⁷ Ibid., p. 111 e 112.

em julgado. Quanto ao cabimento do Pedido de Suspensão em face de acórdão em ação civil pública, entende Marcelo Abelha Rodrigues⁹⁸ que há elementos suficientes no §1º do art. 4º da Lei n. 8.437/92 que permitem concluir pelo seu cabimento.

Ponto, ainda, de relevo, em se tratando de suspensão de liminar em ação civil pública, é o “pedido de suspensão da não-suspensão”, como denomina Cassio Scarpinella Bueno⁹⁹ a modalidade de suspensão prevista no §4º do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, quando, após o fracasso de um pedido de suspensão perante o Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal, possível seja formulado um novo pedido de suspensão perante o Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. Nessa modalidade, entendem Marcelo Abelha Rodrigues¹⁰⁰ e Cassio Scarpinella Bueno¹⁰¹ que a suspensão de segurança tem natureza recursal. Diz Cassio Scarpinella Bueno:

[...] Quero crer que esse nome é o que retrata da forma mais fiel possível o instituto, e o único que tem o condão de revelar, cruamente, seu real intuito, sua finalidade. “Suspende” o que não foi suspenso. Por sua vez, suspender a não-suspensão significa, clara e inequivocamente, conceder o pedido, suspender o que deveria ter sido suspenso desde logo mas não foi.

[...]

Basta lê-lo para que se verifique, de imediato, que a intenção desse §4º do art. 4º da Lei n. 8.437/92 foi estabelecer a possibilidade da formação de um novo pedido de suspensão (da liminar ou de sentença proferida contra o Poder Público) naqueles casos em que tal pedido tenha sido *negado* perante o Presidente de Tribunal Estadual ou Regional Federal.

[...] ¹⁰²

Embora o pedido de suspensão possa ser renovado, ou seja, “pedido de suspensão da não-suspensão” para que seja obtida a suspensão indeferida pelo presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal, o contrário não se faz possível, ou seja, não se tem como levar às instâncias extraordinárias¹⁰³ impugnação em face do deferimento do pedido de suspensão, limitado o campo

⁹⁸ RODRIGUES, op. cit., p. 113.

⁹⁹ BUENO, 2008, p. 37.

¹⁰⁰ RODRIGUES, 2010, p. 115.

¹⁰¹ BUENO, 2008, p. 47 e 105.

¹⁰² Ibid, p. 37.

¹⁰³ Registre-se a possibilidade de a regra ser excepcionada, ocasionalmente. V. STJ. AgRg no Recurso Especial n. 1.284.520-GO (2011/0229809-9). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1112479&num_registro=201102298090&data=20130308&formato=PDF>. Acesso em: 26 set. 2014.

recursal ao agravo regimental ou aos embargos de declaração no âmbito do próprio Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal onde concedida a medida.

O tratamento legal diferenciado, claramente dispensado ao postulante da suspensão, expressa uma de suas facetas, incompatível com a ideia da paridade de armas no âmbito processual, elemento essencial à definição e existência real do regime democrático, em espelho aos princípios que regem o processo. A essa característica do pedido de suspensão, somam-se outras, também peculiares, das quais se destacam a competência, legitimidade, objeto e objetivo, tornando o pedido de suspensão instrumento único, extremamente agressivo e de repercussão profunda no âmbito das ações civis públicas, a despeito dos bens e direitos por elas protegidos e tutelados, de relevante repercussão social, as quais têm a índole de corrigir os abusos advindos da Administração, corporificados na ação do Estado, em detrimento de direitos que transcendem a ideia de individualidade ou de grupo, ou, ainda, de administrados.

A competência para o pedido de suspensão em ação civil pública, consoante o art. 4º da Lei n. 8.437/1992¹⁰⁴, é do presidente do tribunal a que couber o conhecimento do recurso cabível da decisão que se pretender ter a eficácia suspensa.

Afirma Caio Cesar Rocha¹⁰⁵ que uma das características do pedido de suspensão é a competência exclusiva do presidente do tribunal respectivo para processá-lo e julgá-lo, dizendo que essa “regra é estabelecida em todas as formas de manifestação do pedido de suspensão”.

Será competente, portanto, para o pedido de suspensão o presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal se se pretender suspender decisão concessiva de liminar ou de antecipação de tutela proferida por juiz de primeiro grau ou, ainda, se se pretender suspender os efeitos de sentença não transitada em julgado. Se o pedido de suspensão for dirigido contra acórdão, a competência é do Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. Esclarece Marcelo Abelha Rodrigues:

¹⁰⁴ BRASIL. *Lei 8.437, de 30 de junho de 1992*. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8437.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

¹⁰⁵ ROCHA, 2012, p. 119.

Ainda, para aqueles que admitem o cabimento do pedido de suspensão de segurança de acórdão (no agravo que foi julgado improcedente, na apelação e remessa necessária do Poder Público que não anulam e nem reformam a sentença proferida contra o Poder Público que julgou procedente a demanda do autor, e no acórdão do plenário ou órgão especial do tribunal que mantém ou reforma a decisão do presidente em desfavor do Poder Público) proferido em ação popular e ação civil pública ajuizados contra o Poder Público, tem-se que o pedido de suspensão de segurança será endereçado ao Presidente do STJ e ou STF.¹⁰⁶

Quanto aos legitimados, consoante o art. 15, *caput*, da Lei n. 12.106/2009¹⁰⁷, o art. 4º, *caput*, da Lei n. 8.437/1992¹⁰⁸ e o art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990¹⁰⁹, podem formular pedido de suspensão o Ministério Público e as pessoas jurídicas de direito público interessadas, no que incluídas as pessoas jurídicas de direito privado que exerçam atividades de interesse público, exemplificando Caio Cesar Rocha¹¹⁰ com as concessionárias de serviço público, desde que a medida esteja relacionada com a sua área de atuação, como ressalta Marcelo Abelha Rodrigues¹¹¹, que também observa terem legitimidade entes despersonalizados, sem personalidade jurídica, mas como personalidade judiciária, como as Câmaras Municipais. Eduardo Arruda Alvim alerta que a legitimação para o pedido de suspensão pode ser mais ampla do que parece à primeira vista:

Sempre que houver em pauta interesse público, há legitimação para interposição do pedido de suspensão. Corrobora esse entendimento o fato de que é grande o número de empresas públicas, ou sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, e, nesse caso, não há porquê não lhes estender a legitimidade para pedir a suspensão [...].¹¹²

Na hipótese de pedido de suspensão em ação civil pública, está expresso no texto do art. 4º da Lei n. 8.437/1992 que poderá ser deferido em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, naquelas hipóteses de risco de grave lesão.

¹⁰⁶ RODRIGUES, 2010, p. 131.

¹⁰⁷ BRASIL. *Lei 12.016, de 7 agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm> Acesso em: 22 abr. 2014.

¹⁰⁸ BRASIL. *Lei 8.437, de 30 de junho de 1992*. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8437.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

¹⁰⁹ BRASIL. *Lei 8.038, de 28 maio de 1990*. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8038.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

¹¹⁰ ROCHA, 2012, p. 171.

¹¹¹ RODRIGUES, 2010, p. 137 e 139.

¹¹² ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão de Segurança. *Revista Forense*, vol. 413, ano 107, p. 120-136, jan.-jun. 2011.

Na alegação de risco de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a ensejar o cabimento do pedido de suspensão, o que apresenta maior dificuldade de delimitação conceitual e, portanto, que permite maior largueza de alcance, é a alegação de risco de lesão à ordem pública, pois comporta qualquer questão que se afaste do interesse meramente particular. José Anacleto Abduch Santos¹¹³ observa que a aferição da existência de grave lesão à ordem pública a justificar a suspensão deve se orientar pelos princípios constitucionais, dos quais destaca o da supremacia do interesse público, da proporcionalidade e da razoabilidade, sob entendimento de que deve ocorrer um juízo de ponderação axiológica entre o proveito do beneficiário da decisão judicial e a redução do proveito coletivo que poderá advir da alegada lesão à ordem pública, ao que conclui:

[...] Haverá lesão grave à ordem pública quando os efeitos da sentença ou da medida liminar provocarem diminuição significativa do proveito coletivo advindo de bens e valores jurídicos públicos, ou, quando provocarem interrupção do gozo de prerrogativa ou direito pertencente à coletividade emanado por tais bens e valores.

Marcelo Abelha Rodrigues¹¹⁴ afirma que é “a prova concreta do risco de grave lesão que fará com que o instituto da suspensão de segurança tenha legitimidade para ocupar uma nobre função de proteger os interesses coletivos”, embora anote que a expressão “grave lesão ao interesse público”, no que incluída a economia, segurança, saúde e ordem pública, encerra conceito jurídico indeterminado, o que possibilita mobilidade ao julgador para preenchê-lo de acordo com o caso concreto.

Daí pertinente a assertiva de Elton Venturi:

A flexibilização e a ampliação do conceito de ordem pública afiguram-se perniciosas na medida em que justificam, aparentemente, uma menor ou relativa mensuração da gravidade da consequência da ordem judicial que se deseja sustar sobre a atividade administrativa estatal.¹¹⁵

Ao delimitar o objetivo do pedido de suspensão, Marcelo Abelha Rodrigues¹¹⁶ afirma que todos “os textos legais que cuidam do tema são claros

¹¹³ SANTOS, José Anacleto Abduch. A Lesão à Ordem Pública como Fundamento de Suspensão dos Efeitos de Medida Liminar e de Sentença. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, ano 2. n. 7, p. 201-209, out.-dez. 2004.

¹¹⁴ RODRIGUES, 2010, p. 173 e 175.

¹¹⁵ VENTURI, 2010, p. 141.

¹¹⁶ RODRIGUES, 2010, p. 155.

quando mencionam que o instituto em estudo tem por objeto a suspensão de execução de pronunciamento, cuja razão e motivo para tal é o de evitar a grave lesão ao interesse público”. Daí a que não importaria o acerto ou desacerto da decisão, sua juridicidade ou antijuridicidade:

As razões que justificam o pedido de suspensão de execução de pronunciamento judicial não se associam à juridicidade ou antijuridicidade da decisão prolatada, isto é, não são consequência de uma suposta legalidade ou ilegalidade do pronunciamento cuja eficácia se pretende suspender. Bem pelo contrário, as razões e motivos da suspensão são para evitar grave lesão à ordem, à saúde e à economia pública, independentemente do acerto ou desacerto da decisão que terá sua eficácia suspensa. A licitude ou ilicitude da decisão deverão ser atacadas pela via própria recursal que terá o condão, pois, de apreciar as razões jurídicas da decisão, para só então reformá-la ou cassá-la.¹¹⁷

João Victor Lima¹¹⁸ afirma que na suspensão de liminar não se tem um questionamento meritório da decisão que se pretende suspender, “sendo necessária tão somente a demonstração da incapacidade daquela pessoa jurídica de direito público de cumprir a referida decisão sem trazer danos para a sua sustentabilidade e conseqüentemente para a coletividade”, ao entendimento de ter sido o pedido de suspensão instituído para a preservação da sustentabilidade e da governabilidade dos entes constituintes da Fazenda Pública e que, embora os argumentos da Fazenda Pública tenham que ter um mínimo de plausibilidade, está a suspensão impregnada de conceitos políticos e não somente jurídicos:

O que mais se exige neste instituto é a demonstração política da impossibilidade de cumprimento por parte da Fazenda Pública da liminar anteriormente concedida em desfavor dela, não sendo de todo relevantes os fundamentos jurídicos meritórios alegados para tal.

Trata-se de uma ingerência política dentro do mundo jurídico com o intuito de favorecer os entes jurídicos “mais importantes” para a sociedade civil como um todo, quais seja, os entes que compõem a Fazenda Pública.¹¹⁹

Resta evidente, pois, que é a proteção ao interesse público o objetivo do pedido de suspensão, cujo objeto é a suspensão de decisão judicial sob essa alegação de que há interesse público a ser protegido.

Marcelo Abelho Rodrigues¹²⁰ observa que os dispositivos que tratam do cabimento do pedido de suspensão não deixam dúvidas da prevalência do interesse

¹¹⁷ RODRIGUES, 2010, p. 158 e 159.

¹¹⁸ LIMA, 2012, p. 142 e 144.

¹¹⁹ Ibid., p. 145.

¹²⁰ RODRIGUES, op. cit., p. 175-177.

público sobre o interesse privado e que, a despeito dessa supremacia constituir a *ratio essendi* do pedido de suspensão, poderá ocorrer choque de valores quando a medida a ser por ele atingida estiver na defesa de direitos coletivos e difusos, o que comumente ocorre quando se pretende suspender decisão em ação civil pública, ao que entende deva o Presidente do Tribunal exercer “um juízo de ponderação e razoabilidade que permitam identificar onde se encontra, naquele caso concreto, o interesse público”, lembrando, ainda, que o interesse a ser sempre defendido é o interesse público primário.

Não se pode conceber, pois, que, ao apreciar pedido de suspensão, o presidente do tribunal, como juiz, não perquirira os valores a serem protegidos pela medida liminar ou tutela antecipada deferida, sentença ou acórdão em ação civil pública, e aqueles alegados na suspensão, ainda que sob a veste de interesse público, sob pena de o pedido de suspensão espelhar a sua real faceta, antagônica a um Estado de Direito, revelando-se adequado instrumento dos regimes ditatoriais. Nesse ponto, Eduardo Arruda Alvim alerta:

A opinião absolutamente preponderante é a de que, ao conceder a suspensão da liminar/sentença, o presidente do tribunal *ad quem* não analisa o mérito do mandado de segurança, mas apenas avalia se estão presentes os motivos políticos ensejadores do pedido de suspensão elencados no atual art. 15 da Lei n. 12.016/09.

[...]

Daí porque, para que se obtenha a suspensão de liminar ou da sentença, é mister que se faça presente o interesse público, ao qual o legislador, como não poderia deixar de ser, outorgou excepcional importância.

O que não nos afigura correto, no entanto, é bastar, para caracterizar esse interesse público, que se demonstre haver perigo de “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Temos para nós que o que é ou não interesse público deve ser pautado, antes de mais nada, por um critério maior, genérico e intransponível, que é a submissão à lei. A suspensão da liminar ou da sentença, em nosso entender, dever ser compreendida como um instrumento a mais de que dispõe a pessoa jurídica de direito público (mas não apenas esta, conforme exposta acima), desde que estejam presentes os motivos políticos elencados no art. 15 da Lei n. 12.016/09, e (cumulativamente, portanto), contanto que a decisão se apresente como potencialmente ilegal (em sentido amplo), do que decorrer que essa suspensão deve ser entendida, em última análise, como sendo impregnada de uma forte dose de cautelaridade.

Isto é, o tribunal, por exemplo, não deve, segundo entendemos, suspender a liminar apenas porque estejam presentes os motivos políticos do art. 15 da Lei n. 12.016/09. Faz-se mister, também, que a decisão se apresente como potencialmente ilegal. Há, porém, alguns importantes precedentes do STF, no sentido de que na suspensão de liminar/sentença deve-se também aferir a legalidade da decisão objeto do pedido de suspensão, ao lado da verificação dos demais requisitos estampados no art. 15, da Lei n. 12.016/09, que se afiguram inteiramente corretos.

[...]

Mas, o tribunal, ao conceder o pedido de suspensão, deverá levar em consideração a (alegada) ilegalidade do ato impugnado. Vale dizer, cumpre ao tribunal, além de apreciar o pedido de suspensão, detectar a plausibilidade do direito de reforma da decisão, apreciando as razões invocadas quer no agravo quer na apelação interpostos, conforme se trate de decisão liminar ou de sentença, respectivamente. Essa, segundo entendemos, é a única interpretação aceitável de referido dispositivo, compatibilizando-o com a Constituição Federal.¹²¹

E é nesse ponto, na avaliação do que pode justificar a suspensão de uma decisão proferida dentro de um processo judicial, em que respeitados os princípios constitucionais, que se faz o grande risco de se permitir que em um pedido de suspensão, sem as garantias do devido processo legal, sejam sustados os efeitos de decisão liminar, tutela antecipada, sentença ou acórdão (estes dois últimos, desde que não transitados em julgado), pois, tanto a Lei n. 12.016/2009 quanto a Lei n. 8.437/1992 e, ainda, a Lei n. 8.038/1990, estabelecem como requisito para a suspensão que se demonstre o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, de modo a resguardar o interesse público a ser demonstrado.

Se a decisão cautelar ou de tutela antecipada ou, ainda, se a sentença ou o acórdão são proferidos em observância aos princípios constitucionais que regem o processo, diante de toda a estrutura recursal prevista no ordenamento processual brasileiro, a figura do pedido de suspensão revela-se descabida ou, ao menos, de cabimento em hipóteses raríssimas em que a via recursal não possa alcançar de modo imediato e eficiente a proteção de bem maior ou de valoração superior àquele defendido na ação e objeto da decisão que se pretende suspender.

Afastam-se, ou se limitam, na suspensão, os princípios constitucionais do processo, pois não há, no pedido de suspensão, justo processo, além de sumariamente atingir e suprimir os efeitos de decisão judicial proferida em um processo em que buscadas as paritárias condições de ação e de defesa.

¹²¹ ALVIM, 2011, p. 122-125.

4 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O PEDIDO DE SUSPENSÃO: A CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NA REGIÃO NORTE.

A construção de hidrelétricas no Brasil e a questão ambiental têm ensejado inúmeras ações civis públicas, com tutelas de urgência, em que tem restado claro o uso repetitivo de pedidos de suspensão.

A construção da Hidrelétrica de Belo Monte está inserida nesse contexto e, embora longe de um consenso, evidente que uma obra de tão grande porte não se realiza sem que seja extremamente afetado o meio ambiente, ao que se conjugam pressões políticas e econômicas, com ênfase na questão energética do país, como se Belo Monte fosse solução inarredável¹²².

Destaca-se estudo sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu¹²³, a demonstrar que a discussão não pode ser encerrada simplesmente porque o governo brasileiro propaga seus “esforços para tornar a UHE Belo Monte um exemplo de empreendimento que atua positivamente no desenvolvimento do país”¹²⁴.

O questionado Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte propiciou a elaboração de painel por especializadas, em que analisadas: 1) omissão e falhas na análise de situações e dados sociais, econômicos e culturais; 2) povos indígenas e direitos violados; 3) riscos excessivos

¹²² BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Belo Monte: os problemas do projeto e a atuação do MPF*. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

¹²³ SEVÁ FILHO, A Oswaldo (Org.). *Tenotã-Mõ: Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*, IRN, 2005. Disponível em: <http://www.fem.unicamp.br/~seva/Tenota-Mo_caps1a3_pag92.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2014.

¹²⁴ Sobre o lançamento de pacote de ações para o desenvolvimento sustentável do Xingu: BRASIL. Presidência da República. *Governo federal lança pacote de ações para desenvolvimento sustentável do Xingu*. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/belo-monte/>>. Acesso em 16 set. 2014.

envolvendo saúde, educação e segurança; 4) graves problemas relativamente ao Hidrograma da Volta Grande do Xingu e o aumento dos níveis de água em Altamira; 5) viabilidade técnica e econômica não demonstradas; 6) riscos e omissões sobre a fauna aquática; e 7) ameaças à biodiversidade¹²⁵.

A despeito da construção de políticas públicas com a propalada necessidade de Belo Monte, diante, especialmente, dos alardeados problemas energéticos do país, cuja construção foi divulgada como orçada em R\$ 28,9 bilhões e a participação do empreendedor do projeto da UHE Belo Monte com investimento de R\$ 500 milhões no PDRS (Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável) do Xingu¹²⁶, não se pode olvidar que a compreensão da questão Belo Monte¹²⁷ demanda o seu exame também sob perspectivas que ultrapassam as repercussões ambientais do empreendimento, do que se destacam as questões indígena, de patrimônio público, de saúde e de segurança públicas, todas com base constitucional, consoante as disposições dos arts. 37, XXI e § 4º, 144, 196, 225, 231, *caput* e §3º, e 232 da CF, e expressando direitos fundamentais.

O Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República no Estado do Pará, até março de 2014, já havia proposto 18 Ações Cíveis Públicas, 2 Ações por Ato de Improbidade Administrativa e 1 Ação Cautelar Inominada acerca da Hidrelétrica de Belo Monte¹²⁸, a seguir relacionadas:

1. 2001.39.00.005867-6 (5850-73.2001.4.01.3900). Ação Civil Pública: licenciamento conduzido por órgão incompetente; ausência de licitação para contratação de EIA-RIMA;

¹²⁵ SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Mora (Org). *Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

¹²⁶ Sobre investimento do Brasil na expansão de geração e transmissão de energia e sobre o lançamento de pacote de ações para o desenvolvimento sustentável do Xingu: BRASIL. Presidência da República. *Brasil investe na expansão de geração e transmissão de energia*. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/belo-monte/>>. Acesso em: 16 set. 2014.

¹²⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Projeto Belo Monte: entenda a polêmica*. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica_atualiz-nov2011.pdf/view?searchterm=Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica_atualiz-nov2011.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2014.

¹²⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Tabela de Acompanhamento*. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/Tabela_de_acompanhamento_atualizada_Mar_2_014_adendo_junho_2014.pdf/>. Acesso em: 1º jul. 2014.

2. 2006.39.03.000711-8 (709-88.2006.4.01.3903). Ação Civil Pública: ilegalidade do Decreto legislativo nº 788/2005; ausência de consulta aos indígenas;
3. 2007.39.03.000283-9 (283-42.2007.4.01.3903). Ação Civil Pública: EIA-RIMA em confecção sem termo de referência;
4. 2008.39.03.000071-9 (0003843-98.2007.4.01.3900). Ação Civil Pública: convênio entre a Eletrobrás e empreiteiras para confecção de EIA-RIMA sem licitação e com cláusula de confidencialidade irregular;
5. 2008.39.03.000218-1 (218-13.2008.4.01.3903). Ação de Improbidade Administrativa: convênio entre a Eletrobrás e empreiteiras para confecção de EIA-RIMA sem licitação e com cláusula de confidencialidade irregular;
6. 2009.39.03.000326-2 (25779-77.2010.4.01.3900). Ação Civil Pública: ausência de avaliação ambiental integrada; nulidade do inventário hidrelétrico; nulidade do registro de viabilidade da UHE Belo Monte; nulidade do aceite do EIA-RIMA por incompleto;
7. 2009.39.03.000363-2 (0000363-35.2009.4.01.3903). Ação de Improbidade Administrativa: aceite ilegal de EIA-RIMA; violação dos princípios da participação popular, da publicidade, da razoabilidade, da finalidade, da motivação, da legalidade, ofensa à probidade administrativa;
8. 2009.39.03.000575-6 (26161-70.2010.4.01.3900). Ação Civil Pública: violação do direito de informação e participação; metodologia de audiências públicas falha; estudos ambientais incompletos; número de audiências insuficiente para atender os atingidos; nulidade de audiências por violação das funções institucionais do Ministério Público;
9. 25999-75.2010.4.01.3900. Ação Civil Pública: não consideração das audiências públicas na análise do EIA-RIMA; carência do diagnóstico do EIA-RIMA; postergação ilegal do prognóstico de qualidade da água; descumprimento da Resolução CONAMA n. 01/1986; inconsistência entre vazão real e potência instalada; necessidade de nova declaração de disponibilidade de recurso hídrico;
10. 25997-08.2010.4.01.3900. Ação Civil Pública: falta de regulamentação do art. 176 da CF (aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas);

11. 968-19.2011.4.01.3900. Ação Civil Pública: emissão de Licença de Instalação Parcial sem o cumprimento de 40 condicionantes da Licença Prévia; Licença concedida pelo Presidente do IBAMA contra Parecer Técnico do próprio órgão e contra recomendações do MPF; ações antecipatórias postergadas;

12. 18026-35.2011.4.01.3900. Ação Civil Pública: emissão de Licença de Instalação Definitiva sem o cumprimento das condicionantes da Licença Prévia; Licença concedida pelo Presidente do IBAMA contra Parecer Técnico do próprio órgão; informações falsas do empreendedor sobre as condicionantes; recomendações do MPF ignoradas; falta de rigor do órgão licenciador com o empreendedor;

13. 0028944-98.2011.4.01.3900. Ação Civil Pública: impactos irreversíveis sobre o Ecossistema da Volta Grande do Xingu (VGX); morte iminente do ecossistema; risco de remoção dos Índios Arara e Juruna e demais moradores da VGX; vedação constitucional de remoção; violação dos direitos das futuras gerações; o direito da natureza; a Volta Grande do Xingu como sujeito de direito;

14. 0001618-57.2011.4.01.3903. Ação Civil Pública: descumprimento de condicionante da Licença de Instalação de Belo Monte; incertezas para os atingidos; não apresentação do cadastro socioeconômico identificando as pessoas a serem removidas; violação do direito de informação; ausência de publicidade e transparência; obrigação de apresentar o cadastro socioeconômico dos atingidos por Belo Monte; violação de domicílios dos atingidos nas áreas rurais; direito à regularização fundiária;

15. 0020224-11.2012.4.01.3900. Ação Cautelar Inominada: 40% das condicionantes não cumpridas segundo relatório do órgão licenciador; auto de infração por informação falsa do empreendedor ao licenciador; descumprimento das condicionantes indígenas; descumprimento da condicionante do saneamento;

16. 0002708-66.2012.4.01.3903. Ação Civil Pública: erro na medição da cota 100, abaixo da qual haverá alagamento na área urbana de Altamira; ausência de cadastro dos atingidos pelo alagamento na cidade; insegurança para os atingidos;

17. 0000328-36.2013.4.01.3903. Ação Civil Pública: condições estabelecidas para a viabilidade do empreendimento não atendidas pelo empreendedor; violação da Licença Ambiental; cronograma das obras de saneamento básico descumprido; descompasso entre as obras da usina e as obras de mitigação e compensação

exigidas pelo órgão licenciador; falta de rigor do órgão licenciador com o empreendedor;

18. 655-78.2013.4.01.3903. Ação Civil Pública: condições estabelecidas para a viabilidade do empreendimento não atendidas pelo empreendedor; violação da Licença Ambiental; recusa do empreendedor em cumprir condicionante de proteção territorial das terras indígenas afetadas; indígenas lançados à zona limítrofe de um etnocídio;

19. 1655.16.2013.4.01.3903. Ação Civil Pública: condições estabelecidas para a viabilidade do empreendimento não atendidas pelo empreendedor; violação da Licença Ambiental; recusa do empreendedor em cumprir condicionante de aquisição de terras para os Índios Juruna da Aldeia Boa Vista; danos graves, desagregação e risco à sobrevivência da comunidade’;

20. 0025799-63.2013.4.01.3900. Ação Civil Pública: impacto sobre os Índios Xikrin, moradores do Rio Bacajá; insuficiência da análise de impactos no EIA-RIMA; estudos complementares atrasados e insuficientes; não previsão de impactos e compensações para a população indígena na área de influência direta do empreendimento Belo Monte;

21. 0002464-06.2013.4.01.3903. Ação Civil Pública: reassentamento de atingidos por Belo Monte na área urbana de Altamira; irregularidades nas obras; ausência de transparência e debate com os atingidos; modificação nos projetos anunciados, reduzindo as opções das famílias atingidas; desconformidade das construções com o Código de Obras de Altamira.¹²⁹

A construção de Belo Monte encerra questões levadas ao Poder Judiciário que demandam ampla produção de provas, no contexto do devido processo legal e na presença do contraditório, em que o Ministério Público Federal, nas ações civis públicas indicadas, defende direito difuso, consoante o que prevê a Constituição Federal em seu art. 129.

¹²⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Tabela de Acompanhamento*. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/Tabela_de_acompanhamento_atualizada_Mar_2_014_adendo_junho_2014.pdf/>. Acesso em: 1º jul. 2014.

O êxito ou não das teses defendidas em cada ação civil pública tem estrita ligação com a comprovação do direito defendido e os riscos a ele impingidos pelo empreendimento.

Contudo, ainda que restem evidentes em uma ação civil pública os riscos ao meio ambiente, a tutela de urgência deferida está sujeita a ser suspensa em pedido de suspensão de liminar, sob alegação de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sem que os riscos ao meio ambiente sejam sequer considerados, estabelecendo-se uma discussão alheia ao processo e ao respectivo recurso, se interposto.

Desse modo, uma decisão proferida em uma ação civil pública sob o arcabouço dos princípios constitucionais que regem o processo pode ter seus efeitos sustados pelo deferimento de um pedido de suspensão, o qual, por sua vez, permanece alheio às garantias do devido processo legal, exigindo-se como requisito a alegação de risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, de modo a resguardar interesse público, não poucas vezes confundido com interesse patrimonial da entidade pública requerente.

Isso significa dizer que a decisão cautelar ou de tutela antecipada ou, ainda, sentença ou acórdão em ação civil pública, que evite o prosseguimento de obra danosa ao meio ambiente, e proferido sob o manto do contraditório, da ampla defesa, da paridade de armas, enfim, sob o escopo do atendimento dos princípios constitucionais que regem o processo, e a despeito de toda a estrutura recursal prevista no ordenamento processual brasileiro para esse fim, poderá ser objeto de deferimento de pedido de suspensão, de tal modo que as etapas de construção e as obras terão continuidade enquanto não ocorrer o trânsito em julgado da ação civil pública, quando, então, nada ou pouco poderá ser feito, diante do avançado estágio ou término das obras do empreendimento em relação a dano ao meio ambiente já consumado.

Dentre as ações civis públicas que envolvem a construção de Belo Monte, a segunda, na ordem cronológica das que foram propostas pelo Ministério Público Federal no Estado do Pará, a Ação Civil Pública n. 2006.39.03.000711-8¹³⁰, foi

¹³⁰BRASIL. Justiça Federal. Vara Única de Altamira. *Ação Civil Pública n. 2006.39.03.000711-8/PA*. Disponível em:

objeto de Pedido de Suspensão no Supremo Tribunal Federal, na SL n. 125/PA¹³¹, em que a União, com fundamento nos arts. 25 da Lei n. 8.038/90, 4º da Lei n. 8.437/92 e 267 do RISTF, requereu a suspensão de execução de decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA¹³², em curso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, sustava, em parte, os efeitos da decisão que revogara a liminar antes concedida naquela ação civil pública, proposta pelo Ministério Público Federal perante a Vara de Altamira/PA.

Inicialmente, em decisão monocrática de 24 de maio de 2006, a relatora, Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, deu efeito suspensivo ao recurso de Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA¹³³, de cujo teor se destaca:

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão proferida pelo Juízo Federal da Vara Única da Subseção Judiciária de Altamira/PA que revogou anterior decisão concessiva de liminar que determinara a suspensão de qualquer procedimento empreendido pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e pelas CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A – ELETRONORTE relativo ao processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte.

[...]

Sustenta a agravante, em síntese, a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 788/2005, do Congresso Nacional, que autorizou a implantação do Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte, por desprezitar aos preceitos fundamentais descritos nos artigos 170, VI e 231, § 3º, da Constituição Federal; por afrontar o processo legislativo, pois se modificou o projeto no Senado Federal e não se determinou a sua remessa à Câmara dos Deputados, para deliberação; e pela ausência de lei complementar que disponha sobre a forma de exploração de recursos hídricos em área indígena.

Argumenta que embora o Decreto Legislativo tenha sido editado para o cumprimento das decisões judiciais proferidas na pregressa ação civil pública, não se afigura juridicamente possível que a consulta às comunidades indígenas seja postergada para momento posterior à edição da norma legislativa, o que se afigura contrário ao artigo 6º da Convenção

<<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200639030007118&secao=ATM>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹³¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL n. 125. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2400547>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹³²BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200601000177368&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹³³BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200601000177368&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

nº 169, sobre povos indígenas e tribais, a qual foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 142/2002.

Alega que as audiências públicas têm por finalidade instruir o processo legislativo e subsidiar os parlamentares para o adequado de suas funções institucionais e são sempre anteriores ao 'processo decisório', amplamente realizadas pelo Congresso Nacional. Assim, afirma que ausência de audiências públicas com as comunidades indígenas, previamente à edição do Decreto Legislativo nº 788/2005, malferiu o artigo 3º, III, da Constituição Federal, que estabelece a promoção do bem de todos sem qualquer espécie de discriminação.

Ressalta os impactos ambientais a serem suportados pelas populações indígenas, em especial a etnia Juruna, da Terra Indígena Paquiçamba, em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte, sobretudo pela mudança do regime de vazões, com a diminuição do curso d'água após o represamento.

Aponta a ausência de lei complementar que disponha sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em área indígena, como exige o artigo 231, § 6º, da Constituição Federal.

Tece considerações sobre as questões ambiental e indígena que norteiam a implantação da UHE Belo Monte.

Aduz que a própria CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A – ELETRONORTE afirma que já foram despendidos em torno de R\$ 52.000.000,00 com estudos de viabilidade da construção do referido Aproveitamento Elétrico.

[...]

Examinei a questão nos autos do agravo de instrumento nº 2006.01.00.016442-0/PA, interposto pela União contra decisão que deferiu a medida liminar nos autos da ação civil pública que originou o presente recurso. Naquela ocasião, assim manifestei meu entendimento:

[...]

PRELIMINAR – NULIDADE EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA ANTES DO EXAME DO PEDIDO DE LIMINAR

A União argumenta que deveria ter sido previamente intimada sobre a pretensão veiculada na inicial, o que, não tendo ocorrido, maculou a decisão, o que conduz à necessidade de declaração de sua nulidade.

A despeito da argumentação, observa-se que não há prejuízo a ser declarado, pois a agravante não se viu impedida de apresentar o recurso cabível e não indica que não lhe tenha sido propiciado o direito de manifestação perante o Juízo Monocrático.

É cediço que não se declara nulidade sem a existência de prejuízo.

Assim, rejeito a preliminar apontada.

MÉRITO DO RECURSO

A pretensão recursal tem como objetivo suprimir os efeitos da decisão agravada ao argumento de que a mesma viola o princípio da independência entre os poderes; esgota o objeto da ação; provoca lesão à ordem pública pois impede a realização das audiências públicas e do próprio estudo de impacto ambiental, tendo sido inobservado pelo Magistrado o “periculum in mora” inverso existente na hipótese.

Em que pese o esforço da agravante, ao caso, é aplicável o mesmo raciocínio inscrito na decisão proferida pelo Juiz Federal Ávio Mozar, eis que não foi colacionado nenhum fato relevante que não tenha sido também suscitado pela ELETRONORTE.

A proteção deferida pela decisão, é justamente a de preservar o erário em relação a possível desembolso financeiro em um empreendimento

de grande porte, sem que sejam observadas, rigorosamente, as prescrições constitucionais e legais, situação que não é refutada pela agravante.

O processamento da ação permitirá divisar com segurança a existência de razões que justifiquem eventual modificação da decisão agravada, o que não se afigura de forma satisfatória nesse momento processual.

Ao contrário do que alega a União, a decisão não viola a independência entre os poderes, nem pode ser considerada irreversível, eis que irreversível afigura-se o desembolso de valores para a realização de estudos que podem ser desprezados caso seja reconhecido como inoportuna a construção na área indígena.

Assim, com fundamento no artigo 557 do CPC c/c o inciso XXV do artigo 30 do RITRF/1ª Região, nego seguimento ao recurso, à vista de sua manifesta improcedência.

Do exame dos autos, não vislumbro razões para modificar o meu entendimento sobre a controvérsia deduzida nos autos.

Com efeito, subsiste a fundada dúvida sobre a possível irregularidade verificada no processo legislativo relativo ao Decreto Legislativo nº 788/2005, no que pertine à emenda inserida no Senado Federal no projeto então em trâmite, se de redação ou de modificação, que tornou obrigatória participação do Estado do Pará na realização dos estudos de viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte, sem que tenha havido o retorno do projeto à Câmara dos Deputados para apreciação.

Não resta esclarecida, ainda, a questão do momento em que devem ser ouvidas as comunidades indígenas direta ou indiretamente atingidas pelo empreendimento a ser implantado nas terras que ocupam, afigurando-se razoável, como bem salientou o MM. Juízo *a quo* na decisão que deferiu a medida liminar, a interpretação do artigo 231, § 3º, da CF, no sentido necessária oitiva das comunidades afetadas previamente à edição da autorização legislativa a que alude o dispositivo constitucional em comento.

Vale salientar que a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgado pelo Decreto nº 5.051/2004, prevê em seu artigo 6º a obrigatoriedade de consulta às comunidades interessadas cada vez que forem previstas a edição de normas legislativas ou atos administrativos que possa diretamente afetá-los. [...]

Não se descarta das questões sociais e econômicas que envolvem a implantação de empreendimento da magnitude do Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte, contudo há processos e procedimentos cujos ritos devem ser observados e dos quais não se pode afastar sob pena de invalidade.

Remanesce ainda a necessidade de se preservar o erário em relação a possível desembolso financeiro com os estudos de viabilidade dessa obra, sem que sejam fielmente cumpridas as prescrições constitucionais e legais, sobretudo quando se vislumbra que a própria ELETRONORTE, na peça do agravo de instrumento nº 2006.01.00.012868-0/PA (fl. 267), informa que os referidos estudos consumiram aproximadamente R\$ 52.000.000,00 dos cofres públicos até o presente momento.

[...]¹³⁴

¹³⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

A 5ª Turma do TRF da 1ª Região, em 13 de dezembro de 2006, por maioria, deu parcial provimento a esse Agravo de Instrumento, com divergência de voto do Desembargador Federal João Batista Moreira, que dava provimento integral ao recurso, valendo-se, contudo, do próprio voto da relatora, a qual, após dizer da pretensão recursal, descreve a obra e o histórico do projeto da UHE Belo Monte:

A pretensão recursal

Afirma a Eletrobrás que o que se busca neste momento é a continuação dos estudos de viabilidade do AHE Belo Monte que não causam impacto ao meio ambiente, prescindem de autorização legislativa e são indispensáveis para que se possa mensurar a viabilidade de empreendimento, seus impactos e medidas mitigadoras.

A decisão agravada considerou que o processo de licenciamento encontrava-se em fase inicial e que não é possível se fazer consulta aos povos afetados sem que existam subsídios básicos.

A obra

Belo Monte é considerada estratégica para o setor elétrico porque faria integração dos diferentes regimes hidrológicos por meio da integralização com o sistema elétrico. A UHE visa o abastecimento do Nordeste e do Sudeste.

Segundo consta dos autos e do material de propaganda que a agravada ELETRONORTE juntou com seu memorial, o sítio do complexo hidroelétrico Belo Monte está localizado no rio Xingu, no Estado do Pará. O empreendimento está contemplado no programa de governo “Avança Brasil”, para equacionar a questão da escassez de energia e como projeto estruturante do eixo de desenvolvimento do norte. A concepção do empreendimento é integrar o planejamento regional proporcionando efeitos multiplicadores de emprego e renda.

Segundo a agravada, os estudos apontam para a conclusão de que o complexo Belo Monte é o empreendimento mais atrativo economicamente a médio prazo para a expansão do sistema gerador brasileiro. O objetivo do Plano de Inserção Regional seria potencializar os impactos positivos do empreendimento pois a região encontra-se em fase de decadência econômica.

Informa que o ciclo de expansão esgotou-se no período dos trinta anos de ocupação econômica, com acentuada degradação ambiental, como é comum nos processos baseados na exploração desordenada dos recursos naturais. O projeto buscaria reunir em seu bojo ações que correspondem às expectativas da população local e ações consideradas estratégicas, que possibilitem a retomada do desenvolvimento local, ligadas à educação, fomento à produção, melhoria da infra-estrutura social e urbana, integração da infra-estrutura.

Um intenso processo de ocupação constituiu-se na região, com grandes impactos ambientais e sociais. A população teve um crescimento acentuado, ao longo das décadas de 1970 e 1980. A década de 1990 apresentou forte declínio da taxa de crescimento populacional. A aparente exclusão da mão-de-obra insere-se no contexto de relação das áreas de fronteira econômica, porém, tem forte influência de fatores locais como: o esgotamento de áreas de garimpo, as dificuldades de desempenho da agricultura familiar, ou mesmo redução da área colhida das culturas

tradicionais como o cacau, café, pimenta-do-reino e, na lavoura temporária, de mandioca, milho, arroz, feijão, como também a exaustão dos recursos madeireiros da pecuária extensiva.

Os estudos de impacto ambiental ficariam a cargo de instituições científicas paraenses internacionalmente mencionadas como a Universidade Federal do Pará e o Museu Emílio Goeldi.

O material de propaganda distribuído pela ELETRONORTE menciona também os impactos diretos que se sabe *a priori* que ocorrerão.

A obra de influência direta da construção desse empreendimento abrange quatro municípios: Vitória do Xingu, Altamira, Senador José Porfírio e Anapu.

Ainda sem os estudos de impacto já se sabe que haverá:

1. inundação provocada pelo reservatório dos igarapés Altamira e Ambé que cortam a cidade de Altamira;
2. inundação de parte da área rural do município de Vitória do Xingu;
3. redução da água e jusante do barramento do rio na Volta Grande do Xingu e
4. interrupção do transporte de Altamira para as comunidades ribeirinhas a jusante, até o rio Bacajá.

A agravada, em levantamento preliminar da população diretamente atingida pelo reservatório, afirma que precisarão ser remanejadas algumas pessoas. Fala em duas mil famílias na área urbana de Altamira, 813 na área rural de Vitória do Xingu e 400 famílias ribeirinhas.

Por fim, a título de impactos imediatos previamente conhecidos a agravada fala do aspecto da repercussão da UHE no meio de transporte. O rio Xingu é utilizado como via fluvial para o transporte de passageiros e da produção extrativista regional. É o único acesso existente para as comunidades a jusante de Altamira na Volta Grande até o rio Bacajá, incluindo comunidades garimpeiras e indígenas. Com a implantação da barragem a 30km à jusante de Altamira, o transporte neste trecho ficará interrompido.

Histórico do projeto da UHE de Belo Monte

Em maio de 2006 o Ministério das Minas e Energia noticiou, pela publicação do Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica, o projeto do governo até 2015, nessa área.

Foram previstas uma série de novas obras dentre elas a UHE de Belo Monte, a ser localizada na Volta Grande do rio Xingu, no Pará.

É conveniente lembrar que o projeto de Belo Monte existe desde a década de 80 e a partir de então tem gerado toda a sorte de debates, mas principalmente sobre os impactos no meio ambiente e nas comunidades indígenas e ribeirinhas. Além da questão ambiental emerge o problema da destruição do *habitat* das populações tradicionais que pode conduzir a uma diáspora traumática e infeliz.

Já se sabe que o projeto da UHE alagará parte de Altamira, praias naturais do rio e áreas utilizadas na agricultura pelos ribeirinhos, além da redução do volume das águas conforme informa a própria Eletronorte.

As discussões sócio-ambientais são decorrentes de uma real ameaça às populações locais, pois parte do rio Xingu não terá navegação, haverá perda do volume de águas dos afluentes do Xingu (Rio Bacajá), onde vivem comunidades na Terra Indígena Trincheira Bacajá.

Estima-se que quatorze mil índios vivem às margens do rio Xingu. O projeto inicial do governo, em 1980, para utilizar o potencial hidrográfico da bacia do hidrográfica Xingu, significava dezoito mil km² de terras alagadas no Pará e cerca de sete mil índios de áreas diferentes desalojados.

Os indígenas organizaram uma reunião no município de Altamira. Em 20 a 25 de fevereiro de 1989 ocorreu um encontro dos povos indígenas do Xingu com três mil participantes, sendo 650 índios que se insurgiram contra o projeto inicial de construir hidrelétricas na região. Sabia-se, então, como se sabe hoje, que haveria alteração de vazão de rio, mudança do regime de inundação com reflexos na agricultura, afluxo populacional e desestruturação fundiária.

Vinte etnias seriam afetadas e a perspectiva de serem desalojados era certa, de sorte que não é possível se excluir a opinião indígena sobre a construção da hidroelétrica.¹³⁵

Segue, então, no voto a discorrer sobre os fundamentos para o provimento parcial do agravo:

A questão da lei complementar para exploração de recursos hidrelétricos em terra indígena

Compete à União os serviços e instalação de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, b da CF/88). O §6º do art. 231 da Constituição exige lei complementar para a exploração de riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em terras indígenas. O § 3º do art. 231 dispõe sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a exploração dos recursos hídricos. Não menciona a exigência de lei complementar neste aspecto, portanto, não há que se falar em erro na decisão agravada.

Vício formal do Decreto – Legislativo 788/2005

Invoca o Ministério Público Federal agravante que teria havido violação ao parágrafo único do art. 65 da Constituição quando do trâmite do decreto Legislativo 788/2005. Leia-se a norma tida por infringida:

“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivando, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.”

O texto incluído no Senado Federal foi a expressão “*com a participação do Estado do Pará, em que se localiza a hidrelétrica*”, no parágrafo único do artigo 2º do Decreto Legislativo.

Ao contrário do que diz a decisão agravada a alteração não é de redação, mas de conteúdo para permitir a participação do Estado do Pará nos estudos de viabilidade do empreendimento. Como é o Estado do Pará quem suportará os danos ambientais, a alteração foi legítima.

Embora a questão não diga respeito a simples modificação redacional, não se vislumbra na espécie prejuízo na inclusão do Estado federado nos estudos a serem desenvolvidos. Quanto a este aspecto não merece

¹³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

censura a r. decisão recorrida ao afirmar que *“em deferência ao princípio da razoabilidade, não se pode eivar de inconstitucionalidade, ou mesmo de ilegalidade, nenhum acréscimo textual que não traga prejuízos para o interesse público”*.

Sem exaurir a questão do procedimento legislativo em sede de agravo, afasto a questão da inconstitucionalidade por vício formal.

Delegação de competência do Congresso Nacional para oitiva dos índios

Neste ponto a questão controvertida não se revela tão singela, pelo contrário. No particular, assim se manifestou decisão *a quo* agravada:

“Não vislumbro qualquer irregularidade do ato do Congresso Nacional ao estabelecer, como condicionante da aprovação do projeto UHE Belo Monte, que sejam ouvidas pelo Poder Executivo as comunidades indígenas. Na realidade, o que é de competência exclusiva do Congresso Nacional, portanto, indelegável, é a autorização legislativa, tão-somente.”

Os povos indígenas que serão direta ou indiretamente atingidos pela construção da UHE não foram ouvidos (Juruna, Arara, Parakanã, Xikrin, Kayapó, Araweté, Asurini, Kararaô, Xibaia, Curuaia).

Esta Quinta Turma já teve oportunidade de apreciar o caso dos Parakanã que foram desalojados para a construção de Tucuruí. Os Parakanã foram remanejados duas vezes porque não se adaptaram às novas condições e porque foram hostilizados por diferente comunidade indígena onde foram alocados.

Os povos indígenas e as populações ribeirinhas precisam de floresta para viver e a barragem lhes trará dificuldades. A consulta aos grupos é requisito constitucional para qualquer empreendimento de exploração de recursos hídricos e de riqueza mineral.

Em resumo, a inundação hoje sazonal, será constante nos igarapés Altamira e Ambé, que corta Altamira e parte da área rural de Vitória do Xingu. Haverá interrupção do transporte fluvial, único meio de locomoção das populações ribeirinhas e indígenas. Há que se fazer o deslocamento de centenas de famílias que atualmente vivem em situações miseráveis na periferia de Altamira; 800 famílias da área rural de Vitória do Xingu e de 400 famílias ribeirinhas.

A situação dessas pessoas todas tem que ser considerada, inclusive os não índios. Indaga-se se as famílias que vivem em Altamira e os ribeirinhos que não possuem título de terra serão indenizados? Se não forem, qual será o seu destino?

Estima-se hoje que um milhão de pessoas foram desalojados em razão da construção de barragens, sendo que milhares não foram indenizadas por não terem título de propriedade.

As pessoas que vivem na área urbana poderão receber uma pequena indenização e tentarem a vida em outro município. Não é o que se passa com os ribeirinhos. Eles formam o que a antropologia chama de sociedade tradicional. Não são índios, mas também não são urbanos. Não conseguirão, se deslocados, adaptarem-se em novas comunidades urbanas. Deixarem o seu *modus vivendi* é mais que um desterro.

É preciso um olhar atento a este tipo de indivíduos e sua ligação simbiótica com a natureza.

A invisibilidade social dos ribeirinhos

O Brasil abriga uma grande diversidade cultural e sócio-econômica que é decorrente das várias etnias que compõem a população brasileira como consequência da forma como se operou a nossa colonização a partir do século XVI.

Trabalho de referência importante para aprofundamento do tema relativo a comunidades tradicionais do país foi empreendido pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com a Universidade de São Paulo em fevereiro de 2000. O estudo, organizado por Antônio Carlos Diegues, denominado “Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil” aborda as diferentes comunidades tradicionais inclusive aborda a questão da perspectiva histórica de sua formação.

À medida que o colonizador foi avançando do litoral rumo ao interior, ao longo dos séculos, estabeleceram-se comunidades rurais não indígenas em regiões distantes e isoladas do restante da população do país, que viviam em núcleos urbanos ou em cidades e vilas no litoral.

Ocorreu entre nós que o colonizador tinha interesse específico na exploração de produtos também específicos, reclamados no mercado internacional e por isso o povoamento do território nacional deu-se nas localidades em que a exploração de determinado produto era bem sucedida. E foi por isso que ao longo dos nossos ciclos econômicos, a partir da exploração do pau-brasil no litoral, os núcleos habitacionais foram se espalhando do litoral para o interior até a decadência do ciclo econômico quando a exploração de outro produto levava o fator povoamento para outra região produtora. Os velhos núcleos populacionais remanesciam em parte isolados e voltados para uma economia de subsistência.

Darcy Ribeiro, o grande estudioso da etnografia nacional, assinalou os diferentes modelos de ocupação do interior. No ciclo da cana-de-açúcar apareceu a cultura crioula no Nordeste, a cultura caipira, surgida da união do português com o indígena, união esta da qual decorreu o mameluco paulista. O mameluco também trabalhou nas áreas de mineração e da plantação de café. A cultura sertaneja, nascida da criação de gado espalhou-se desde o sertão nordestino até o cerrado do Brasil central. Nas populações ribeirinhas da região amazônica está a cultura cabocla que surgiu do contato do colonizador com os índios e depois dos índios com os nordestinos brasileiros. As populações ribeirinhas da região norte são o produto do encontro de grupos de não índios com as populações indígenas locais, desde o século XVIII. Se as populações ribeirinhas perderam, no contato com a sociedade nacional que foi invadindo seu espaço, a identidade étnica indígena, não adotaram a identidade nos novos ocupantes da região. Pelo contrário, adotaram um modelo de cultura rústica ou “população tradicional” como em vários outros pontos do país.

O povo tradicional não é apenas o índio. Em termos antropológicos cresce a consciência de que há várias culturas com identidade própria, com as quais se estabelece uma unidade nacional em razão da religião cristã e da língua comum.

No território da jurisdição do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, encontramos grupos tradicionais que foram alcançados pelo processo de modernização desigual em áreas isoladas, como os jangadeiros do sul da Bahia, os caboclos, ribeirinhos amazônicos, sertanejos/vaqueiros do Piauí e do oeste da Bahia, os varzeiros, ribeirinhos que vivem as margens do rio São Francisco, os pantaneiros do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os quilombolas, os babacueiros no Maranhão, Piauí e norte de Goiás. Os praieiros habitam a faixa litorânea da região amazônica entre o Piauí e o Amapá. Vivem em grandes extensões de mangue e ilhas.

No território sujeito à nossa jurisdição, além das populações indígenas há outras populações tradicionais, como já afirmei.

As populações tradicionais não-indígenas da Amazônia vivem de atividades extrativistas. Os ribeirinhos habitam nas várzeas e beiras de rios, sobrevivendo essencialmente da pesca. Alguns seringueiros, e castanheiros habitam também à beira de rios, igapós e igarapés, contudo outros vivem em terra, sendo menos dependente da pesca.

“Os caboclos/ribeirinhos vivem, principalmente, à beira de igarapés, igapós, lagos e várzeas. Quando as chuvas encham os rios e riachos, estes inundam lagos e pântanos, marcando o período das cheias, que por sua vez regula a vida dos caboclos. Esse ciclo sazonal rege as atividades de extrativismo vegetal, agricultura e pesca dos habitantes da região (Mybury-Lewis 1997). Quando começa a cheia torna-se impossível fazer roça e mesmo a pesca e a caça tornam-se mais difíceis. Esses caboclos são extrativistas e agricultores que produzem em regime familiar, vendendo o excedente e, freqüentemente, em períodos de maior demanda de força de trabalho lançam mão da troca de dias entre vizinhos. Como os sítios ocupam as beiras dos rios, os ribeirinhos podem tirar proveito das várzeas, colhendo produtos alimentícios, principalmente a mandioca, mas também frutas e ervas medicinais. Nas florestas, extraem o látex para a venda e também a castanha do Pará, além de criar pequenos animais domésticos e alguns deles têm também algumas cabeças de gado. Moram em casas de madeira, construídas em palafita, mais adaptadas ao sistema das cheias.”

Os ribeirinhos são, portanto, a população rural fluvial. É uma população com traços indígenas. Habitam em pequenas comunidades relativamente isoladas. A estrutura social de suas famílias se sobrepõe ao sistema formal de representação política. O principal meio de transporte são pequenas canoas de madeira.

“Os ribeirinhos não são proprietários das terras que moram. São raros os títulos de propriedade privada e, geralmente, tratam-se de terras devolutas. Alguns desses ribeirinhos são posseiros, que cultivam nas terras de outros ou na zona da várzea, têm apropriação do produto do trabalho, mas não a propriedade da terra. Por outro lado, as terras da várzea, que inundam periodicamente, não podem ser registradas em cartório de acordo com os princípios da legislação brasileira.”

(Gabriela O. Alvarez e Nicolas Reynard, in Amazônia Cidadã).

Essa população mestiça não é mais índio, mas também não se integra a sociedade nacional.

O conceito de população tradicional foi desenvolvido pela antropologia e não é imune de controvérsias. Relevante na caracterização desses agrupamentos humanos é que reproduzem historicamente sua forma de sobrevivência, de certa forma isolada, mantendo ao longo do tempo, as mesmas atividades de subsistência em espaço geográfico dependendo de ciclos da natureza e recursos naturais renováveis.

Alguns desses grupos têm mais ou menos visibilidade social, ou identidade pública. Os povos indígenas sempre foram objeto de peculiar atenção em virtude da significativa diferença que os separa da sociedade nacional, isto é, são anteriores à formação do Estado nacional e têm língua e religião distintas do colonizador e, depois, dos neo-brasileiros.

Os povos tradicionais dedicados à extração de recursos pesqueiros, como os ribeirinhos da Amazônia, não têm visibilidade econômica ou simbólica e não dispõem de uma legislação que reconheça as peculiaridades do espaço natural que ocupam e no qual sobrevivem. Eles não ocupam um lugar privilegiado no discurso sócio-ambientalista, como ocorre com os indígenas. São os esquecidos.

Os interesses das quatrocentas famílias que são segmento de um tipo de população tradicional necessita de um tratamento especial que não se resolve com expulsão da terra/indenização: conquanto no mundo do mercado estas pessoas padeçam de uma invisibilidade, têm direito a uma solução justa quanto à adaptação em outro território. O que se discute aqui não é só o direito da sociedade nacional ao desenvolvimento, mas dos povos tradicionais marginais de não terem uma identidade destruída com o desligamento de seu espaço cultural e sem estarem capacitados para outras formas de sobrevivência que não a de seus ancestrais.

Os ribeirinhos têm o direito à identidade cultural, devendo ser oferecidos meios para a manutenção de seu modo de vida e produção, repassados de geração em geração, de acordo com os ciclos da natureza. Não há uma palavra nestes autos sobre como se vai proporcionar às quatrocentas famílias de ribeirinhos condições de sobrevivência, pois necessitam de recursos florestais à prática da pesca extrativista de forma sustentável. Nada se disse sobre em que locais e em que condições esse grupo será realocado. Tem-se que pensar em reassentamento em lugares que lhes propiciem condições análogas de sobrevivência, inclusive em relação ao modo de produção e aos conhecimentos tradicionais.

Volto a repetir que a questão da ausência de titulação da terra é uma questão preocupante, pois não está claro qual o tratamento legal que se dará às quatrocentas famílias ribeirinhas.

Competência exclusiva do Congresso Nacional para a oitiva das comunidades indígenas

A luta pelas terras indígenas e de suas riquezas naturais é o cerne da questão indígena sobre a qual há 500 anos se debruçam os juristas.

A história da ocupação das áreas indígenas que se desenrolou nos séculos XVI e XVII se repete nas frentes de desenvolvimento da sociedade nacional quando avança sobre os últimos redutos silvícolas.

O que mudou foi o método de atração; as motivações de exploração capitalista e as conseqüências para as populações tribais continuam as mesmas. Ainda hoje, a sociedade nacional só tem a oferecer ao índio, em condição de isolamento, doença, fome e desengano. A atração, por isso, não interessa ao indígena, mas à sociedade nacional, que, sem explorar convenientemente o território já conquistado, procura novas áreas de expansão, para atividades mineradoras, extrativistas, madeireiras e agropecuárias.

As terras indígenas – solo e subsolo – são disputadas por agropecuaristas, cacauicultores, garimpeiros, mineradoras, pequenos e grandes agricultores.

A abundante legislação protecionista desde a colônia aliada à legislação imperial e depois a republicana não impediram o genocídio.

Inúmeros povos indígenas desaparecem das Américas em razão do morticínio resultante do encontro dos europeus com os aborígenes do Novo Mundo. Não existiu uma política deliberada de extermínio dos povos indígenas pelos povos ibéricos, mas o chamado capitalismo mercantil logrou o resultado de reduzir milhões em 1500 a alguns milhares.

Lembre-mos que em 1570 Lisboa proíbe a escravidão indígena, exceto nos casos de “guerra justa”. Segundo a legislação portuguesa e espanhola haveria guerra justa se (a) declarada por príncipe legítimo ou seu representante; (b) houvesse motivo nobre e (c) não houvesse ganhos materiais.

A guerra era justa porque travada contra selvagens, primitivos, bárbaros e pagãos. A questão jurídica nunca foi pacífica e a Coroa portuguesa sempre

oscilou entre a guerra justa e a proibição de escravização dos índios. Em 1808 D. João VI voltou a instituir a “guerra justa” de extermínio de tribos “inimigas”, justificando a ocupação de território indígena.

O caso dos autos é um capítulo desse conflito de interesses da sociedade nacional e das comunidades indígenas que desejam apenas sobreviver e não é mais possível se invocar os princípios da “guerra justa” para a defesa unilateral de algumas pretensões apenas. Hoje os princípios de antanho vêm camuflados com outros argumentos a justificar o pretensão direito de uns progredirem, desenvolverem-se e se enriquecerem às custas do perecimento do outro.

Tem-se conhecimento que hidráulicas para exploração de recursos hídricos, independentemente do tamanho, provocam mutações nas pressões pela ocupação das terras indígenas e alterações do quadro social da microrregião onde se localizará a construção. Tal se passou com os Parakamã, no Pará (UHE Tucuruí), os Cinta Larga, em Mato Grosso (UHE Juína), com os Waimiri Atroari, no Amazonas (UHE Balbina), com os Ava-Candino (UHE Serra da Mesa), os Macuxi (UHE Contigo) em Roraima.

Há que se buscar uma solução que harmonize o desenvolvimento sócio-econômico com a preservação das comunidades indígenas e a proteção ao meio ambiente, dentro do princípio constitucional do desenvolvimento sustentado (CF, art. 225).

Desde os tempos da guerra justa autorizada em 1570 por Portugal, até os dias de hoje, a questão legal da terra indígena tem sofrido mutações.

A Constituição da República vigente garante aos índios o direito exclusivo ao usufruto das riquezas do solo, rios e lagos existentes nas terras tradicionalmente por eles ocupadas (§ 2º do art. 231). Foi atribuído ao Congresso Nacional o poder de autorizar a concessão para aproveitamento de recursos hídricos, incluindo os potenciais energéticos.

A questão jurídica controvertida nesse tópico diz respeito se o Congresso Nacional pode delegar a oitiva das comunidades indígenas afetadas. A Constituição não oferece uma resposta conclusiva. É preciso examinar-se a questão em conformidade com os princípios que regem a defesa das comunidades indígenas.

A primeira constatação que se tem da mera leitura do § 3º do art. 231 das CF/88 é a obrigatoriedade da consulta às comunidades indígenas afetadas. A hipótese não é de faculdade do Congresso Nacional. O constituinte ordenou que sejam “ouvidas as comunidades afetadas para que participem da definição dos projetos que afetarão suas terras e seu *modus vivendi*”.

A consulta se faz diretamente à comunidade envolvida com o projeto de construção. Não há se falar em consulta à FUNAI a qual poderá emitir parecer sobre o projeto, mas não substitui a vontade dos indígenas. Portanto, a consulta é *intuitu personae*.

Essa problemática não está sendo discutida neste agravo, mas sua abordagem esclarece a intenção do legislador no tema do aproveitamento dos recursos naturais em terra indígena.

Assim como a comunidade indígena não pode ser substituída por outrem na consulta, o Congresso Nacional também não pode delegar o ato. É o Congresso Nacional quem consulta, porque é ele que tem o poder de outorgar a obra. Quem tem o poder tem a responsabilidade pelos seus atos.

A audiência às comunidades faz-se na área que será afetada. Uma representação parlamentar pode ouvir diretamente as lideranças indígenas, avaliar diretamente os impactos ambientais, políticos e econômicos na região. Esta é a coisa certa a se fazer.

Momento da oitiva

Nesse aspecto, a ausência da 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. Por outro lado, só pode proceder à consulta depois que conhecer a realidade antropológica, econômica e social das comunidades que serão afetadas pelos impactos ambientais.

Dalmo Dallari, no Informe Jurídico da Comissão Pró-Índio (Ano II, nº 9 a 13, abril a agosto de 1990), quanto ao momento da consulta prevista no § 3º do art. 231 da CF/88, faz observações inteiramente pertinentes a hipótese *sub judice*.

*“Não é pura e simplesmente ouvir para matar a curiosidade, ou para se ter uma informação irrelevante. Não. **É ouvir para condicionar a decisão.** O legislador não pode tomar uma decisão sem conhecer, neste caso, os efeitos dessa decisão. Ele é obrigado a ouvir. Não é apenas uma recomendação, é na verdade, um condicionamento para o exercício de legislar. Se elas (comunidades indígenas) demonstrarem que será tão violento o impacto da mineração ou da construção de hidroelétrica, será tão agressivo que pode significar a morte de pessoas ou a morte da cultura, cria-se um obstáculo intransponível à concessão de autorização”.*

Sendo a oitiva das comunidades afetadas um antecedente condicionante à autorização, é inválida a autorização do DL 788/2005. Não se autoriza para depois se consultar. Ouve-se os indígenas e depois autoriza-se, ou não.

Em face de infringência à norma constitucional limitadora da decisão, é de nenhuma eficácia a autorização expedida no Decreto Legislativo 788/2005.

O Congresso Nacional necessita ouvir direta e pessoalmente os índios Xeniguanos.

Antes, porém, o laudo antropológico e os estudos de impactos ambientais necessitarão ser feitos. O Congresso Nacional só poderá decidir sobre o que efetivamente conhecer.

O impacto do empreendimento deve ser estudado em laudo antropológico prévio à autorização. Os estudos antropológicos sobre as comunidades indígenas e ribeirinhos são o meio apropriado para o Parlamento examinar as conseqüências da autorização, prevenção de impactos, comparação e mitigação dos danos. No particular o ônus é do construtor e isto deve constar do decreto legislativo *ab initio*, dispondo sobre o que, quem, quando e como serão diminuídas as conseqüências nefastas.

O laudo antropológico, repito, deve ser submetido ao Congresso pelos interessados na autorização, a qual não é genérica, mas específica quanto à situação dos índios e não índios que serão afetados.

O mesmo raciocínio se aplica ao estudo de impacto ambiental. Antes de autorizar a UHE Belo Monte, o Congresso necessita de dados essenciais para saber os danos ambientais que ocorrerão e as soluções para se atenuar os problemas que certamente uma hidroelétrica no meio de um grande rio trará.

O estudo de impacto ambiental circunstanciado deveria ter sido encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com o pedido de autorização para os Senhores Parlamentares terem conhecimento técnico do objeto da decisão política e a extensão do dano. O EIA é essencial no caso porque os índios são dependentes do equilíbrio ecológico para sobreviverem. O Congresso autorizou sem a previsão dos impactos na região e sem avaliar a dimensão dos danos e benefícios do projeto da UHE

Belo Monte. Em resumo faltaram ao Congresso informações científicas relevantes para a autorização.

Em síntese, os estudos antropológicos e o laudo podem ter prosseguimento porque são essenciais para instruir o pedido de autorização de exploração de recursos hídricos em área indígena.

Em parecer que acompanhou o memorial, o ilustre jurista Edis Milaré afirma que o momento da oitiva das comunidades indígenas afetadas coincide com a audiência pública prevista no art. 3º da Resolução CONAMA 237/97.

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 prevista 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 hídricos**, 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.

Certamente, a elaboração dos estudos de avaliação ambiental e a realização da audiência pública prevista na Resolução CONAMA citadas não prejudicarão ninguém.

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

CONCLUSÃO

Como consequência dessa decisão, **DOU PARCIAL** provimento ao agravo para o efeito de:

- a) Considerar inválido o Decreto Legislativo 788/2005, por violação ao § 3º do art. 231 da CF/88;
- b) Proibir ao IBAMA que faça a consulta política às comunidades indígenas interessadas, pois esta é competência **exclusiva** do Congresso Nacional, condicionante do poder de autorizar a exploração de recursos energéticos em área indígena;
- c) Permitir a realização do EIA e do laudo antropológico que deverão ser submetidos à apreciação do Parlamento.

É como voto. ¹³⁶

¹³⁶BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

Em 16 de março de 2007, a então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Ellen Gracie, na SL n. 125/PA¹³⁷, deferiu, em parte, o pedido de suspensão. Embora formulado em face da decisão monocrática que deu efeito suspensivo ao agravo de instrumento, a suspensão foi deferida para suspender, parcialmente, a execução do acórdão proferido pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de modo a permitir ao IBAMA que procedesse à oitiva das comunidades indígenas interessadas, mantida, todavia, a determinação de realização do EIA e do laudo antropológico, consoante a decisão transcrita, a seguir, na íntegra:

1. A União, com fundamento nos arts. 25 da Lei 8.038/90, 4º da Lei 8.437/92 e 267 do RISTF, requer a suspensão da execução da decisão (fls. 475-480), proferida pela Relatora do Agravo de Instrumento 2006.01.00.017736-8/PA, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a qual, ao conceder efeito suspensivo ao citado recurso, sustou os efeitos do *decisum* de fls. 377-413 que, por sua vez, revogara liminar anteriormente deferida (fls. 164-169) nos autos da Ação Civil Pública 2006.39.03.000711-8, ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a Vara Federal de Altamira/PA.

Inicialmente, para melhor compreensão dos fatos, esclarece a requerente o seguinte:

a) ajuizou-se referida ação civil pública, com pedido de liminar, “*para obstar o processo de licenciamento no IBAMA do empreendimento denominado Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu; bem como o reconhecimento de nulidade do Decreto Legislativo nº 788/2005, do Congresso Nacional*” (inicial, fls. 81-82), uma vez que o processo legislativo (fls. 106-162) que culminou com a promulgação do mencionado decreto legislativo (fl. 268) estaria eivado de vícios insanáveis, a saber:

a.1) violação aos arts. 170, VI e 231, § 3º, da Constituição da República, porque as comunidades afetadas, mormente as indígenas, não teriam sido consultadas;

a.2) modificação do projeto de decreto legislativo pelo Senado Federal sem o devido retorno à Câmara dos Deputados, o que ofenderia o art. 123 do RICD;

a.3) ausência de lei complementar, prevista no art. 231, § 6º, da CF, que disponha sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em área indígena.

b) em 28.3.2006, o juiz substituto da Vara Federal de Altamira/PA deferiu a liminar para determinar a suspensão de todo e qualquer ato concernente ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, especialmente as audiências públicas que se realizariam nos dias 30 e 31 daquele mês (decisão, fls. 164-169);

¹³⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL n. 125. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2400547>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

c) todavia, em 16.5.2006, o magistrado titular daquele juízo revogou a liminar outrora concedida para que fosse retirado, doravante, *“qualquer óbice judicial à prática dos procedimentos a serem empreendidos pela União, pela ELETROBRÁS, pela ELETRONORTE e, especialmente, pelo IBAMA, este na condução do licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, inclusive a realização de estudos, consultas públicas, audiências públicas, enfim, tudo que seja necessário a possibilitar a conclusão final da outorga ambiental quanto ao licenciamento, ou não, da obra, ficando assegurado o pleno exercício do poder de polícia, com integral e estrita observância do Decreto Legislativo nº 788/2005, do Congresso Nacional”* (fls. 04 e 413);

d) inconformado, o MPF interpôs perante o TRF da 1ª Região o supracitado AI 2006.01.00.017736-8/PA (inicial, fls. 24-73), ao qual foi concedido efeito suspensivo (fls. 475-480) pela decisão ora impugnada.

Ademais, a União sustenta, em síntese, o seguinte:

a) cabimento do presente pedido de suspensão de liminar, com fundamento no art. 25 da Lei 8.038/90, dado que se trata de decisão proferida por relatora de agravo de instrumento em curso no TRF da 1ª Região;

b) competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a fundamentação de índole constitucional do feito principal: alegação de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, porque ofensivo ao art. 231, § 3º, da CF;

c) possibilidade de demonstração, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (SS 1.272-AgR/RJ, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001), da plausibilidade jurídica da tese defendida pela União: constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, pelos seguintes motivos:

c.1) ter sido editado no pleno exercício da competência do Congresso Nacional (art. 49, XVI, da CF) e em termos condicionais, vale dizer, a autorização em tela somente será válida se as conclusões dos estudos forem positivas e o empreendimento receber o devido licenciamento ambiental pelo órgão da União competente para tanto, conforme disposições contidas nos arts. 1º e 2º do citado decreto;

c.2) inexistência de violação ao art. 231, § 3º, da Constituição da República, porquanto citado dispositivo não impõe um momento determinado para a oitiva das populações afetadas pelo empreendimento, sendo ainda certo que mencionada consulta depende de estudos prévios de natureza antropológica que indiquem, com certeza, quais as comunidades afetadas; ademais, *“a promulgação prévia deveu-se, acima de tudo, à relevância do projeto, definido pelo Governo Federal como um dos pilares da política energética brasileira”* (fl. 14);

c.3) a realização posterior da oitiva das populações nativas não lhes acarreta qualquer prejuízo, visto que a autorização está condicionada à conclusão favorável dos estudos de viabilidade;

c.4) cuidou-se de “emenda de redação” aquela efetuada pelo Senado Federal no projeto original, não sendo obrigatório, portanto, seu retorno à Câmara dos Deputados, certo que o art. 65 da CF, ao impor a restituição do projeto à casa iniciadora, na hipótese de emenda, refere-se apenas a “projetos de lei”;

d) ocorrência de lesão à ordem pública, aqui entendida no contexto da ordem administrativa em geral e à economia pública, assim fundamentados:

d.1) o sobrestamento do “Projeto de Aproveitamento Energético de Belo Monte” compromete sobremaneira a política energética do país, instrumento de vital importância para a efetivação das políticas públicas necessárias à satisfação do interesse público, não se tratando de mero empreendimento de empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, mas de projeto com enorme repercussão sobre a oferta energética brasileira, com aporte técnico, financeiro e jurídico da União;

d.2) “o complexo hidrelétrico de Belo Monte afigura-se como empreendimento estratégico para o sistema gerador de energia, pois fará a integração entre bacias hidrográficas com diferentes regimes hidrológicos, resultando em ganho de energia garantida e vital para o Sistema Integrado Nacional de Energia”, além de constituir “a maior bacia hidrelétrica genuinamente brasileira, cuja operação, entre outras vantagens, permitirá a postergação da construção de novas usinas, mitigando os impactos ambientais futuros” (fl. 17);

d.3) caso referido complexo não seja viabilizado, seria necessária a construção de dezesseis outras usinas na região, o que implicaria a ampliação da área inundada em quatorze vezes, além de outros efeitos deletérios, relacionados ao impacto ambiental, ao custo e à possibilidade de colapso do Sistema Energético Nacional;

d.4) a decisão ora impugnada viola o art. 49, XVI, da CF, que atribui ao Congresso Nacional a competência para autorizar, ou não, o aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas; assim, o Poder Judiciário afrontou a esfera de discricionariedade atribuída ao Administrador Público, uma vez que “*não se pode ditar ao Poder Executivo qual política energética deve ser, ou não, adotada, se, ao executá-la, não restam ofendidos quaisquer ditames constitucionais ou legais*” (fl. 19).

2. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento do pedido (fls. 486-493).

3. Tendo em vista informação de provimento parcial, em 13.12.2006, do Agravo de Instrumento 2006.01.00.017736-8/PA/TRF da 1ª Região (fl. 499), aqui impugnado, determinei que a requerente informasse se ainda possuía interesse na apreciação do presente pedido, o que foi cumprido às fls. 523-524, quando a União acentuou que o presente pedido de suspensão encontra-se prejudicado, em parte, subsistindo, contudo, o interesse “*em ver apreciado o pedido que objetiva, até o trânsito em julgado da ação civil pública, buscar a suspensão de qualquer restrição judicial ao andamento dos trâmites de licenciamento e de consulta às comunidades envolvidas, afastando-se, ainda, qualquer óbice quanto à validade do Decreto Legislativo 788/2005*” (fl. 524).

Determinei a juntada, às fls. 527-544, do inteiro teor do acórdão referente ao julgamento, em 13.12.2006, do AI 2006.01.00.017736-8/PA/TRF da 1ª Região, aqui impugnado.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, à fl. 546, afirma que não mais possui interesse na apreciação do presente pedido, uma vez que, em decorrência do provimento parcial do citado AI, lhe foi autorizado “*dar continuidade aos*

estudos preliminares atinentes à elaboração de Termo de Referência a subsidiar o EIA/RIMA”.

4. Inicialmente, reconheço que a controvérsia instaurada na ação civil pública e no agravo de instrumento em apreço evidencia a existência de matéria constitucional: alegação de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, porque teria ofendido os arts. 170, VI e 231, § 3º da Constituição da República (petição inicial: fls. 81-99; decisão impugnada: fls. 475-480 e acórdão: fls. 527-544). Dessa forma, cumpre ter presente que a Presidência do Supremo Tribunal Federal dispõe de competência para examinar questão cujo fundamento jurídico é de natureza constitucional (art. 297 do RISTF, c/c art. 25 da Lei 8.038/90), conforme firme jurisprudência desta Corte, destacando-se os seguintes julgados: Rcl 475, rel. Ministro Octavio Gallotti, Plenário, DJ 22.4.1994; Rcl 497-AgR, rel. Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 06.4.2001; SS 2.187-AgR, rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e SS 2.465, rel. Ministro Nelson Jobim, DJ 20.10.2004.

5. Passo ao exame do mérito do presente pedido de suspensão de decisão. Assevero, todavia, que a decisão monocrática impugnada pela requerente na inicial encontra-se superada, tendo em vista o julgamento meritório, em 13.12.2006, pela 5ª Turma do TRF da 1ª Região, do AI 2006.01.00.017736-8/PA (acórdão, fls. 527-544), bem como manifestação de subsistência parcial de interesse na apreciação do presente feito formulada pela União à fl. 524. Limitar-me-ei, portanto, a estas novas balizas processuais.

Desse modo, para melhor compreensão da matéria, transcrevo os seguintes trechos do Decreto Legislativo 788/2005 e do dispositivo do voto da relatora proferido no agravo de instrumento, cujo acórdão ora se impugna:

[...]

A Lei 8.437/92, em seu art. 4º e § 1º, autoriza o deferimento do pedido de suspensão da execução de liminar ou de acórdão, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no processo de ação popular e na ação civil pública, em caso de manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Ademais, conforme autoriza a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal, quando da análise do pedido de suspensão de decisão (SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001, dentre outros), permite-se o proferimento de um juízo mínimo de delibação a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal. No presente caso, porque se discute fundamentalmente, nos 1º e 2º graus de jurisdição, a constitucionalidade ou não do Decreto Legislativo e as conseqüências dessa declaração – sendo este também o fundamento precípua da requerente para sustentar a ofensa à ordem e à economia públicas – torna-se necessário o proferimento do citado juízo mínimo de delibação meritório.

Assim, considero o acórdão impugnado ofensivo à ordem pública, aqui entendida no contexto da ordem administrativa, e à economia pública, quando considerou inválido, neste momento, o Decreto Legislativo 788/2005 e proibiu ao IBAMA que elaborasse a consulta política às comunidades interessadas; faço-o mediante os seguintes fundamentos:

a) o Congresso Nacional, em 13 de julho de 2005, aprovou o decreto legislativo em questão, no legítimo exercício de sua competência soberana

e exclusiva (art. 49, XVI, da Constituição da República). É relevante, pois, a plena vigência desse ato legislativo. Não consta dos autos, até a presente data, notícia de sua revogação. Quanto à eficácia, frise-se que o Supremo Tribunal Federal, em 1º de dezembro de 2005, ao julgar a ADI 3.573/DF (rel. para acórdão Ministro Eros Grau, DJ 19.12.2005), que tinha por objeto a declaração de inconstitucionalidade do mencionado decreto legislativo, não conheceu da citada ação direta de inconstitucionalidade;

b) analisando os termos do supracitado decreto legislativo (arts. 1º e 2º), evidencia-se caráter meramente programático no sentido de autorizar ao Poder Executivo a implantação do “Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte” em trecho do Rio Xingu, localizado no Estado do Pará, “*a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que julgar necessários*”. Por isso que considero, neste momento, prematura e ofensiva à ordem administrativa, decisão judicial que impede ao Poder Executivo a elaboração de consulta às comunidades indígenas. Aliás, o importante debate jurídico a respeito da natureza dessa consulta (se política ou técnica) não é cabível na presente via da suspensão de decisão, tendo em vista os estritos termos do art. 4º da Lei 8.437/92;

c) no que concerne à alegada violação ao art. 231, § 3º, da CF, e considerando os termos do retrotranscrito dispositivo do voto-condutor do AI em questão, assevere-se que o art. 3º do Decreto Legislativo 788/2005 prevê que os estudos citados no art. 1º são determinantes para viabilizar o empreendimento e, se aprovados pelos órgãos competentes, permitirão que o Poder Executivo adote as medidas previstas em lei objetivando a implantação do aproveitamento hidroelétrico em apreço. Esses estudos estão definidos no art. 2º, o qual, em seu inciso IV, prevê a explícita observância do mencionado art. 231, § 3º, da Constituição Federal. Sobreleva, também, o argumento no sentido de que os estudos de natureza antropológica têm por finalidade indicar, com precisão, quais as comunidades que serão afetadas. Dessa forma, em atenção ao contido no art. 231, § 3º, da CF e no decreto legislativo em tela, estes em face do dispositivo do voto-condutor, entendo que a consulta do Ibama às comunidades indígenas não deve ser proibida neste momento inicial de verificação de viabilidade do empreendimento;

d) é também relevante o argumento no sentido de que a não-viabilização do empreendimento, presentemente, compromete o planejamento da política energética do país e, em decorrência da demanda crescente de energia elétrica, seria necessária a construção de dezesseis outras usinas na região com ampliação em quatorze vezes da área inundada, o que agravaria o impacto ambiental e os vultosos aportes financeiros a serem despendidos pela União;

e) a proibição ao Ibama de realizar a consulta às comunidades indígenas, determinada pelo acórdão impugnado, bem como as consequências dessa proibição no cronograma governamental de planejamento estratégico do setor elétrico do país, parece-me invadir a esfera de discricionariedade administrativa, até porque repercute na formulação e implementação da política energética nacional.

6. Finalmente, assevere-se que os relevantes argumentos deduzidos na ação civil pública, no sentido da ofensa ao devido processo legislativo e da ausência de lei complementar prevista no art. 231, § 6º, da CF, porque dizem respeito especificamente ao mérito da referida ação, não podem ser aqui sopesados, tendo em vista o contido no art. 4º da Lei 8.437/92, mas serão a tempo e modo apreciados, o que também ocorrerá, na via administrativa, mediante a realização dos estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que forem necessários à implantação do

“Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte”, conforme prevê o Decreto Legislativo 788/2005.

7. Ante o exposto, com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/92, **defiro o pedido para suspender, em parte, a execução do acórdão** proferido pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do AI 2006.01.00.017736-8/PA (fls. 527-544), para permitir ao Ibama que proceda à oitiva das comunidades indígenas interessadas. Fica mantida a determinação de realização do EIA e do laudo antropológico, objeto da alínea “c” do dispositivo do voto-condutor (fl. 540-v).¹³⁸

O Agravo Regimental¹³⁹ interposto dessa decisão foi julgado prejudicado em face da sentença proferida pelo juízo federal de Altamira/PA, de improcedência dos pedidos da Ação Civil Pública¹⁴⁰.

Contudo, ao recurso de apelação, Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8¹⁴¹, que inicialmente fora negado provimento, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em 13 de agosto de 2012, no julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Federal, deu parcial provimento, como se verifica da ementa do acórdão, em que relator o Desembargador Federal Souza Prudente:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (DECRETO LEGISLATIVO Nº. 788/2005) DESPROVIDA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. VIOLAÇÃO À NORMA DO § 3º DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTS. 3º, ITEM 1, 4º, ITENS 1 E 2, 6º, ITEM 1, ALÍNEAS A, B, E C, E 2; 7º, ITENS 1, 2 E 4; 13, ITEM 1; 14, ITEM 1; E 15, ITENS 1 E 2, DA CONVENÇÃO Nº. 169/OIT. NULIDADE. OMISSÃO DO JULGADO. OCORRÊNCIA. EFEITOS MODIFICATIVOS. POSSIBILIDADE.

I – Deixando o acórdão embargado de se pronunciar acerca de questão relevante ao deslinde da demanda, como no caso, em que a Turma julgadora não se manifestou acerca da violação da norma dos arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas **a**, **b**, e **c**, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4;

¹³⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL n. 125. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=61&dataPublicacaoDj=29/03/2007&incidente=2400547&codCapitulo=6&numMateria=39&codMateria=7>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

¹³⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL n. 125. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2400547>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁴⁰BRASIL. Justiça Federal. Vara Única de Altamira. *Ação Civil Pública n. 2006.39.03.000711-8/PA*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200639030007118&secao=ATM>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁴¹BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200639030007118&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=0d6915ca2c48e59cad0a018c9da38348&trf1_captcha=s9q8&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 nov. 2014.

13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, impõe-se o acolhimento dos embargos de declaração, veiculados com a finalidade de suprir-se a omissão apontada.

*II – A discussão que se travou nestes autos gira em torno de direitos difusos, de natureza sócio-ambiental, por se tratar da instalação de empreendimento hidrelétrico, encravado no seio da Amazônia Legal, com reflexos diretos não só em todos os ecossistemas ali existentes, mas, também, primordialmente, em terras e comunidades indígenas, com influência impactante sobre suas crenças, tradições e culturas, conforme assim noticiam os elementos carreados para os presentes autos, a revelar o caráter de repercussão geral da controvérsia instaurada neste feito judicial, que, por sua natureza ontológica, é de caráter difuso-ambiental, a sobrepor-se a qualquer outro interesse de cunho político ou econômico, como no caso, ante **o fenômeno da transcendência das questões discutidas no processo judicial**, porque diretamente vinculadas à **tradicional teoria da gravidade institucional**, na visão da Corte Suprema da Argentina, já recepcionada pela doutrina, pela legislação processual (CPC, arts. 543-A, § 1º, e 543-C, **caput**) e pela jurisprudência dos Tribunais do Brasil, na compreensão racional de que tais questões excedem ao mero interesse individual das partes e afetam de modo direto o da comunidade em geral, a desatrelar-se dos marcos regulatórios da congruência processual, na espécie.*

III – Nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os 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”.

IV – A Convenção Internacional 169/OIT, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, assim estabelece: “Artigo. 3º 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente convenção; Artigo 4º 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados; Art. 6º 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; 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.**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; **Artigo 14 1.** Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes; **Artigo 15 1.** Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. **2.** Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas 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”.

V – Afigura-se equivocado e omissivo o Acórdão embargado, ao considerar que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, apenas sinalizando a decisão monocrática da Presidência da Suprema Corte, nos autos da Suspensão de Liminar nº. 125-6/PARÁ, **arquivados em 12/11/2007**, sem considerar o que dispõem o Regimento Interno da referida Corte Suprema (art. 21, incisos IV e V) e a Lei 9.868, de 10/11/99 (arts. 10, 11 e 12 e respectivos parágrafos), a exigir decisão colegiada da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, na matéria, o que não ocorreu, na espécie. Ademais, não há que se cogitar, na espécie, de invasão da esfera de discricionariedade administrativa, na formulação e implementação da política energética nacional, pela atuação diligente do Poder Judiciário, no controle dessas políticas públicas ambientais (CF, art. 5º, XXXV), em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, **caput**), como assim já orienta a sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF 45 MC/DF – Rel. Ministro Celso de Mello – julgado em 29/04/2004 e RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello, **inter plures**).

VI – Na hipótese dos autos, a localização da Usina Hidrelétrica Belo Monte, no Estado do Pará, encontra-se inserida na Amazônia Legal e sua instalação causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico de comunidades indígenas, com reflexos negativos e irreversíveis para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em

*suas terras imemoriais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a autorização do Congresso Nacional, com a audiência **prévia** dessas comunidades, nos termos dos referidos dispositivos normativos, sob pena de nulidade da autorização concedida nesse contexto de irregularidade procedimental (CF, art. 231, § 6º), como no caso.*

VII – No caso em exame, a autorização do Congresso Nacional, a que alude o referido dispositivo constitucional em tela (CF, art. 231, § 3º), afigura-se manifestamente viciada, em termos materiais, à mingua de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas, que deveria ocorrer à luz dos elementos colhidos previamente pelo estudo de impacto ambiental, que não pode, em hipótese alguma, como determinou o Decreto Legislativo 788/2005, ser um **estudo póstumo às consultas necessárias à participação das comunidades indígenas**. A Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV), e o governo federal quer implantar um estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, assim, anulando os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas.

VIII – Na ótica vigilante da Suprema Corte, “a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a **"defesa do meio ambiente"** (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...) O **princípio do desenvolvimento sustentável**, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: **o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações**” (ADI-MC nº 3540/DF – Rel. Min. Celso de Mello – DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, com abrangência dos direitos fundamentais à dignidade e cultura dos povos indígenas, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a **Carta Ambiental da França** (02.03.2005), estabelecendo que “o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, **o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos**, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, **a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável.**

IX – *Nesse contexto de desafios das metas de desenvolvimento para todos os seres vivos, neste novo milênio, na perspectiva da Conferência das Nações Unidas – Rio+20, a tutela jurisdicional-inibitória do risco ambiental, que deve ser praticada pelo Poder Judiciário Republicano, como instrumento de eficácia dos **princípios da***

precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso ecológico, como no caso em exame, no controle judicial de políticas públicas do meio ambiente, a garantir, inclusive, o mínimo existencial-ecológico dos povos indígenas atingidos diretamente e indiretamente em seu patrimônio de natureza material e imaterial (CF, art. 216, **caput**, incisos I e II) pelo Programa de Aceleração Econômica do Poder Executivo Federal, há de resultar, assim, dos comandos normativos dos arts. 3º, incisos I a IV e 5º, **caput** e incisos XXXV e LXXVIII e respectivo parágrafo 2º, c/c os arts. 170, incisos I a IX e 225, **caput**, e 231, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, em decorrência dos tratados e convenções internacionais, neste sentido, visando garantir a inviolabilidade do direito fundamental à sadia qualidade de vida, bem assim a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em busca do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações.

X – A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, **caput**), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o **princípio da precaução** (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente **prevenção** (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada). No caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância desses princípios, por se tratar de tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção da posse e do uso de terras indígenas, com suas crenças e tradições culturais, aos quais o Texto Constitucional confere especial proteção (CF, art. 231 e §§), na linha determinante de que os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses das populações e comunidades indígenas, bem como habilitá-las a participar da promoção do desenvolvimento sustentável (Princípio 22 da ECO-92, reafirmado na Rio + 20).

XI– Embargos de declaração parcialmente providos, com modificação do resultado do julgamento.

XII – Apelação provida, em parte. Sentença reformada. Ação procedente, para coibir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA de praticar qualquer ato administrativo, e tornar insubsistentes aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, em decorrência da invalidade material do Decreto Legislativo nº. 788/2005, por violação à norma do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, ordenando às empresas executoras do empreendimento hidrelétrico Belo Monte, em referência, a imediata paralisação das atividades de sua implementação, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º).¹⁴²

Em razão dessa decisão, que, ao acolher embargos de declaração, deu parcial provimento ao recurso de apelação, a União e o IBAMA ingressaram no

¹⁴²BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

Supremo Tribunal Federal com Reclamação constitucional, Rcl n. 14404¹⁴³, com pedido de liminar, alegando desrespeito à decisão da Corte constitucional naquela Suspensão de Liminar n. 125/PA.

Acatou o pedido o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 27 de agosto de 2012, Ministro AYRES BRITO, em face da decisão na Suspensão de Liminar n. 125/PA, por entender que vigora até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, de acordo com o §9º do art. 4º da Lei n. 8.437/92 e o §3º do art. 297 do RI/STF, nos seguintes termos:

Trata-se de reclamação constitucional, aparelhada com pedido de medida liminar, proposta pela União e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), contra ato do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ato consubstanciado em acórdão que acolheu parcialmente os Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8.

2. Arguem os autores que o “*Ministério Público Federal ajuizou a ação civil pública nº 2006.39.03.000711-8/PA, com o objetivo de paralisar as atividades administrativas relacionadas à condução do processo de licenciamento do UHE Belo Monte, sob o fundamento da suposta nulidade do Decreto Legislativo nº 788/2005, que possuiria vícios formais e materiais*”. Alegam que o Juízo Federal da Vara Única de Altamira/PA julgou improcedente a ação. Sentença confirmada pela Quinta Turma do TRF da 1ª Região, ao negar provimento à apelação interposta pelo Ministério Público. Acontece que, opostos embargos de declaração “*tão somente para que o Tribunal se manifestasse expressamente sobre os artigos 6º, 7º, 14 e 15 da Convenção 169 da OIT, bem como sobre a incidência do Decreto Legislativo 143/2002, que interiorizou referida convenção*”, o mencionado órgão fracionário do Tribunal Regional Federal da 1ª Região “*reanalisou todos os argumentos já anteriormente levantados nos autos, inclusive outros trazidos pelos próprios desembargadores, para rejulgar o recurso de apelação de modo a reformar a sentença, julgando procedente o pedido da inicial, a fim de declarar a invalidade material do Decreto Legislativo nº 788/2005 por violação ao art. 231, § 3º, da Constituição, e os arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, c e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2, da Convenção nº 169/OIT*”. O que resultou na ordem, com eficácia imediata, de proibição do IBAMA em praticar “*qualquer ato de licenciamento da UHE Belo Monte*”.

3. Apontam os reclamantes desrespeito à decisão deste Supremo Tribunal Federal na Suspensão de Liminar nº 125. É que o acórdão reclamado, ao acolher parcialmente os embargos de declaração para dar provimento também parcial ao recurso de apelação interposto pelo Ministério Público Federal, impediu “*que o Ibama [praticasse] qualquer ato de licenciamento da UHE Belo Monte, bem como [tornou] insubsistentes os já praticados e conferiu imediata eficácia à sua decisão, ordenando a imediata paralisação do empreendimento*”. E o fato é que, na SL 125, “*a União [obteve] decisão [deste] Supremo Tribunal Federal que reconhece a impossibilidade de se considerar inválido o Decreto Legislativo 788/2005 e obstar ato do Ibama cujo objetivo [fosse] conduzir o processo de licenciamento*”. Decisão que, nos termos do § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/92, vigora até o trânsito em julgado “*da decisão de mérito na ação*”.

¹⁴³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 14404. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4291650>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

principal". Segundo os autores, o acórdão reclamado "não só 'restabeleceu' aquele que, anteriormente, tivera sua eficácia suspensa por meio da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do SL nº 125, como também desconsiderou completamente a sua manifestação a respeito da constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, que, apesar de não ter sido realizada em sede controle [sic] concentrado de constitucionalidade, foi a ratio decidendi do julgado". Daí requererem a concessão de medida liminar para suspender os efeitos do acórdão reclamado.

4. Pois bem, mediante o despacho de 24 de agosto de 2012, abri prazo de 24 (vinte e quatro) horas para manifestação do Procurador-Geral da República. Procurador que pugnou pelo não conhecimento da reclamação, pelo indeferimento da liminar e pela improcedência do pedido.

5. Feito esse aligeirado relato da causa, passo à decisão. Fazendo-o, pontuo, de saída, que o poder de cautela dos magistrados é exercido num juízo provisório em que se mesclam num mesmo tom a urgência da decisão e a impossibilidade de aprofundamento analítico do caso. Se se prefere, impõe-se aos magistrados condicionar seus provimentos acautelatórios à presença, nos autos, dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) e do perigo da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*), perceptíveis de plano. Requisitos a ser aferidos *primo oculi*, portanto. Não sendo de se exigir, do julgador, uma aprofundada incursão no mérito do pedido ou na dissecação dos fatos que a este dão suporte, senão incorrendo em antecipação do próprio conteúdo da decisão definitiva.

6. No caso, tenho que estão presentes os requisitos necessários à concessão da medida liminar. Explico: quando do julgamento do pedido de Suspensão de Liminar nº 125, deparou-se a Ministra Ellen Gracie, então Presidente deste Supremo Tribunal Federal, com acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, em sede de agravo de instrumento: a) considerou "inválido o Decreto Legislativo 788/2005, por violação ao § 3º do art. 231 da CF/88"; b) proibiu o IBAMA de fazer "a consulta política às comunidades indígenas interessadas, [por ser de] competência exclusiva do Congresso Nacional, condicionante do poder de autorizar a exploração de recursos energéticos em área indígena"; c) permitiu apenas "a realização do EIA e do laudo antropológico [a ser] submetidos à apreciação do Parlamento". O que estava em debate naquela ocasião, resumidamente, era a interpretação do § 3º do art. 231 da Constituição Federal: se a audiência das "comunidades afetadas" é de preceder à própria autorização do Congresso Nacional para o "aproveitamento dos recursos hídricos (...) em terras indígenas", ou se, ao contrário, a autorização do Parlamento é etapa anterior a todo o processo administrativo conducente ao licenciamento da obra, incluída aqui a audiência das comunidades indígenas.

7. Pois bem, o que decidiu a Ministra Ellen Gracie? Decidiu que "o acórdão impugnado [era] ofensivo à ordem pública, [ali] entendida no contexto da ordem administrativa, e à economia pública, quando considerou inválido, [naquele] momento, o Decreto Legislativo 788/2005 e proibiu ao IBAMA que elaborasse a consulta política às comunidades interessadas". Daí o comando para "suspender, em parte, a execução do acórdão proferido pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do AI 2006.01.00.017736-8/PA, **para permitir ao Ibama que proceda à oitiva das comunidades indígenas interessadas**". E o que fez o acórdão ora reclamado? Deu parcial provimento à apelação do Ministério Público "para coibir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA de praticar qualquer ato administrativo, e tornar insubsistentes aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, em decorrência da invalidade material do Decreto Legislativo nº 788/2005, por violação à norma do art. 231, § 3º, da Constituição Federal".

8. Como se vê, é evidente a plausibilidade jurídica do pedido constante desta reclamação constitucional. Parece-me correto o acórdão reclamado ao afirmar que este Supremo Tribunal Federal ainda não declarou a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 788/2005, o que foi apenas sinalizado na decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie na SL 125. Isto porque, sabidamente, no instrumento processual da suspensão de liminar não se analisa o mérito da causa. Todavia, a decisão paradigmática (SL 125), em homenagem à ordem e economia públicas, autorizou a atuação do IBAMA e dos demais órgãos responsáveis pela continuidade do processo de licenciamento ambiental da obra da UHE Belo Monte, não obstante continuar existindo a pendência judicial. E tal decisão vigora até o trânsito em julgado “*da decisão de mérito na ação principal*”, de acordo com o § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/92 e o § 3º do art. 297 do RI/STF. **Logo, ao conferir “*eficácia plena*” à “*decisão mandamental*” e determinar a intimação do Presidente do IBAMA “*para fins de imediato cumprimento*”, o acórdão reclamado violou, neste juízo provisório, a autoridade da decisão deste Supremo Tribunal Federal na SL 125.**

9. Ante o exposto, **defiro** a liminar para suspender os efeitos do acórdão proferido pela Quinta Turma do TRF da 1ª Região nos Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8, o que faço sem prejuízo de u'a mais detida análise quando do julgamento do mérito.

10. Solicitem-se informações ao reclamado. Após, encaminhe-se o processo ao Procurador-Geral da República.¹⁴⁴

Confrontando-se, pois, a realidade do ocorrido na Ação Civil Pública n. 2006.39.03.000711-8, considerados os julgamentos proferidos nos recursos, inclusive os decorrentes de órgão colegiado, clara a consequência e repercussão do deferimento do pedido de suspensão.

E, nesse ponto, é de se atentar que a decisão colegiada proferida no recurso de apelação restou suspensa pelos efeitos do pedido de suspensão formulado perante o Supremo Tribunal Federal em face da decisão monocrática da relatora que dava efeito suspensivo ao agravo de instrumento acerca de medida liminar, além de deferido o pedido de suspensão quando já estava julgado o agravo de instrumento pelo órgão colegiado daquela corte regional.

No caso em evidência, a ação proposta em 2006, ainda que concedida em 26 de maio daquele mesmo ano (2006) a liminar nela vindicada, teve seus efeitos suspensos desde o deferimento do Pedido de Suspensão, em 16 de março de 2007, ultrapassando o julgamento de mérito da ação, sob entendimento de que os efeitos da suspensão deferida acerca da liminar perduram até o trânsito em julgado da ação, ainda que julgada procedente.

¹⁴⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl* 14404. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=171&dataPublicacaoDj=30/08/2012&incidente=4291692&codCapitulo=6&numMateria=123&codMateria=10>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

Ademais, a situação da UHE Belo Monte não se encontra isolada em relação à construção de outras hidrelétricas, em que utilizado pedido de suspensão para possibilitar a continuidade das obras, a despeito das questões discutidas no âmbito das respectivas ações civis públicas. Essa, pois, é a realidade de outras ações, das quais são destacadas nove ações civis públicas em varas federais sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, relativamente ao rio Tapajós e ao complexo hidrelétrico Teles Pires.

Na Ação Civil Pública n. 0003883-98.2012,4.01.3902¹⁴⁵, em curso na 2ª Vara Federal de Santarém/PA, sobre a UHE São Luiz do Tapajós no rio Tapajós, foi deferida liminar pelo juízo federal e, posteriormente, ampliada a tutela provisória pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA¹⁴⁶. Contudo, foi deferido o pedido de suspensão no Superior Tribunal de Justiça, na SLS n. 1745¹⁴⁷.

Alega o Ministério Público Federal na ação civil pública que a UHE de São Luiz do Tapajós, a ser implantada no rio Tapajós, com efeitos sobre os Municípios de Itaituba e Trairão, que abrigarão o seu reservatório, é projeto integrante do Complexo Tapajós, formado por 7 grandes usinas hidrelétricas, para produção de energia, cuja fonte é o barramento dos rios Tapajós e Jamanxim.

Em 19 de novembro de 2012, entendeu o juízo federal da 2ª Vara de Santarém/PA por deferir a liminar requerida para: 1) a realização da 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; 2) a oitiva das comunidades indígenas Andirá-Macau,

¹⁴⁵BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Santarém. *Ação Civil Pública n. 0003883-98.2012,4.01.3902/PA*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00038839820124013902&secao=STM&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁴⁶BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00190932720134010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=269820d85314d07ff4a0177c93a5a997&trf1_captcha=6h8x&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁴⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *SLS n. 1745*. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201301078790&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

Praia do Mangue, Praia do Índio, Pimental, KM 43, São Luiz do Tapajós e outras por ventura ainda não localizadas, antes de encerrada a fase de viabilidade, ou demonstrem que os índios frustraram ou se recusaram a opinar sobre o aproveitamento hídrico; 3) a proibição de concessão ou utilização de licença ambiental até que adotadas as medidas antes indicadas; 4) a determinação para que o Ministério Público Federal, em sessenta dias, providencie a oitiva das comunidades indígenas, sob os seguintes fundamentos:

Sobre a Avaliação Ambiental Integrada.

[...]

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

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.

Atos de tal natureza são determinações hierarquizadas e, portanto, de cumprimento obrigatório [...]

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.

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 1977, tentou criar uma espécie de ‘remendo’ ao determinar 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 um 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 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 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 disciplinar 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, Pimentel, KM 43 e São Luiz do Tapajós.

[...]

As ponderações acima bem demonstram a aparência do bom direito. Quanto ao perigo da demora, reside teste 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 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).

[...] ¹⁴⁸

¹⁴⁸BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Santarém. *Ação Civil Pública n. 0003883-98.2012,4.01.3902/PA.* Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00038839820124013902&se>>

Como pretendia o Ministério Público Federal tutela provisória para a suspensão de todo e qualquer ato tendente à realização do empreendimento e deferida a medida liminar pelo juízo federal da 2ª Vara de Altamira/PA apenas para suspender a concessão de licença prévia ambiental, interpôs perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região o Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA¹⁴⁹, no qual foi, então, deferida a medida requerida, consoante decisão do relator, Desembargador Federal João Batista Moreira, de cuja decisão se extrai:

A pretendida antecipação de tutela recursal tem por objeto: “(i) determinar a suspensão integral de todo e qualquer ato tendente à realização do empreendimento, inclusive a Operação Tapajós ora em curso; (ii) determinar que, antes da realização dos estudos que demandem o ingresso de técnicos em terras indígenas e de populações tradicionais, seja realizada a consulta livre, prévia e informada, nos moldes do art. 6º da Convenção 169 da OIT, conforme manifestação do MPF às fls. 1174/1205; (iii) facultar o processo de consulta não apenas aos povos indígenas afetados, mas também às populações tradicionais atingidas, notadamente ribeirinhas, nos termos do art. 1º da Convenção 169 da OIT, evitando-se a confusão entre o procedimento de consulta da referida Convenção com a oitiva estabelecida na Constituição Federal para o Congresso Nacional (art. 231 da Carta Magna); (iv) declarar inválidos quaisquer atos de pretensa consulta realizados no contexto de opressão decorrente da Operação Tapajós, por patente ofensa à Convenção 169 e aos direitos fundamentais das populações indígenas e tradicionais; (v) determinar que, após a realização da consulta, sejam elaboradas tanto a Avaliação Ambiental Integrada (AAI), quanto a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)”.

[...]

Os quase trinta anos de Ministério Público e de Magistratura Federal deu-me a experiência traduzida no seguinte texto: “A fragmentação e o reducionismo ocorrem com frequência e trazem conseqüências mais desastrosas nas decisões relativas a questões ambientais, como num caso concreto, levado ao Judiciário, de projeto de hidrovia em trecho de rio amazônico. Aquele trecho de hidrovia, isolada e superficialmente considerado, não encontrava qualquer obstáculo legal. Todavia, examinado com acuidade, verificava-se que houvera fragmentação com a finalidade de isolar do projeto global o primeiro trecho, assim como de isolar dos projetos executivos e de sua efetiva implantação os estudos preliminares. O contexto da questão revelava, principalmente pela veemente defesa de sua viabilidade econômica, que a decisão política pela construção de uma malha viária integral (aí, sim, passando por reservas indígenas) já tinha sido tomada. Em execução poderiam estar apenas estudos preliminares do pequeno trecho de hidrovia, mas não havia como desvinculá-lo do plano global, politicamente já decidido. Em seguida aos trabalhos preliminares

[cao=STM&pg=1&trf1_captcha_id=8f4defa0c9a8f4903edc535e74e9ab27&trf1_captcha=2wj4&enviar=Pesquisar](#) >. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁴⁹BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00190932720134010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=99511c6b939531c64eb1a7802d0c1fd2&trf1_captcha=bny5&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 18 nov. 2014.

viária, sem dúvida, a execução, sob pena de desperdício de recursos. Além disso, não tinha sentido a interrupção do projeto naquele trecho, salvo se fosse complementado por uma estrada, a qual, então, passaria efetivamente por reserva indígena, já *fato consumado* numa razoável distância. A fragmentação de um projeto dessa natureza cumpre a finalidade de vencer furtiva e gradativamente as resistências. Uma etapa abre caminho e força a outra, até a conquista final do objetivo. Em semelhante situação, a autoridade administrativa, na tomada de decisão, e o Judiciário, no papel de controle, não podem circunscrever o exame ao ato (ou fato) isolado do conjunto, como apresentado pelas partes interessadas”.

Em voto nos EDAP 2006.39.03.000711-8/PA, disse que “a ‘audiência’ das comunidades indígenas para efeito de autorização da construção de Belo Monte peca inicialmente por esse aspecto temporal, uma vez que foi *a posteriori* da decisão. Além disso, a ‘consulta’ foi realizada por delegação a entidade do Poder Executivo, justamente o poder interessado na finalidade da construção, sem embaraços, da hidrelétrica, obra importante para o plano de governo. E, um terceiro aspecto, pelo que ouvi, na realidade, consistiu em esclarecimentos às comunidades indígenas. Estas não foram ouvidas, mas simplesmente ouviram o que os servidores do Poder Executivo tinham para lhes dizer. Não foi um processo de audiência, mas processo inverso, unidirecional. Teria sido um processo de informação às comunidades indígenas; não, de oitiva de suas reivindicações, da manifestação de seus interesses”. Naquela ocasião adiantei: “É provável que este julgamento não vingue; haja suspensão de segurança, considerando, especialmente, o fato consumado, o adiantado na execução do projeto. Mas terá, no mínimo, importância didática, diante do plano de construção de outras inúmeras hidrelétricas nos rios amazônicos, afetando terras indígenas”.

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação de tutela recursal para deferir integralmente o pedido de liminar formulado na petição inicial da ação civil pública – “suspender imediatamente o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós e, conseqüentemente, qualquer ato visando o empreendimento, até o julgamento do mérito da presente ação” (ou seja, sem a inovadora especificação feita no agravo de instrumento) – exceto no que diz respeito ao valor da multa diária, que permanece aquele fixado na decisão agravada.¹⁵⁰

Na sequência, no Superior Tribunal de Justiça, na SLS n. 1745¹⁵¹, foi deferido o pedido de suspensão, consoante a decisão do então Presidente Ministro Felix Fischer, da qual se transcreve:

[...]

Ab initio, verifico, **na hipótese**, que o que se busca com o presente pedido excepcional é a suspensão dos efeitos da r. decisão proferida pelo em. Desembargador relator do Agravo de Instrumento n° 0019093-27.2013.4.01.0000, que, ao conceder a antecipação da tutela recursal, **deferiu** o pedido liminar para “*suspender imediatamente o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós e,*

¹⁵⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁵¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. SLS n. 1745. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201301078790&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

consequentemente, qualquer ato visando o empreendimento, até o julgamento do mérito da presente ação” (fl. 1.886, e-STJ).

Tenho que, ao abrigo do que consta dos autos, **assiste razão aos requerentes.**

A meu sentir, a **controvérsia** que enseja o presente pedido de suspensão circunda na **interpretação** conferida ao art. 6º da Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais.

[...]

A eg. Corte de origem, ao examinar a **questio**, entendeu por suspender, de imediato, todo o processo de licenciamento ambiental e determinar que, antes da realização dos estudos de viabilidade, fosse realizada a consulta livre, prévia e informada, nos moldes do art. 6º supratranscrito.

[...]

Sem embargo, ao contrário do que decidido pelo em. Relator do Agravo de Instrumento nº 0019093-27.2013.4.01.0000, **não vislumbro** como meros estudos preliminares, atinentes tão-somente à viabilidade do empreendimento, possam afetar, diretamente, as comunidades envolvidas.

O que não se mostra possível, no meu entender, é dar **início à execução do empreendimento** sem que as comunidades se manifestem e componham o processo participativo com suas considerações a respeito do empreendimento que **poderá** afetá-las diretamente.

Em outras palavras, **não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na Convenção nº 169 da OIT**, em especial a realização de consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento.

Além disso, **não há** uma regulamentação específica que exija que a consulta deverá se dar **antes mesmo do início dos estudos de viabilidade do empreendimento**, decorrendo daí a possibilidade de, obedecido o princípio de **preservação dos direitos fundamentais dessas comunidades**, a consulta se dar concomitante às avaliações e estudos, pois, nesse caso, ao meu sentir, não haverá “medida administrativa” tendente a afetar diretamente as comunidades envolvidas.

[...]

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

Por outro lado, parece-me que a realização dos estudos milita em favor das comunidades envolvidas, pois, assim, terão a oportunidade de, por exemplo, conhecer os impactos ambientais a que as localidades estão afetadas, caso o projeto seja **efetivamente** implantado. O desenvolvimento desses estudos de **viabilidade técnica, econômica e ambiental** poderá permitir às comunidades envolvidas maior conhecimento e, consequentemente, permitirá uma discussão mais ampla a respeito da viabilidade do empreendimento.

[...]

No meu entender, interromper o planejamento do Governo destinado ao setor energético do país, estratégico para o desenvolvimento da nação, causa **grave lesão à ordem pública**, em sua esfera administrativa,

especialmente por poder **comprometer a prestação dos serviços públicos** que dependem dessa fonte de energia.

Nesse contexto, impedir que se promova o andamento dos estudos preliminares, que servirão de base para que o Governo possa planejar de modo adequado e eficiente sua política energética, ainda mais levando-se em consideração a crescente demanda por energia no país, **afeta o interesse público** na medida em que poderá obstar a expansão do setor elétrico e, conseqüentemente, o crescimento da economia brasileira.

Ainda, importante destacar que já foram despendidos, aproximadamente, R\$ 10 milhões com o deslocamento de pessoal técnico para a localidade, a fim de se promover a efetivação dos estudos e avaliações, que somente podem ser realizados no período das cheias. Impedir, nesse momento, a continuidade dos estudos fará com que apenas no próximo período das cheias os estudos possam ter continuidade, **desperdiçando os recursos públicos já aplicados e obstando o planejamento da política energética brasileira.**

Conforme mencionado, inexistente, nesse momento, ato administrativo tendente a afetar, **diretamente**, as comunidades envolvidas, a teor do que exige a Convenção. Sendo assim, **causa grave lesão à ordem pública** a r. decisão antecipatória que suspende o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós.

Nada obstante, entendo que, para se dar fiel cumprimento aos dispositivos da Convenção, o Governo Federal deverá promover a **participação de todas as comunidades, sejam elas indígenas ou tribais a teor do art. 1º, que podem ser afetadas com a implantação do empreendimento, não podendo ser concedida a licença ambiental antes de sua oitiva.**

Ante o exposto, com as considerações acima destacadas, defiro o pedido formulado pelos requerentes para **suspender** a r. decisão proferida pelo em. Des. Federal relator do Agravo de Instrumento nº 0019093-27.2013.4.01.0000.¹⁵²

De igual modo, proposta a Ação Civil Pública n. 0006037-50.2011.4.01.3603¹⁵³ perante a 2ª Vara Sinop/MT, sobre a UHE Sinop no rio Teles Pires, em que deferida cautelar para suspender o Leilão A-5 e, posteriormente, deferido Pedido de Suspensão pelo presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na SLAT n. 0078534-70.2012.4.01.0000/MT¹⁵⁴, de cuja decisão se extrai:

[...]

Seguindo esse raciocínio, se ainda não existe ato concreto a causar danos (irregularidade no leilão e irregularidades na licença de instalação),

¹⁵²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. SLS n. 1745. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/decisoemonocraticas/frame.asp?url=/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=28254523&formato=PDF>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁵³BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Sinop, ACP n. 0006037-50.2011.4.01.3603/MT. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00060375020114013603&secao=SNO&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁵⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0078534-70.2012.4.01.0000/MT. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00785347020124010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

revela-se precipitada a restrição judicial em relação a eles, posto que impossível verificar a sua (i)legalidade.

Na hipótese, sem elementos concretos que justifique a paralisação do leilão, bem como a licença de instalação e de operação, a liminar se mostra extremamente prejudicial à ordem e à economia pública, posto que fulmina a atividade do Administrador Público voltado à implementação do parque energético, previsto no Plano de Aceleração de Crescimento.

Isso posto, identificando, na espécie, a existência de pressupostos autorizadores da medida excepcional de contracautela, **defiro** o pedido para suspender execução da liminar impugnada.¹⁵⁵

Também deferida suspensão pelo presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na SLAT n. 0079475-88.2010.4.01.0000/PA¹⁵⁶ quanto à liminar deferida na Ação Civil Pública n. 33146-55.2010.4.01.3900¹⁵⁷, em curso na 9ª Vara Federal de Belém/PA, sobre irregularidades do EIA-RIMA da UHE Teles Pires no rio Teles Pires:

[...]

2. Tratando-se de via excepcional de revisão temporária do ato judicial, seu enfoque se restringe ao exame da potencialidade danosa do provimento jurisdicional, a fim de se “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (arts. 4º da Lei 8.437, de 30/06/1992, e 15 da Lei 12.016, de 07/08/2009), não cabendo, portanto, em regra, o exame aprofundado e decisório das questões de mérito envolvidas no processo principal, relativamente ao acerto ou desacerto jurídico da decisão, na perspectiva da ordem judicial, matéria que deve ser tratada nas vias recursais ordinárias. Admite-se apenas, a título de delibação ou de descrição do cenário maior do caso, para aferição da razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido, um juízo mínimo a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal. É o caso dos autos.

O juízo, ao deferir a liminar, assim entendeu:

(...)

Versam os presentes autos sobre o processo de licenciamento da usina Hidrelétrica Teles Pires em trâmite no Ibama (processo nº 02001.006711/2008-79), que estaria apresentando diversos vícios no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA apresentados.

[...]

¹⁵⁵BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0078534-70.2012.4.01.0000. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁵⁶BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0079475-88.2010.4.01.0000. Disponível em:

<<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00794758820104010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁵⁷BRASIL. Justiça Federal. 9ª Vara de Belém. Ação Civil Pública n. 33146-55.2010.4.01.3900/PA. Disponível em:

<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=c9fb1905040321c4c176ac899e6ee032&trf1_captcha=6pgf&enviar=Pesquisar&proc=331465520104013900&secao=PA>.

Acesso em: 18 nov. 2014.

Sendo assim, não há como se permitir que o processo de licenciamento da UHE Teles Pires tenha continuidade uma vez constatado tamanhas falhas. A concessão da licença prévia, noticiada pelo IBAMA às fls. 152, não poderia ter sido expedida, haja vista que o EIA/RIMA encontra-se completamente maculado de vícios que precisam ser sanados.

Note-se que a construção de uma usina hidrelétrica consiste em um empreendimento de grande porte, com sérios impactos ambientais não apenas sobre o meio ambiente natural, mas também sobre o social, afetando além das populações próximas que residem no entorno, a sociedade como um todo.

Não há que se olvidar ainda, sobre o tema ora em comento, que a própria natureza do direito difuso ora colocado em discussão, qual seja, a tutela jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado, demanda a adoção pelo Judiciário de uma nova ótica processual e material na deliberação sobre os pedidos de tutela de urgência trazidos a juízo. Trata-se, aqui, da análise das questões controvertidas pelo prisma dos princípios da precaução e da prevenção (...)

[...]

Ressalte-se que, na presente discussão, tanto o Ibama quanto a União, a Aneel e a Empresa de Pesquisa Energética, de forma uníssona, defendem a suspensão da liminar para continuidade do processo de licenciamento ambiental da UHE Teles Pires, com a consequente realização do Leilão 04/2010, marcado para amanhã, 17/12/2010. Por sua vez, o Ministério Público Federal, contrariamente, busca, na Ação Civil Pública 33146-55.2010.4.01.3900, a declaração de nulidade do EIA/RIMA e de todos os atos subsequentes do citado processo de licenciamento, calcado, principalmente, nas considerações traçadas pelo TCU no Acórdão 3036/2010, referente ao processo de acompanhamento TC 026.091/2010-0.

Não podem as ponderações do TCU sobrepor-se àquelas trazidas pelo Ibama, órgão ao qual compete, por missão institucional, analisar pedido de licenciamento ambiental, segundo assenta a aludida legislação.

Ao lume dos preceitos legais para a concessão da suspensão e pela visão que ora se tem dos fatos, parece estar presente, no caso, pressuposto suficiente para o deferimento da medida ora pleiteada, qual seja, lesão à ordem pública, cujo conceito abrange a ordem administrativa em geral, caracterizada na hipótese como a normal execução do serviço público ou o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.

A ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem. A decisão de primeiro grau invade a esfera de competência do Ibama, no regular exercício de suas funções institucionais, para suspender o processo de licenciamento ambiental da UHE Teles Pires e, também, os efeitos da licença prévia concedida pelo Ibama, com base na sua competência técnica atribuída por lei e pela Constituição Federal.

A Licença Prévia 386/2010, concedida pelo Ibama (cf. fls. 67/71), tem validade de dois anos e está condicionada ao cumprimento das exigências nela constantes, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos. Por outro lado, pode o citado órgão, mediante decisão motivada, “modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta licença, quando ocorrer: a) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; b) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; c) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde” (item 1.3).

[...]

Acrescente-se, ainda, que a decisão impugnada, ao projetar considerável atraso no início do procedimento de licitação, por condicionar seu prosseguimento à decisão final da referida ação civil pública ou ao saneamento dos supostos vícios do EIA/RIMA, efetivamente atenta contra a ordem e a economia públicas, sobretudo em face da realidade do setor energético do País, em que a demanda de energia equivale à oferta desse insumo, ou até mesmo já a supera.

Nesse contexto, verifica-se que a realização do leilão do empreendimento UHE Teles Pires, agendado para o dia 17/12/2010, por si só, não tem a aptidão de acarretar nenhum dano ao meio ambiente. Já a suspensão do procedimento, a pretexto de salvaguardar o meio ambiente, traduz medida precipitada e excessiva — sem observância do princípio da razoabilidade, que deve nortear todas as decisões judiciais —, capaz de atentar contra a ordem e a economia públicas, máxime por retardar as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País.

Além do mais, a licença prévia não autoriza a instalação do empreendimento (cf. fl. 68 – item 1.5.), ou seja, não será realizada nenhuma obra ou construção na área respectiva, sendo que não haverá nenhuma alteração física no meio ambiente, mas somente estudos e análises.

3. Em face do exposto, defiro o pedido e suspendo a eficácia da decisão proferida, nos autos da Ação Civil Pública 33146-55.2010.4.01.3900, pelo juízo da 9ª Vara Federal – PA. Comunique-se, com urgência, ao juízo requerido, encaminhando-se-lhe cópia desta decisão. Intimem-se. Sem recurso, arquivem-se os autos.¹⁵⁸

Na Ação Civil Pública n. 7786-39.2010.4.01.3603¹⁵⁹, na 2ª Vara Sinop/PA, também foi deferida tutela antecipatória para abstenção do órgão estadual na condução do processo de licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Sinop, Colíder e Magessi (Complexo Teles Pires), bem como para suspender os efeitos de eventual termo de referência do EIA/RIMA e da Licença Prévia, se concedidos. Na sequência, deferido Pedido de Suspensão pelo presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.0000/MT¹⁶⁰:

[...]

Os órgãos ambientais, pelo que vê dos autos, já se anteciparam e analisaram a “necessidade de unidade no tratamento dos efeitos sinérgicos de cada UHE”, bem como a existência de “alterações no regime das águas do rio, na fauna ribeirinha e ictiológica, e, sobretudo, na navegabilidade”

¹⁵⁸BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0079475-88.2010.4.01.0000. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁵⁹BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Sinop. Ação Civil Pública n. 7786-39.2010.4.01.3603/MT. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=77863920104013603&secao=SN&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁶⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.0000. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00756215220114010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=c687c55a64ec20c08d8e68a56aee3de4&trf1_captcha=8pkw&enviar=Pesquisar <http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 29 set. 2014.

(preocupações do magistrado prolator da decisão), realizando a avaliação ambiental integrada dos impactos das usinas no contexto da Bacia hidrográfica do rio Teles Pires, não identificando “IMPACTO DIRETO FORA DOS LIMITES DO ESTADO DO MATO GROSSO QUE PUDESSE SER CARACTERIZADO COMO IMPACTO REGIONAL” (fl. 883), a justificar a atração da competência do Ibama na condução do procedimento de licenciamento.

[...]

A ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem.

A decisão de primeiro grau — ao determinar a abstenção da SEMA/MT na condução do processo de licenciamento ambiental das obras das Usinas Hidrelétricas de Sinop, Colíder e Magessi, bem como a suspensão dos efeitos de eventual termo de referência, do EIA/RIMA e da licença prévia — invade a esfera de competência do órgão ambiental estadual, no regular exercício de suas funções institucionais, traduz medida precipitada e excessiva, capaz de atentar contra a ordem e a economia públicas, máxime por retardar as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País, previsto no Plano de Aceleração de Crescimento (PAC 2), empreendimentos energéticos competitivos, renováveis e de baixa emissão de carbono, que movimentam bilhões de reais e representam milhares de empregos diretos.

Não se pode olvidar, ainda, que as obras da UHE Colíder tiveram início em março de 2011. A sua paralisação, sem data para reinício, no estágio em que se encontram acarreta prejuízos ainda maiores ao meio ambiente.

4. Em face do exposto, defiro o pedido e suspendo a eficácia da decisão proferida, nos autos da Ação Civil Pública 7786-39.2010.4.01.3603, pelo juízo federal da Vara Única de Sinop – MT. Comunique-se, com urgência, ao juízo requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão. Intimem-se. Sem recurso, arquivem-se os autos.¹⁶¹

A mesma sorte teve a liminar deferida na Ação Civil Pública n. 3947-44.2012.4.01.3600¹⁶², na 2ª Vara Federal de Cuiabá/MT, sobre a UHE Teles Pires no rio Teles Pires, para declarar inválida a Licença de Instalação nº 818/2011 e suspender o licenciamento da UHE Teles Pires e as obras tendentes a implantá-la. Foi deferido o pedido de suspensão pelo presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, consoante consignado na SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000/MT¹⁶³:

¹⁶¹BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.0000*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁶²BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 3947-44.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=39474420124013600&secao=MT&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁶³BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00186259720124010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

[...]

Pois bem, como se sabe, o pedido dirigido a Presidente de Tribunal para suspender a eficácia de decisões de primeira instância, de cuja execução possa resultar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, rege-se, atualmente, pelo art. 4º da Lei 8.437/1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares e, por expressa previsão no § 1º do art. 4º, é aplicável às decisões proferidas em ação cautelar inominada, em ação popular e em ação civil pública, e pelo art. 15 da Lei 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança.

Especificamente quanto aos efeitos da decisão do Presidente do Tribunal, prescreve o art. 4º da Lei 8.437/1992, que **“A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”**. (Grifei.)

A ultratividade da decisão proferida nos pedidos de suspensão também está sedimentada na Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal, em relação ao mandado de segurança. Vejamos:

“A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.

O Superior Tribunal de Justiça — Corte Especial — também assentou esse entendimento, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental na Suspensão e Liminar ou de Sentença 1.216/MA, destaque:

“A superveniência do julgamento do agravo de instrumento, reformando a decisão proferida pelo magistrado de 1º grau, não importa em perda de objeto porque a decisão que defere o pedido de suspensão tem eficácia até o trânsito em julgado da ação principal”. (Relator Ministro Ari Pargendler, Rel. p/ acórdão Ministro Presidente do STJ, julgado em 01/07/2011, DJe de 28/09/2011 – grifei.)

Na hipótese, **não houve limitação à eficácia da suspensão**. Logo, de palmar singeleza presumir que a simples superveniência de sentença ou decisões em recursos ordinários, sejam elas monocráticas ou colegiadas, **não** acarretam a perda de eficácia da decisão proferida pelo Presidente do Tribunal.

Com efeito, além da possibilidade de novo pedido de suspensão ao presidente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal quando o efeito suspensivo for indeferido, **somente a Corte Especial tem competência para desconstituir decisões emanadas da Presidência deste Tribunal**.

Ressalto que a afirmação de que a suspensão de segurança não é “senão uma via excepcional de revisão temporária, no plano da produção de efeitos do ato judicial” (fl. 613), não afasta a determinação legislativa e o entendimento jurisdicional quanto à sua eficácia até o trânsito em julgado. É que, por óbvio, a decisão proferida em suspensão de segurança é sempre temporária e precária, mas não a ponto de perder sua eficácia pela superveniência de outros provimentos jurisdicionais. Essa temporariedade a que se alude é evidente: **não havendo limitação expressa a momento anterior, a decisão prevalece até o trânsito em julgado da ação principal**.

Assim sendo, o julgado proferido pela Quinta Turma nos autos do Agravo de Instrumento 18341-89.2012.4.01.0000/MT, apesar do contorcionismo jurídico do voto condutor do respectivo acórdão, **não** tem o

condão de afastar os efeitos da decisão proferida nos autos da Suspensão de Liminar ou de Antecipação de Tutela 0018625-97.2012.4.01.0000/MT, que permanece hígida e intangível até o trânsito em julgado da ação civil pública, salvo provimento do agravo regimental interposto pelo Ministério Público, sob pena de usurpação de competência.

Isso posto, e tendo em vista as determinações constantes do julgado da Quinta Turma, comunique-se, **com urgência**, o inteiro teor do presente despacho ao MM. Juízo *a quo*, ao Presidente da Quinta Turma deste Tribunal, ao Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, à União e à Companhia Hidrelétrica Teles Pires S/A – CHTP.¹⁶⁴

A Ação Civil Pública n. 0005891-81.2012.4.01.3600¹⁶⁵, proposta perante a 2ª Vara Federal de Cuiabá/MT, sobre a UHE Teles Pires, no rio Teles Pires, foi extinta sem resolução do mérito, sob fundamento em litispendência com a Ação Civil Pública n. 3947-44.2012.4.01.3600¹⁶⁶. A litispendência foi afastada pelo relator da apelação, Apelação Cível n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT¹⁶⁷, em cuja decisão concedeu a liminar para suspender o licenciamento ambiental e as obras, da qual se destaca:

[...]

Relativamente ao pedido de antecipação da tutela recursal formulado nestes autos, sustenta o recorrente que, na espécie, estariam presentes os pressupostos legais necessários para a sua concessão, na medida em que, a par do manifesto *fumus boni juris*, cristalizado pela ausência, no mencionado EIA/RIMA, de regular Estudo do Componente Indígena – ECI, onde haveriam de ser considerados os significativos impactos específicos decorrentes do empreendimento UHE Teles Pires nas comunidades indígenas atingidas, notadamente, as conseqüências da inundação das corredeiras de Sete Quedas (patrimônio cultural e religioso das comunidades indígenas ali existentes) e do barramento do Rio Teles Pires (área de reprodução de peixes migratórios), o *periculum in mora*, conforme demonstrado na peça de ingresso, revela-se pelos irreversíveis impactos sobre tais comunidades, ante a inexistência de análise da importância da relação cultural entre os indígenas e as áreas sagradas de seus territórios, destacando que, desde o ajuizamento da presente demanda, ocorrido em 17/07/2012, até a presente data, os motivos que ensejaram o aludido pleito

¹⁶⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000*. Disponível em: < <http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁶⁵BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: < <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00058918120124013600&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em 18 nov. 2014.

¹⁶⁶BRASIL. Justiça Federal. 2ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 3947-44.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: < <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=39474420124013600&secao=MT&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁶⁷BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 0005891-81.2012.4.01.3600*. Disponível em: < <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=58918120124013600&secao=TRF1&nome=&mostrarBaixados=>>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

“recrudesceram”, ante o desmatamento já ocorrido na sobredita área e a iminente inundação das nominadas corredeiras, tornando-as inacessíveis aos povos indígenas, bem assim, a detonação de rochas naturais, as quais vêm ocorrendo diuturnamente, não só destruindo o patrimônio sagrado daqueles povos, mas expondo a riscos todos os moradores e comunidades ribeirinhas, com sensível e visível impacto na qualidade da água por eles consumida.

V

Assim posta a questão, **merece acolhida o pedido de antecipação da tutela recursal em referência.**

Com efeito, da leitura dos fundamentos em que se ampara a pretensão veiculada na peça de ingresso, merece destaque o fato de que, embora o próprio Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA tenha emitido Termo de Referência para o EIA/RIMA da UHE Teles Pires, em que foram estipuladas as exigências e condicionantes, no que pertine ao Estudo do Componente Indígena – ECI, o referido Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental foram aceitos, mediante o empréstimo de Estudo do Componente Indígena realizado para fins de instalação de outros empreendimentos hidrelétricos (UHE São Manoel e Foz de Apiacás), o qual não teria contemplado elementos suficientes para análise, à luz do Termo de Referência emitido pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que, expressamente, consignou a necessidade de reinterpretação da análise de viabilidade dos empreendimentos, eis que a conclusão do EIA/RIMA fora apresentada sem que fossem considerados os impactos sobre os povos indígenas.

[...]

Assim posta a questão e diante da notícia carreada para os presentes autos, no sentido de que tais impactos já refletem negativamente nas comunidades indígenas atingidas, seja pela tensão social daí decorrente, no aumento do fluxo migratório e na diminuição da qualidade dos recursos naturais de que necessitam para a sua própria subsistência, impõe-se a concessão da tutela cautelar inibitória reclamada pelo Ministério Público Federal, nos termos dos arts. 273, § 7º, e 461, § 3º, do CPC e dos arts. arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, notadamente por se afinar com a tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, incisos IV, V, e VII, e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto-aplicável de imposição ao poder público e à coletividade o **dever de defender e preservar** o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e gerações futuras (CF, art. 225, **caput**), tudo em harmonia com os princípios da precaução e da prevenção, a caracterizar, na espécie, o procedimento impugnado, uma manifesta agressão ao texto constitucional em vigor.

Com efeito, a execução das obras de instalação do empreendimento hidrelétrico descrito nos autos e os seus efeitos nas áreas por ele atingidas possuem caráter de irreversibilidade, a autorizar a concessão da medida postulada, de pronto, em face do evidente **periculum in mora** em dimensão preventiva e cautelar da tutela constitucional do meio ambiente (CF, arts. 5º, XXXV, e 225, **caput**).

[...]

VII

Com estas considerações e com vistas no que dispõem os arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, **defiro, liminarmente, o pedido de antecipação da tutela recursal** formulado pelo Ministério Público Federal, **para determinar a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução, do empreendimento hidrelétrico UHE Teles Pires, no Estado de Mato Grosso, até a realização do necessário Estudo do Componente Indígena – ECI, com a renovação das fases do licenciamento ambiental, a partir de novo aceite do EIA/RIMA legal e moralmente válido.**

[...] ¹⁶⁸

A 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, posteriormente, deu provimento à apelação¹⁶⁹. Contudo, foi deferido o Pedido de Suspensão no Supremo Tribunal Federal, pelo seu Presidente, à época (26 de setembro de 2013), em exercício, Ministro Ricardo Lewandowski, na SL n. 722/DF¹⁷⁰, nos seguintes termos:

Trata-se de pedido de suspensão de liminar, formulado pela União e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, contra decisão que deferiu a antecipação da tutela recursal e determinou a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução, sob pena de multa diária, do empreendimento hidroelétrico UHE Teles de Pires, no Estado de Mato Grosso – autos da Apelação Cível 005891-81.2012.4.01.3600/MT.

Na origem, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso ajuizaram ação civil pública, na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - IBAMA, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Companhia Hidrelétrica Teles Pires S/A (CHTP).

Referida ação tinha por objeto a suspensão do licenciamento ambiental e das obras de implementação do empreendimento hidrelétrico UHE Teles de Pires, até a realização do Estudo do Componente Indígena – ECI, e a consequente renovação das fases do aludido licenciamento ambiental a partir de novo aceite do EIA/RIMA.

O magistrado de primeira instância extinguiu o processo, liminarmente, sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, V, do CPC, pois acolheu a alegação de litispendência em relação a outra ação civil pública em trâmite naquele duto juízo.

Os autores da ação apelaram. No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o Relator do recurso afastou a alegação de litispendência e deferiu o pedido de antecipação da tutela recursal, com a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução do projeto, ao argumento de que, “embora o próprio (...) IBAMA tenha emitido Termo de Referência para o EIA/RIMA da UHE Teles Pires, em que foram estipuladas as exigências e condicionantes, no que pertine ao Estudo do Componente Indígena - ECI, o referido Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental foram aceitos, mediante o empréstimo de Estudo do Componente Indígena realizado para fins de instalação de outros empreendimentos hidrelétricos (UHE São Manoel e Foz de Apiacás), o qual não teria contemplado elementos suficientes para análise, à luz do Termo de Referência emitido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, que, expressamente, consignou a necessidade de reinterpretação da análise de viabilidade dos empreendimentos, eis que a conclusão do EIA/RIMA fora apresentada sem que fossem considerados os impactos sobre os povos indígenas”.

¹⁶⁸BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁶⁹BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=58918120124013600&secao=TRF1&nome=&mostrarBaixados>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁷⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *SL n. 722*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4470268>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

Daí o presente pedido de suspensão, no qual os requerentes, após afirmarem sua legitimidade para tanto, sustentam, em resumo, que o cumprimento da decisão "acarreta lesão grave à ordem econômica e administrativa, incapaz de ser sanada no futuro".

Explicitam que "a manutenção da liminar aqui rechaçada (i) provoca desequilíbrio no mercado de distribuição de energia elétrica, (ii) joga por terra todo o planejamento da expansão da oferta de energia prevista no Plano Decenal de Expansão de Energia, (iii) sinalizaria um acentuado risco regulatório, (iv) implica afronta à segurança jurídica e (v) acaba por afetar a credibilidade do Brasil como país capaz de atrair os investimentos em infraestrutura necessários para garantir o crescimento sustentável de sua economia", além de poder acarretar, em um futuro próximo, uma nova crise de energia, nos moldes da crise de 2001.

Requerem, ao final, a suspensão do provimento que antecipou a tutela recursal nos autos da Apelação Cível 005891-81.2012.4.01.3600/MT.

É o relatório necessário.

Decido.

Compete à Presidência desta Corte, nos termos dos arts. 15 da Lei 12.016/2009, 25 da Lei 8.038/1990 e 297 do RISTF, suspender a execução de decisões concessivas de segurança proferidas em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Examinados os autos, verifico, preliminarmente, que se encontra demonstrada a natureza constitucional da controvérsia, uma vez que discutida na origem a suposta ofensa ao art. 225 da Constituição Federal.

In casu, analisadas as alegações expostas na inicial, entendo estar configurada a grave ofensa à ordem econômica, alegada pelos requerentes, a justificar a concessão de medida extrema.

Com efeito, não se desconhece que a defesa e preservação do meio ambiente é um dos mais altos valores atuais. Dessa forma, a exploração de qualquer atividade econômica deve se dar de forma equilibrada a fim de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por outro lado, como se sabe também, o aproveitamento do riquíssimo potencial hidrelétrico do País constitui imperativo de ordem prática, que não pode ser desprezado em uma sociedade em desenvolvimento como a nossa, cuja demanda por energia cresce dia a dia de forma exponencial. Afinal, não se pode olvidar a crise registrada no setor elétrico que ocorreu em 2001, a qual tantos transtornos causou aos brasileiros.

Caso mantida a medida liminar, tal como deferida, não se poderá excluir a necessidade de buscar-se outras fontes energéticas com vistas a suprir aquela produzida pelo empreendimento UHE Teles Pires. Ocorre que a substituição não se faria sem danos ao meio ambiente, pois, como é cediço, até mesmo as chamadas "fontes alternativas renováveis" causam malefícios à natureza.

Ademais, a paralisação da obra que se encontra em pleno andamento poderá causar prejuízos econômicos de difícil reparação ao Estado e também aos particulares envolvidos na empreitada, acarretando, inclusive, a possível e indesejável demissão de trabalhadores que nela são empregados.

Por essas razões, entendo, nesse juízo de delibação, que o perigo na demora seria inverso, uma vez que a paralisação abrupta das atividades da UHE Teles Pires, sem o devido planejamento, causará danos ainda maiores ao meio ambiente do que aqueles que se pretende evitar com a liminar, além de possivelmente acarretar os prejuízos econômicos e sociais acima apontados.

Isso posto, defiro o pedido para suspender a decisão liminar concedida nos autos da Apelação Cível 005891-81.2012.4.01.3600/MT.

Comunique-se com urgência.

Observo, por fim, que há três outras ações, ajuizadas nesta Corte com semelhante objeto: SL 723/DF, SL 724/MT e STA 726/MT.

Dessa forma, determino a reunião de todas essas ações nos termos do art. 105 do CPC, juntando-se cópia desta decisão em cada uma delas.¹⁷¹

Proposta a Ação Civil Pública n. 6910-50.2011.4.01.3603¹⁷², perante a 1ª Vara Sinop, sobre a UHE São Manoel no rio Teles Pires, com liminar deferida, em parte, para suspender as audiências públicas. Foi, então, deferida Suspensão de Segurança pelo presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na SLAT n. 0045964-65.2011.4.01.0000¹⁷³, cujos termos da decisão restaram transcritos no voto do Relator quando do julgamento do agravo regimental dela interposto, da qual se extrai:

[...]

3. Tratando-se de via excepcional de revisão temporária do ato judicial, seu enfoque se restringe ao exame da potencialidade danosa do provimento jurisdicional, a fim de se “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (arts. 4º da Lei 8.437, de 30/06/1992, e 15 da Lei 12.016, de 07/08/2009), não cabendo, portanto, em regra, o exame aprofundado e decisório das questões de mérito envolvidas no processo principal, relativamente ao acerto ou desacerto jurídico da decisão, na perspectiva da ordem judicial, matéria que deve ser tratada nas vias recursais ordinárias. Admite-se apenas, a título de delibação ou de descrição do cenário maior do caso, para aferição da razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido, um juízo mínimo a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal. É o caso dos autos. O juízo, ao deferir a liminar, assim entendeu:

(...)

É certo que o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de São Manoel deverá garantir a máxima publicidade, transparência e informação aos interessados, bem ainda a participação efetiva destes na solução dos eventuais e futuros impactos.

Ocorre que o prazo de 18 dias, entre a data da convocação e da audiência pública, estabelecido pelo IBAMA, de fato, é insuficiente para que os interessados possam analisar criteriosamente o EIA e o RIMA e, por conseguinte, possam levar para a audiência seus questionamentos e propostas.

Além disso, ao contrário do que vem sendo praticado, mostra-se imprescindível a participação da população indígena no

¹⁷¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL n. 722. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28+suspens%E3o+e+tel+es+pires%29%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/mraeqk3>>.

Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁷²BRASIL. Justiça Federal. 1ª Vara de Sinop. Ação Civil Pública n. 6910-50.2011.4.01.3603/MT. Disponível em:

<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=62c79c177dee4d60a5b141b56730f8f8&trf1_captcha=mt5q&enviar=Pesquisar&proc=69105020114013603&secao=SNO>.

Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁷³BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0045964-65.2011.4.01.0000. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00459646520114010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

esclarecimento das questões referentes à construção da Usina São Manoel, visto que estão diretamente afetados pela obra, conforme infere do Relatório de Impacto Ambiental.

Cumprе ressaltar que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/06/2002, garantiu a participação dos povos indígenas em ação que visa proteger os seus direitos, ao dispor em seus art. 1º, 2º e 6º o seguinte

[...]

Registre-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004 equiparou os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos às emendas constitucionais. Apesar da Convenção nº 169 da OIT não ter sido submetida ao referido quorum de votação, o STF firmou entendimento no sentido de considerá-la de caráter supralegal (RE 349703, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008).

Portanto, as disposições contidas na Convenção nº 169 da OIT deverão ser aplicadas de imediato, devendo ser garantido aos indígenas a participação nas audiências públicas referente ao processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica São Manuel.

Necessário se faz o adiamento das audiências públicas marcadas com desrespeito aos princípios da ampla divulgação e publicidade, de maneira substancial, é dizer, não basta qualquer prazo, ou mera divulgação em órgãos de imprensa de pequena circulação. É preciso um prazo substancial, que possibilite as comunidades, indígenas e não indígenas, a efetuar uma articulação e mobilização, de forma que a sociedade toda, em um amplo processo democrático de participação popular possam não só ouvir, mas ter participação efetiva nas audiências públicas.

E mais, é importante, que as comunidades indígenas, sejam também ouvidas, de forma substancial, ou em outras palavras, que possam ouvir e serem ouvidas, a partir do estabelecimento de uma forma de comunicação, que leve em consideração a sua própria linguagem nativa, sob pena de tal participação ser apenas pró-forma, destituída, de qualquer essência.

Porém, tenho que o prazo de 120 (cento e vinte) dias, mostra-se, a princípio, excessivo. Não se faz necessário adiar as audiências públicas pelo período requerido, motivo pelo qual tenho por bem em fixá-lo, pelo prazo de 90 (noventa) dias, podendo tal prazo, em havendo prova efetiva por parte do requerente da necessidade, ser modificada por este juízo.

Diante do exposto, DEFIRO PARCIALMENTE o pedido liminar, determinando:

(...)

Cumprе observar que a mencionada decisão também foi objeto da SLAT 0065961-34.2011.4.01.0000, requerida pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

A decisão atacada baseia-se, principalmente, na alegada exiguidade do prazo, estabelecido pelo Ibama, entre a comunicação e a data da realização das audiências públicas — aquela se deu por publicação no DOU de 04/10/2011 e a primeira audiência havia sido marcada para o último dia 22 de outubro e as outras duas para os dias 23 e 25 subsequentes. Entendeu o magistrado que o adiamento das audiências se fazia necessário a fim de que fosse possibilitado às comunidades indígenas e não indígenas a efetiva participação nas citadas audiências.

A Resolução Conama 9, de 3 de dezembro de 1987, que dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental estabelece:

[...]

O Ibama, por meio do Edital de 18/08/2011, publicado no DOU de 19/08/2011, tornou público que recebeu o EIA e o respectivo RIMA, do empreendimento denominado Aproveitamento Hidrelétrico São Manoel e abriu prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, para solicitação de audiência pública, nos termos da citada Resolução Conama 9/1987. Tornou público, ainda, que o EIA/RIMA encontrava-se disponível ao público, em meio digital, no sítio www.ibama.gov.br/licenciamento e que cópias do RIMA do referido empreendimento se encontravam à disposição para consulta, nos seguintes locais:

[...]

Conquanto a divulgação da programação das três audiências públicas em questão somente tenha ocorrido no DOU de 04/10/2011, ou seja, menos de um mês da realização desses atos públicos, o EIA e o RIMA já estavam disponíveis desde agosto de 2011.

Diante de tais considerações, verifica-se, num juízo mínimo a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal, que não existe nenhuma irregularidade na publicidade do EIA e do RIMA referentes ao empreendimento UHE São Manoel. Frise-se, também, que a citada Resolução Conama 9/1987 não estabelece prazo mínimo para a convocação das mencionadas audiências.

Ressalte-se que, na presente discussão, tanto o Ibama quanto a União, a Aneel e a Empresa de Pesquisa Energética, de forma uníssona, defendem a suspensão da liminar para continuidade do processo de licenciamento ambiental da UHE São Manoel, com a consequente realização do Leilão A-5/2011, marcado para 20/12/2011. Por sua vez, o Ministério Público, contrariamente, busca, na Ação Civil Pública 6910-50.2011.4.01.3603, a suspensão das audiências públicas, com designação de novas sessões, com prazo de pelo menos 120 (cento e vinte) dias de antecedência.

Ao lume dos preceitos legais para a concessão da suspensão e pela visão que ora se tem dos fatos, parece estar presente, no caso, pressuposto suficiente para o deferimento da medida ora pleiteada, qual seja, lesão à ordem pública, cujo conceito abrange a ordem administrativa em geral, caracterizada na hipótese como a normal execução do serviço público ou o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.

A ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem. A decisão de primeiro grau invade a esfera de competência do Ibama, no regular exercício de suas funções institucionais, ao suspender, por 90 (noventa) dias, as audiências públicas que estavam marcadas para os dias 22, 23 e 25 de outubro próximo passado, e o leilão designado para 20/12/2011, referentes ao processo de licenciamento ambiental da UHE São Manoel. O Magistrado havia determinado, ainda, a realização de audiências públicas nas terras indígenas Kavabi Munduruku, com tradução do RIMA para a língua dos povos indígenas afetados (Kavabi Munduruku e Apicás) e que as audiências deveriam contar com a presença de tradutor.

Cumprido salientar que as audiências foram agendadas para os municípios de Paranaíta – MT, Alta Floresta – MT e Jacareacanga – PA, conforme, inclusive, solicitação contida no Ofício 454/11 – 1ª PJCIV, de 29/08/2011 (cf. fl. 59).

Consta, ainda, do RIMA, disponível no sítio eletrônico do Ibama (cf. fl. 11 do documento):

(...)

O processo de licenciamento ambiental da UHE São Manoel no Ibama teve início em agosto de 2007. Em 2008, depois de diversas reuniões técnicas e de vistoriar o local do empreendimento, o Ibama emitiu o Termo de Referência, que orientou a elaboração dos estudos ambientais. Tanto o estudo de viabilidade técnica-econômica da usina, ou seja, os estudos de engenharia, como o EIA foram concluídos em fevereiro de 2011.

A EPE realizou ainda o Estudo do Componente Indígena, que teve como objetivo avaliar os impactos da implantação da usina sobre as TI Kayabi, Munduruku e Pontal dos Apiaká (em estudo), que se situam rio abaixo em relação ao local da barragem. Esse estudo foi feito com base no Termo de Referência emitido pela Fundação Nacional do Índio (Funai) em outubro de 2009.

Da Nota Informativa 36/2011 – NESA/SE-MME (cf. fls. 108/112), verifica-se, no item “Breve Histórico do Processo na FUNAI”, que várias foram as intervenções da autarquia nos estudos atinentes ao licenciamento discutido no presente feito, inclusive com reuniões junto aos povos indígenas afetados pelo empreendimento.

Acrescente-se, ainda, que a decisão impugnada, ao projetar atraso de mais de 90 (noventa) dias no início do procedimento de licitação, efetivamente atenta contra a ordem e a economia públicas, sobretudo em face da realidade do setor energético do País, em que a demanda de energia equivale à oferta desse insumo, ou até mesmo já a supera,.

Nesse contexto, verifica-se que a realização do leilão do empreendimento UHE São Manoel, agendado para o dia 20/12/2011, por si só, não tem a aptidão de acarretar nenhum dano ao meio ambiente. Já a suspensão do procedimento, a pretexto de salvaguardar, além do meio ambiente, o princípio da publicidade, traduz medida precipitada e excessiva — sem observância do princípio da razoabilidade, que deve nortear todas as decisões judiciais —, capaz de atentar contra a ordem e a economia públicas, máxime por retardar as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País.

Além do mais, a licença prévia não autoriza a instalação do empreendimento, ou seja, não será realizada nenhuma obra ou construção na área respectiva, sendo que não haverá nenhuma alteração física no meio ambiente, mas somente estudos e análises.

4. Em face do exposto, defiro o pedido e suspendo a eficácia da decisão proferida, nos autos da Ação Civil Pública 6910-50.2011.4.01.3603, pelo juízo federal da Vara única de Sinop – MT. Comunique-se, com urgência, ao juízo requerido, encaminhando-se-lhe cópia desta decisão. Intimem-se. Sem recurso, arquivem-se os autos.¹⁷⁴

Na Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600¹⁷⁵, proposta perante a 1ª Vara de Cuiabá/MT, foi deferida a liminar para suspender as audiências

¹⁷⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0045964-65.2011.4.01.0000*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁷⁵BRASIL. Justiça Federal. 1ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600/MT*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00138394020134013600&secao=MT&pg=1&trf1_captcha_id=83bb867f52b7ae08128d52a349437354&trf1_captcha=7z5n&enviar=Pesquisar>. Acesso em 18 nov. 2014.

públicas marcadas para os dias 27, 29 e 30 de setembro de 2013, em Paranaíta/MT, Jacareacanga/PA e Itaituba/PA, até que estivesse completo o estudo do componente indígena da UHE São Manoel, a ser instalada na bacia do rio Teles Pires, na divisa dos Estados de Mato Grosso e Pará. Foi deferido pedido de suspensão pelo vice-presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na SLAT n. 0058115-92.2013.4.01.0000¹⁷⁶:

[...]

Esclareço, inicialmente, que o presente pedido veio à minha apreciação em razão da ausência ocasional e justificada do eminente Presidente deste Tribunal.

Cumpra consignar que a liminar em tela também está sendo impugnada na SLAT 58248-37, requerida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

A análise da suspensão prevista no art. 4º da Lei 8.437/1992 e no art. 15 da Lei 12.016/2009 restringe-se à verificação da existência de potencial risco de grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança pública.

Na hipótese, verifica-se que, de fato, situação semelhante foi examinada pelo então Presidente desta Corte, Desembargador Federal Olindo Menezes, de cuja decisão transcrevo o seguinte excerto:

(...)

A ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem. A decisão de primeiro grau invade a esfera de competência do Ibama, no regular exercício de suas funções institucionais, ao suspender, por 90 (noventa) dias, as audiências públicas que estavam marcadas para os dias 22, 23 e 25 de outubro próximo passado, e o leilão designado para 20/12/2011, referentes ao processo de licenciamento ambiental da UHE São Manoel. O Magistrado havia determinado, ainda, a realização de audiências públicas nas terras indígenas Kavabi Munduruku, com tradução do RIMA para a língua dos povos indígenas afetados (Kavabi Munduruku e Apiacás) e que as audiências deveriam contar com a presença de tradutor.

Cumpra salientar que as audiências foram agendadas para os municípios de Paranaíta – MT, Alta Floresta – MT e Jacareacanga – PA, conforme, inclusive, solicitação contida no Ofício 454/11 – 1ª PJCIV, de 29/08/2011 (cf. fl. 59).

Consta, ainda, do RIMA, disponível no sítio eletrônico do Ibama (cf. fl. 11 do documento):

(...)

O processo de licenciamento ambiental da UHE São Manoel no Ibama teve início em agosto de 2007. Em 2008, depois de diversas reuniões técnicas e de vistorias o local do empreendimento, o Ibama emitiu o Termo de Referência, que orientou a elaboração dos estudos ambientais. Tanto o

¹⁷⁶BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0058115-92.2013.4.01.0000. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00581159220134010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=632ace93e2cbb0e1eecef3df114cbb1&trf1_captcha=h6q7&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 29 set. 2014.

estudo de viabilidade técnica-econômica da usina, ou seja, os estudos de engenharia, como o EIA foram concluídos em fevereiro de 2011.

A EPE realizou ainda o Estudo do Componente Indígena, que teve como objetivo avaliar os impactos da implantação da usina sobre as TI Kayabi, Munduruku e Pontal dos Apiaká (em estudo), que se situam rio abaixo em relação ao local da barragem. Esse estudo foi feito com base no Termo de Referência emitido pela Fundação Nacional do Índio (Funai) em outubro de 2009.

Da Nota Informativa 36/2011 – NESA/SE-MME (cf. fls. 108/112), verifica-se, no item “Breve Histórico do Processo na FUNAI”, que várias foram as intervenções da autarquia nos estudos atinentes ao licenciamento discutido no presente feito, inclusive com reuniões junto aos povos indígenas afetados pelo empreendimento.

Acrescente-se, ainda, que a decisão impugnada, ao projetar atraso de mais de 90 (noventa) dias no início do procedimento de licitação, efetivamente atenta contra a ordem e a economia públicas, sobretudo em face da realidade do setor energético do País, em que a demanda de energia equivale à oferta desse insumo, ou até mesmo já a supera.

Nesse contexto, verifica-se que a realização do leilão do empreendimento UHE São Manoel, agendado para o dia 20/12/2011, por si só, não tem a aptidão de acarretar nenhum dano ao meio ambiente. Já a suspensão do procedimento, a pretexto de salvaguardar, além do meio ambiente, o princípio da publicidade, traduz medida precipitada e excessiva — sem observância do princípio da razoabilidade, que deve nortear todas as decisões judiciais —, capaz de atentar contra a ordem e a economia públicas, máxime por retardar as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País.

Além do mais, a licença prévia não autoriza a instalação do empreendimento, ou seja, não será realizada nenhuma obra ou construção na área respectiva, sendo que não haverá nenhuma alteração física no meio ambiente, mas somente estudos e análises.

4. Em face do exposto, defiro o pedido e suspendo a eficácia da decisão proferida, nos autos da Ação Civil Pública 6910-50.2011.4.01.3603, pelo juízo federal da Vara única de Sinop – MT.

(...)

A decisão foi mantida pela Corte Especial deste Tribunal em 29.03.2012, ao julgar o agravo regimental interposto contra a decisão supra transcrita.

Ora, na espécie, embora a suspensão das audiências tenha nuance distinta, consubstanciada na suposta inadequação do Estudo de Componente Indígena, parte integrante do EIA/RIMA, o fato é que cabe ao Ibama identificar a necessidade de realizar ou complementar determinados estudos.

Vale consignar, aliás, que consoante alega a postulante na petição inicial do seu requerimento de suspensão da liminar ora impugnada, as próprias audiências públicas, que possuem o objetivo de levar informações ao público e colher subsídios da população para os pareceres do órgão ambiental, podem suscitar novos pedidos de complementação ao EIA/RIMA. Incorporadas ao procedimento, as contribuições colhidas em audiência pública servirão de base para o órgão ambiental avaliar a viabilidade e gestão do empreendimento.

A suspensão de tais audiências implicará, de imediato, prejuízo à ordem pública, no seu viés administrativo, porquanto desmobiliza toda a logística voltada a essa ação administrativa em três cidades; acarreta atraso no cronograma de licenciamento, na realização do leilão, e no início

da construção da hidrelétrica UHE São Manoel, empreendimento de grande importância para as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País.

Por outro lado, a realização das audiências já marcadas não acarretará prejuízo algum ao meio ambiente ou às comunidades indígenas. Com efeito, se porventura, mais adiante for constatado que o Estudo do Componente Indígena está incompleto, nada impede que novas audiências públicas sejam realizadas.

Posto isso, **defiro** o pedido de suspensão da eficácia da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública 13839-40.2013.4.01.3600.

Comunique-se, com urgência, ao Juiz *a quo* o teor da presente decisão.

Intimem-se. ¹⁷⁷

Na Ação Cautelar n. 17765-29.2013.4.01.3600¹⁷⁸, incidental à Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600¹⁷⁹, na 1ª Vara de Cuiabá, sobre a UHE São Manoel no rio Teles Pires, foi deferida liminar para suspender o leilão previsto para 13 de dezembro de 2013, durante o 2º Leilão de Energia A-5/2013, até que julgado o mérito sobre a nulidade da Licença Prévia n. 473/2013. Foi deferido o pedido de suspensão pelo vice-presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na SLAT n. 0075520-44.2013.4.01.0000¹⁸⁰:

[...]

Esclareço, inicialmente, que o presente pedido veio à minha apreciação em razão da ausência ocasional e justificada do eminente Presidente deste Tribunal.

Cumprido consignar que a liminar em tela também está sendo impugnada na SLAT 75395-76.2013.4.01.0000, requerida pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

A análise da suspensão prevista no art. 4º da Lei 8.437/1992 e no art. 15 da Lei 12.016/2009 restringe-se à verificação da existência de potencial risco de grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança pública,

¹⁷⁷BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0058115-92.2013.4.01.0000*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

¹⁷⁸BRASIL. Justiça Federal. 1ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 17765-29.2013.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=177652920134013600&secao=MT&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

¹⁷⁹BRASIL. Justiça Federal. 1ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00138394020134013600&secao=MT&pg=1&trf1_captcha_id=83bb867f52b7ae08128d52a349437354&trf1_captcha=7z5n&enviar=Pesquisar>. Acesso em 18 nov. 2014.

¹⁸⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0075520-44.2013.4.01.0000*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00755204420134010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

embora nem sempre seja possível abstrair-se da questão de fundo da ação principal.

Na hipótese, ao conceder a medida liminar para suspender a realização do leilão até o julgamento do mérito sobre a nulidade da Licença Prévia, o magistrado levou em consideração, inicialmente, a importância econômica, ambiental e sociocultural do rio Teles Pires para todas as comunidades onde se localiza, em especial às populações indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, que serão, consoante entende o prolator da decisão, afetados diretamente

[...]

Deve-se esclarecer, por relevante, que não se pretende, nesta via, emitir nenhum juízo de valor, relativamente a essas manifestações ora transcritas, mas a explanação dessas questões nos permite uma visão menos míope em relação à contraposição de interesses públicos que permeiam o empreendimento UHE São Manoel, objeto, entre outros, do leilão que será realizado amanhã (13.12.2013). De fato, se de um lado tem-se a imperiosa necessidade de ampliar a oferta energética do país, seguindo um planejamento estratégico traçado pelo Poder Público, de outro, tem-se o imperativo da preservação do meio ambiente e do componente indígena, nenhum dos quais podendo ser olvidado, mas que é de difícil equilíbrio.

De toda sorte, sabe-se que nem a Licença Prévia n. 473/2013 nem o Leilão, por si sós, são causadores de qualquer prejuízo ao meio ambiente e às comunidades indígenas. É que, consoante consta de seu texto, a Licença Prévia é válida pelo período de 2 (dois) anos e está condicionada ao cumprimento das exigências constantes em seu verso, que deverão ser atendidas nos prazos estabelecidos (fl. 63).

Entre as condicionantes gerais enumeradas, o documento prevê a suspensão ou cancelamento da licença pelo IBAMA, caso ocorra violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; e superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. **A licença prévia também não autoriza o início das obras ou da supressão de vegetação** (fl. 64).

Por outro lado, a interferência do Judiciário na condução das atividades inerentes ao Poder Público, pode acarretar lesão grave à ordem e à economia pública, visto que é difícil mensurar, a partir de proposições unilaterais e pontuais e sem embasamento técnico pertinente, as consequências que podem advir dessas ingerências ao macrosistema político, econômico e social.

Não é demais lembrar, que a UHE São Manoel já esteve na iminência de ser leiloada. Na ocasião, o tema foi objeto de análise em suspensão de liminar, quando o Desembargador Federal Olindo Menezes, então Presidente desta Corte, há pouco mais 2 (dois) anos, proferiu decisão na SLS 45964-65.2011.4.01.0000/MT [...]

Levado à Corte Especial, em 29.03.2012, para julgamento do Agravo Regimental interposto pelo Ministério Público Federal, a decisão foi mantida. Eis a ementa do julgado.

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LIMINAR EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROJETO AHE SÃO MANOEL. SUSPENSÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA E DO RESPECTIVO LEILÃO. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO PROVIMENTO.

1. Para a suspensão de execução de liminar ou de sentença, nos termos da Lei 8.437/1992 (art. 4º), torna-se necessário, apenas, que o requerente

demonstre que a decisão impugnada tem aptidão para acarretar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

2. Eventuais erros de mérito, em suposta ofensa à ordem jurídica, devem ser discutidos e resguardados, sendo o caso, nas vias recursais ordinárias, no plano do juízo natural. O exame pela presidência do tribunal limita-se aos pressupostos específicos da contracautela, segundo a legislação de regência: notadamente a ocorrência de “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. (Cf. Lei 8.437/1992, art. 4º, caput e § 1º; e Lei 12.016/2009, art. 15.)

3. A incursão no mérito é admitida somente em nível mínimo de deliberação ou de descrição do cenário maior do caso, se necessária para se demonstrar a razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido.

4. Revelam-se infundados, à luz dos estudos técnicos que estão no entorno do projeto energético da AHE São Manoel, os fundamentos manejados pelo recorrente para desconstituir a decisão que deu pela suspensão da execução da liminar. A decisão de primeiro grau, se mantida, acarretará grave lesão à ordem e à economia públicas.

5. A interferência da atividade jurisdicional em políticas públicas, nas atribuições específicas e privativas da Administração, implicando não raro alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência, de forma pontual e calcada em dados objetivos e técnicos que justifiquem a intervenção judicial.

6. Não provimento do agravo regimental.

Ante o exposto, **defiro** o pedido de suspensão da eficácia da decisão proferida nos autos da Ação Cautelar Incidental n. 177765-29.2013.4.01.3600.

[...]¹⁸¹

Em resumo:

1. Na Ação Civil Pública n. 0003883-98.2012.4.01.3902 (2ª Vara Federal de Santarém/PA), sobre a UHE São Luiz do Tapajós no rio Tapajós, o provimento liminar foi suspenso pelo presidente do Superior Tribunal de Justiça, em pedido de suspensão - SLS n. 1745.
2. De igual modo, a decisão cautelar deferida na Ação Civil Pública n. 0006037-50.2011.4.01.3603/SNO, sobre a UHE Sinop no rio Teles Pires, foi suspensa por decisão do presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em pedido de suspensão - SLAT n. 0078534-70.2012.4.01.0000.
3. Também deferido pedido de suspensão na SLAT n. 0079621-32.2010.4.01.0000 quanto à liminar deferida na Ação Civil Pública n. 0033146-55.2010.4.01.3900/JFPA, sobre UHE Teles Pires no rio Teles Pires.

¹⁸¹BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0075520-44.2013.4.01.0000. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

4. Na Ação Civil Pública n. 7786-39.2010.4.01.3603/SNO, sobre a UHE Sinop e demais componentes do complexo hidrelétrico do rio Teles Pires, também foi suspensa a liminar pelo deferimento de pedido de suspensão, na SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.000¹⁸².
5. A mesma sorte teve a liminar deferida na Ação Civil Pública n. 0003947-44.2012.4.01.3600/JFMT, sobre a UHE Teles Pires no rio Teles Pires, que foi objeto de decisão que deferiu o pedido de suspensão, na SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000¹⁸³.
6. Em relação à Ação Civil Pública n. 0005891-81.2012.4.01.3600/JFMT, sobre a UHE Teles Pires, no rio Teles Pires, foi deferido o pedido de suspensão no Supremo Tribunal Federal, na SL n. 722/DF.
7. A liminar deferida na Ação Civil Pública n. 0006910-50.2011.4.01.3603/SNO, sobre a UHE São Manoel no rio Teles Pires, foi suspensa na SLAT n. 0045964-65.2011.4.01.0000.
8. A liminar deferida na Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600/JFMT, sobre a UHE São Manoel, na bacia do rio Teles Pires, na divisa dos Estados de Mato Grosso e Pará, foi suspensa na SLAT n. 0058115-92.2013.4.01.0000.
9. Na Ação Cautelar n. 17765-29.2013.4.01.3600/JFMT (incidental à Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600/JFMT), a liminar foi objeto de suspensão na SLAT n. 0075520-44.2013.4.01.0000.

Essa amostragem de ações civis públicas e pedidos de suspensão, todos relativos à construção de hidrelétricas na Região Norte, nos Estados do Pará e Mato Grosso, serve ao intento de demonstrar que não se apresentam dificuldades para a obtenção de suspensão de liminar, tutela, sentença ou acórdão, em que o presidente de tribunal, sob a roupagem da presença de interesse público, faz juízo próprio da pertinência da decisão impugnada, e, em geral, sob fórmula pré-concebida, cede aos encantos dos argumentos dos administradores públicos para a

¹⁸²BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.0000*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00756215220114010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=c687c55a64ec20c08d8e68a56aee3de4&trf1_captcha=8pkw&enviar=Pesquisar <http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 29 set. 2014.

¹⁸³BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014

necessidade do cumprimento das metas estabelecidas, como se possível fosse a efetivação de políticas públicas ao largo da Constituição Federal e em violação às leis do país, prestando-se, muitas vezes, o deferimento do pedido de suspensão a balizar o julgador em 1ª instância, a prejudicar o próprio mérito e a condução do processo ou, ainda, a informar outros pedidos de suspensão sobre a mesma obra, ainda que nova tutela provisória tenha se dado na ação por outro motivo e para proteção de outro direito.

É assim que o deferimento de pedido de suspensão possibilitou o prosseguimento das obras da Hidrelétrica Belo Monte, que já chegou à fase de requerimento pela concessionária da Usina, a Norte Energia S.A., em fevereiro de 2015, da Licença de Operação do empreendimento¹⁸⁴.

Nessa direção estão as obras, em andamento, portanto, das Usinas Hidrelétricas São Manoel¹⁸⁵, Teles Pires¹⁸⁶ e Sinop¹⁸⁷, pois o Consórcio CONSTRAN-UTC já iniciou as obras de construção da Usina Hidrelétrica São Manoel¹⁸⁸; a Companhia Hidrelétrica Teles Pires já forneceu Informe acerca do enchimento do reservatório, noticiando, inclusive, a supressão vegetal¹⁸⁹; e já iniciada a supressão vegetal no canteiro das obras da Hidrelétrica de Sinop¹⁹⁰.

Do mesmo modo, segue a Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós, cujo pedido de suspensão foi deferido no Superior Tribunal de Justiça, na SLS n. 1745¹⁹¹. A magnitude do empreendimento e a conseqüente complexidade socioambiental já

¹⁸⁴NORTE ENERGIA. *Norte Energia formaliza pedido de Licença de Operação*. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/2015/02/13/norte-energia-formaliza-pedido-de-licenca-de-operacao/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁸⁵BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica São Manoel. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/8418>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁸⁶BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica Teles Pires. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/8421>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁸⁷BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica Sinop. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/8419>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁸⁸UTC ENGENHARIA. *UHE SÃO MANOEL: Consórcio CONSTRAN-UTC inicia as obras de construção da Usina Hidrelétrica São Manoel*. Disponível em: <<http://www.utc.com.br/noticiasdetalhes.php?id=218>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁸⁹HIDRELÉTRICA TELES PIRES. *Informe Enchimento do Reservatório*. Disponível em: <<http://www.uhetelespires.com.br/site/2015/02/10/informe-enchimento-do-reservatorio/#body>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁹⁰CIA ENERGÉTICA SINOP. *Empreendimento*. Disponível em: <<http://www.uhesinop.com.br/empreendimento/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁹¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. SLS n. 1745. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201301078790&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

suscitam comparações com a polêmica gerada pela Hidrelétrica Belo Monte¹⁹². Mas enquanto já formalizado o pedido de Licença de Operação da Hidrelétrica Belo Monte, o estágio registrado da Hidrelétrica São Luiz do Tapajós ainda é de ação preparatória¹⁹³, tendo o Ministério de Minas e Energia revogado a Portaria MME n. 485, de 11 de setembro de 2014, que definia diretrizes e marcava o leilão de compra de energia da Usina para dezembro de 2014, sob assertiva de que seriam necessárias adequações aos estudos associados ao tema indígena¹⁹⁴.

Nesse quadro nada alvissareiro, a suspensão de liminar revela-se como verdadeiro atentado à ordem processual e incontestável estímulo a que se inutilize a própria ação civil pública, possibilitando a propagação de ideias como a divulgada através da rede mundial de computadores, no sítio da Advocacia-Geral da União, de que “a maior parte das liminares é derrubada em poucos dias”, no contexto de que para garantir o fornecimento de energia elétrica a Advocacia-Geral da União “atua para evitar paralisações causadas por ações ajuizadas contra empreendimentos do setor”, de modo a concluir que, em dado momento (ou seja, em 20 de fevereiro de 2015), não havia “qualquer impedimento judicial ao andamento das obras de usinas de geração e linhas de transmissão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”, com dados informativos em que destacadas as usinas Jirau e Santo Antônio, que formam o Complexo do Rio Madeira, além de outras 53 obras do setor elétrico do PAC que também teriam sido questionadas na Justiça, dando conta de que ajuizadas 205 ações, das quais 80% (165 das 205) contra hidrelétricas, resultando “em 524 medidas judiciais, incluindo 83 liminares que paralisaram os trabalhos em algum momento”, e que dessas medidas 284 ainda estariam em tramitação, enquanto 240 teriam sido arquivadas¹⁹⁵.

Portanto, deferido o pedido de suspensão de liminar, que perdurará até o trânsito em julgado da ação, ou seja, até que esgotada a última instância e o último

¹⁹²BORGES, André. São Luiz repete polêmica de Belo Monte. *O Estado de S. Paulo*. 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sao-luiz-repete-polemica-de-belo-monte,1596323>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁹³BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/8396>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

¹⁹⁴EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *MME revoga portaria do leilão da UHE São Luiz do Tapajós*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/leiloes/Paginas/Leil%C3%A3o%20UHE%20S%C3%A3o%20Luiz%20do%20Tapaj%C3%B3s%20-%20CANCELADO/MMErevogaportaria.aspx>>. Acesso em 19 fev. 2015.

¹⁹⁵MARQUES, Filipe. *Levantamento da AGU aponta que nenhuma obra de UHE está paralisada por decisão judicial*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/316376>. Acesso em 20 fev. 2015.

recurso, ainda que julgada procedente a ação civil pública, a hidrelétrica, se não estiver pronta ou em funcionamento, estará – salvo raríssima hipótese - em situação de irreversibilidade, em que, além dos danos ambientais, estarão presentes danos sociais, às comunidades tradicionais, indígenas e locais, à segurança, à saúde e ao patrimônio públicos, externando o fracasso da busca pela efetiva prestação jurisdicional e a incapacidade de se dar concretude aos direitos fundamentais que se almejou tutelar.

CONCLUSÃO

O pedido de suspensão não observa as garantias do devido processo legal e, conseqüentemente, não observa o contraditório e não se submete a um grau de revisão judicial que garanta a paridade de armas, comprometendo, assim, o arcabouço construído para que o processo seja instrumento assecuratório da efetividade da Constituição e se identifique como meio apto a legitimar a atividade jurisdicional na concretização e proteção dos direitos fundamentais.

Embora a Constituição brasileira de 1988 tenha consagrado a ação civil pública como instrumento de proteção judicial dos direitos fundamentais na sua expressão como coletivos e difusos ou, ainda, individuais homogêneos, convive a ação civil pública com a figura do pedido de suspensão, cuja matriz criadora antecede o atual texto constitucional, ainda que com criações e adaptações legislativas que lhe são posteriores.

Nenhuma medida judicial ou tampouco alguma forma ou técnica processual podem ser tidas como recepcionadas pela Constituição de 1988 quando conflitantes com os princípios constitucionais do processo e quando impedirem a fruição de direitos fundamentais, revelando-se como nitidamente inconstitucionais as que lhe são posteriores.

O deferimento de pedido de suspensão, que tramita alheio aos princípios constitucionais do processo, cerceia a fruição de direitos fundamentais e desrespeita o texto constitucional, que consagrou a ação civil pública como instrumento de sua proteção, ao se expressarem como direitos coletivos e difusos ou, ainda, individuais homogêneos,

Ademais, como os efeitos do pedido de suspensão da decisão (liminar, tutela antecipada, sentença ou acórdão) perduram até o trânsito em julgado da decisão final da ação civil pública, resta incentivada a adoção de medidas e recursos protelatórios a evitar o seu trânsito em julgado, até que esgotados a última instância e o último recurso disponível, a ponto de propiciar o perecimento do direito tutelado, o que se revela evidente em matéria ambiental e no tema hidrelétricas, conforme se denota de diversos deferimentos de pedido de suspensão que, sob assertiva de interesse público, visam, com frequência, à defesa de equivocadas políticas públicas

elaboradas em descompasso com a Constituição Federal, deparando-se o final da ação civil pública com a conclusão das obras e funcionamento do empreendimento, com danos irreversíveis ao meio ambiente, às comunidades locais e indígenas, à saúde, à segurança e ao patrimônio públicos – fato consumado.

Embora se perceba uma aparente aceitação do pedido de suspensão, como se situação cristalizada, não há, diante do ordenamento constitucional brasileiro e dos meios recursais atualmente à disposição das partes, como defender a sua subsistência, caracterizando-se o pedido de suspensão como útil instrumento de regime ditatorial, incompatível, portanto, com um Estado de Direito, no qual se busca preservar e assegurar os direitos fundamentais, o que se mostra cada vez mais claro em face de sua incompatibilidade com a ação civil pública, na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A proteção dos direitos tutelados pela ação civil pública é razão a se exigir, em respeito à Constituição, a extinção do pedido de suspensão, cujo impulso pode ser dado com o estímulo a que deixe de ser medida corriqueira e abusiva.

A isso pode ser acrescentada contribuição relevante a ser dada pelos presidentes dos tribunais, na função jurisdicional, ao tratarem o pedido de suspensão como medida de exceção de caráter excepcionalíssimo, buscando examinar sempre a legalidade da decisão cuja suspensão se pretende obter, além da repercussão do seu deferimento sobre os direitos tutelados pela ação civil pública, com a ponderação dos valores em aparente confronto ou conflito.

E, ainda que não se consiga excluir do mundo jurídico, em futuro próximo, o pedido de suspensão, é premente a necessidade de que seus efeitos sejam pontuais e que se extingam juntamente com a extinção dos efeitos da decisão objeto de sua impugnação, de sorte que, se formulado em face de liminar ou de tutela antecipada, não obste os efeitos da sentença e, assim, sucessivamente, de modo que se formulado em face de sentença não surta efeitos ou se imiscua no acórdão do julgamento da apelação dela interposta.

Assim, não mais se pode admitir a passiva convivência da ação civil pública com o pedido de suspensão, um instrumento de caráter autocrático, de utilização inadequada em um Estado Democrático de Direito, configurando-se como

anacrônico e nocivo à efetiva prestação jurisdicional e à garantia judicial dos direitos, notadamente quando fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A Tutela Antecipada em face da Fazenda Pública, seu Perfil Contemporâneo (Tendências Jurisprudenciais) e a Necessidade de uma Hermenêutica que lhe atribua Efetividade. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 28, n. 110, p. 37-71, abr.- jun. 2003.

ALVIM, Eduardo Arruda. Suspensão de Segurança. *Revista Forense*, vol. 413, ano 107, p. 120-136, jan.-jun. 2011.

ALVIM, J. F. Carreira. Medidas Liminares e Elementos Co-naturais do Sistema de Tutela Jurídica. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 3, n. 5, p. 9-16, 2009. Disponível em: <<https://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1633/1339>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. A Ação Civil Pública do Direito Brasileiro: Crônica de uma História de Sucesso. In: PAIXÃO, Flávio et al (Org.). *O Ministério Público e a Ordem Social Justa*. Dez anos da Lei Complementar n. 75/93. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: Tutelas Sumárias e de Urgência*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BORGES, André. São Luiz repete polêmica de Belo Monte. *O Estado de S. Paulo*. 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/sao-luiz-repete-polemica-de-belo-monte,1596323>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 5139/2009*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em 20 mar. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *MME revoga portaria do leilão da UHE São Luiz do Tapajós*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/leiloes/Paginas/Leil%C3%A3o%20UHE%20S%C3%A3o%20Luiz%20do%20Tapaj%C3%B3s%20-%20CANCELADO/MMErevogaportaria.aspx>>. Acesso em 19 fev. 2015.

_____. Justiça Federal. Vara Única de Altamira. *Ação Civil Pública n. 2006.39.03.000711-8/PA*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200639030007118&secao=ATM>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 9ª Vara de Belém. *Ação Civil Pública n. 33146-55.2010.4.01.3900/PA*. Disponível em:

<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=c9fb1905040321c4c176ac899e6ee032&trf1_captcha=6pgf&enviar=Pesquisar&proc=331465520104013900&secao=PA>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 1ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 0013839-40.2013.4.01.3600/MT*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00138394020134013600&secao=MT&pg=1&trf1_captcha_id=83bb867f52b7ae08128d52a349437354&trf1_captcha=7z5n&enviar=Pesquisar>. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 1ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 17765-29.2013.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=177652920134013600&secao=MT&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 2ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00058918120124013600&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 2ª Vara de Cuiabá. *Ação Civil Pública n. 3947-44.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=39474420124013600&secao=MT&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 2ª Vara de Santarém. *Ação Civil Pública n. 0003883-98.2012,4.01.3902/PA*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00038839820124013902&secao=STM&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 2ª Vara de Santarém. *Ação Civil Pública n. 0003883-98.2012,4.01.3902/PA*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00038839820124013902&secao=STM&pg=1&trf1_captcha_id=8f4defa0c9a8f4903edc535e74e9ab27&trf1_captcha=2wj4&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 1ª Vara de Sinop. *Ação Civil Pública n. 6910-50.2011.4.01.3603/MT*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=62c79c177dee4d60a5b141b56730f8f8&trf1_captcha=mt5q&enviar=Pesquisar&proc=69105020114013603&secao=SNO>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 2ª Vara de Sinop, *Ação Civil Pública n. 0006037-50.2011.4.01.3603/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00060375020114013603&secao=SNO&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Justiça Federal. 2ª Vara de Sinop. *Ação Civil Pública n. 7786-39.2010.4.01.3603/MT*. Disponível em:

<<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=77863920104013603&secao=SNO&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. *Lei 4.717, de 29 de junho de 1965.* Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 25 set. 2014.

_____. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973.* Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.* Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Lei 8.038, de 28 maio de 1990.* Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Brasil mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8038.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.* Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. *Lei 8.437, de 30 de junho de 1992.* Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasil 30 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8437.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994.* Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm#art88>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. *Lei 8.950, de 13 de dezembro de 1994.* Altera dispositivos do Código de Processo Civil, relativos aos recursos. Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8950.htm>. Acesso em: 09 mai. 2014.

_____. *Lei 9.139, de 30 de novembro de 1995.* Altera dispositivos da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, que tratam do agravo de instrumento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9139.htm>. Acesso em: 09 mai. 2014.

_____. *Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997.* Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e

dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. *Lei 10.352, de 26 de dezembro de 2001*. Altera dispositivos da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, referentes a recursos e ao reexame necessário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10352.htm. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. *Lei 11.187, de 19 de dezembro de 2005*. Altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11187.htm. Acesso em: 09 mai. 2014.

_____. *Lei 12.016, de 7 agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei n. 12.966, de 24 de abril de 2014*. Altera a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para incluir a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12966.htm#art2. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. *Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001*. Acresce e altera dispositivos das Leis n. 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, das Leis n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/8396>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica São Manoel. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/8418>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica Sinop. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/8419>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. Ministério das Minas e Energia. Obras do PAC. Usina Hidrelétrica Teles Pires. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/8421>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Belo Monte: os problemas do projeto e a atuação do MPF*. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Projeto Belo Monte: entenda a polêmica*. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica_atualiz-nov2011.pdf/view?searchterm=Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica_atualiz-nov2011.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2014.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Pará. *Tabela de Acompanhamento*. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/Tabela_de_acompanhamento_atualizada_Mar_2014_adendo_junho_2014.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2014.

_____. Presidência da República. *Brasil investe na expansão de geração e transmissão de energia*. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/belo-monte/>>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. Presidência da República. *Governo federal lança pacote de ações para desenvolvimento sustentável do Xingu*. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/belo-monte/>>. Acesso em 16 set. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Recurso Especial n. 1.284.520-GO (2011/0229809-9)*. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1112479&num_registro=201102298090&data=20130308&formato=PDF>. Acesso em: 26 set. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *SLS n. 1745*. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201301078790&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *SLS n. 1745*. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/decisoemonocraticas/frame.asp?url=/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=28254523&formato=PDF>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 14404*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=171&dataPublicacaoDj=30/08/2012&incidente=4291692&codCapitulo=6&numMateria=123&codMateria=10>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 14404*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4291650>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 163231-3/SP*. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrida: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 26 fev 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *SL n. 125*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=61&dataPublicacaoDj=29/03/2007&incidente=2400547&codCapitulo=6&numMateria=39&codMateria=7>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *SL n. 125*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2400547>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal, *SL n. 722/DF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28+suspens%E3o+e+teles+pires%29%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/mraeqk3>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *SL n. 722*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4470268>>. Acesso em: 18 nov, 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00190932720134010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=269820d85314d07ff4a0177c93a5a997&trf1_captcha=6h8x&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 0019093-27.2013.4.01.0000/PA*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00190932720134010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=99511c6b939531c64eb1a7802d0c1fd2&trf1_captcha=bny5&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200601000177368&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.017736-8/PA*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 0005891-81.2012.4.01.3600/MT*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=58918120124013600&secao=TRF1&nome=&mostrarBaixados=>>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8*. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200639030007118&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=0d6915ca2c48e59cad0a018c9da38348&trf1_captcha=s9g8&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0018625-97.2012.4.01.0000*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00186259720124010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0045964-65.2011.4.01.0000/MT*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0045964-65.2011.4.01.0000*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00459646520114010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0058115-92.2013.4.01.0000*. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). *SLAT n. 0058115-92.2013.4.01.0000*. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=005811592201>>

34010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=632ace93e2cbbe0e1eecef3df114cb1&trf1_captcha=h6q7&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0075520-44.2013.4.01.0000. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0075520-44.2013.4.01.0000. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00755204420134010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.0000/MT. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0075621-52.2011.4.01.0000. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00756215220114010000&secao=TRF1&pg=1&trf1_captcha_id=c687c55a64ec20c08d8e68a56aee3de4&trf1_captcha=8pkw&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0078534-70.2012.4.01.0000. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00785347020124010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0078534-70.2012.4.01.0000. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0079475-88.2010.4.01.0000. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). SLAT n. 0079475-88.2010.4.01.0000/PA. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00794758820104010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). BRASIL. SLAT n. 0079621-32.2010.4.01.0000. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00796213220104010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

BUENO, Cassio Scarpinella. As Class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunto. *Revista de Processo*, vol. 82, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 92-151, 1996.

_____. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*, vol. 4. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, vol. 5, 2013.

_____. *O Poder Público em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTAGNA, Ricardo Alessandro. *Tutela de Urgência: análise teórica e dogmática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CIA ENERGÉTICA SINOP. *Empreendimento*. Disponível em: <<http://www.uhesinop.com.br/empreendimento/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. A Concepção da Urgência no Processo Civil Brasileiro. In: ARMELIN, Donaldo (coord.). *Tutelas de urgência e cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010.

COELHO, Inocêncio Mártires. Ativismo judicial ou criação judicial do direito? In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (Org.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Juspodivm, 2013.

CONTE, Francisco. Suspensão de Execução de Medidas Liminares contra o Poder Público. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, 48, p. 112-133, 1995.

COSTA, Nelson Nery. *Constituição Federal anotada e explicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil* Processo Coletivo. Salvador: JusPODIVM, vol. 4, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do Mandado de Segurança pelo Presidente do Tribunal. *Revista de Processo*, n. 105, Revista dos Tribunais, p. 191-206, jan.-mar. 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública. Ação Popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 208, p. 35-53, 1997.

_____. Direitos Difusos na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 103-107, 1988.

FRIEDE, Reis; WOLKART, Erik Navarro; BRAUNER, Arcênio. *Medidas Liminares e Providências Cautelares Ínsitas*. Curitiba: Juruá, 2012.

FUX, Luiz. *Tutela de Segurança e Tutela da Evidência* (Fundamentos da tutela antecipada). São Paulo: Saraiva, 1996.

GALUPPO, Marcelo Campos. O que são direitos fundamentais? In: SAMPAIO, José Adercio Leite (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HIDRELÉTRICA TELES PIRES. *Informe Enchimento do Reservatório*. Disponível em: <<http://www.uhetelespires.com.br/site/2015/02/10/informe-enchimento-do-reservatorio/#body>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

KLIPPEL, Rodrigo. Suspensão de Segurança: Meio de Sustação da Eficácia das Decisões Concedidas Contra o Poder Público. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha (coord.). *O Novo Processo Civil Coletivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LIMA, João Victor. Suspensão de Liminar. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). *Questões Atuais sobre os Meios de Impugnação contra decisões judiciais*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

LOPES, João Batista. *Tutela Antecipada no processo civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da Tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARQUES, José Frederico Marques. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, vol. 3, parte 2, 1985.

_____. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo – meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação Civil Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 3, Malheiros, p. 187-203, 1993.

_____. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, vol. 5, 1985.

NORTE ENERGIA. *Norte Energia formaliza pedido de Licença de Operação*. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/2015/02/13/norte-energia-formaliza-pedido-de-licenca-de-operacao/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. O Conteúdo Jurídico da Dignidade da Pessoa Humana. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional* Direitos humanos e direitos fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2008.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela dos direitos no novo Código de Processo Civil Projeto 166. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 48, n. 190, abr.-jun. 2011.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, o Princípio da Dignidade Humana e a Constituição Brasileira de 1988. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional* Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2008.

PRUDENTE, Antônio Souza. Hidrelétrica Belo Monte: manifesta agressão ao princípio da proibição do retrocesso ecológico no projeto de instalação da Hidrelétrica Belo Monte na região amazônica brasileira. *Forum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 9, n. 53, p. 47-54, set. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35708>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

QUEIROZ, Cristina. *Direito Constitucional* As instituições do Estado Democrático e Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RIGHI, Eduardo. A Efetivação das Tutelas de Urgência. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 397, ano 104, p. 85-133, mai. - jun. 2008.

ROCHA, Caio Cesar. *Pedido de Suspensão de decisões contra o Poder Público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Apresentação e crítica de alguns aspectos que tornam a suspensão de segurança um remédio judicial execrável. *Interesse Público*, ano 9, n. 45, Forum, p. 39-56, set.-out. 2007.

_____. *Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 3 ed., 2010.

SANTOS, José Anacleto Abduch. A Lesão à Ordem Pública como Fundamento de Suspensão dos Efeitos de Medida Liminar e de Sentença. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, ano 2. n. 7, p. 201-209, out.-dez. 2004.

SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Mora (Org.). *Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e processo O direito à proteção e promoção da saúde entre tutela Individual e transindividual. *Revista de Processo*, vol. 199, p. 13, set. 2011.

SEVÁ FILHO, A Oswaldo (Org.). *Tenotã-Mõ: Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*, IRN, 2005. Disponível em: <http://www.fem.unicamp.br/~seva/Tenota-Mo_caps1a3_pag92.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2014.

SOUZA, Bernardo Pimentel. *Introdução ao Recursos Cíveis e à Ação Rescisória*. São Paulo: Saraiva, 2010.

TALAMINI, Eduardo. Nota sobre a Atual Natureza Jurídica da Suspensão de Decisões Contrárias ao “Poder Público”, à Luz do seu Regime de Eficácia. *Revista Dialética de Direito Processual (RDDP)*, n. 67, Dialética, p. 43-53, out. 2008.

UTC ENGENHARIA. *UHE SÃO MANOEL: Consórcio CONSTRAN-UTC inicia as obras de construção da Usina Hidrelétrica São Manoel*. Disponível em: <<http://www.utc.com.br/noticiasdetalhes.php?id=218>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

VILLELA, Gilberto Etchaluz. *A Suspensão das Liminares e das Sentenças contra o Poder Público*. Porto Alegre: Síntese, 1998.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. São Paulo: Saraiva, 2009