

LAYZA QUEIROZ SANTOS
ERINA BATISTA GOMES

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, neodesenvolvimentismo e violações de direitos humanos no Brasil



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, neodesenvolvimentismo e violações de direitos humanos no Brasil

AUTORIA E ORGANIZAÇÃO:

Layza Queiroz Santos e Erina Batista Gomes

AUTORES CONVIDADOS:

Danilo Chammas, Fernando Gallardo Vieira Prioste e Larissa Pirchiner de Oliveira Vieira

COLABORADORES:

Fernando Gallardo Vieira Prioste e Luana Xavier Pinto Coelho.

REVISÃO:

Silmara Krainer Vitta

PROJETO GRÁFICO:

Saulo Kozel Teixeira

DIAGRAMAÇÃO E EDITORAÇÃO:

SK Editora Ltda.

IMPRESSÃO:

Editora Monalisa

TIRAGEM:

500 exemplares

APOIO INSTITUCIONAL:

Fundação Ford

Sumário

- 1. Suspensão de segurança e os resquícios da ditadura militar** **6**

- 2. Suspensão de segurança e o modelo de desenvolvimento econômico** **7**
 - A Região Amazônica no contexto neodesenvolvimentista brasileiro** **4**

 - Os casos que envolvem a construção da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós **10**

 - A suspensão de segurança e a duplicação da estrada de ferro Carajás **15**

 - A outra face da mesma moeda: grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos** **17**

 - O direito à livre reunião e livre manifestação de pensamento e a suspensão da segurança: a ação da Polícia Militar em Belo Horizonte **19**

- 3. Suspensão de segurança e democratização do sistema de justiça** **21**

- 4. Suspensão de segurança e direitos humanos: um instrumento jurídico inconstitucional?** **23**

Introdução

O cenário político atual é caracterizado pelo significativo recuo na pauta de direitos humanos, ao passo que visualizamos uma intensa reação conservadora que aponta para uma disputa concreta sobre a concepção e a garantia de direitos humanos no Brasil. A esse cenário soma-se a opção política do governo federal por um modelo de desenvolvimento pautado principalmente na exploração dos recursos naturais (*commodities*), no crescimento econômico, sem, contudo, avançar em pautas sociais estruturantes. Na prática, a opção pelo modelo neodesenvolvimentista tem gerado cada vez mais exclusão social, exploração desenfreada da natureza e violações de direitos humanos, ao mesmo tempo em que gera considerável montante de lucro para as empresas que controlam os grandes empreendimentos econômicos.

Nesse cenário de conflitos entre o modelo econômico neodesenvolvimentista e a garantia de direitos humanos, o Judiciário brasileiro é cada vez mais provocado a atuar. Contudo, a atuação desse Poder nem sempre tem se pautado pela primazia dos direitos humanos. O Judiciário, sob a alegação da garantia do “interesse público”, cada vez mais tem chancelado interesses econômicos privados em detrimento dos direitos humanos.

Quando o Judiciário emite decisões liminares que paralisam a execução de determinada obra de grande impacto socioambiental visando garantir a efetivação dos direitos das populações afetadas, o Poder Público e as empresas, em muitas ocasiões, têm utilizado do instituto da suspensão de segurança como recurso para garantir a continuidade dos empreendimentos. O elevado número de vezes que esse recurso foi utilizado, bem como o fato de na maior parte dos casos as decisões terem sido favoráveis a quem requereu a suspensão, tem chamado a atenção de especialistas. O uso desse instrumento também revela a dimensão política com que o Judiciário trata das questões coletivas e sociais, assim como as fissuras existentes dentro deste próprio poder, cuja estrutura é extremamente hierarquizada.

A presente publicação apresenta apontamentos para o debate sobre a utilização do instituto da suspensão de segurança, que tem sido largamente utilizado para garantir a execução do pacote de intervenções e megaprojetos impostos pelo atual modelo de desenvolvimento econômico. Muito embora existam alguns poucos casos em que esse instrumento tenha sido utilizado de forma a atender interesses coletivos e sociais, seu manejo histórico nos revela sua capitulação para atender interesses do grande capital. Por essa razão, a presente publicação problematiza a existência desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro e denuncia as graves violações de direitos humanos que sua utilização tem propiciado.

1 Suspensão de segurança e os resquícios da ditadura militar

Quem atua em demandas coletivas relativas aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais sabe que nunca se ouviu falar tanto do instrumento da suspensão de segurança como nos últimos tempos. A suspensão de segurança, ou suspensão de execução de liminar, é um instrumento jurídico que surge em contexto político controverso. Concretiza-se no período da ditadura militar no Brasil, com a edição da Lei n. 4.348 de junho de 1964, e se amplia com a lei de liminares contra o Poder Público (Lei n. 8.437/1992). No entanto, sua inserção no ordenamento jurídico remonta à ditadura na “era Vargas”, com a edição da Lei n. 191 de 1936, que regulava o mandado de segurança^[1].

De acordo com esses diplomas legais, o Poder Público – Legislativo, Executivo e Judiciário – pode pedir diretamente a presidentes de tribunais a suspensão de quaisquer decisões liminares concedidas contra seus atos que causem “grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas”.

Importante destacar que nesse período, mais especificamente a partir de 1930, o Brasil passava por uma série de intensas transformações de cunho político e econômico, em que se acentuava o processo de industrialização. O Estado iniciava um projeto político para a inserção da classe trabalhadora de forma subjugada nesse cenário e, logo após, em 1937, tivemos a instalação da ditadura do Estado Novo. É nesse contexto que, pela primeira vez, foi concedido aos presidentes de tribunais a possibilidade de sobrestar ou suspender decisões judiciais “lesivas ao interesse público”.

Por essa razão, pode-se dizer que desde sua origem o instrumento da suspensão de segurança está diretamente relacionado com interesses econômicos eminentemente privados e, indiretamente, com o fomento do Estado ao setor privado, impedindo a interferência judicial sempre que o Poder Judiciário de alguma forma embaraçasse tais interesses.

Durante a ditadura militar (1964-1985), a Lei n. 4.348 de 1964 instituiu novas normas processuais relativas ao Mandado de Segurança. Em seu artigo 4º, essa lei trouxe a possibilidade de suspensão da tutela jurisdicional concedida por meio de mandado de segurança através do instrumento da “suspensão de segurança”.

Em 1992, foi editada a Lei n. 8.437, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público. Aqui aparece a então chamada suspensão de liminar e antecipação de tutela (SLAT). Essa lei passa a ampliar a possibilidade do uso da suspensão de segurança para abranger a execução de liminares nas ações movidas contra o Poder Público, ou seus agentes, com o propósito de evitar “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Nesse período, o Brasil vivia a “era Collor”, cujo projeto político tinha um cunho neoliberal muito forte.

Com a edição da Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001, dispositivos da Lei n. 8.437/92 foram alterados para ampliar ainda mais os efeitos da suspensão de segurança. De acordo com a nova redação, a suspensão deferida pelo presidente do tribunal vigoraria até que a decisão da ação principal transitasse em julgado. Ou seja, a decisão ficaria suspensa até o final do julgamento de todos os recursos possíveis (PRUDENTE, 2014).

Grosso modo, isso significa dizer que a partir de então a decisão contrária ao Poder Público, proferida por um juiz ou grupo de juízes competentes nas ações de mandado de segurança, ação cautelar inominada, ação popular ou ação civil pública, poderia ser suspensa por decisão de um único indivíduo, a saber, o presidente do tribunal superior ao da decisão tomada, mesmo que essa decisão tenha passado por várias instâncias recursais. Essa medida provisória continua plenamente em vigor.

Atualmente, o mandado de segurança é regulado pela Lei nº 12.016 de 2009, que manteve a redação do artigo 4º da Lei n. 4.348 no que se refere ao mecanismo da suspensão de segurança.

Como se vê, o contexto histórico do instituto da suspensão de segurança mostra que sua criação e aperfeiçoamento se deram em momentos de avanço dos interesses do capital e fortalecimento do Poder Executivo federal (inclusive em regimes de governo não ditatoriais). Assim, historicamente, há uma captura corporativa do Estado, bem como

[1] Em síntese, mandado de segurança é um instrumento jurídico que visa resguardar um direito líquido e certo (direito que pode ser comprovado de forma simples e imediata), não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* e que esteja ameaçado pelo poder público. Está previsto na Lei 12.016/2009.

do “interesse público”. Essa captura tem por escopo evitar que as pessoas acessem o sistema de justiça para impedir que os projetos do neodesenvolvimentismo sejam judicialmente questionados. Ainda que o instituto tenha sido utilizado em prol de interesses efetivamente públicos, sua origem e seu aprimoramento têm conexões diretas em benefício do capital e contra a efetivação de direitos humanos e do papel do Poder Judiciário.

Nesse contexto, existem diversas discussões sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da suspensão de segurança. Contudo, uma análise histórica da utilização do instrumento nos permite perceber uma apropriação política cada vez mais forte da suspensão de segurança para atender interesses econômicos de grandes corporações.

2 Suspensão de segurança e o modelo de desenvolvimento econômico

O Estado brasileiro fez a opção política por um modelo de desenvolvimento econômico que tem como consequência a exclusão e a violação de direitos humanos. Grandes projetos econômicos levados a efeito no país são responsáveis pela destruição da biodiversidade, remoções forçadas urbanas e rurais, violências, ameaças a defensoras e defensores de direitos humanos, repressão policial, entre outras violações de direitos humanos.

Diante disso, muitas tensões entre o modelo neodesenvolvimentista em curso e a efetivação dos direitos humanos das populações urbanas e rurais que estão no “caminho do desenvolvimento” desaguam no Judiciário brasileiro. Quando chamado a dar resposta a essas tensões, o Judiciário, na maioria das vezes, deixa transparecer sua estrutura hierárquica e pouco democrática, bem como sua predileção política hegemônica, com valorosas exceções, de alinhamento aos interesses conservadores.

Reivindicações de direitos numa perspectiva não hegemônica, própria de demandas coletivas de povos e comunidades tradicionais que resistem à imposição de formas de vida moldadas pelo capitalismo financeiro internacional, mesmo possuindo direitos resguardados em nossa constituição e em tratados internacionais, têm pouco espaço na hermenêutica positivista, com forte predominância do civilismo individualista, que ainda vigora nos tribunais pelo país.

Em tese, o sistema judicial brasileiro deveria atender às necessidades daqueles que almejam uma prestação jurisdicional que garanta a efetivação de seus direitos. No entanto, quando diante de tensões ressaltadas acima, esse sistema jurídico interpreta o conteúdo dos conceitos de “interesse público” ou “ordem pública” de forma a atender aos interesses do modelo de desenvolvimento econômico imposto pelo Estado e pelas corporações, inclusive impedindo ou limitando severamente o acesso à justiça, situação que tem contribuído para aprofundar problemas socioambientais e violações de direitos humanos.

A introdução do instrumento de suspensão de segurança tem evidenciado essa dimensão política do Judiciário brasileiro. O histórico do mecanismo nos revela que a utilização de subterfúgios processuais para colocar o Judiciário a serviço do Executivo a fim de atender os interesses do modelo econômico não é exclusividade dos atuais governos, mas um processo histórico em permanente construção.

A Região Amazônica no contexto neodesenvolvimentista brasileiro

A Região Amazônica é objeto de grandes interesses, sobretudo por ser identificada como uma das últimas frentes de expansão do capitalismo no Brasil. Seu potencial econômico sempre foi alvo de cobiça, e o modelo de

super exploração de seus recursos naturais historicamente desconsiderou a preservação da biodiversidade e os direitos das populações locais.

Em síntese, a Amazônia é vista como um território rico em recursos naturais a serem explorados e uma plataforma de exportação. Exploram-se a madeira, a soja, a carne, o ferro, o alumínio, o minério e as pessoas, sobretudo para o abastecimento do mercado externo ou para o consumo da Região Sudeste do Brasil. O agronegócio também tem cada vez mais se consolidado na região através da pecuária e da monocultura da soja. E, para garantir viabilidade econômica para essas atividades exploratórias, grandes projetos de infraestrutura são construídos, tais como hidrelétricas, ferrovias, abertura de rodovias, portos graneleiros e hidrovias.^[2]

Muito embora esse modelo de desenvolvimento para a Amazônia remonte à época da ditadura militar, foi na última década que o governo brasileiro garantiu enorme investimento financeiro para a consolidação de grandes projetos na região.

O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) são exemplos de programas governamentais bilionários que contam com vultosos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e que foram lançados nos últimos 15 anos. Eles são os principais responsáveis pela construção dessas grandes obras de infraestrutura e apoio logístico.

Tais obras, a despeito de serem consideradas por muitos como fundamentais para o desenvolvimento econômico do país, estão imbricadas em uma série de violações aos direitos humanos. Visam, sobretudo, atender interesses de grandes corporações nacionais e internacionais ligadas a atividades econômicas concentradoras de rendas e destruidoras da diversidade local:

Quarenta empresas que atuam no Pará foram responsáveis por 96,14% das exportações do país em janeiro de 2010. Só a Vale, eleita a pior empresa do mundo por suas “repetidas violações dos direitos humanos, condições desumanas de trabalho, pilhagem do patrimônio público e pela exploração cruel da natureza” é responsável por 52% das exportações. As empresas ligadas à produção de alumínio vêm em segundo lugar, Alumorte (Alumina do Norte do Brasil S.A.) com 14,02% e a Albras (Alumínio Brasileiro S.A.) com 4,05%, todas com forte atuação na região. O discurso recorrente de governos e empresas para adensar os investimentos em infraestrutura na região é a falta de escoamento para a produção de grãos e minérios. Um estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sugere que 71 projetos de infraestrutura seriam necessários para integração econômica da região norte do país. Cinco desses projetos já existem, como a pavimentação da BR-163, a duplicação da Estrada de Ferro Carajás e a extensão da Ferronorte até Rondonópolis. O cenário previsto é de mais devastação da floresta e poucos benefícios para as populações locais. A região tem uma taxa de analfabetismo de 20,81%, indicando que poucos serão aqueles que poderão continuar empregados após o período de construção.^[3]

O caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte é um exemplo emblemático e traduz exatamente esse cenário. A obra foi planejada em 1975, quando o potencial hídrico da Região Amazônica já despertava grandes interesses econômicos:

Em relação aos recursos hídricos, essa unidade da federação tem um dos maiores potenciais hidroenergéticos da nação, proporcionados pelas águas do rio Xingu, que é classificado como a Sub-bacia 18 da Bacia Hidrográfica do Amazonas. O Xingu, que nasce no estado do Mato Grosso e deságua no rio Amazonas, no Pará, é um rio federal que corresponde a 12,7% do potencial hidroelétrico inventariado brasileiro.

A magnitude do potencial de geração hidroelétrica da Bacia Hidrográfica do Amazonas corresponde a 40,5% do total do país e, ao contrário das bacias do Sul e Sudeste, ainda foi pouco explorada para a geração de energia.^[4]

[2] Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepat-conjuntura/500017-conjuntura-da-semana-amazonia-a-ultima-fronteira-de-expansao-do-capitalismo-brasileiro> (último acesso: 04/01/2015).

[3] Marilene de Paula. Obstáculos para o desenvolvimento? Direitos humanos, políticas de infraestrutura e megaeventos no Brasil. Página 96. Disponível em https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/marilene_de_paula.pdf.

[4] “Direitos em conflito: Movimentos sociais, resistência e casos judicializados”. Caso 4: A construção da usina hidrelétrica de Belo Monte – Pará. Eduardo Faria Silva. Fls. 174, 175.



Sítio Pimental. Canteiro de obras UHE Belo Monte
Fonte: Instituto Socioambiental (ISA)

É por essa razão que o estado do Pará concentra as maiores hidrelétricas previstas no Plano Decenal de Expansão de Energia 2023^[5]. Das 18 hidrelétricas previstas para iniciar seu funcionamento a partir de 2019, as usinas de São Luiz do Tapajós e do Jatobá são as com maior potencial hidroelétrico e, portanto, as mais estratégicas para os planos do governo federal.

O discurso de que a construção dessas usinas é fundamental para o suprimento energético do país tem permitido a violação de direitos socioambientais, levadas a efeito principalmente pelos governos e por grandes corporações, com anuência do Poder Judiciário, numa forte aliança entre Estado e capital.

O município de Altamira, onde está localizado o empreendimento de Belo Monte, teve sua população de 100 mil habitantes aumentada em mais de 50% após o início das obras^[6]. O inchaço populacional não foi acompanhado por políticas públicas sociais, o que resultou no aumento da especulação imobiliária, agravamento da violência urbana, com casos de assassinatos, estupro, exploração sexual e aumento da pobreza das populações.

Juntamente com isso, indígenas e comunidades tradicionais não foram consultados sobre a construção da obra, conforme determina a Convenção 169 da OIT, e pessoas residentes em áreas de impacto direto da usina foram despejadas sem o devido pagamento de indenizações e garantia de direitos.

Documentos produzidos por organizações de direitos humanos^[7] apontam que as indenizações, quando aconteceram, estiveram aquém do valor do imóvel, não respeitaram o modo de vida, e o realojamento forçado das famílias resultou em maior precariedade das condições de vida.

Diante das reiteradas violações de direitos humanos provocados pela UHE de Belo Monte, o Ministério Público Federal ajuizou, desde o ano de 2001, mais de 10 ações civis públicas exigindo a paralisação da obra. Até mesmo o procurador-geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para questionar decreto legislativo que autorizava o licenciamento ambiental sem a oitiva das comunidades atingidas. A resposta do Estado e do Consórcio Norte e Energia – responsável pela construção da obra – foi pressão e intimidação^[8].

[5] Disponível em <http://www.epe.gov.br/Estudos/Documents/PDE2023.pdf>. Último acesso: 03/01/2015.

[6] Disponível em http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/dossie_completo_-_final.pdf página 05.

[7] Todas essas informações sobre as violações de direitos humanos ocasionadas pela construção da Usina de Belo Monte podem ser consultadas no relatório do Conselho Nacional de Direitos Humanos – disponível em http://www.plataformadh.org.br/files/2015/09/relatorio_missao_belo_monte_cndh.pdf e no Dossiê sobre Belo Monte, elaborado pelo Instituto Socioambiental – disponível em <http://www.socioambiental.org/pt-br/dossie-belo-monte>.

[8] O Consórcio Norte e Energia – responsável pela obra – entrou em 2011 com uma representação contra o procurador da República Felício Pontes Jr. por manter um *blog* na internet com informações sobre a obra. A representação foi feita ao Conselho Nacional do Ministério Público e pedia o afastamento do procurador das ações judiciais iniciadas, além da retirada do *link* do *blog* do procurador da página do MPF/PA. Em outra ocasião, o juiz federal da Vara Federal de Altamira e procuradores da República já haviam sido intimidados com visitas da Agência Nacional de Inteligência (ABIN). Essas situações foram denunciadas para a relatora especial pela independência dos juízes e advogados da ONU e para o relator especial sobre defensores de direitos humanos da ONU, pela Terra de Direitos e demais organizações e movimentos sociais. Disponível em http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/05/Denuncia_ONU_Belo-monte_Independencia_Judiciario_mai2011.pdf (último acesso em 11/02/2016).

Por seis vezes o Estado brasileiro se utilizou da suspensão de segurança para autorizar a continuidade das obras em Belo Monte^[9]. O não cumprimento de condicionantes ambientais, a não realização de consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais, entre outros fatores, levou a justiça a suspender a obra por seis vezes. Porém, com grande agilidade, o governo brasileiro conseguiu derrubar todas essas decisões por meio da suspensão de segurança, alegando perigo à “ordem e economia pública”.

As gravíssimas violações ao que determina a lei brasileira, como o fato da licença prévia de Belo Monte ter sido concedida sem autorização de analistas do próprio Ibama, não foram suficientes para paralisar a obra. A suspensão de segurança, por sua vez, demonstrou-se uma importante aliada do Estado brasileiro para que Belo Monte se concretizasse.

O caso de Belo Monte é emblemático, mas esse padrão de violações de direitos pode ser observado no processo de construção de grandes projetos em todo o país: não respeito ao direito de consulta prévia de povos e comunidades tradicionais; fraudes no processo de licenciamento ambiental; não cumprimento de condicionantes socioambientais pelo empreendedor; aumento da violência urbana nas áreas de incidência dos projetos; precarização do modo de vida das populações atingidas; aumento da violência contra as mulheres, perda da biodiversidade local, etc. E, quando a justiça determina a paralisação dessas obras, o uso abusivo da suspensão de segurança se faz presente.

Abaixo, trazemos exemplos de casos concretos da utilização desse instrumento na construção de grandes projetos econômicos na Amazônia: hidrelétricas no Tapajós e a duplicação da Estrada de Ferro Carajás.



Ocupação canteiro de obras da UHE de Belo Monte.
Foto: Adenilson Nunes/Agência Brasil

Os casos que envolvem a construção da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós

O Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada

O complexo hidrelétrico do Tapajós é um grande empreendimento que compreende a construção de diversas usinas hidrelétricas ao longo dos rios Tapajós e Jamanxim, no estado do Pará. A UHE de São Luiz do Tapajós é uma dessas usinas e terá a capacidade de gerar 8.040 MW de energia^[10].

Os estudos de viabilidade técnica da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, considerada a mais estratégica de todo o empreendimento, já se iniciaram. Em agosto de 2014, o EIA/RIMA da usina foi apresentado ao Ibama^[11] e a Presidência da República, no apagar das luzes de 2015, anunciou o leilão do empreendimento para o segundo semestre de 2016^[12].

^[9] Disponível em <http://www.jusdh.org.br/2013/11/21/suspensao-de-seguranca-porque-a-justica-nao-consegue-decidir-sobre-o-caso-de-belo-monte/> (último acesso em 11/02/2016).

^[10] Disponível em <http://www.usinasdotapajos.com.br/capacidade-instalada-usina-e-ampliada-para-8-040mw-apos-a-conclusao-do-evte-e-eia-rima> (último acesso em 25/10/2015).

^[11] Idem.

^[12] Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,hideletrica-do-tapajos-vai-a-leilao-no-2o-semester-de-2016,1815305>. (último acesso em 30/12/2015).

Desde o ano de 2012, o processo de licenciamento ambiental da usina tramita no Ibama e, mesmo sem o aval ou consentimento dos indígenas e das comunidades tradicionais que serão atingidas, estudos foram realizados dentro de seus territórios. O Ibama, independentemente da realização de Consulta Livre, Prévia e Informada, concedeu autorização para abertura de picada, coleta e transporte de material biológico na área de incidência do empreendimento^[13].

Diante disso, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública (ACP)^[14] em

face da União, Ibama, Eletronorte e Eletrobrás para que o processo de licenciamento ambiental fosse suspenso até que fosse realizada a consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais, bem como que fosse realizada a “Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) dos impactos sinérgicos e cumulativos do empreendimento UHE São Luiz do Tapajós”.

O entendimento apresentado na ACP era o de que, por óbvio, os estudos de viabilidade já afetavam os indígenas e comunidades tradicionais, uma vez que a presença de pesquisadores dentro das terras e a coleta de material biológico já impactavam e afetavam seu modo de vida. Ademais, como o empreendimento total prevê a construção de sete usinas hidrelétricas, as Avaliações Ambientais Integrada e Estratégica seriam fundamentais, pois não faz sentido considerar o impacto de cada usina de forma isolada.

Em decisão liminar de primeira instância,^[15] o Exmo. juiz da 2ª Vara Federal de Santarém/PA, processo nº 0003883-98.2012.4.01.3902, acolheu parte dos pedidos, determinando que fosse realizada a avaliação ambiental integrada em toda a bacia dos rios Tapajós e Jamanxim, bem como que as populações tradicionais fossem ouvidas antes de encerrada a fase de estudos sobre viabilidade.

Em recurso ao Tribunal Federal da 1ª Região apresentado pelo Ministério Público Federal, o desembargador relator concedeu integralmente a medida liminar pleiteada, **suspendendo qualquer ato de licenciamento ambiental da UHE do Tapajós até que fosse julgado o mérito da ação.**

A União e o Ibama, inconformados, interpuseram pedido de suspensão de segurança, SLS nº 170045, diretamente ao Superior Tribunal de Justiça, sob o argumento de que não existia uma vinculação temporal entre o estudo de viabilidade técnica e a realização da consulta prévia. Ou seja, argumentavam, em flagrante má-fé, que a consulta prévia poderia ser realizada concomitantemente aos estudos, uma vez que não há regulamentação no Estado brasileiro sobre de que forma a consulta prevista na Convenção 169 da OIT deva ser feita.

Sobre perigo de grave lesão à ordem pública, a União informou que a paralisação dos estudos de viabilidade inviabilizaria o planejamento estatal para o suprimento da energia elétrica. E, no que toca ao argumento do perigo de grave lesão à economia pública, sustentou que:

a suspensão do licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós, e o consequente atraso da entrada em operação da usina, implicará no planejamento estratégico um custo econômico adicional da ordem de R\$ 2,49 BILHÕES por ano, ou seja, R\$ 6,8 MILHÕES por dia, por conta da substituição da fonte hidráulica por fonte térmica^[16]



Ribeirinhas de Pimental, que deve ser primeira comunidade extinta devido às obras do Tapajós.
Foto: Agência Pública

^[13] Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2012/arquivos/ACP%20Consulta%20Previa.pdf> (último acesso em 04/01/2016).

^[14] Idem.

^[15] Disponível em <file:///C:/Users/TdeDireitos%2001/Downloads/4cec8a2e2eaf14017b2a5df04e605331.pdf> (último acesso em 04/01/2015).

^[16] Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=28254523&num_registro=201301078790&data=20130424&tipo=0&formato=PDF (último acesso: 04/01/2015).

O ministro Felix Fischer acolheu os argumentos apresentados pelo Ibama e pela União. Segundo entendeu, a suspensão dos estudos causaria lesão à ordem pública, uma vez que o país vive um grave problema de suprimento energético. Dessa forma, paralisar o planejamento e investimento estatal nos estudos da UHE do Tapajós agravaria ainda o problema do fornecimento de energia no Brasil:

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.^[17]

Sob essa justificativa, o ministro Felix Fischer acolheu parcialmente o pedido de suspensão de segurança, autorizando a continuidade dos estudos de viabilidade técnica, mas condicionando a concessão da licença ambiental à realização de consulta aos povos e comunidades que serão atingidos pelo empreendimento.

Mesmo que a decisão em análise tenha condicionado a concessão de licença ambiental à realização da consulta prévia, ela desconsiderou que os estudos de viabilidade da obra afetam diretamente os povos e comunidades envolvidos, que tiveram que conviver com a presença de pesquisadores em suas áreas e a retirada de material biológico para a conclusão das pesquisas. Além do mais, os danos na vida desses povos também devem ser considerados sob o ponto de vista psicológico, uma vez que eles são obrigados a conviver com pesquisadores dentro de seus territórios sem terem informações sobre o projeto em curso ou mesmo sobre como a consolidação do empreendimento poderá afetar suas vidas.

A Convenção 169 da OIT determina que a consulta deve ser prévia a qualquer medida administrativa ou ato legislativo passível de afetar os povos indígenas e demais populações tradicionais. No caso UHE de São Luiz do Tapajós, estudos do inventário da hidrelétrica, medida provisória reduzindo os limites de unidades de conservação e decretos legislativos já foram realizados sem nenhuma sinalização de que a consulta será realizada.

Por outro lado, o povo Munduruku, principal etnia que será atingida pela construção da usina, já se manifestou várias vezes que os estudos afetam a vida da comunidade, que não quer conviver com a presença de pesquisadores em seus territórios e que a realização da consulta deve ser realizada imediatamente.

Em junho de 2013, logo após a decisão do ministro Felix, pesquisadores foram detidos no município de Jacareacanga pelos indígenas. Em nota assinada pelo povo Munduruku, eles diziam:

Nós, Munduruku do rio Tapajós, apreendemos um grupo de pesquisadores que estava ilegalmente em nossa terra. Eles estavam coletando animais, plantas e amostras para a construção de barragens nas nossas aldeias. Nós apreenderemos tudo o que foi coletado por eles, todos os materiais, tudo o que foi retirado e anotado das terras indígenas. (...) Exigimos que o governo suspenda todos os estudos e pesquisas relacionados às barragens nos rios Tapajós e Teles Pires. Nós sabemos que as pesquisas são o primeiro passo para viabilizar a construção das hidrelétricas. Nós não vamos deixar as pesquisas e estudos acontecerem. Se o governo não suspender, nós daremos um jeito. Sugerimos aos pesquisadores que não entrem nas nossas terras.^[18]

Como acordo para a liberação dos pesquisadores, a Secretaria-Geral da Presidência da República se comprometeu a suspender os estudos até que a Consulta Livre, Prévia e Informada fosse realizada. Porém, o governo federal não só não cumpriu o acordo como encaminhou contingente armado para assegurar a pesquisa, composto pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e Forças Armadas^[19].

Essa atitude governamental mostra que não há disposição para o diálogo e, tampouco, para a realização da consulta. Há, em verdade, uma manifesta vontade de iniciar as obras do empreendimento à força e enfrentar quem se coloque à frente desse projeto, mesmo que essas pessoas estejam tentando viabilizar direitos constitucionalmente assegurados.

^[17] Idem.

^[18] Disponível em <http://arquivo.geledes.org.br/areas-de-atuacao/direitos-humanos/260-noticias-direitos-humanos/19469-munduruku-expulsam-25-pesquisadores-de-terra-indigena> (último acesso em 04/01/2016).

^[19] Disponível em <http://www.brasildefato.com.br/node/25813> (último acesso em 04/01/2016).



Rio Tapajós, na Aldeia Karapanatuba.
Foto: Layza Queiroz

O povo Munduruku apresentou protocolo de consulta à Secretaria-Geral da Presidência^[20], e a comunidade ribeirinha de Montanha Mangabal^[21], no alto do Tapajós, também elaborou seu próprio protocolo.

Em sentença de mérito da Justiça Federal de Itaituba na Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF, o juiz Ilan Preser determinou que o Estado não poderia licenciar a obra antes da realização da consulta prevista na Convenção 169. Porém, embora os planos para a construção da usina sigam a todo vapor, até o momento a consulta não foi realizada.

Demarcação da Terra Indígena Daje Kapap Epi (Sawre Muybu)



Fonte: Portal Autodemarcação no Tapajós

A Terra Indígena (TI) Daje Kapap Epi, identificada no Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Funai como TI Sawre Muybu, é um dos territórios do povo Munduruku que está “no caminho” da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós. Situada nos municípios de Itaituba e Trairão, abriga cerca de 113 indígenas^[22]. O estudo antropológico realizado pela Funai atesta uma ocupação histórica e tradicional daquela região, com dezenas de locais sagrados para o povo Munduruku.

O processo de demarcação da Terra Indígena iniciou-se em 2011 e o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID)^[23], que está pronto desde o ano de 2013, até hoje não foi publicado. A antiga presidenta da Funai, Maria Augusta Assirati, em

reunião com os indígenas no ano de 2014, admitiu que a publicação do relatório já deveria ter sido realizada, mas interesses governamentais estariam impedindo que isso fosse feito:

Eu acho que essa terra indígena já deveria estar demarcada, já deveria ter sido o relatório publicado, mas que isso não depende da vontade de uma só pessoa, de um só órgão. Isso é um conjunto de fatores que define essas questões, que não sou só eu que posso ditar quais são os interesses prioritários do governo^[24].

^[20] Disponível em http://www.consultaprevia.org/files/biblioteca/fi_name_archivo.326.pdf (último acesso em 04/01/2016).

^[21] Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/governo-tenta-restringir-consulta-previa-da-usina-sao-luiz-do-tapajos.-mpf-aponta-desobediencia-a-ordem-judicial> (último acesso em 07/01/2016).

^[22] Disponível em [http://www.cimi.org.br/File/RCIDSawreMuybu\(Pimental\)2013_2.pdf](http://www.cimi.org.br/File/RCIDSawreMuybu(Pimental)2013_2.pdf), página 46 (último acesso em 04/01/2016).

^[23] Disponível em [http://www.cimi.org.br/File/RCIDSawreMuybu\(Pimental\)2013_2.pdf](http://www.cimi.org.br/File/RCIDSawreMuybu(Pimental)2013_2.pdf) (último acesso em 04/01/2016).

^[24] Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/mpf-contesta-funai-e-insiste-na-demarcacao-da-terra-indigena-sawre-muybu> (último acesso em 04/01/2015).

A demarcação da Terra Indígena é fundamental para garantir a proteção territorial do povo Munduruku, que vive ameaçado pela exploração ilegal de madeira, pela poluição dos rios em decorrência do garimpo, bem como pela premissa construção da UHE de São Luiz do Tapajós. Por essa razão, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra a Funai e a União para que fosse dado prosseguimento ao processo de demarcação da área, com a imediata análise e publicação do RCID.

O juiz federal da Vara de Itaituba, em decisão liminar^[25], acolheu o pedido do Ministério Público Federal, reconhecendo a inexistência de justificativa para a morosidade da administração pública, bem como que:

na Terra Indígena Sawré Muybu revela-se patente a insegurança jurídica, com o conseqüente nefasto tanto de desmatamento, acelerado pela extração ilegal de madeira, além da poluição de rios devido à busca por minérios, sem falar na possibilidade de construção da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, que poderia alagar área territorial apontada no Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação, como área de tradicional ocupação dos índios Munduruku.

Por isso, determinou:

à autarquia indigenista que impulse o processo de demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu, com a manifestação acerca da aprovação ou não do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da Terra Indígena Sawré Muybu realizado pelo Grupo Técnico, no prazo máximo de 15 (quinze) dias.

A Funai, além de não ter cumprido a decisão judicial, ajuizou pedido de suspensão de segurança no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, afirmando, em síntese, que o Judiciário não poderia intervir na administração pública. O desembargador federal Cândido Ribeiro, presidente do Tribunal Regional Federal 1ª Região, acolheu o pedido de exceção, suspendendo os efeitos da decisão liminar que determinava à Funai o prazo de 15 dias para análise e publicação do RCID:

a meu ver, a ingerência do Poder Judiciário nessa seara, estipulando exíguos prazos para concretização da norma prevista no art. 231 da Constituição Federal, interferindo nas atribuições da Administração Pública e nas políticas demarcatórias acarreta grave lesão à ordem pública.^[26]

A decisão em apreço tem validade até o trânsito em julgado da decisão na Ação Civil Pública. Ou seja, o RCID, concluído desde o ano de 2013, ficará parado por tempo indeterminado.

Vale dizer que a não publicação do RCID da TI Daje Kapap Epi é extremamente estratégica para garantir a construção da UHE de São Luiz do Tapajós, uma vez que o território indígena será alagado. Como o artigo 231, § 5º, da Constituição Federal veda a remoção de indígenas de suas terras, a demarcação do território significaria um entrave ainda maior para os planos de construção da usina.

Visando se defender dessas ameaças externas, os indígenas da TI Daje Kapap Epi realizaram a autodemarcação de seu território. Na I Carta da Autodemarcação do Território Daje Kapap Eypi, de novembro de 2014, é possível perceber os danos causados pela demora da demarcação da TI:

Esperamos pelo governo há décadas para demarcar nossa Terra e ele nunca o fez. Por causa disso que a nossa terra está morrendo, nossa floresta está chorando, pelas árvores que encontramos deixados por madeireiros nos ramais para serem vendidos de forma ilegal nas serrarias e isso o Ibama não atua em sua fiscalização. Só em um ramal foi derrubado o equivalente a 30 caminhões com toras de madeiras, árvores centenárias como Ipê, áreas imensas de açazais são derrubadas para tirar palmitos. Nosso coração está triste.

Nesses 30 dias da autodemarcação já caminhamos cerca de 7 km e fizemos 2 km e meio de picadas. Encontramos 11 madeireiros, 3 caminhões, 4 motos, 1 trator e inúmeras toras de madeiras de lei as margens dos ramais em nossas terras, e na manhã do dia 15 fomos surpreendidos em nosso acampamento por um grupo de 4 madeireiros, grileiros liderado pelo Vilmar que se diz dono de 6 lotes de terra dentro do nosso território, disse ainda que não irá permitir perder suas terras para nós e na segunda próxima estaria levando o caso para a justiça.

^[25] Disponível em http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/11%20Sawre%20Muybu_Decisao%20liminar.pdf (último acesso em 04/01/2016).

^[26] Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/icmbio-confirma-ao-mpf-que-nao-se-manifestou-sobre-sawre-muybu> (último acesso em 04/01/2015).



Foto autodemarcação da TI *Daje Kapap Epi*.
Fonte: Portal Autodemarcação no Tapajós

Agora decretamos que não vamos esperar mais pelo governo. Agora decidimos fazer a autodemarcação, nós queremos que o governo respeite o nosso trabalho, respeite nossos antepassados, respeite nossa cultura, respeite nossa vida. Só paramos quando concluir o nosso trabalho.^[27]

A autodemarcação foi concluída em setembro de 2015 e se constitui como um potente instrumento de resistência do povo Mundurucu para proteger seu território e fazer frente às ameaças externas, sobretudo a UHE de São Luiz do Tapajós.

A suspensão de segurança e a duplicação da Estrada de Ferro Carajás

Por **Danilo Chammas**, advogado, membro da Rede Justiça nos Trilhos.

O instituto da “suspensão de segurança” está impedindo que 1,7 milhão de pessoas que habitam os 27 municípios dos Estados do Maranhão e do Pará recortados pela Estrada de Ferro Carajás (EFC) possam recorrer ao Poder Judiciário brasileiro para evitar as violações de direitos decorrentes das obras de duplicação dessa mesma estrada, por conta da ilegalidade do processo de licenciamento ambiental respectivo.

São pelo menos 100 (cem) assentamentos humanos localizados na chamada “área de influência direta” da obra, ou seja, a uma distância igual ou inferior a 500m da linha. Tratam-se de povos indígenas, comunidades quilombolas e de camponeses, além de zonas urbanas^[28].

O projeto de duplicação da EFC está orçado em R\$ 8 bilhões^[29] e prevê a construção de uma segunda linha com os mesmos 892km de extensão. Apesar de sua magnitude, o projeto foi enquadrado pelo Estado Brasileiro (Ibama) como “empreendimento ferroviário de pequeno potencial de degradação ambiental”, nos termos da Resolução Conama

^[27] Acesse aqui todas as cartas sobre a autodemarcação: <https://autodemarcacaonotapajos.wordpress.com/category/cartas/> (último acesso em 07/01/2015).

^[28] Dados constantes do processo de licenciamento, em trâmite no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), sob o nº. 02001.007241/2004-37.

^[29] Idem.

349/2004^[30], o que permitiu ao empreendedor liberar-se de um conjunto de exigências básicas para o licenciamento ambiental previstas no ordenamento jurídico brasileiro^[31].

Diante da manifesta ilegalidade do processo de licenciamento, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e o Centro de Cultura Negra (CCN) do Maranhão, com a assessoria da Rede Justiça nos Trilhos, recorreram ao Poder Judiciário através



Foto: Marcelo Cruz/Justiça nos Trilhos

de uma Ação Civil Pública^[32]. Em 26/7/2012, o juiz da 8ª. Vara da Justiça Federal no Maranhão concedeu liminar de antecipação de tutela determinando a imediata paralização das obras até que se regularizasse o processo de licenciamento, com a elaboração de EIA-Rima^[33], a realização de consulta prévia às comunidades tradicionais, a realização de audiências públicas em cada um dos 27 municípios impactados, entre outras medidas.

Apesar do fato que a decisão que determinara a suspensão das obras de duplicação estava à época em plena vigência, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) anunciou em agosto de 2012 a aprovação de um crédito de R\$ 3,9 bilhões^[34] para a mesma obra.

Diante dos insucessos obtidos através dos recursos cabíveis previstos na legislação processual brasileira (agravos de instrumento com pedido de efeito suspensivo)^[35], a companhia mineradora Vale S.A., concessionária da EFC e empreendedora da obra de duplicação, lançou mão do instituto de suspensão de segurança^[36] e conquistou decisão do Presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, datada de 13/9/2012, a qual suspendeu os efeitos da decisão anterior, motivada na suposta lesão à ordem e economia públicas, sem adentrar no mérito da legalidade do processo de licenciamento.

A aprovação do crédito pelo BNDES, mencionada anteriormente, foi um argumento utilizado pela empresa privada postulante da suspensão de segurança, e acatado pelo magistrado, para motivar a existência de um suposto interesse público predominante em relação à obra.

Desde a sua fundação em 1985, a Estrada de Ferro Carajás é utilizada quase que exclusivamente para o escoamento de milhões de toneladas anuais de minério de ferro extraídas da Província Mineral de Carajás, no Pará, e transportadas ao porto de Ponta da Madeira, em São Luiz-MA, por onde são levadas ao mercado externo. A duplicação da EFC tem como objetivo possibilitar a ampliação das atuais 106 milhões para 250 milhões de toneladas de minério de ferro transportadas e exportadas ao ano, já em 2016.

Cabe frisar que a decisão que concedeu a suspensão de segurança em favor da Vale S.A. constitui-se em um importante precedente, posto que é a primeira decisão a respeito de um empreendimento de elevada magnitude em que a “suspensão de segurança” é concedida a pedido de uma pessoa jurídica de direito privado, contrariando expressamente o disposto na legislação aplicável, a saber, a Lei Federal nº. 8.437/1992 (artigo 4º.)^[37] e a Lei Federal nº. 12.016/09 (art. 15)^[38].

Amparado na decisão de “suspensão de segurança”, em 16/11/2012 o Ibama concedeu à Vale S.A. a Licença de Instalação nº. 895/2012^[39], autorizando a construção de 786 km de trilhos, a remodelação de 54 pátios ferroviários

[30] Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=450> (último acesso em 22 de agosto de 2013).

[31] Constituição Federal, artigo 225 e seguintes; Lei Federal 6938/1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente); Resoluções Conama 001/1986 e 237/1997.

[32] Ação Civil Pública, processo nº. 26.295-47.2012.4.01.3700, em trâmite perante a 8ª. Vara da Justiça Federal no Maranhão. Autores: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e Centro de Cultura Negra do Maranhão. Réus: Ibama e Vale S.A.

[33] EIA/Rima = Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental.

[34] Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1142225-verba-do-bndes-a-vale-para-logistica-so-sera-liberada-apos-licenca.shtml> (último acesso em 22/8/2013).

[35] Agravos de Instrumento, processos nº. 48.794-67.2012.4.01.0000 (agravante: Vale S.A.) e 52.664-23.2012.4.01.0000 (agravante: Ibama), Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

[36] SLAT – Suspensão de Liminar ou de Antecipação de Tutela, processo nº. 56226-40.2012.4.01.0000, Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

[37] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm (último acesso em 22/8/2013).

[38] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12016.htm (último acesso em 22/8/2013).

[39] Disponível em <http://www.oeco.org.br/images/stories/file/nov2012/Licen%C3%A7a%20de%20instala%C3%A7%C3%A3o%20-%20Caraj%C3%A1s.pdf> (último acesso em 22/8/2013).



Foto: Marcelo Cruz/Justiça nos Trilhos

rios, a construção de 50,5 km de 16 desvios ferroviários, ampliação ou implementação de 06 viadutos ferroviários, 41 pontes, 24 viadutos rodoviários.

Apesar da não realização de consulta prévia aos povos tradicionais, da ausência de audiências públicas e mesmo com estudos insatisfatórios e as respectivas consequências sobre medidas de mitigação e de compensação, as obras de

duplicação da EFC seguem em pleno vapor, gerando insatisfação e revolta nas comunidades e a verbalização de uma série de denúncias de violações de direitos que já não podem ser encaminhadas ao Poder Judiciário.

Um dos povos indígenas impactados pelas obras de duplicação da EFC é o dos Awá-Guajá, considerados pela organização SurvivalInternational e pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) como a tribo mais ameaçada do mundo^{[40][41]}.

A outra face da mesma moeda: grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos

Grandes projetos de desenvolvimento, realizados na Amazônia, na metrópole do Rio de Janeiro ou em qualquer canto do país são faces de uma mesma moeda. Os megaempreendimentos favorecem a apropriação de novas fronteiras pelo capital financeiro internacional, criando zonas ou territórios de exceção, com a finalidade única de garantir a flexibilização necessária das normativas vigentes de forma a assegurar sua integral implementação com as menores externalidades possíveis, quais sejam, entraves provocados por uma burocracia ou por um ativismo social que atrasem ou consigam reduzir os lucros dos empreendimentos.

Os megaeventos no Brasil, assim como os grandes projetos na Região Amazônica, são exemplos paradigmáticos de como o desenvolvimento econômico tem sido projetado no país.

O Brasil, não por acaso, foi eleito sede da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016, que acontecerão no Rio de Janeiro. Como justificativa desses megaeventos, grandes investimentos financeiros, públicos e privados, têm sido realizados nas metrópoles-sede dos jogos. As chamadas cidades-empresas atraem investimentos e viram um campo de grandes possibilidades lucrativas para o mercado imobiliário, para o turismo, para as empresas de transporte coletivo urbano, entre outros:

Em especial no Rio de Janeiro, o que está em curso é a construção de um novo paradigma de desenvolvimento urbano: a cidade-empresa. A cidade vira produto, torna-se assim vendável ao maior número possível de atores financeiros. O Rio de Janeiro entra num rol de competição com outras cidades do mundo, ditada por um modelo globalizado, no qual as grandes corporações, da construção civil e do mercado imobiliário, determinam o reordenamento urbano. Assim, o grande capital, tendo como parceiro os governos, cada vez mais exerce poder sobre as mudanças e decisões que afetam as cidades, seguindo um modelo de apropriação dos espaços e recursos públicos.^[42]

^[40] Disponível em <http://www.survivalinternational.org/pt/awa> (último acesso em 22/8/2013).

^[41] Disponível em <http://www.apublica.org/2013/02/awa-guaja-trem-vale-carajas/> (último acesso em 22/8/2013).

^[42] Marilene de Paula. Obstáculos para o Desenvolvimento? Direitos humanos, políticas de infraestrutura e megaeventos no Brasil. Disponível em https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/marilene_de_paula.pdf (último acesso em 03/01/2016).



Foto: Reprodução/Aefem

A despeito do discurso das possibilidades de geração de emprego e crescimento econômico no contexto dos megaeventos, as populações mais pobres das cidades-sede desses eventos, como de costume, sofreram os maiores impactos.

A reforma do estádio do Mineirão na cidade de Belo Horizonte gerou um universo de exclusão. Os feirantes da tradicional Feira do Artesanato do Mineirinho^[43], que contava com cerca de 400 expositores e gerava cerca de 4 mil empregos indiretos, foi fechada para dar espaço à Copa das Confederações e, posteriormente, à Copa do Mundo. Todas essas pessoas ficaram sem trabalhar.

No campo do Direito à Moradia, os efeitos perversos desses grandes eventos se caracterizam pelo desalojamento forçado de famílias inteiras, pagamento de indenizações incompatíveis e falta de qualidade de vida às pessoas removidas. Muitas famílias foram removidas para locais distantes do seu local de trabalho, da escola de seus filhos e ainda sem acesso à infraestrutura básica (transporte, saúde, saneamento).^[44]

Para garantir a realização da Copa do Mundo, o Estado brasileiro investiu pesado em segurança pública, seja através do serviço de inteligência, seja aumentando o contingente e o armamento de policiais. Segundo o Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil, “em 2014, a Secretaria Extraordinária para Segurança de Grandes Eventos (SES GE), estabelecida pelo decreto nº 7.538/2011, anunciou o plano de segurança da Copa do Mundo, orçado em R\$ 1,170 bilhão”.^[45] Além disso, a portaria n. 3461 do Ministério da Defesa autorizou que o Exército fosse chamado a intervir para a garantia da “lei e ordem”.

Ante a forma nada democrática com a qual esses megaeventos foram construídos, muitos protestos foram realizados no Brasil. Populações atingidas com as remoções, feirantes, trabalhadoras e trabalhadores, movimentos sociais e ativistas de direitos humanos: muitas dessas pessoas, em algum momento, saíram às ruas para denunciar as violações de direitos humanos. Como resposta, sofreram dura repressão policial.

Para legitimar o estado de exceção e a atuação policial durante a Copa do Mundo, o governo do estado de Minas Gerais lançou mão do instrumento da suspensão de segurança, num caso emblemático de coerção ao direito à livre manifestação. Abaixo, apresentamos uma breve síntese do caso.



Fonte: Comitê Popular da Copa de São Paulo

[43] Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/legado-para-quem-2835.html> (último acesso em 07/01/2016).

[44] Informações contidas no Dossiê Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil. Disponível em https://br.boell.org/sites/default/files/ancop_dossie2014_web_bollbrasil.pdf. (último acesso 04/01/2015).

[45] Idem, página 121.

O direito à livre reunião e livre manifestação de pensamento e a suspensão da segurança: a ação da Polícia Militar em Belo Horizonte

Por Larissa Pirchiner de Oliveira Vieira^[46]

“(...) o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade a regra geral.”

(Walter Benjamin)

A frase de autoria de Walter Benjamin (1940) nunca foi tão atual como no contexto da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, no ano de 2014. Se em 2013, com as chamadas Jornadas de Junho, instaurou-se um verdadeiro estado de exceção, com bastante repressão às manifestações populares em quase todas as cidades brasileiras em que elas aconteceram, incluindo Belo Horizonte, em 2014, o aparato repressor do Estado, no caso a Polícia Militar de Minas Gerais, adotou uma nova estratégia: impedir que as manifestações acontecessem.

Em Belo Horizonte, por exemplo, durante os protestos ocorridos nos dias 14 e 17 de junho de 2014, observou-se por parte Polícia Militar a utilização da tática conhecida como “cerco” (ou “envelopamento” ou “Caldeirão de Hamburgo”) que consistia em cercar os(as) manifestantes impedindo que eles(as) saíssem livremente do lugar e intimidando aqueles(as) que desejavam entrar para se somar à manifestação. Para sair do “cerco” os manifestantes tinham que se submeter a revistas realizadas pelos policiais militares. Durante esse período, chegou-se a verificar a presença de seis policiais para cada manifestante.^[47]

Referida estratégia era uma clara tentativa de desmobilizar as manifestações e impedir que os(as) manifestantes exercessem o direito à livre manifestação, seja contra os gastos abusivos com a Copa do Mundo de 2014, seja contra as remoções ilegais ou contra o Estado de Exceção instaurado no país.

Desse modo e com vias a garantir o direito previsto no art. 5º, XVI, da Constituição Federal,^[48] qual seja o direito à livre reunião e manifestação, o Coletivo Margarida Alves e a Frente Jurídica Única em Defesa dos Manifestantes contra a Copa, em conjunto com movimentos populares, se uniram, para pensar estratégias de coibir o aparato repressor de adotar essas práticas.

Dessa feita, com base no art. 5º, XVI, da Constituição Federal foi impetrado um Mandado de Segurança Coletivo com pedido liminar, com o intuito de que se determinasse que a Polícia Militar cessasse a realização dos cercos policiais, prática esta que impedia o livre exercício do direito de manifestação dos manifestantes. A impetrante foi uma associação civil sem fins lucrativos, denominada Centro de Cooperação Comunitária e Popular – Casa Palmares. O impetrado, o Comandante Geral da Polícia Militar de Minas Gerais.

Distribuída no plantão noturno do dia 23 de junho de 2014 para o então juiz plantonista dr. Ronaldo Claret (e, posteriormente, redistribuída para a 7ª Vara de Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais), este concedeu parcialmente a medida liminar no mandado, sob o fundamento de que:

“Não há dúvida de que é direito de todos os cidadãos brasileiros manifestar-se publicamente questionando a realização da Copa do Mundo FIFA que está sendo realizada no Brasil, como forma de liberdade de expressão, desde que o façam pacificamente, sem armas e que avisem previamente à autoridade competente, no caso específico a Polícia Militar de Minas Gerais, responsável pela segurança pública neste Estado.

Assim, concedo, em termos, a segurança pleiteada, determinando que o Comandante da Polícia Militar de Minas Gerais não impeça as manifestações populares de questionamento à Copa do Mundo da FIFA, ficando ciente o impetrante da necessidade de avisar previamente a Polícia Militar de Minas Gerais sobre a realização da manifestação sobredita, e sem prejuízo do exercício regular da obrigação de fazer a segurança pública a ela atribuída, sob pena de imposição de multa a ser oportunamente fixada.”^[49]

^[46] Advogada popular integrante do Coletivo Margarida Alves de Assessoria Popular. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG.

^[47] Disponível em <http://www.otempo.com.br/cidades/justi%C3%A7a-pro%C3%ADbe-cerco-de-policiais-a-manifestantes-1.871182>.

^[48] “Art. 5º, XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

^[49] Decisão liminar proferida nos autos do Mandado de Segurança nº. 1874933-91.2014.8.13.0024.



Cerco a manifestação em Belo Horizonte. 14 de junho de 2014, primeiro jogo da copa do mundo em belo horizonte.
Foto: Barnabé di Kartola (CC BY - SA)

Contudo, referida liminar durou pouco mais de um dia quando o Estado, reafirmando mais uma vez o Estado de Exceção vivido, utilizou-se do instrumento da suspensão da execução da medida liminar para se insurgir contra a decisão.

O estado de Minas Gerais aviou a suspensão da execução da medida liminar^[50] com base na Lei 8.437/1992, alegando, em suma, que partiu-se da premissa de que a atuação da Polícia Militar havia impedido o direito à manifestação, quando o aparato realizava apenas o controle dos protestos, que invariavelmente culminavam em atos de vandalismo e depredações. E que, nas abordagens já realizadas pela PMMG durante as mencionadas manifestações efetuou-se a prisão de indivíduos portando facas, “coquetel molotov”, máscaras, porretes, luvas, soco inglês, canivetes, arma de choque, isqueiro e explosivos. E, ao final, que a decisão liminar apresentava potencial lesivo e comprometedor da atuação da PMMG e, por conseguinte, da ordem pública. Recebida pelo então presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, este, por sua vez, concedeu o pedido com base no art. 15 da Lei 12.106/2009.^[51]

O presidente do tribunal fundamentou sua decisão dizendo que é fato que a execução da liminar concedida possuía potencial lesivo sobre a ordem e a segurança públicas. E que, embora nos autos não houvesse ninguém que se opusesse ao exercício do direito fundamental de manifestação,

“a execução do comando liminar acaba por causar perplexidade capaz de tolher, de forma temerária, a atuação da Corporação na escolha da tática que entender mais adequada e eficaz para dar cumprimento, a contento à sua missão constitucional de promover a ordem e a segurança públicas.”

E continuou dizendo que:

“[...] É fato notório que os recorrentes e violentos incidentes, o vandalismo generalizado, os danos ao patrimônio público e privado, se originam e irradiam, regra geral, de movimentos deflagrados por indivíduos ou grupos que se dizem no exercício do direito constitucional de livre manifestação. Por isso mesmo, a garantia constitucional de livre manifestação e de expressão, assim como o direito de reunião para o exercício desse direito, entre outros iminentes do Estado Democrático, não pode excluir, nem suprimir o poder de polícia, a ser exercido pelo ente estatal, a quem incumbe o dever de atuar, de forma efetiva e nos limites de suas atribuições, para garantir a ordem e a segurança públicas, tanto daqueles que se reúnem em torno de um propósito, quanto daqueles que se reúnem para se contrapor a esse mesmo propósito.”

^[50] Distribuída sob o nº. 0476870-96.2014.8.13.0000.

^[51] “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.”

Nota-se que tal decisão chegava a ferir o princípio da presunção de inocência, já que o desembargador utiliza-se da exceção dentro das manifestações, isto é, pessoas com intuito de promover atos de depredação, para transformá-las em regra: pessoas que querem livremente manifestar seu pensamento e exercer livremente seu direito de manifestação.

Fato é que a suspensão da medida liminar utilizada, instrumento de exceção, justificou um julgamento de exceção, encaixando-se perfeitamente no contexto vivido na Copa do Mundo de 2014.

3 Suspensão de segurança e democratização do sistema de justiça

Por **Fernando Prioste**, assessor jurídico da organização Terra de Direitos.

O instrumento jurídico da suspensão de segurança está sendo utilizado pelo Estado, em regra pelo Poder Executivo federal, para atender a interesses primordialmente vinculados ao grande capital, situação que tem causado e agravado violações de direitos humanos. Sendo um instrumento jurídico, importante debater qual o papel do Poder Judiciário nesse contexto.

O Judiciário, assim como o Legislativo e Executivo, é um dos poderes políticos do Estado brasileiro. Ou seja, a Constituição Federal constituiu o Poder Judiciário como expressão institucional da organização política da justiça, cuja função primordial é, ou deveria ser, exercer e distribuir a justiça. Compreender que o Poder Judiciário é parte da formação institucional do exercício e repartição de poderes políticos do Estado é fundamental para entender a função do Judiciário nas questões que envolvem a suspensão de segurança, o capital e os direitos humanos.

Logo, partindo da premissa de que o Poder Judiciário tem funções políticas, necessário reconhecer que uma atuação questionadora da função do Poder Judiciário não deve prescindir de elaborar e executar ações de cunho político, principalmente quando se trata do instrumento da suspensão de segurança.

A primeira reflexão que se extrai desse pressuposto é que o Poder Judiciário não é neutro. Ou seja, ele tem uma função política, e seu atuar cotidiano, inclusive quanto à suspensão de segurança, tem uma dimensão política forte. Dessa forma, impossível conceber que as decisões dos presidentes de tribunais sejam única e exclusivamente técnicas, baseadas em um direito geral e abstrato previsto na norma jurídica. Assim, muito embora efetivamente existam critérios técnicos para que o Poder Judiciário se manifeste sobre a viabilidade das ações de suspensão de segurança, não há como afirmar que é politicamente neutra e totalmente técnica uma decisão judicial que tenha por escopo aferir a existência de “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

Além de compreender que o Poder Judiciário é um órgão político no sistema de separação de poderes do Estado brasileiro, também é necessário reconhecer a existência de uma crescente politização da justiça e, por sua vez, da judicialização da política. Esses dois fenômenos da atualidade apontam para o fato de que é cada vez mais claro o papel político do sistema do Judiciário, mas também indica que muitas questões que em outro momento histórico eram debatidas e resolvidas no âmbito das competências do Poder Executivo e Legislativo têm, agora e cada vez mais, um lugar de debate no sistema de justiça.

Diante desse quadro, é necessário questionar se o Estado, em especial o Poder Executivo, tem usado o instrumento da suspensão de segurança para impedir o necessário e democrático debate jurisdicional nas questões que envolvem o grande capital, direitos humanos e grandes projetos. Isso posto que o instrumento de suspensão de segurança tem sido usado para impedir que o Poder Judiciário como um todo, e não apenas o presidente de deter-



Indígenas da etnia Borari e Arapiun ocupam a Justiça Federal de Santarém contra a decisão de juiz que declarou a Terra Indígena Maró inexistente
Foto: Erina Gomes.



Marcha das ocupações urbanas em Belo Horizonte, ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais.
Fonte: Portal Ocupação Rosa Leão

minado tribunal, possa, democraticamente e quando provocado, decidir sobre as questões colocadas.

Logo, se a expansão política da justiça indica uma tendência de aumento da presença e interferência do Poder Judiciário nos temas de direitos humanos, e se por outro lado o instituto da suspensão de segurança tem tornado esse debate jurisdicional impossível na prática, seria razoável afirmar que tal situação tem impe-

didado a população, em especial os grupos atingidos pelos grandes projetos, de acessar a justiça e fazer o debate político e jurídico nessa temática, uma verdadeira afronta à democracia.

Diante desse quadro, desafiar o fundamento da democracia constitucional em relação ao sistema de justiça, afirmando a soberania popular e o papel do povo nas questões que envolvem o tema da suspensão de segurança, é exercer a democracia, é impor ao Poder Judiciário o que a Constituição já fez: afirmar a democracia com participação popular direta como elemento constituto do processo decisório em temas de direitos humanos e grande projetos.

Para tanto, é possível e desejável tencionar, pressionar, politizar as estruturas, as instituições e a cultura jurídica com vistas à efetivação dos direitos humanos, também através do Poder Judiciário. Isso é possível pelo empoderamento social em relação às instituições do sistema de justiça, em especial o Poder Judiciário. Assim, é tarefa popular transformadora da realidade de opressão vivida politizar o papel, a responsabilidade, a função social, a capacidade jurídico-cultural do Poder Judiciário em relação à efetivação dos direitos humanos quando confrontado aos temas de direitos humanos.

Assim, é necessário que haja o empoderamento dos movimentos sociais, comunidades, e outras organizações em luta para o debate e para uma postura e atuação combativa e participativa em relação ao Poder Judiciário. Esse empoderamento deve contribuir para que se rompa com uma cultura política cristalizada na sociedade, que se desfez da sua potência de transformação política em relação ao Poder Judiciário. Ou seja, a justiça e o Poder Judiciário não são trin-

cheiras de batalhas exclusivas de promotores, procuradores, advogados e juízes. A população pode e deve construir seus espaços de participação direta no Poder Judiciário, questionando seu papel político em situação como as da suspensão de segurança.

O agir político popular de enfrentamento aos grandes projetos do capital, que também é embate que se faz muitas vezes contra o Estado e o governo, também deve levar em consideração o Poder Judiciário. Esse agir político tem, ao mesmo tempo, a função de contribuir para a luta concreta, como contra a construção da barragem de São Luiz do Tapajós, como é elemento da luta estrutural por democracia e participação social no Poder Judiciário.

4 Suspensão de segurança e direitos humanos: um instrumento jurídico inconstitucional?

A suspensão de segurança, portanto, é instrumento autoritário de regimes de exceção usada para permitir que pessoa jurídica de direito público possa requerer ao presidente do tribunal a suspensão de liminar ou de sentença, com vistas evitar “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”.

Nesse sentido, para o desembargador Souza Prudente,^[52] a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, corrompeu o ordenamento jurídico-processual brasileiro em manifesta agressão à cláusula pétrea de proteção dos direitos, coletivos e difusos, e garantias individuais protegidas pela Constituição Federal de 1988. Ademais, o referido dispositivo viola diversas garantias processuais e princípios constitucionais consagrados no artigo 5º^[53] da Carta Magna.

Uma vez deferida a suspensão de segurança, a parte contrária fica sem possibilidade real de reverter a decisão, até o trânsito em julgado da sentença. A MP 2.180-35/2001^[54], que acresceu e alterou dispositivos da Lei 8.437/92, estrangula a possibilidade de recurso da parte prejudicada pelo deferimento da exceção de segurança que, em última análise, seria analisada pelo mesmo presidente que concedeu a suspensão.

Isso viola expressamente garantias fundamentais, notadamente a do devido processo legal - art. 5º, LIV, CF^[55] -, da segurança jurídica - art. 5º, XXXVI^[56], CF - e da eficácia plena e imediata dos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal - art. 5º, §1º, CF^[57]-. Nas palavras do desembargador Antônio Souza Prudente:

^[52] O terror jurídico-ditatorial da suspensão de segurança e a proibição do retrocesso no estado democrático. Disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o_terror_juridico_completo.pdf. (último acesso em 07/01/2016).

^[53] Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes...

^[54] Art. 4º (...) - § 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição. § 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. § 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. § 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. § 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. § 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. § 9º - A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.”

^[55] Art. 5º LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

^[56] Art. 5º XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

^[57] Art. 5º §º: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.



Fonte: Cimi/Xingu Vivo

A referida Medida Provisória nº 2.180-35/2001 atinge o grau máximo desse terror jurídico-ditatorial na suspensão de segurança, quando determina que “a suspensão deferida pelo presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal”, nulificando, assim, a eficácia imediata das decisões judiciais impugnadas e dos direitos e garantias fundamentais por elas tutelados, abrindo, dessa forma, espaço odioso às intermináveis protelações recursais do poder público e de seus agentes sem escrúpulos, na busca irrefreada da consolidação de situações de fato pelo decurso do tempo no curso do processo, sobretudo naqueles feitos judiciais que envolvem interesses coletivos e difusos, contrariados e agredidos por mal intencionadas políticas governamentais de natureza fiscal-tributária, econômica e ambiental^[58].

Em situações relativas a grandes empreendimentos, a espera desse tempo muitas vezes significa a perda do direito. É o caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande,^[59] construída no vale do rio Pelotas, entre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Ante a descoberta de fraudes no licenciamento ambiental, que omitia a informação de que a barragem iria destruir área remanescente de Mata Atlântica e de extrema importância ecológica para o Brasil, organizações de direitos humanos ajuizaram Ação Civil Pública para que o licenciamento ambiental fosse suspenso até o julgamento do mérito da ação. O provimento liminar foi conquistado em primeira instância e o juiz proibiu que o Ibama concedesse a licença de operação.

Inconformada, a União ajuizou a suspensão de segurança no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e, sob o fundamento de que o empreendimento já havia custado milhões aos cofres públicos, o desembargador relator permitiu a concessão da licença de operação.

Assim, o Ibama concedeu a licença de operação, consumando o desastre ambiental. Uma decisão frágil, tomada monocraticamente pelo presidente do TRF4, com base em critérios extremamente subjetivos como “perigo de lesão à ordem e à economia pública”, sem análise de provas e fatos, permitiu que um empreendimento dessa magnitude fosse autorizado. Nenhuma análise minuciosa dos fatos foi efetivada e nenhuma precaução foi tomada para que os danos ambientais fossem evitados. A dita “ordem e economia pública” valeram mais do que a preservação da biodiversidade e do direito humano fundamental ao meio ambiente.

^[58] O terror jurídico-ditatorial da suspensão de segurança e a proibição do retrocesso no estado democrático. Disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o_terror_juridico_completo.pdf. (último acesso em 07/01/2016).

^[59] Ver análise completa desse caso em <http://amazonwatch.org/assets/files/2014-brazil-rights-report-portuguese.pdf> (último acesso em 04/01/2015).

A utilização autoritária da suspensão de segurança tem sido responsável por permitir a consumação de danos socioambientais em diversos empreendimentos no país. Por essa razão, o Ministério Público do estado do Mato Grosso, por meio da 3ª Promotoria de Justiça Cível de Sinop, ajuizou pedido de providências perante o Conselho Nacional de Justiça no ano 2015^[60]. O pedido tem por fundamento que o CNJ realize recomendação aos tribunais de justiça, tribunais federais e ao Superior Tribunal de Justiça para que seja fixado prazo ao Poder Judiciário para que decida sobre ações que envolvam a construção de hidrelétricas no país.

O pedido de providências realizado pelo MPE do Mato Grosso invoca a “teoria do fato consumado” para dizer que a morosidade da justiça em decidir em lides que envolvem a construção de hidrelétricas no Brasil tem permitido que ilegalidades sejam cometidas e que o dano seja consumado, muitas das vezes ao abrigo da suspensão de segurança.

O emblemático caso da UHE de Barra Grande foi objeto de estudo no Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, por Maíra Luíza Milani de Lima, e utilizado de fundamento no pedido de providência do MPE. A teoria do fato consumado foi invocada pela mestra, que abordou de forma elucidativa a gravidade da situação:

As medidas liminares devem ser reversíveis. Em outras palavras, sua suspensão ou cassação deve permitir o retorno ao estágio anterior à sua concessão. Se, ao contrário, fossem irreversíveis, o processo seria inteiramente comprometido porque a liminar consumaria a vitória antecipada do demandante.

Do mesmo modo, um tribunal, quando aprecia um pedido de suspensão de liminar, deve levar em conta a reversibilidade de sua decisão. Se a suspensão de uma liminar comprometer totalmente a eficácia da futura sentença, o demandante sofrerá uma lesão no seu direito constitucional à jurisdição útil. Foi o que aconteceu no caso em estudo: o fato – o dano ambiental – não estava consumado quando chegou ao Judiciário. Ele consumou-se justamente em decorrência das decisões proferidas pelo TRF, que suspenderam os pedidos acautelatórios deferidos pelo juiz de primeiro grau.

(...) Vislumbra-se, nas atitudes do TRF da 4ª Região, o fenômeno da irresponsabilidade organizada, tal qual proposto por Ulrich Beck. Suas decisões serviram para, primeiramente, consumir o dano ambiental e, em seguida, justificá-lo. Os riscos ambientais ligados à construção da usina foram subestimados e sua função para o desenvolvimento do país foi superdimensionada, buscando, assim, evitar: a) a responsabilização do IBAMA, da BAESA e de todos os demais envolvidos no caso; b) um questionamento sobre a política energética brasileira, que não leva em conta os custos ambientais e sociais relativos à construção de hidrelétricas.

Suas decisões tiveram os efeitos de permitir a consecução de um crime ambiental e passar à sociedade a ideia segundo a qual foi realizado todo o possível para mitigar e compensar os prejuízos que o meio ambiente sofreu e sofrerá em decorrência da construção da usina. (g. n.)^[61]

Outro pedido de providências ao Conselho Nacional de Justiça, sob o mesmo fundamento, mas com enfoque no caso da UHE de Belo Monte, já havia sido elaborado no ano de 2011, pelo procurador da República Felício Pontes. Nele, o procurador cita as sucessivas vezes que liminares contra Belo Monte foram derrubadas por meio da suspensão de segurança, autorizando a continuidade da obra e a consumação de ilegalidades.

A suspensão de segurança também viola o artigo 5º, XXXV,^[62] da Constituição Federal e o artigo 8º^[63] da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de São José da Costa Rica, da qual o Brasil é signatário, ao impedir o acesso à justiça.

Como mencionado anteriormente, a suspensão de liminar é, inicialmente, prerrogativa unilateral do poder público. Os sujeitos afetados por essas decisões, na grande maioria das vezes, correspondem a pessoas que vivem à margem do estado de direito e não podem utilizar desse mesmo instrumento. Ou seja, é prerrogativa do poder público suspender decisões que entenda serem contrárias aos seus interesses.

Como visto nos casos expostos anteriormente, bem como pelo que pode ser encontrado na vasta jurisprudência sobre o assunto, as pessoas atingidas por essas decisões são coletividades que estão “no caminho” de grandes projetos

^[60] Pedido de providência nº 0005235-89.2011.2.00.0000/CNJ.

^[61] Idem.

^[62] Art. 5º XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

^[63] Art. 8º 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

de desenvolvimento. A elas, quando se deparam com uma decisão em suspensão de segurança, resta esperar o tempo do trânsito em julgado da sentença de mérito. Não lhes cabe outra alternativa jurídica eficaz no direito interno para reverter essa decisão.

Cumpre mencionar que, a despeito da Lei Federal nº. 8.437/1992 (art. 4º) e da Lei Federal nº. 12.016/09 (art. 15), que determinam como prerrogativa do poder público o ajuizamento da suspensão de segurança, nos últimos anos temos visualizado uma ampliação da competência para requerer a suspensão. Decisões dos presidentes de tribunais têm extrapolado o conceito já bastante controverso de “interesse público”, reduzindo-o a interesse econômico, para assim atender interesses públicos e de empresas privadas na implementação de projetos neodesenvolvimentistas. Nesse sentido, não se pode deixar de destacar que foram o STJ e STF que abriram um perigoso caminho: estenderam às empresas um direito que até então era exclusivo do poder público de acionar os presidentes de tribunais. É o caso da Estrada de Ferro Carajás, em que foi conferida à Vale legitimidade para ajuizar o pedido de suspensão de segurança.

Isso demonstra que há um completo desvirtuamento do conceito de interesse público e a suspensão de segurança tem sido utilizada de forma política para atender a interesses de grandes corporações.

Há, também, a violação ao princípio do juiz natural que visa, sobretudo, garantir a imparcialidade do juiz e assegurar à parte que sua demanda será analisada sem interferências políticas externas. Esse princípio está relacionado à vedação dos tribunais de exceção, art. 5º, XXXVII, CF^[64], e de garantia das regras de competência do juízo, art. 5º, LIII, CF^[65].

Quando o presidente de um tribunal superior, completamente alheio à demanda, tem a possibilidade de decidir sobre os direitos em litígio, há flagrante violação ao princípio do juiz natural. O juiz responsável por analisar a demanda tem maiores condições de ponderar os direitos envolvidos, solicitar diligências que entenda necessárias para esclarecer a controvérsia e, sobretudo, analisar o processo. Quando se delega a uma única pessoa a possibilidade de decidir sobre empreendimentos milionários, com interesses públicos e privados envolvidos, nacionais e internacionais, a decisão deixa de ser jurídica e assume um caráter político.

Além disso, no sistema jurídico brasileiro, o recurso a uma decisão deve ser julgado por uma instância colegiada, que não é escolhida por nenhuma das partes. Assim, quando se avia um recurso, ocorre uma espécie de sorteio dentro dos tribunais competentes (distribuição dos casos), que encaminha a demanda a uma instância colegiada que terá responsabilidade de analisar esse recurso. Ninguém sabe, ou ao menos deveria saber, com qual desembargador e turma colegiada a demanda cairá. Esse é o curso natural dos processos, previsto em lei. Porém, a suspensão de segurança atravessa esse caminho, fazendo com que a demanda seja analisada por uma terceira pessoa que sequer possui responsabilidade sobre a demanda. Eis o juízo de exceção, em patente violação art. 5º, XXXVII.

Por essas razões, faz-se necessário que a constitucionalidade desse instrumento seja discutida, e que o Ministério Público Federal enfrente essa questão perante o Supremo Tribunal Federal e que o Conselho Nacional de Justiça se posicione diante dos pedidos de providências já realizados. Não bastassem todos os dispositivos constitucionais violados, a análise histórica do manejo desse mecanismo demonstra que ele tem servido, principalmente, para legitimar um estado de exclusão de direitos, através do uso político do sistema Judiciário para satisfazer interesses autoritários dos governos e de grandes corporações.

Ademais, para que haja prerrogativa do poder público em suspender decisões liminares que causem lesão à ordem, saúde, segurança e economias públicas, é fundamental que, ao menos, sejam estabelecidos critérios de interpretação sobre isso. Conceitos tão subjetivos não podem ficar ao crivo de interpretação de presidentes de tribunais superiores, ainda mais quando há grandes interesses econômicos e direitos envolvidos.

^[64] Art. 5º XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção.

^[65] Art. 5º LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente.

Realização:



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Apoio:



FORDFOUNDATION