

Justiça Global (Brasil), Justiça nos Trilhos (Brasil), Sociedade Paraense de Direitos Humanos – SDDH (Brasil), Terra de Direitos (Brasil), Instituto Socioambiental – ISA (Brasil), Asociación Interamericana para la Defensa Del Ambiente – AIDA (regional) y International Rivers (internacional)

## **Situação do direito ao acesso à justiça e a suspensão de decisões judiciais (ação de suspensão de segurança) no Brasil**

**Relatório apresentado durante o 150º período ordinário de sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
(Washington, DC, 28 de março de 2014)**

Março 2014

Organizadores:

Alexandra Montgomery

Alexandre Sampaio

Brent Millikan

Danilo Chammas

Eduardo Baker

Leonardo Amorim

María José Veramendi

Roberta Amanajás

Rodrigo Oliveira

Brasil, Março de 2014

# Sumário

---

1. Introdução
2. Histórico do instrumento processual
3. A Suspensão de Segurança em casos concretos
  - 3.1. Características específicas do instrumento e sua utilização em casos específicos
  - 3.2. A Usina Hidrelétrica de Barra Grande e o fato consumado
4. Análise do instrumento à luz do direito internacional dos direitos humanos
5. Conclusão e solicitações

# 1. Introdução

---

O Brasil possui um ordenamento jurídico interno que, em tese, contaria com instrumentos judiciais capazes de assegurar às vítimas de violações de direitos humanos a proteção de seus direitos. Todavia, quando o Poder Judiciário julga casos em que as pessoas jurídicas públicas da Federação são litigantes, estas possuem a prerrogativa de suspender a jurisdição se reputarem que a questão em discussão é politicamente estratégica. Isso é especialmente comum quando se trata de megaprojetos de desenvolvimento considerados pelo Poder Executivo como geradores de crescimento econômico acelerado, independentemente dos direitos das populações afetadas por estes megaprojetos. Essa visão, de que o desenvolvimento econômico tem um custo que implica em meros danos colaterais que seriam remediados no futuro com o progresso, se impõe sobre o devido processo legal e a separação de poderes através do referido mecanismo de suspensão da jurisdição, a “Suspensão de Segurança”, ou “Suspensão de Liminar”.

Assim, o Estado brasileiro tem operado no sistema jurídico nacional utilizando-se de uma legislação desenvolvida num período de exceção para impedir o acesso de grupos vulneráveis e vítimas de violações de direitos às garantias judiciais. O instrumento da Suspensão de Segurança permite que decisões judiciais emitidas regularmente pelo Poder Judiciário que sejam contrárias aos interesses de autoridades do Estado tenham suas execuções suspensas por tempo indeterminado. Ele afasta das vítimas de violações de direito a efetividade das decisões judiciais que as favoreçam, permitindo a continuidade das violações e tornando sem função alguma as decisões judiciais tomadas pelos juízes naturais estabelecidos pela Constituição.

## 2. Histórico do instrumento processual

---

A figura da Suspensão de Segurança surgiu no ordenamento jurídico brasileiro em meio a um regime de exceção<sup>1</sup>. Junto à edição da lei do Mandado de Segurança (Lei 191/1936), instrumento de defesa dos direitos individuais contra atos manifestamente ilegais do Estado<sup>2</sup>, foi prevista a possibilidade de que a decisão contrária ao agente público pudesse ser suspensa se considerada lesiva ao interesse público. Já na Ditadura Militar, a Lei 4.348 de 26 de julho de 1964 instituiu normas procedimentais referentes ao Mandado de Segurança<sup>3</sup> e permitiu que a tutela jurisdicional assegurada por este instrumento pudesse ser inviabilizada através da Suspensão de Segurança. O critério para utilização deste instrumento era o entendimento, pela pessoa jurídica estatal, de que a concessão do Mandado de Segurança contra certo ato de agente público pudesse causar “grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas”, segundo o julgamento individual do presidente do tribunal de recursos. Este instrumento seria aplicável apenas a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, como prerrogativa exclusiva do poder público. Como em todos os países que sofreram com ditaduras militares, o país passou por um nebuloso período em termos de segurança jurídica, independência e idoneidade em suas instituições<sup>4</sup>. Atualmente, o Mandado de Segurança é regulamentado pela Lei 12.016/09, que possui precisamente o mesmo texto da lei anterior.

Posteriormente, no período da redemocratização e após a edição da nova Constituição Federal de 1988, o Brasil enfrentava uma crise econômica gravíssima<sup>5</sup>. Utilizando-se do discurso político de que medidas políticas duras seriam necessárias para o combate à crise, foi aprovada a Lei 8.437 de 30 de junho de 1992, ampliando, com os mesmos critérios subjetivos (“ameaça de grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas”) a possibilidade de suspensão de quaisquer decisões contrárias ao poder público, inclusive para outros tipos de ações judiciais, que não tratam de direitos individuais. A lei passou a permitir que, mesmo em ações voltadas à defesa de direitos difusos e coletivos – Ações Cíveis Públicas, Ações Cautelares Inominadas contra o Poder Público e Ações Populares – qualquer liminar pudesse ser imediatamente suspensa pela presidência da corte de apelações, mesmo para liminares tomadas por colegiados de tribunais. Logo após sua aprovação, o instrumento serviu para que o Estado pudesse confiscar os bens da população com o objetivo de

---

<sup>1</sup> Após o golpe de Getúlio Vargas sobre a República, em 1930.

<sup>2</sup> Semelhante ao “*writ of mandamus*” advindo da *common law* e ao “*juicio de amparo*” advindo do direito mexicano.

<sup>3</sup> Então já alterado pelo Código de Processo Civil de 1939 – outorgado em pleno Estado Novo – e regulamentado por lei posterior, a Lei 1.533/1951.

<sup>4</sup> Os militares cassaram os direitos políticos e outorgaram uma nova Constituição (1967). Pouco depois, em 1968, instituíram o Ato Institucional 5 (AI-5) através do qual ampliaram os poderes do Presidente da República e fecharam o Congresso Nacional. História das eleições no Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/eleicoes-2012/historia> (último acesso em 27 de agosto de 2013).

<sup>5</sup> A crise econômica pela qual o Brasil passava se dava em razão do endividamento externo do país durante o período da ditadura militar, conduzida nos governos ditatoriais dos Generais Costa e Silva e Médici (1968 a 1973) conhecido como milagre econômico, bem como os endividamentos durante o governo do General Ernesto Geisel (1974 a 1979), que aumentava a dívida externa com base no investimento em bens de consumo duráveis. A crise mundial do petróleo durante a década de 1970 atingiu de maneira violenta a economia brasileira. Com o aumento do endividamento e a crise do petróleo, a economia brasileira quebrou (em 1982, durante o governo do General Figueiredo) e ao final do período ditatorial a dívida externa brasileira era de mais de 100 bilhões de dólares. PEREIRA, Ricardo. “Entendendo a dívida externa brasileira”, 30.11.2007.

conter a inflação<sup>6</sup>. A este instrumento, que se equipara em efeitos e em procedimentos à Suspensão de Segurança, se convencionou chamar “Suspensão de Liminar (SL)”, ou “Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela (SLAT)”.

Em 2001, o governo brasileiro, através de uma Medida Provisória<sup>7</sup>, alterou a Lei de 1992 e regulamentou a via recursal a ser utilizada nos casos de Suspensão de Liminar – e conseqüentemente também na Suspensão de Segurança. Com a nova regra, as decisões judiciais contrárias ao ato estatal podem ser suspensas até o trânsito em julgado das ações principais que questionam o ato estatal, ou seja, até o final do julgamento de todos os recursos em todas as instâncias. Isso significa que neste mecanismo, tanto a decisão de suspender a execução de liminares quanto de sentenças ou acórdãos (sentenças de tribunais) contrários ao Estado, emanada por um juiz ou por um grupo de juízes competentes, dentro de uma destas ações previstas (Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Cautelar Inominada ou Ação Civil Pública) pode ser suspensa por decisão individual do Presidente do Tribunal imediatamente superior à decisão tomada. A Medida Provisória em comento também ampliou a exclusividade do uso do instrumento para apenas um dos litigantes, em clara violação ao princípio da paridade de armas entre os litigantes, permitindo que, apenas em caso de negação da suspensão, possa o Estado recorrer imediatamente ao tribunal de cúpula e requerer novamente a medida.

A Suspensão de Segurança, que era inicialmente justificada pelo discurso político e jurídico como necessária para assegurar o interesse público frente ao interesse individual, foi ampliada ao ponto de se sobrepor a decisões sobre violação de direitos difusos e coletivos pelo Estado, e ao ponto de tornar sem efeito decisões de mérito, tomadas a partir de análises completas de provas e do direito por juízes, por vezes em múltiplas instâncias.

O Sistema Jurídico brasileiro possui um sistema processual que, em tese, teria sido construído de modo a atender às necessidades daqueles que almejam obter a prestação jurisdicional para garantir seus direitos. Contudo, este sistema jurídico tem sido sujeito a investidas no sentido de restringir seu atendimento a interesses de um modelo de desenvolvimento econômico imposto pelo Estado e grande grupos privados, independente de seus custos sociais e ambientais, inclusive em termos de violações de direitos humanos. E isto, como mencionado acima, não é exclusivamente atuação do governo atual. É um contexto histórico de utilização de subterfúgios para eliminar as garantias processuais e colocar o Poder Judiciário a serviço do Poder Executivo e seu modelo de desenvolvimento. Foi assim durante a ditadura com o endividamento para garantir o regime; foi assim na época dos planos econômicos para confiscar os bens da população e tem sido assim para garantir a expansão do modelo neo-extrativista de exploração de recursos naturais, que passa por cima dos direitos das vítimas e grupos afetados por estas políticas; e foi assim nos episódios de privatização de empresas e bens estatais desde a década de 90 até as atuais obras da Copa do Mundo. Decisões dessa magnitude tem alta capacidade de violar direitos, e por isso mesmo o exercício jurisdicional não pode ser vedado por tempo indeterminado.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê em seu direito processual que das decisões interlocutórias (liminares), cabe agravo de instrumento<sup>8</sup>. Do mesmo modo, prevê que da sentença cabe apelação<sup>9</sup>. Assim, em clara distorção ao sistema processual, a Suspensão de Segurança viola o

---

<sup>6</sup> Plano Brasil, também conhecido como Planos Collor I e II. Disponível em [http://www.novosolhos.com.br/download.php?extensao=pdf&original=Seminário%20Plano%20Brasil%20Novo%20ou%20Plano%20Collor.pdf&servidor=arg\\_material/923\\_989.pdf](http://www.novosolhos.com.br/download.php?extensao=pdf&original=Seminário%20Plano%20Brasil%20Novo%20ou%20Plano%20Collor.pdf&servidor=arg_material/923_989.pdf) O Ex-Presidente Fernando Collor de Mello anunciou seu pacote de medidas que incluíam o confisco de bens dos cidadãos brasileiros em março de 1990 e o segundo pacote de medidas, conhecido como Plano Collor II foi editado em janeiro de 1991.

<sup>7</sup> Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001

<sup>8</sup> Código de Processo Civil, art. 522 e seguintes

<sup>9</sup> Código de Processo Civil, art. 513 e seguintes.

princípio da unirrecorribilidade recursal<sup>10</sup> e amplia, como descrito mais acima, a desigualdade processual entre o Estado e os atores não estatais (cidadãos, grupos sociais, etc.) perante o Poder Judiciário<sup>11</sup>.

A suspensão de segurança, legislação de caráter de exceção, de caráter depreciador da institucionalidade jurídica aplicável apenas a decisões interlocutórias e sentenças contra o Estado, tem sido recrudescida. Agora, tem sido aplicável também para suspender decisões contrárias a empresas e parcerias público-privadas (PPPs), tendo a jurisprudência brasileira extrapolado o conceito já questionável de “ordem pública” a quaisquer projetos de implementação deste modelo de desenvolvimento extrativista e energético.”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> O princípio evita que os litigantes possam se utilizar de múltiplos recursos contra uma mesma decisão, devendo se ater ao sistema recursal comum. Está consolidado na jurisprudência da corte suprema. Súmula 267 do Supremo Tribunal Federal: “Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correção.” Súmula 281 do Supremo Tribunal Federal: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando couber, na justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada.”

<sup>11</sup> A Suspensão de Segurança gerou o estabelecimento de um “microsistema recursal” com prerrogativas exclusivas para o Estado, criticado pela doutrina jurídica brasileira: “De noite para o dia, o Estado, réu em diversas ações, entendeu que era necessário criar, perante as Cortes Superiores, um novo mecanismo de reexame dos atos jurisdicionais locais. Decidiu que o fator tempo, quando corre em seu desfavor, é mais importante do que aquele que motivou a concessão da liminar que favorece o particular. Para tanto, abriu uma picada no emaranhado do sistema recursal brasileiro que o leva – e só a ele – diretamente às Cortes Superiores. O Estado, que é réu, legisla para resolver suas derrotas em juízo mais rapidamente. E parece legislar para si próprio, enaltecendo sua posição processual e desprezando os direitos dos particulares, desrespeitando, pois, o devido processo legal.” BUENO, Cássio Scarpinella. Dependência e Morte: a Medida Provisória 2.059 de 8.9.00, o Novo Pedido de Suspensão e o Mandado de Segurança.

<sup>12</sup> Suspensão de Segurança nr. 125. Relatora Ministra Ellen Gracie.

## 3. A Suspensão de Segurança em casos concretos

---

### 3.1. Características específicas do instrumento e sua utilização em casos específicos

O instrumento da suspensão de decisões judiciais permite que pessoa jurídica de direito público interessada e o Ministério Público possam requerer, junto ao presidente do tribunal, a suspensão da liminar ou da sentença, “para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”<sup>13</sup>. O que tem ocorrido nos dias atuais é uma interpretação cada vez mais abrangente do instrumento sobre a legitimidade para requerer o pedido de suspensão. Tem sido a decisão dos tribunais que “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. Desde que caiba mandado de segurança, caberá pedido de suspensão”<sup>14</sup>.

#### 3.1.1 Duplicação da Estrada de Ferro Carajás

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 ferrovia, 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<sup>15</sup>.

A Estrada de Ferro Carajás é parte do maior complexo mineral do Brasil e um dos maiores do planeta. Situado no seio da Floresta Amazônica, o projeto de mineração Carajás ocupa uma área de 900 mil km<sup>2</sup>, e é capitaneado pela Vale S.A., segunda maior mineradora do mundo, com sede no Brasil e com operações em mais

---

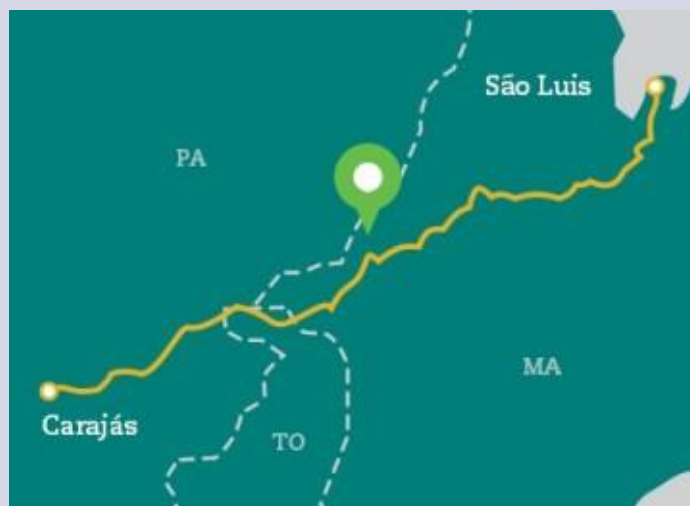
<sup>13</sup> Lei nº 12.016/09 art. 15

<sup>14</sup> ALVIM, Eduardo Arruda, Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Disponível em <http://www.arrudaalvimadvogados.com.br/visualizar-artigo.php?artigo=12&data=30/01/2011&titulo=suspensao-de-seguranca>

<sup>15</sup> 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.



de 30 países. O projeto de duplicação da EFC está orçado em R\$ 8 bilhões<sup>16</sup> 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 349/2004<sup>17</sup>, o que permitiu ao empreendedor liberar-se de um conjunto de exigências básicas para o licenciamento ambiental previstas no ordenamento jurídico brasileiro<sup>18</sup>.



EFC – Estrada de Ferro Carajás. Fonte: Vale S.A.

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 Justiça nos Trilhos, recorreram ao Poder Judiciário através de uma Ação Civil Pública (ACP)<sup>19</sup>. Em 26/7/2012, o juiz da 8ª. Vara da Justiça Federal no Maranhão concedeu em 26/7/2012 uma liminar de antecipação de tutela determinando a imediata paralisação das obras até que se regularizasse o processo de licenciamento, com a elaboração de EIA-RIMA<sup>20</sup>, 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

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=450> (último acesso em 22 de agosto de 2013).

<sup>18</sup> Constituição Federal, artigo 225 e seguintes; Lei Federal 6938/1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente); Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997.

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> EIA/RIMA = Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental.

de R\$ 3,9 bilhões<sup>21</sup> para a mesma obra. Diante do insucesso obtido através do recurso cabível previsto na legislação processual brasileira (agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo)<sup>22</sup>, a companhia mineradora Vale S.A., empresa de capital privado, concessionária da EFC e empreendedora da obra de duplicação, lançou mão do instituto de suspensão de segurança<sup>23</sup> 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 acima, 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 o início de suas operações, 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 Luís-MA, por onde são levadas ao mercado externo. A duplicação da EFC tem como objetivo possibilitar a ampliação das atuais 106 milhões para 230 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.)<sup>24</sup> e a Lei Federal nº. 12.016/09 (art. 15)<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>, autorizando a construção de 786km de trilhos, a remodelação de 54 pátios ferroviários, a

---

<sup>21</sup> Ver 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)

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> SLAT – Suspensão de Liminar ou de Antecipação de Tutela, processo nº. 56226-40.2012.4.01.0000, Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm) (último acesso em 25/3/2014).

<sup>25</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm) (último acesso em 25/3/2014).

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.oeko.org.br/images/stories/file/nov2012/Licen%C3%A7a%20de%20instala%C3%A7%C3%A3o%20-%20Caraj%C3%A1s.pdf> (último acesso em 25/3/2014)

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

Ao mesmo tempo em que as obras iam se intensificando, as organizações autoras da ACP mencionada acima seguiram atuando, por meio dos recursos previstos na legislação brasileira, em busca da reforma da decisão de suspensão da liminar.

Cumprido destacar o voto divergente da Desembargadora Selene de Almeida, no julgamento do Agravo Regimental pelo Tribunal Regional da 1ª. Região, interposto por Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e Outros, contra a decisão de suspensão de segurança, cabendo transcrever parte desse voto: *“Mérito: o juízo de legalidade Examinadas as preliminares, analisa-se a questão do interesse público, não mais como condição para a titularidade ativa para a contracautela, mas como quesito do meritum causal. Outras observações pertinentes no tema da caracterização do interesse público em perigo concernem ao aspecto da legalidade da decisão judicial objeto do incidente. A jurisprudência predominante dos tribunais adota entendimento de que não se indaga sobre a legalidade do ato judicial impugnado, porque o pedido de suspensão não teria como objetivo sua reforma, apenas subtrair sua eficácia de maneira provisória. A existência de um “aspecto político a transcender o jurisdicional” seria a peculiaridade da contracautela. A tese largamente aceita é uma nova forma de se trazer a juízo as antigas razões de Estado à maneira de Hobbes e Hegel segundo os quais a segurança do Estado é uma exigência que pode significar afastar normas jurídicas e regras morais. Data vênha dos entendimentos nesse sentido, não vejo como ao Estado seja possível deduzir pretensão contra legem em juízo. Questiona o ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello – Pode haver interesse público fora da lei? A pessoa jurídica de direito público ou a concessionária não pode deduzir, a pretexto de motivação política, pretensão contra legem. Trgo novamente à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre a prevalência da lei, do princípio da legalidade em casos que tais: ‘Se pudera existir, com foros de respeitabilidade perante o Poder Judiciário, um interesse contrário à lei, então não haveria necessidade alguma de lei e a Administração faria o que melhor lhe parecesse segundo seu exclusivo juízo. Também não haveria, bem por isso, razão para existir o poder Judiciário (in Licitação, p. 91). E mais: É que o interesse público só pode realizar-se na forma da lei. Aliás, de direito, inexistente interesse público a não ser ultra legem. Contra a lei ou fora dela é inconcebível, sob o ângulo da Ciência da Administração, sob extrajurídica, pode-se imaginar certo interesse da coletividade prescindindo-se do que as normas estabelecem e da maneira que estatuem para realiza-lo. Entretanto, por definição, interesse algum é interesse público senão quando confortado pela orientação normativa, inclusive quanto à forma de efetivar-se (in Curso de Direito Administrativo, pp. 272/273)’. ”*

Contra a decisão do TRF da 1ª. Região, que negou provimento ao Agravo Regimental, foi interposto Recurso Especial, que há alguns meses repousa no TRF1 aguardando por seu juízo de admissibilidade, para – se admitido – ulterior remessa ao Superior Tribunal de Justiça. Em 02 de dezembro de 2013, a Licença de Instalação 895/2012 foi reemitida pelo IBAMA, em sua forma retificada, incluindo, adicionalmente, novas extensões de trilhos.

As obras seguem adiante, apesar de algumas condicionantes importantes da L.I. 895/2012 estarem sendo descumpridas pela Vale S.A., conforme reconhecido oficialmente pelo próprio IBAMA. Entre as reivindicações mais recorrentemente apresentadas pelas comunidades situadas às margens da EFC, tem ganhado enorme destaque aquela referente à necessidade de que sejam construídas pela Vale S.A. opções seguras e adequadas de atravessamento de um lado a outro da ferrovia, com segurança e sem riscos de atropelamento. Referimo-nos aqui à construção de viadutos, passarelas ou passagens subterrâneas, em substituição às passagens em nível hoje existentes ou em outros locais em que se verifica a incontestável necessidade da população nesse sentido. De fato essa questão é de grande preocupação de muitos em razão dos frequentes acidentes que têm provocado a morte de pessoas por atropelamento pelo trem, ou das situações em que a composição, estacionada por tempo indeterminado, impede a circulação das pessoas de um lado a outro da linha férrea.

Os vícios do processo de licenciamento, já apontados (carência dos estudos, falta de consulta e de publicidade do processo), contribuíram em muito para que essa questão jamais viesse a ser equacionada pelo empreendedor e pelo órgão licenciador. Na LI 895/2012, em sua versão original, foi incluída a condicionante 2.8., que revelava que, àquela altura, o órgão licenciador não tinha conhecimento acerca dos locais em que as passagens em nível estariam sendo mantidas, suprimidas e/ou substituídas por passagens superiores ou inferiores. Um ano depois, em dezembro de 2013, com as obras em pleno andamento, o tema é retomado pelo IBAMA em parecer técnico<sup>27</sup> e na própria versão retificada da LI 895/2012, que concedeu prazo de outros 60 (sessenta dias), a partir de 02/12/2013, para a companhia apresentar ao IBAMA “resultados dos estudos de frequências das composições ferroviárias, estudos de tráfego e mapeamento atualizado das comunidades vizinhas à ferrovia”.

Apesar da não realização de consulta prévia aos povos tradicionais, da ausência de audiências públicas e mesmo com estudos insatisfatórios e as

---

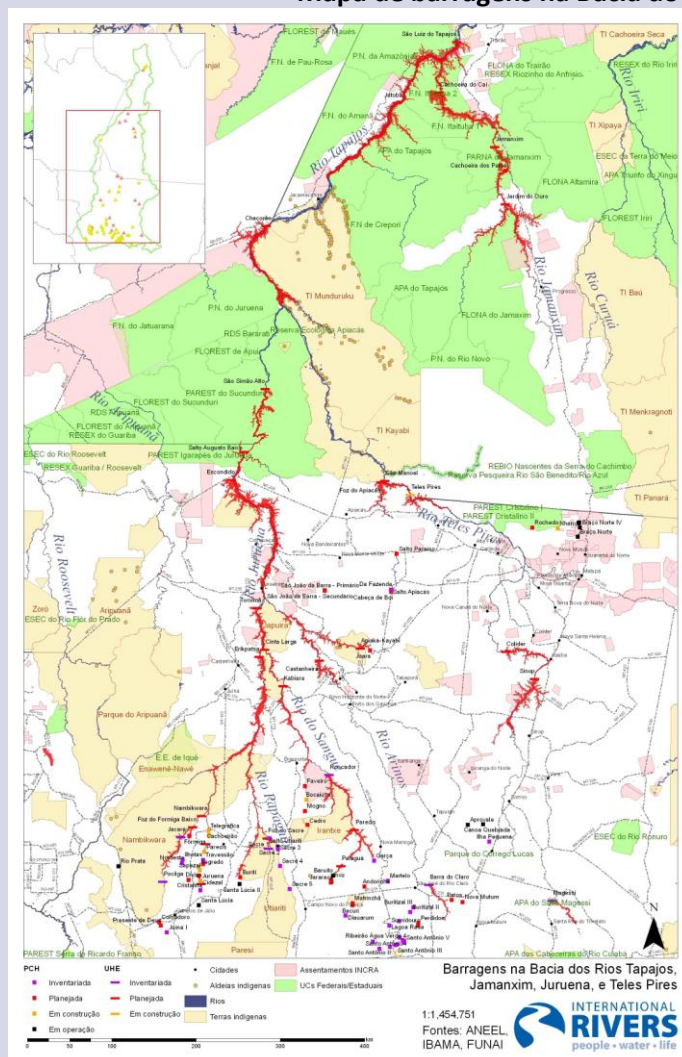
<sup>27</sup> O Parecer 007325/2013 COTRA/IBAMA, de 20 de novembro de 2013, apresenta, como uma de suas conclusões, que o empreendedor não cumpriu com uma das condicionantes da LI 895/2012, expedida 1 (um) ano antes, que lhe impunha o dever de substituir as passagens de nível existentes por alternativas de travessias. Veja-se, textualmente: “*A condicionante 2.8, sobre a substituição das PNs existentes por alternativas de travessias continua sem atendimento, apesar das inúmeras comunicações e reuniões realizadas entre IBAMA e VALE. Esta equipe entende que devem ser adotadas medidas administrativas cabíveis, considerando a postergação do empreendedor em apresentar cronograma e projetos para o atendimento da mesma.*”

respectivas consequências sobre o dimensionamento dos impactos e das respectivas medidas de mitigação e de compensação, as obras de duplicação da EFC seguem atualmente a pleno vapor, gerando insatisfação e revolta nas comunidades e a verbalização de uma série de denúncias de violações de direitos que infelizmente, por força da suspensão de segurança, já não podem ser encaminhadas ao Poder Judiciário.

### 3.1.2 Barragens na Amazônia

A bacia do rio Tapajós, ao oeste do rio Xingu, é atualmente o principal foco dos planos do governo brasileiro para a construção de barragens na Amazônia. Os projetos incluem três grandes barragens no curso principal do rio Tapajós e, ao longo dos seus principais afluentes, quatro grandes barragens no rio Jamanxim, cinco no rio Teles Pires (duas já em construção) e 17 no rio Juruena (além de mais de 80 pequenas e médias hidrelétricas - PCHs).

Mapa de barragens na Bacia do Rio Tapajós



A construção de barragens na bacia do Tapajós está em rota de colisão com territórios indígenas e outras áreas protegidas. Decisões políticas sobre quais barragens serão construídas se baseiam em inventários de bacia, realizados pelo Ministério de Minas e Energia e empresas privadas, que sistematicamente subestimam (ou simplesmente ignoram) consequências sociais e ambientais de empreendimentos individuais, assim como impactos cumulativos de cascatas de barragens e megaprojetos associados nos setores de transporte, de mineração e do agronegócio. Além disso, decisões políticas são tomadas sem qualquer processo de consulta livre, prévia e informada junto a comunidades indígenas e outras populações tradicionais ameaçadas – contrariando a Constituição brasileira e acordos e padrões internacionais sobre consulta e consentimento livre, prévio e informado, tal como a Convenção 169 da OIT e a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Uma tática frequentemente utilizada pelos proponentes de mega-barragens é negar a existência de impactos sobre os povos e territórios indígenas localizados a jusante dos barramentos, em grande parte para justificar a ausência de processos de consulta livre, prévia e informada (CLPI).

Uma prática cada vez mais comum, especialmente por parte do Ministério de Minas e Energia, é tentar confundir processos de CLPI com audiências públicas exigidas pela legislação ambiental. Além disso, o planejamento e licenciamento de barragens na bacia do Tapajós têm se caracterizado por intensas pressões sobre órgãos federais responsáveis pela proteção ambiental (IBAMA) e pelos direitos indígenas (FUNAI) em que a tomada de decisões políticas por autoridades tem contrariado pareceres de suas equipes técnicas. Existe uma recusa do governo federal em reconhecer situações em que o *consentimento* dos povos indígenas deve ser um pré-requisito para a aprovação de um empreendimento (p.ex. no caso de mega-projetos de infraestrutura e mineração que implicam em enormes impactos sobre os modos de vida e direitos das populações indígenas). Em grande medida, esse quadro de irregularidades tem sido sustentado pelo uso repetido da *Suspensão de Segurança* para inviabilizar ações do Ministério Público em defesa dos direitos humanos e da legislação ambiental.

A seguir, destacamos apenas um caso emblemático entre muitos, envolvendo a UHE Teles Pires, do uso autoritário da Suspensão de Segurança, como instrumento fósil do regime de exceção<sup>28</sup>, para manter a construção de barragens em contextos marcados por graves violações dos direitos humanos, especialmente dos povos indígenas. Por fim, uma tendência crescente entre órgãos governamentais é promover ‘consultas’ com povos indígenas sobre grandes barragens e outros mega-projetos que já foram politicamente aprovados, formal ou informalmente.

---

<sup>28</sup> Veja: *O Terror Jurídico-Ditatorial da Suspensão de Segurança e a Proibição do Retrocesso no Estado Democrático de Direito*, Antônio Souza Prudente, Desembargador Federal do TRF-1 e Professor de Direito da Universidade Católica de Brasília, [http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o\\_terror\\_juridico\\_completo.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o_terror_juridico_completo.pdf)

O MPF tem ajuizado Ações Civis Públicas que tratam da ausência de processos de consulta prévia junto a populações indígenas no planejamento e licenciamento de hidrelétricas na bacia do Tapajós, assim como sobre a ausência de análises efetivas dos impactos cumulativos de cascatas de barragens, como determina a legislação ambiental brasileira, enquanto a resposta do governo brasileiro tem sido de pressionar os presidentes de tribunais federais para que suspendam decisões judiciais favoráveis ao MPF, utilizando o instrumento jurídico “Suspensão de Segurança” (também utilizado pelo Ministro Ayres Britto do STF no caso de Belo Monte<sup>29</sup>).

Em março de 2012, o Ministério Público do Estado do Mato Grosso (MP/MT) e o Ministério Público Federal nos estados do Pará (MPF/PA) e Mato Grosso (MPF/MT) ajuizaram uma Ação Civil Pública (ACP) em decorrência de graves irregularidades no licenciamento da UHE Teles Pires, em particular o não cumprimento da obrigatória realização de consulta livre, prévia e informada (CLPI) dos povos indígenas afetados.<sup>30</sup> Apesar do projeto impactar de forma direta e agressiva as bases de sobrevivência socioeconômica e cultural dos povos Munduruku, Kayabi e Apiaká, as comunidades indígenas não foram ouvidas. Além de violar o artigo 231 da Constituição Federal e diversas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a não realização da consulta desobedece a vasta jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A ação do Ministério Público ressaltou enfaticamente dados que demonstram a existência de danos iminentes e irreversíveis para a qualidade de vida e patrimônio cultural dos povos indígenas da região, inclusive a inundação das corredeiras de Sete Quedas, berçário natural de diversas espécies de peixes essenciais para a sustentação alimentar dos povos indígenas. Sete Quedas também é fundamental para a sobrevivência cultural dos povos indígenas, como é um lugar sagrado, relevante para suas crenças, costumes, tradições, simbologia e espiritualidade. Conforme lembrado pelos procuradores, Sete Quedas é um patrimônio cultural brasileiro, um bem protegido pela Constituição e por normas internacionais de proteção ao patrimônio cultural imaterial.

Pesam também outras ameaças à integridade territorial e à vida dos povos indígenas decorrentes da UHE Teles Pires e outras barragens planejadas. Diante do quadro regional de baixa governança e instabilidade fundiária, potencializado pelo aumento do fluxo migratório na região, a exemplo do que vem ocorrendo em outros empreendimentos similares, como Belo Monte e as hidrelétricas do Madeira, é eminente a perspectiva de impactos e conflitos decorrentes do aumento da especulação fundiária, desmatamento ilegal, pesca predatória e exploração ilegal de

---

<sup>29</sup> Não faremos referência ao caso de Belo Monte já que é um caso em trâmite perante a CIDH, mas é importante ter em mente a reiterada utilização da suspensão de segurança nesse caso com o fim de acelerar a construção, em violação aos direitos das populações atingidas.

<sup>30</sup> ACP no. 3947.44-2012.4.01.3600, Nova numeração: 0018625-97.2012.4.01.0000

recursos florestais e minerais. Esse quadro de vulnerabilidade se agrava com o fato de existirem pendências de reconhecimento de direitos e demarcação de terras indígenas na região.

Conforme constam nos laudos do processo de licenciamento ambiental, as comunidades Munduruku, Kayabi e Apiaka tentaram, em diversas ocasiões – inclusive antes da concessão da Licença Prévia em dezembro de 2010 – alertar autoridades do IBAMA, FUNAI e EPE sobre essas graves ameaças e da necessidade de um processo obrigatório de consulta livre, prévia e informado sobre a UHE Teles Pires. Em vários momentos, os riscos do empreendimentos e falhas do processo de licenciamento foram identificados em pareceres da própria equipe técnica da FUNAI. Entretanto, todos os alertas foram solenemente ignorados por autoridades governamentais na tomada de decisões sobre a concessão de licenças ambientais para a UHE Teles Pires, visando a atender um cronograma de construção da usina previamente determinado pelo Ministério de Minas e Energia.

Em 26 de março de 2012, a Juíza Federal no Estado de Mato Grosso, Dra. Célia Regina Ody Bernardes, concedeu liminar que atendeu pedido do Ministério Público, suspendendo a Licença de Instalação concedida para a UHE Teles Pires em agosto de 2011. Na sua decisão, a juíza concluiu que "os documentos juntados nestes autos demonstram que a Licença de Instalação nº 818/2011 não atendeu à normativa constitucional e convencional acerca das sensíveis questões envolvidas no complexo licenciamento ambiental da UHE Teles Pires. O IBAMA emitiu a Licença sem antes ouvir os povos indígenas afetados, em especial aqueles que cultuam o Salto Sete Quedas como lugar sagrado. Agindo assim, o IBAMA descumpre obrigação internacionalmente contraída pela República Federativa do Brasil, notadamente a de aplicar a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais"<sup>31</sup>.

**Sete Quedas no Rio Teles Pires, antes do início da construção da UHE Teles Pires**



---

<sup>31</sup> <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2012/justica-suspende-licenca-e-ordena-consulta-indigena-para-usina-teles-pires-2>



Em 09 de abril de 2012, o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), Desembargador Olindo Menezes emitiu monocraticamente, a pedido do IBAMA, *Suspensão de Segurança* para anular a decisão da Juíza Célia Bernardes.<sup>32</sup> Para justificar tal ato, o Desembargador Menezes usou argumentos do empreendedor, a Companhia Hidrelétrica Teles Pires (CHTP) sobre atrasos no cronograma das obras e outros ‘graves prejuízos’ econômicos, inclusive o aumento do desemprego. Alegou ainda que a decisão da juíza Célia Bernardes representava um “atentado contra a ordem e econômica públicas, máxime por retardar as medidas tendentes à ampliação do parque energético do País, previsto no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2) empreendimentos competitivos, renováveis e de baixa emissão de carbono, que movimento bilhões de reais e representam milhares de empregos diretos e indiretos”.

### **Obras da UHE Teles Pires, Junho de 2013**



Antes da emissão da Suspensão de Segurança pelo Presidente do TRF-1, a Companhia Hidrelétrica Teles Pires (CHTP), inconformada com a suspensão das obras, havia recorrido da decisão da Juíza Célia Bernardes no mesmo tribunal (TRF-1). Em agosto de 2011, o recurso interposto pela CHTP foi negado pela quinta turma do TRF-1, que confirmou a decisão da Juíza Célia Bernardes que determinou a paralisação imediata das obras da usina, inclusive a suspensão das explosões das rochas naturais do Salto das Sete Quedas, sob pena de multa diária de 100 mil reais. Segundo o relator do processo na quinta turma do TRF-1, Desembargador Souza Prudente, a licença obtida pela CHTP para a construção da usina foi concedida sem cumprir a legislação ambiental, enquanto "os autos demonstram que as

<sup>32</sup> Suspensão de Liminar nº 0018625-97.2012.4.01.0000/MT.

comunidades indígenas que residem no local não foram regularmente ouvidas”. A decisão da quinta turma do TRF-1 destacou a necessidade de evitar “a irreversibilidade dos danos ambientais, em especial, a suspensão das explosões das rochas naturais do Salto das Sete Quedas”, como patrimônio dos povos indígenas afetados.

Os membros da quinta turma do TRF-1, com base na jurisprudência brasileira, julgaram que a sua decisão colegiada, de natureza técnica, prevalece sobre uma decisão monocrática de caráter político do Presidente do TRF. No entanto, o Presidente do TRF-1, Olindo Menezes insistiu na manutenção da Suspensão de Segurança, gerando uma crise interna de governança no TRF-1. Enquanto isso, a continuação das obras da usina Teles Pires em ritmo acelerado, na ausência de medidas efetivas de mitigação e compensação, tem causado sérias consequências negativas (p.ex. comprometimento da qualidade de água e recursos pesqueiros, destruição do patrimônio cultural de Sete Quedas) agravando ainda mais o quadro de violação de direitos dos povos indígenas.

### Obras da UHE Teles Pires, Junho de 2013



Fonte: CHTP

Um argumento genérico invocado pela AGU, EPE e presidentes de tribunais para justificar a utilização da Suspensão de Segurança é que, se não forem construídas todas as barragens previstas pelo setor elétrico, o país enfrentará a iminência de um apagão e um desastre econômico. Tais afirmações carecem de embasamento técnico e ignoram uma quantidade crescente de estudos sobre as grandes oportunidades de se promover a eficiência energética e energias verdadeiramente renováveis, capazes de reduzir drasticamente a necessidade de construção de novas barragens<sup>33</sup>. De acordo com a legislação atual, as Suspensões

---

<sup>33</sup> Veja, por exemplo: *O Setor Elétrico Brasileiro e a Sustentabilidade no Século 21 – Oportunidades e Desafios* (2012) <http://www.internationalrivers.org/node/7525>

de Segurança permanecem em vigor até o transito em julgado, permitindo a criação de fatos consumados na construção de barragens e a continuação de violações dos direitos humanos, ignorando suas consequências trágicas.

Enquanto as populações indígenas do Tapajós e de outros rios amazônicos têm protestado na defesa de seus direitos, a resposta do governo brasileiro não tem sido o diálogo, mas a intimidação, a criminalização e a repressão, junto com tentativas de cooptação de lideranças de movimentos de resistência. Por exemplo, em 2013, a administração da presidente Dilma Rousseff lançou uma operação militar conhecida como “Operação Tapajós”, despachando a Força Nacional e a Polícia Federal para escoltar equipes que realizam estudos técnicos nos territórios do povo Munduruku, como preparativos para a construção de mega-barragens sobre as quais nunca foram consultados<sup>34</sup>.

### Rio Tapajós, Estado do Pará



---

<sup>34</sup> Vale observar que as táticas utilizadas pelo MME e outros proponentes de barragens incluem: i) negar a existência de impactos negativos de empreendimentos sobre populações e territórios indígenas localizados a jusante dos barramentos, em parte para justificar a ausência de processos de consulta livre, prévia e informada (CLPI); ii) criar obstáculos para o reconhecimento oficial de territórios indígenas ainda não demarcados e homologados, como no caso dos Munduruku do médio Tapajós, diretamente ameaçados pela UHE São Luiz do Tapajós; e iii) tentar confundir processos de CLPI com audiências públicas, exigidas pela legislação ambiental junto à sociedade local. Ademais, com a possível exceção da FUNAI, existe uma aparente recusa do governo federal em reconhecer situações em que o *consentimento* dos povos indígenas deve ser um pré-requisito para a aprovação de um empreendimento (p.ex. no caso de mega-projetos de infraestrutura e mineração que implicam em enormes impactos sobre os modos de vida e direitos das populações indígenas). Nesse sentido, uma tendência do governo, em casos como a UHE São Luiz do Tapajós, é promover ‘consultas’ com povos indígenas sobre grandes barragens em estágio avançado de planejamento pelo setor elétrico, que já foram politicamente aprovados.

**Cachoeira de São Luiz do Tapajós**



**Operação El Dorado – Aldeia Teles Pires, TI Kayabi (2012)**



## Protesto Munduruku em Brasília, junho de 2013



### 3.2 O Caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande e o fato consumado

A Usina Hidrelétrica de Barra Grande foi construída no vale do rio Pelotas entre os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, contando com reservatório de 92 km<sup>2</sup> e potência instalada de 690MW. Segundo a Energética Barra Grande S/A (BAESA) – empresa privada que administra a Usina –, a primeira turbina entrou em operação em outubro de 2005<sup>35</sup>. A construção da Usina foi alvo de críticas e ações judiciais por parte da sociedade civil organizada. A maior tensão se deu a partir da identificação de fraude na elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que continha informações falsas sobre a cobertura vegetal que viria ser retirada para a formação do reservatório da Usina<sup>36</sup>.

As informações indicavam que o reservatório iria sobrepor vegetação bastante antropizada: “pode-se caracterizar a região a ser diretamente impactada pelo empreendimento como um misto de atividades antrópicas, tais como cultivos, silvicultura e matas remanescentes”. Apenas 19% da área

---

<sup>35</sup> LIMA, Maíra Luísa Milani de. **O licenciamento ambiental e gestão de riscos: o caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande (RS)**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006, p. 112. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88641/229201.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

<sup>36</sup> LIMA, op. cit., p. 136, elaborado a partir do Estudo de Impacto Ambiental da UHE Barra Grande (ENGEVIX ENGENHARIA S.A. **Estudo de Impacto Ambiental da UHE de Barra Grande**. Florianópolis: ENGEVIX, 1998. In: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Processo n.º 02001.000201.98-46. **Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Barra Grande**. Requerente: ENGEVIX S.A. Brasília, DF: 1998).

total corresponderiam à floresta nativa ou em estágio avançado de regeneração. A maior parte teria pouca relevância ambiental, sendo formada por campos e pastagens, de modo que não haveria maiores problemas em se retirar a cobertura vegetal. Essa descrição subsidiou a tomada de decisão do órgão licenciador, IBAMA, que concedeu a Licença Prévia nº 059/99 ao empreendimento no dia 15 de dezembro de 1999 (ato administrativo que atesta a viabilidade socioambiental de um projeto) e a Licença de Instalação nº 129/2001 em 27 de junho de 2001 (autoriza o início das obras).

**Fraude no Estudo de Impacto Ambiental** - Com as obras civis em etapa avançada, o empreendedor apresentou ao IBAMA o Projeto de Supressão de Vegetação, com descrição minuciosa da área que deveria ser desmatada para a formação do lago. A Autorização de Supressão Vegetal é condição para que o órgão licenciador emita a Licença de Operação, permitindo o enchimento do reservatório e o funcionamento da Usina. Surpreendentemente, o projeto descreveu a área de maneira totalmente diversa ao EIA, revelando que o local do empreendimento possuía elevada importância ecológica, com cerca de 70% (5660 hectares) de florestas em bom estágio de conservação<sup>37</sup>. Considerando que a vegetação corresponde à área remanescente da Mata Atlântica, floresta quase extinta do território nacional e de importância ecológica extremamente alta, a construção da UHE Barra Grande jamais poderia ter sido autorizada pelo IBAMA, até porque o Decreto Federal nº 750/1993 proibia “o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica”. A autorização só foi possível graças à fraude no Estudo de Impacto Ambiental, que omitiu os verdadeiros impactos da construção.

Diante da irregularidade, a BAESA, IBAMA, Ministério Público Federal e outras organizações governamentais envolvidas no licenciamento firmaram, no dia 15 de setembro de 2004, Termo de Ajustamento de Conduta (espécie de acordo administrativo). Embora reconheça o vício no Estudo de Impacto, o documento admite a concessão de Licença de Operação ao empreendimento. Por outro lado, a BAESA se comprometeu a adotar medidas para mitigar os danos sobre a floresta, como criar um banco de germoplasma para evitar a extinção de 13 espécies de árvores. No mesmo dia, o IBAMA autorizou o desmatamento.

**Ação Judicial** – Em razão da insignificância das medidas do Termo para preservar a floresta, as organizações não governamentais Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica (RMA) e Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC) ajuizaram a Ação Civil Pública na Justiça Federal de Florianópolis, Santa Catarina, contra a União Federal, IBAMA e BAESA<sup>38</sup>. Liminarmente, solicitava a suspensão dos trabalhos na obra e a não autorização para o desmatamento da bacia de inundação da Usina. No mérito, visava obrigar o empreendedor a buscar alternativas técnicas que diminuíssem o alagamento e preservassem a vegetação primária e secundária existente. Não havendo alternativa, pedia a destruição das obras iniciadas ou concluídas. No dia 25 de outubro de 2004, o Juiz Federal da 3ª Vara de Florianópolis concedeu a liminar, reconhecendo a irregularidade do Estudo de Impacto Ambiental, suspendendo a Autorização de Supressão Vegetal e obstando que o IBAMA concedesse a Licença de Operação. Na prática, a liminar impedia a consumação de grave dano ambiental: a supressão de áreas de floresta Mata Atlântica em ótimo estágio de conservação.

**Suspensão de Liminar** – Inconformada com a decisão, a União Federal ajuizou, paralelamente, o Agravo de Instrumento<sup>39</sup> e a Suspensão de Liminar<sup>40</sup>. Em 5 de novembro de 2004, a

---

<sup>37</sup> Fonte: Caracterização das Áreas Homogêneas para o Projeto de Supressão de Vegetação para o AHE Barra Grande (FUNCATE, 2003).

<sup>38</sup> BRASIL. Justiça Federal de Florianópolis. Ação Civil Pública nº 2004.72.00.013781-9. Requerentes: Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses e outro. Requeridos: União Federal e outros. Florianópolis: 2004.

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento nº 2004.04.01.052945-1. Agravantes: União e outros. Agravados: Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses e outro. Brasília: 2004.

<sup>40</sup> BRASIL. Suspensão de Liminar nº 2004.04.01.049432-1/SC. Requerente: União Federal. Requerido: Juiz Federal da 3ª Vara Federal de Florianópolis. Brasília: 2004.

Suspensão de Liminar foi julgada pela Presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que derrubou a decisão que proibia a retirada da vegetação, por entender que “a construção da hidrelétrica já implicou gastos públicos de monta e que seu funcionamento se revela indispensável ao desenvolvimento da ordem econômica”.

As autoras da ação principal recorreram. No dia 16 de dezembro de 2004, o Presidente do TRF4 reconsiderou sua decisão anterior e manteve o impedimento de desmatar a região, considerando “graves as acusações e da maior relevância os efeitos da inundação”. Marcou audiência na tentativa de “conciliar os interesses antagônicos”, porém não obteve sucesso. A União Federal apresentou Agravo Regimental na Suspensão de Liminar, para o recurso fosse apreciado pela Corte Especial do TRF4, cuja maior parte dos desembargadores era favorável à continuidade da obra, considerando que a paralisação traria prejuízo à ordem econômica.

Paralelamente, o Agravo de Instrumento foi deferido pela 4ª Turma do TRF4, em 4 de fevereiro de 2005, sem qualquer discussão de mérito. O julgador se reportou à decisão da Corte Especial na Suspensão de Liminar, argumentando que ela deveria ser mantida, por razões de coerência. A decisão permitiu o prosseguimento do licenciamento ambiental. Finalmente, Corte Especial do TRF4 publicou Acórdão<sup>41</sup>, decidindo que a paralisação do licenciamento ambiental da UHE Barra Grande causaria lesão à ordem e à economia públicas. Hoje, passados quase 10 anos da consumação do dano ambiental, os autos da ação principal ainda aguardam julgamento de mérito na 4ª Turma do TRF4.

**Consumação do dano ambiental** – Graças à Suspensão de Liminar, o IBAMA concedeu a Licença de Operação nº 447, de 4 de julho de 2005, permitindo o enchimento do reservatório da UHE Barra Grande e a consumação do dano ambiental. Quando a Ação chegou ao Poder Judiciário, o dano não estava consumado. A liminar que impediu a concessão da Licença de Operação (e, obviamente, a inundação do reservatório) buscava evitar a ocorrência do dano enquanto se discutia o mérito do caso.

O mérito da Ação era incontroverso. A ilegalidade do Estudo de Impacto Ambiental não foi contestada em momento algum. Não existia outra possibilidade jurídica senão a declaração de nulidade do documento e suas consequências práticas requeridas na inicial: busca de alternativas técnicas menos destrutivas ao meio ambiente ou a destruição das obras já executadas. No entanto, sem qualquer análise de mérito e desconsiderando a irreversibilidade do desastre ambiental que representaria o enchimento do reservatório, o TRF4 deferiu a Suspensão de Liminar. Sendo assim, o dano ambiental “consumou-se justamente em decorrência das decisões proferidas pelo TRF, que suspenderam os pedidos acautelatórios deferidos pelo juiz de primeiro grau”<sup>42</sup>.

No caso da UHE Barra Grande, a Suspensão de Liminar serviu para “primeiramente, consumir o dano ambiental e, em seguida, para justifica-lo”<sup>43</sup>, representando a validação de um Estudo de Impacto Ambiental fraudulento e a permissão para devastar área remanescente de Mata Atlântica de extrema relevância ecológica.

---

<sup>41</sup> AGRAVO. HIDRELÉTRICA DE BARRA GRANDE. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS.

1. Na via estreita da suspensão de segurança afigura-se incabível examinar, com profundidade, as questões envolvidas na lide, já que o ato presidencial não se reveste de caráter revisional, vale dizer, não se prende ao exame da correção ou equívoco da medida que se visa suspender, mas, sim, a sua potencialidade de lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

2. Hipótese em que a grave lesão à ordem e à economia públicas consistem na obstrução da finalização de hidrelétrica cujo funcionamento se revela indispensável ao desenvolvimento do país e que já implicou gastos públicos de grande monta.

<sup>42</sup> LIMA, op. cit., p. 170.

<sup>43</sup> Ib. idem, p. 170.

# 1. Análise do instrumento à luz do direito internacional dos direitos humanos

---

Por todo o exposto, fica claro que as ferramentas constitucionais e legais que conferem proteção aos bens da vida e outros direitos humanos ameaçados por projetos como os acima mencionados não são aplicadas quando se utiliza a Suspensão de Segurança. Ao contrário, o Poder Público usa esse mecanismo processual em frontal violação do devido processo legal e do acesso à justiça. Nacionalmente, como já demonstrado, a utilização do instrumento viola uma pletora de leis e princípios legais.

O caso não poderia ser diferente em relação aos tratados e padrões internacionais aos quais o Brasil está submetido. São claras as violações aos artigos 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), devidamente ratificada pelo Estado brasileiro,<sup>44</sup> assim como aos artigos 3.1 (a) e 14 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP),<sup>45</sup> também ratificado pelo Estado, encontram-se patentemente violados quando o instituto é aplicado.

Tanto o artigo 8º da CADH quanto o artigo 14 do PIDCP esclarecem que todos têm direito a serem julgados por um juiz ou tribunal competente, imparcial e independente.<sup>46</sup> Tais garantias são violadas quando da utilização do instrumento aqui em discussão.

Consoante esclarecido em tópico anterior, o pedido de suspensão de liminar é uma prerrogativa unilateral atribuída apenas ao Poder Público, nos termos da Lei no, 8.437/1992. Através desta se faz prevalecer uma decisão de cunho político, e não jurídico, emanada do Presidente do Tribunal capaz de cassar uma decisão fundamentada em fatos e provas proferida por juiz ou corte inferior, permanecendo este despacho presidencial vigente até que haja trânsito em julgado<sup>47</sup> de uma decisão definitiva de mérito na ação principal. Uma decisão de cunho político, que visa se adequar a conceitos amplos e subjetivos como ordem, segurança e economia

---

<sup>44</sup> Ratificada aos 09 de julho de 1992.

<sup>45</sup> Ratificada aos 24 de janeiro de 1992.

<sup>46</sup> Artigo 8.1 da CADH: “Toda pessoa terá o direito de 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 (...)”; Artigo 14 do PIDCP: “Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei (...)”.

<sup>47</sup> É necessário notar que a vigência da suspensão de segurança até o trânsito em julgado foi estabelecida por meio de Medida Provisória, em descumprimento também do sistema jurídico nacional que determina que em matéria processual é vedada a utilização de medidas provisórias para legislar, vide Art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



pública advinda de membros do Poder Judiciário não pode ser considerada como independente e imparcial, uma vez que sujeita a influência de posições políticas governamentais.

Cabe lembrar que a Honrável Corte Interamericana já firmou entendimento, no Caso Yatama<sup>48</sup>, no sentido de que, independentemente da regulamentação que cada Estado faça a respeito da organização judiciária, esta deve prever algum tipo de controle jurisdicional de seus órgãos superiores. Tal controle deve permitir a determinação da adoção de seus atos amparando aos direitos e garantias mínimas previstos na Convenção Americana, assim como aos previstos em sua própria legislação. Isto não é incompatível com as funções que são inerentes a ditos órgãos, mas evitaria que a falta de um controle adequado levasse ao extrapolamento de suas atribuições em favor de determinados fins.

Ainda sobre a influência política mencionada, é importante mencionar que esta se faz possível a partir do momento em que as promoções aos mais altos cargos do Poder Judiciário brasileiro se realizem por meio de indicação e essas tenham grande influência do Poder Executivo. Veja-se que a indicação de ministros para o Supremo Tribunal Federal é feita por indicação do(a) Presidente da República. Assim, a influência que possui o Poder Executivo nesse trâmite de promoção permite que esse poder exerça grande peso sobre os presidentes das cortes brasileiras quando de seus pedidos para que uma decisão contra suas políticas prioritárias seja suspensa. Assim, devido à pressão que sofrem, não poderiam ser considerados imparciais e independentes aqueles desembargadores ou ministros que atuam em uma suspensão de segurança a pedido de órgãos que compõem o Poder Executivo. Sobre tal violação da imparcialidade e independência que a Suspensão de Segurança permite, é relevante recordar o Comentário Geral n. 32 do Comitê de Direitos Humanos da ONU de 2007 que, da mesma forma que o Comentário Geral n. 13 de 1984, aponta para a inadequação da influência de outros Poderes na promoção de membros do Poder Judiciário.<sup>49</sup> Assim também aponta essa Comissão em seu recente informe sobre independência de operadores da justiça em suas recomendações n. 6, 12 e 26.<sup>50</sup>

Porém, essas não são todas as violações aos artigos 8º da CADH e 14 do PIDCP que o instrumento acarreta. Como já mencionado acima, a garantia de ser julgado por um juiz ou tribunal competente é violada quando da utilização da suspensão de segurança. No sistema jurídico brasileiro, é necessário que um recurso advindo de instância inferior seja analisado por um órgão colegiado, quando essa decisão trata do mérito de determinada questão.<sup>51</sup> Assim sendo, jamais

---

<sup>48</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Serie C No. 127. par. 175.

<sup>49</sup> General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, UN Doc CCPR/C/GC/32 de 23 de agosto de 2007. Par. 19.

<sup>50</sup> GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO EN LAS AMÉRICAS. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44 de 5 de dezembro de 2013. ps. 10-111.

<sup>51</sup> Vide, por exemplo, art. 555 e seu parágrafo 1o do Código de Processo Civil brasileiro de 1973.

poderia de forma legal, um juiz de segunda ou terceira instância monocraticamente decidir pela inaplicabilidade de uma decisão advinda de instância inferior. A suspensão de segurança, ao permitir que o presidente de uma Corte determine que uma decisão de instância inferior não deve ser eficaz, viola a regra da competência do sistema jurídico nacional. No mais, também é violada a regra do juiz natural, uma vez que no sistema jurídico brasileiro, quando uma ação é encaminhada para uma turma ou seção de um tribunal, essa turma ou seção é considerada preventa. Assim, será a única turma ou seção competente para julgar essa ação e todas as ações ou incidentes conexos. As ações que não são conexas a outras e ainda não foram enviadas à instância inferior, são submetidas a distribuição, o que significa que não se sabe qual turma de determinada corte será a responsável por julgá-las. No entanto, a Suspensão de Segurança viola essa regra permitindo a apreciação da causa sempre por parte de um juiz presidente que não possui qualquer conhecimento detalhado da lide sobre a qual ele é chamado a decidir. Em questão de minutos, tira-se total eficácia de uma decisão detalhada e demoradamente baseada em fatos e provas, e quem o faz é um juiz que não possui conhecimento da causa e que se quer é obrigado a escutar os argumentos da parte contrária<sup>52</sup>. Clara é a violação da competência, que segundo aos artigos 8º da CADH e 14 do PIDCP deveria ser garantida. A CIDH aponta para a inadequação de um sistema como esse em sua recomendação n. 11 de seu informe sobre independência de operadores da justiça.<sup>53</sup>

Também os artigos 25 da CADH e 3.1(a) do PIDCP,<sup>54</sup> ambos trazendo o direito a um recurso efetivo,<sup>55</sup> são claramente violados pelo instituto da Suspensão de Segurança. Isso porque a Suspensão de Segurança, ao ser aplicada através de critérios amplos e subjetivos como ordem, segurança e economia pública, permitindo assim uma decisão de viés político mais do que jurídico por parte de presidentes de cortes, acaba com qualquer possibilidade de efetividade de ações civis públicas ou ações populares, que são as medidas judiciais mais adequadas e idôneas para a salvaguarda dos direitos coletivos no sistema jurídico brasileiro. Ao garantir que uma decisão em sede de ação civil pública seja declarada ineficaz até o trânsito em julgado, a suspensão de segurança permite que o fato seja consumado e a ação perca seu objeto, ou seja, os direitos que se visavam proteger já terão sido

---

<sup>52</sup> Vide art. 4, §2º da Medida Provisória n. 2180-35 de 24 de agosto de 2001.

<sup>53</sup> GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO EN LAS AMÉRICAS. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44 de 5 de dezembro de 2013. p. 109.

<sup>54</sup> Artigo 25 da CADH: “1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.”; Artigo 2.3(a) do PIDCP: Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a: garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente pacto tenham sido violados, possa dispor de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoa que agiam no exercício de funções oficiais; (...).”

<sup>55</sup> Esta Honorable Comissão e a Corte IDH já tiveram a oportunidade de alegar que para comunidades em situação de vulnerabilidade, o acesso ao recurso judicial simples, rápido e efetivo é de especial importância em relação ao gozo de seus direitos humanos. Vide Corte IDH Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Serie C n. 79, para 104. Também Corte IDH. Caso Comunidade Indígenas Yakye Axa vs Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C n. 125. par. 6; e Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C n. 146, par. 83.

irreversivelmente violados quando do trânsito em julgado, que no sistema jurídico nacional pode levar mais de década para ser alcançado.

Para além da demora seletiva em processos principais que tratam de ditas prioridades em sede de políticas públicas do Poder Executivo, como algumas ações civis públicas e ações populares, existe também uma demora proposital para que as Suspensões de Segurança, relativas a processos com essa temática, não sejam revisadas por um órgão colegiado dentro da corte em que são concedidas, quando essas são agravadas.<sup>56</sup> Assim, mesmo esse instrumento incidental à uma ação principal vem sofrendo com a conduta das autoridades públicas de fazer com que fatos sejam consumados antes de decisões finais no âmbito do judiciário<sup>57</sup>. Se por um lado um juiz consegue monocraticamente e em questão de minutos tirar a eficácia de uma decisão pormenorizada de instância inferior, por outro o órgão colegiado capaz de rever essa decisão monocrática leva um período de tempo extremamente prolongado para agir, quando age.

Cabe também lembrar que a Suspensão de Liminar vem sendo utilizada para confrontar medidas liminares que são concedidas em processos que visam a proteção de direitos humanos cuja violação é eminente ou já esta em andamento. Sobre o tema, vale lembrar o Comentário Geral n. 31 de 2004 do Comitê de Direitos Humanos da ONU. Nessa oportunidade, o Comitê discorre sobre a importância de medidas liminares para que sejam garantidos aqueles direitos humanos que se encontram ameaçados.<sup>58</sup>

Nessa vertente, é relevante a jurisprudência iterativa, atual e notória da Ilustre Corte Interamericana já firmou posicionamento no sentido de que:

“Para que o Estado cumpra com o disposto no artigo 25 da Convenção não é suficiente que os recursos existam formalmente, mas que tenham eficácia nos termos dessa disposição. Tal efetividade supõe que, além da existência formal dos recursos, estes deem resultados ou respostas às violações dos direitos reconhecidos, seja na convenção, na Constituição ou na lei. O Tribunal reiterou que tal obrigação implica que o recurso seja idôneo para combater à violação e que seja efetiva sua aplicação pela autoridade competente. Neste sentido, não podem considerar efetivos aqueles recursos

---

<sup>56</sup> É Cabível lembrar que a Emenda Constitucional n. 45 de 2004 acrescentou ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988 o inciso LXXVIII que prevê, expressamente, como direito fundamental, o seguinte: “LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

<sup>57</sup> Sobre os elementos para qu alificar uma demora como injustificada do processo, a Corte IDH já esclareceu que a razoabilidade deve ser analisada a luz da complexidade dos fatos, da conduta das autoridades, da atividade processual do interessado e da afetação gerada na situação jurídica de pessoa envolvida no processo. Vide caso Valle Jaramillo e outros vs. Colombia. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C n. 192. para. 155 e ss. Pelo relatado, é evidente que a conduta das autoridades auxilia a demora injustificada e também é evidente que a tal demora afeta irreversivelmente a situação jurídica dos afetados pelo efeito da suspensão de segurança.

<sup>58</sup> General Comment No. 31 [80] The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant. UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 de 29 de março de 2004. par. 19.

que, por condições gerais do país ou inclusive circunstâncias particulares de um caso, resultem ilusórios..”<sup>59</sup>

A suspensão de segurança, em clara violação aos artigos 25 da CADH e 2.3(a) do PIDCP, vem permitindo a completa ineficácia de ações civis públicas e liminares em casos que tratam de violações de direitos humanos advindas de projetos que são considerados prioridade na seara de políticas públicas pelo Poder Executivo.

## 2. Conclusão e solicitações

---

Levando em consideração o quanto aqui exposto, pede-se a esta Honorable Comissão que:

1. Analise o instrumento processual brasileiro “Suspensão de Segurança” à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos e da jurisprudência apropriada e, ao final, declare que a existência e utilização desse instrumento é uma clara violação ao mencionado tratado e jurisprudência aplicável ao Brasil.
2. Solicite ao Estado Brasileiro, com base no artigo 2o da Convenção Americana de Direitos Humanos, que derogue o instrumento de Suspensão de Segurança, por ser um instrumento que contraria normas de dito tratado.

---

<sup>59</sup> Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214. par. 139-141.

## Realização



## Apoio:



[www.casa.org.br](http://www.casa.org.br)