



A resistência às obras hidrelétricas na Amazônia e a fragilização do Ministério Público Federal

The resistance to hydroelectric plants construction in the Amazon and the weakening of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office

Célio Bermann - Professor Associado do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo/USP. Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Energia da USP. Área: Energia, Sociedade e Ambiente, São Paulo (SP). E-mail: celio_bermann@yahoo.com.br

Resumo

Desde maio/2001 até junho/2013, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria Pública no Pará, entrou com 13 Ações Cíveis Públicas (ACPs), além de duas Ações por Improbidade, para paralisar as obras da usina de Belo Monte (rio Xingu, Pará), enquanto a legislação ambiental e social do país não fosse cumprida. Em todas essas ações, liminares foram concedidas e rapidamente suspensas por determinação de juízes, em várias instâncias onde órgãos do governo brasileiro e empresas envolvidas na construção da obra entraram com apelação. Este artigo identifica o instituto da Suspensão de Segurança como razão para o tolhimento da ação do MPF no país, analisa seus fundamentos e principais questionamentos a partir da contextualização dessas ações, e propõe um amplo debate público com o objetivo da supressão desse instrumento no ordenamento jurídico do país, para benefício do meio ambiente e proteção das populações tradicionais na Amazônia.

Abstract

Since May/2001 until June/2013, the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office (MPF), through the Public Prosecutor's Office in Para, filed 13 Public Civil Actions (ACPs), and two Actions for Misconduct, to paralyze the Belo Monte Dam construction (Xingu river, State of Para), while the country's social and environmental legislation was not fulfilled. In all these actions, injunctions were granted and quickly suspended by determination of judges in various instances, where Brazilian Government agencies and companies engaged in the hydro plant construction filed with an appeal. This article identifies the Safety Suspension as a reason for the impediment of the MPF action, analyzes their grounds and main questions from the contextualization of these actions, and proposes a broad public debate with the aim of abolishing this instrument in the country's legal system, for the benefit of the environment and protection of traditional peoples in the Amazon.

Palavras-chave

Amazônia. Política energética. Legislação ambiental. Constituição federal. Energia e sociedade.

Keywords

Amazon. Energy policy. Environmental legislation. Brazilian federal Constitution. Energy and society.

INTRODUÇÃO

Assiste-se no país uma série de demonstrações de força do governo brasileiro, no sentido de concretizar as obras de aumento da capacidade de geração de energia elétrica, necessárias para assegurar o propalado “desenvolvimento da nação”.

A hidroeletricidade segue sendo a fonte de geração mais importante para o aumento da capacidade, em função das suas assim denominadas “vantagens comparativas”: energia “limpa, renovável, e barata”.

Os rios amazônicos localizados nas bacias do Madeira, Tocantins, Araguaia, Xingu e Tapajós respondem por cerca de 63% do assim chamado “potencial hidrelétrico” não aproveitado no Brasil – ou quase dois terços desse total, estimado em 243.362 MW (SIPOT/ELB, 2010).

Ao monopolizar os recursos hídricos para a geração de eletricidade, o processo de acumulação do capital transforma os rios amazônicos em *jazidas de megawatts*, promovendo a exclusão social e a degradação ambiental.

Conforme o último Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE/2021) (MME/EPE, 2012), estão previstas na região amazônica sete usinas hidrelétricas a serem concluídas até 2016: Santo Antônio (3.150 MW) e Jirau (3.750 MW), ambas no rio Madeira (RO), com conclusão prevista para final de 2013; Santo Antônio do Jari (373 MW), no rio Jari (AP/PA), em 2014; Belo Monte (11.233 MW), no rio Xingu (PA); Colider (300 MW), no rio Teles Pires (MT); Ferreira Gomes (252 MW), no rio Araguari (AP); Teles Pires (1800 MW), no rio Teles Pires (PA/MT), estas últimas com previsão de entrada em operação em 2015 (cf. MME/EPE, 2012, p.77-78).

O referido Plano indica ainda como “novos projetos hidrelétricos a serem viabilizados entre 2017 e 2021”, outras oito usinas: Sinop (400 MW), no rio Teles Pires (MT); Cachoeira Caldeirão (219 MW), no rio Araguari (AP); São Manuel (700 MW), no rio Teles Pires (PA/MT); São Luiz do Tapajós (6.133 MW) e Jatobá (2.336 MW), ambas no rio Tapajós (PA); Bem Querer (709 MW), no rio Branco (RR); São Simão Alto (3.509 MW) e Salto Augusto Baixo (1.461 MW), ambas no rio Juruena (PA); e Marabá (2.160 MW), no rio Tocantins (PA/MA) (cf. MME/EPE, 2012, p.78-79).

Além dessas 15 usinas, o PDE/2021 não deixa de fazer referência às usinas hidrelétricas que também enfrentam resistência das populações atingidas ou as chamadas “dificuldades ambientais”, como as usinas Couto Magalhães (150 MW), Santa Isabel (1.087 MW), Pai Querê (292 MW) e Itaocara I (145 MW), cujos projetos “não foram considerados no horizonte de estudo deste Plano, pois

apresentam problemas específicos a serem resolvidos para o andamento da obra. Contudo, permanecem sendo fiscalizadas pela ANEEL e acompanhadas pelo planejador, podendo compor a configuração dos futuros Planos à medida que sejam equacionados os seus problemas” (MME/EPE, 2012, p. 79).

Via de regra, o “equacionamento dos problemas” tem sido alcançado pelo uso da força, conforme vem se evidenciado nos recentes movimentos de ocupação dos canteiros de obras da usina Belo Monte por populações indígenas e ribeirinhas e na resposta do governo, com o envio da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), órgão criado em 2004, subordinado ao Ministério da Justiça, para a reintegração de posse.

O projeto da usina Belo Monte marca o paradigma da expansão da fronteira hidrelétrica na Amazônia, fundamentado na criminalização dos movimentos sociais de oposição à obra e na desconsideração dos direitos das populações tradicionais atingidas.

Esse contexto está sendo acompanhado por um processo de fragilização da ação do Ministério Público, cujas atribuições envolvem a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, da ordem jurídica e do regime democrático.

São funções institucionais do Ministério Público a proteção e a defesa do meio ambiente e do patrimônio público e social, conforme o disposto no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal e nas alíneas *a* e *d* do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar nº 75/93.

A Constituição Federal consagra no caput do artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 75/93 estabelece, na alínea *b* do inciso VII do artigo 6º, a competência do Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública, visando proteger o patrimônio público e social, e o meio ambiente.

Neste artigo, busca-se compreender as razões pelas quais, no período de maio de 2001 até junho de 2013, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria Pública no Pará, ter entrado, sem sucesso, com 13 Ações Cíveis Públicas, além de duas Ações por Improbidade, para paralisar as obras da usina de Belo Monte, enquanto a legislação ambiental e social do país não fosse cumprida. Em todas essas ações, liminares foram concedidas e rapidamente suspensas por determinação de juízes, em várias instâncias em que órgãos do governo brasileiro e empresas envolvidas na construção da obra entraram com apelação.

O tolhimento ao Ministério Público pode ser observado pela forma sucessiva com que ocorre o bloqueio de suas diversas Ações Cíveis Públicas, que são impetradas solicitando a interrupção das obras ou a satisfação de condicionantes acordadas e não cumpridas.

Atualmente, esse bloqueio encontra a sua fundamentação na Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.

O Art. 4º desta lei indica:

Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (BRASIL, 1992, p. 8.357).

Ou seja, o Juiz que preside o Tribunal pode alegar que a interrupção de uma obra pode gerar “grave lesão à economia pública”, via de regra mencionando os investimentos já incorridos ou a perda de postos de trabalho em virtude da interrupção.

É por força dessa lei e da sua natureza em privilegiar a ótica do empreendedor, que liminares obtidas em primeira instância são derrubadas, não raro em menos de 48 horas, sem considerar o mérito da ação civil pública interposta pelo Ministério Público. A este instrumento, conferiu-se o nome de Suspensão de Segurança.

Tal instrumento não é recente no arcabouço jurídico do país, e é uma matéria extremamente controversa, que desafia o Estado Democrático de Direito, como é apresentado na próxima sessão deste artigo.

1 BREVE HISTÓRICO DO INSTITUTO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS

A suspensão de segurança foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 191/36, que disciplinava o Mandado de Segurança, ineditamente previsto na Carta de 1934. Tratava-se da possibilidade da Pessoa Jurídica de Direito Público buscar, como a própria nomenclatura expressa, a suspensão da eficácia tanto da medida liminar quanto da decisão que concedia a *segurança ao particular* (sentença ou acórdão), quando as mesmas pudessem

ocasionar grave lesão à ordem, à segurança ou à saúde públicas. Esse espírito foi retomado pelo art. 4º da Lei 4.348, de 26 de junho de 1964:

Art. 4º - Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada 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 despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, contados da publicação do ato.

A lei que criou a Suspensão de Segurança nasceu sob o argumento de permitir à coletividade, através das pessoas jurídicas de direito público (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), o expurgamento de determinadas medidas judiciais consideradas temerárias. Os motivos seriam aqueles expostos no dispositivo acima transcrito (“grave lesão à ordem, à saúde, à economia e segurança públicas”).

No entanto, a Lei 4.348/64, elaborada sob a égide do regime de exceção que se instalara no país, representou também a supressão da garantia fundamental de segurança do cidadão, frente ao autoritarismo expresso pela ditadura militar.

O instituto da Suspensão de Segurança é retomado no governo Collor, com a promulgação da citada Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

Cabe ressaltar, ainda, que no seu Art. 4º, a Lei nº 8.437/92 vai além ao que já estabelecia a Lei 4.348/64, ao acrescentar no §1º:

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

Ou seja, o instituto da Suspensão de Segurança passou a ser adotado pela decisão do Juiz, independente do mérito da Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público, que só será examinado posteriormente.

Cabe ressaltar que a Lei do Mandado de Segurança (Lei Federal 1.533/51) confere ao Mandado a sua autoexecutoriedade imediata, independente de trânsito em julgado (art. 12, parágrafo único).

O tolhimento à ação do Ministério Público foi complementado em 2001, oportunidade em que o Executivo Nacional, legislando através de Medida Provisória (MP 2.180/35), acrescentou à Lei nº 8.437/92, os seguintes parágrafos:

§2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

§3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição.

§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.

É importante observar como as sucessivas leis que moldam atualmente o instituto da Suspensão da Segurança retomam o conflito inicial entre o interesse particular em relação ao interesse público, e o estendem para a esfera do interesse coletivo em conflito com o interesse público, o que caracteriza um inequívoco excesso no entendimento da amplitude deste instrumento.

Como resultado desse excesso, o arcabouço jurídico prescreve duas dimensões do interesse público: um primário, e outro secundário¹.

Dessa forma, a atual legislação coloca os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos como *interesse público secundário*, o subordinando ao *interesse público primário*, representado pelo projeto ou obra do governo.

Há de se reconhecer que o cidadão comum, que foi lesado por determinada ação (obra ou projeto) de iniciativa do poder público, não está no mesmo patamar que o agente público, no tocante ao exercício de seu direito.

¹ “O interesse público primário é o verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, pois este alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular. Já no que diz respeito ao interesse público secundário, este visa o interesse patrimonial do Estado; este interesse explica, por exemplo, a demora do Estado no pagamento dos precatórios (art. 100, CF/88), uma vez que ele (Estado) está defendendo seu próprio interesse” (ANDRADE, 2009).

Entretanto, quando considerado não se tratar de *indivíduos* lesados, mas de *comunidades, coletivos, grupos sociais* e o *meio ambiente* que estão sendo lesados, o caráter inconstitucional da suspensão de segurança torna-se evidente.

Historicamente, os *direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos*² são oriundos de conquistas sociais e são considerados instrumentos processuais eficientes no atendimento da demanda reprimida, permitindo, desse modo, a solução dos conflitos coletivos de ordem econômica, social ou cultural. Podem significar o alcance de um determinado direito em relação a um indivíduo ou em relação a um grupo de indivíduos. A defesa desses direitos é atribuição do Ministério Público.

O jurista Cássio Scarpinella Bueno (2002) questiona a constitucionalidade da Suspensão de Segurança pela sua própria natureza, ao indicar que o instituto tem a finalidade de minimizar os efeitos salutares e democráticos do Mandado de Segurança, o que, em última instância, é uma agressão a quem está sendo lesado:

Se o que o mandado de segurança tem de mais caro é sua predisposição constitucional de surtir efeitos imediatos e favoráveis ao impetrante, seja liminarmente ou a final, a mera possibilidade da ‘suspensão de segurança’ coloca em dúvida a constitucionalidade do instituto. Em verdade, tudo aquilo que for criado pelo legislador infraconstitucional para obstaculizar, dificultar ou empecer a plenitude da eficácia do mandado de segurança agride sua previsão constitucional. Nesse sentido, não há como admitir a constitucionalidade do instituto, independente de qual seja sua natureza jurídica. É instituto que busca minimizar efeitos do mandado de segurança? Positiva a resposta, trata-se de figura inconstitucional (BUENO, 2002, p. 179).

O Mandado de Segurança (e, via de consequência, a sentença ou interlocutória que o concede em definitivo ou liminarmente) visa exatamente corrigir essas distorções que podem ocorrer, e que frequentemente ocorrem. O remédio constitucional parte dessa premissa: a de que o poder público, utilizando-se de seu império, cometeu uma injustiça.

Somente a pessoa jurídica de direito público à qual está vinculado o órgão (União, Estado-Membro, Distrito Federal ou Município), é que tem legitimidade para intentar o pedido de suspensão.

A esse respeito, Samuel Miranda Colares, em artigo intitulado “Suspensão de Segurança”, de 22/08/2005, assinala que outro aspecto que merece ser questionado é a legitimidade da “pessoa jurídica de direito público interessada”,

² Os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos nasceram com a Constituição Federal de 1988 e foram materializados com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90).

único ente que pode impetrar a Suspensão de Segurança, para alegar “grave lesão à ordem, à saúde, à economia e segurança pública” como razão de uma medida tão drástica.

Não nos esqueçamos que a pessoa jurídica impetrante da Suspensão é, via de regra, a autoridade coatora no Mandado de Segurança. É, portanto, adversária direta do particular na ação mandamental. Assim, é absolutamente lógico que queira manter o *status quo* anterior ao *writ*. Diante desse quadro, é de se perguntar: será que a pessoa jurídica impetrante da Suspensão de Segurança quer mesmo evitar “grave lesão à ordem” ou simplesmente ganhar a causa da qual é ré? (COLARES, 2005).

Vale frisar que o processamento deste pedido de suspensão de segurança não prevê a manifestação da pessoa contra quem se requer a Suspensão, ficando a cargo do presidente do tribunal a sua solicitação ou não. Disposição semelhante vale quanto ao pronunciamento do Ministério Público, sendo também facultativa a sua participação no processo de acolhimento pelo Juiz, do pedido de suspensão da liminar impetrado pelo réu, no caso, os órgãos do governo e as empresas envolvidas no projeto que foi questionado pelo Ministério Público.

O instituto da Suspensão de Segurança em questões que envolvem, por um lado, projetos e obras do governo e, por outro, o Meio Ambiente e os direitos de grupos sociais, é inconcebível no Estado Democrático de Direito.

Sua utilização agride e ofende a Democracia, tornando os projetos e obras do governo que se sobrepõem aos direitos constitucionais, verdadeiros atos ditatoriais.

Na próxima sessão serão analisados os detalhes do andamento de uma das ACPs propostas pelo Ministério Público Federal para interromper as obras da usina Belo Monte, que obteve acolhimento no acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, mas cuja decisão foi revogada em decisão monocrática pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, fundamentada no instituto da Suspensão de Segurança.

2. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL Nº 2006.39.03.000711-8: UM EXEMPLO DE TOLHIMENTO À AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em 2006, os Procuradores da República, Marco Antonio Delfino de Almeida e Felício Pontes Jr., da Procuradoria da República no município de Altamira (PA), entraram com uma Ação Civil Pública Ambiental, que recebeu o número 2006.39.03.000711-8 (BRASIL, 2006), para anular o Decreto

Legislativo 788, de 2005, ocasião em que o Congresso Nacional aprovou a intenção do governo de construir a usina hidrelétrica de Belo Monte e, com isso, assegurar a oitiva prévia dos povos indígenas, com base no §3º do art. 231 da Constituição Federal, que exige consulta prévia aos povos afetados quando do aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas, consulta esta que ainda não havia sido realizada quando da autorização pelo Congresso.

Vale lembrar que a tramitação desse decreto foi extremamente rápida, de apenas quatro dias, e a autorização foi obtida na data de 13 de julho de 2005, na época em que a mídia nacional se concentrava nas acusações da existência de “mensalão”, expediente que estaria sendo utilizado pelo governo federal para assegurar apoio político aos seus atos.

Pouca atenção foi dada pela imprensa nacional à natureza e rapidez da autorização. Convém assinalar que, naquela ocasião, o senador Luiz Otavio Campos (PMDB/PA)³, tenha assim se manifestado:

Isso não bate! Essa história de que Belo Monte vai resolver o apagão, essa obra é para 10, 15, 20 anos. Então o motivo não é o apagão. Não é possível, em uma sessão como a de hoje, chegar aqui de pára-quadras o projeto, e termos de votá-lo hoje. Porque tem que ser hoje? Em quatro dias! É recorde mundial. Com certeza esse projeto vai para o Guinness Book? (Registro das notas taquigráficas da sessão do dia 12 de julho de 2005, que autorizou a implantação do projeto da usina de Belo Monte)⁴.

Muito embora uma liminar ao pedido do MPF tenha sido concedida pelo Juiz Federal da Vara Única de Altamira (PA), uma mudança de cadeiras na seção judiciária colocou um novo magistrado no caso, que revogou a decisão anterior por entender ser a obra “um verdadeiro ato de superação econômica e social”.

Conforme análise do Instituto Socioambiental (ISA) de 2012, sobre a natureza da revogação da decisão anterior pelo juiz substituto:

[...] sem entrar no mérito da necessidade ou não da consulta às comunidades afetadas, baseado unicamente na suposição de que sem essa obra a economia brasileira se paralisaria, decretou que o Congresso Nacional estava certo em tomar uma decisão a toque de caixa, já que a consulta seria, em sua visão, uma mera e irrelevante formalidade. Algo menor diante do imperativo de desenvolvimento do país.

³ Em maio de 2012, o ex-senador do Estado do Pará, Luiz Otávio Campos, foi condenado pela Justiça Federal a doze anos de prisão e pagamento de multa. Ele foi acusado pelo MPF, dentre outros crimes, de falsificação de documentos, fraude e desvio de mais de US\$ 13 milhões do BNDES, quando estava à frente do Grupo Rodomar, uma empresa familiar especializada em transporte fluvial.

⁴ Disponível em: <<http://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/100039923/mpf-pa-acordao-do-trf1-e-publicado-e-norte-energia-paralisa-obras-de-belo-monte>>.

Por sua vez, no início de 2007, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reverteu essa decisão, concedendo uma nova liminar à solicitação do MPF. Entretanto, poucos dias depois, o caso foi levado para o Supremo Tribunal Federal (STF), nas mãos da então presidente, Ellen Gracie que, a pedido da Advocacia Geral da União (AGU), decidiu pela suspensão da liminar, através do SL nº 125, em 16 de março de 2007.

Em sua decisão, de caráter monocrático, pois foi tomada sem consulta ao colegiado do STF, a ministra Ellen Gracie considerou:

[...] o acórdão impugnado ofensivo à ordem pública, aqui entendida no contexto da ordem administrativa, e à economia pública, quando considerou inválido, neste momento, o Decreto Legislativo 788/2005, e proibiu o IBAMA que elaborasse a consulta política às comunidades interessadas.

Para um melhor entendimento das referências jurídicas que balizam decisões dessa natureza, é importante indicar que a decisão da Ministra Ellen Gracie foi tomada mediante os seguintes fundamentos (STF, 16 mar. 2007):

a) o Congresso Nacional, em 13 de julho de 2005, aprovou o decreto legislativo em questão, no legítimo exercício de sua competência soberana e exclusiva (art. 49, XVI, da Constituição da República). É relevante, pois, a plena vigência desse ato legislativo. Não consta dos autos, até a presente data, notícia de sua revogação. Quanto à eficácia, frise-se que o Supremo Tribunal Federal, em 1º de dezembro de 2005, ao julgar a ADI 3.573/DF (rel. para acórdão Ministro Eros Grau, DJ 19.12.2005), que tinha por objeto a declaração de inconstitucionalidade do mencionado decreto legislativo, não conheceu da citada ação direta de inconstitucionalidade;

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

c) no que concerne à alegada violação ao art. 231, § 3º, da CF, e considerando os termos do retrotranscrito dispositivo do voto-condutor do AI em questão, assevere-se que o art. 3º do Decreto Legislativo 788/2005 prevê que os estudos citados no art. 1º são determinantes para viabilizar o empreendimento e, se aprovados pelos órgãos competentes,

permitirão que o Poder Executivo adote as medidas previstas em lei objetivando a implantação do aproveitamento hidroelétrico em apreço. Esses estudos estão definidos no art. 2º, o qual, em seu inciso IV, prevê a explícita observância do mencionado art. 231, § 3º, da Constituição Federal. Sobreleva, também, o argumento no sentido de que os estudos de natureza antropológica têm por finalidade indicar, com precisão, quais as comunidades que serão afetadas. Dessa forma, em atenção ao contido no art. 231, § 3º, da CF e no decreto legislativo em tela, estes em face do dispositivo do voto-condutor, entendo que a consulta do Ibama às comunidades indígenas não deve ser proibida neste momento inicial de verificação de viabilidade do empreendimento;

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

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

O texto da SL nº 125 finaliza com a seguinte declaração de sua autora:

Finalmente, assevere-se que os relevantes argumentos deduzidos na ação civil pública, no sentido da ofensa ao devido processo legislativo e da ausência de lei complementar prevista no art. 231, § 6º, da CF, porque dizem respeito especificamente ao mérito da referida ação, não podem ser aqui sopesados, tendo em vista o contido no **art. 4º da Lei 8.437/92**, mas serão a tempo e modo apreciados, o que também ocorrerá, na via administrativa, mediante a realização dos estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que forem necessários à implantação do “Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte”, conforme prevê o Decreto Legislativo 788/2005 (grifo deste autor).

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

Observa-se que a natureza da decisão do Congresso Nacional, de autorizar a implantação do AHE Belo Monte sem a consulta prévia às populações

indígenas⁵, deveu-se ao artifício utilizado pela Eletrobras na nova concepção do projeto de Belo Monte.

Ao reduzir a área de inundação do reservatório, inicialmente prevista em 1.200 km², para 516 km², a intenção foi a de não inundar as duas áreas indígenas localizadas na região: a Terra Indígena Juruna do Paquiçamba e a Terra Indígena Arara da Volta Grande. Ao não inundar diretamente os territórios indígenas, o projeto se adéqua à concepção dos projetos hidrelétricos em voga, de desconsiderar as consequências sociais e ambientais das populações não inundadas ou “afogadas” pela formação dos reservatórios. Esse artifício permitiu que o projeto não se sujeitasse ao disposto nos parágrafos 3º e 5º do Artigo 231 da Constituição Federal, que impede a remoção das populações indígenas sem consulta prévia, e exige a sua aprovação pelo Congresso Nacional.

E, ainda, é notória a frequente referência ao art. 4º da Lei 8.437/92, sob a alegação de que a interrupção da obra pode gerar “grave lesão à economia pública”, como já foi objeto de discussão neste texto.

A decisão de suspensão da liminar, através do SL nº 125, foi posteriormente confirmada pelo Juiz Federal Titular da Subseção Judiciária de Altamira/PA, Herculano Martins Nacif, acompanhando integralmente “o entendimento da Eminente Ministra Presidente Ellen Gracie”, ao considerar “neste momento, prematura e ofensiva à ordem administrativa, decisão judicial que impede ao poder executivo a elaboração de consulta às comunidades indígenas” (p. 50 da Sentença).

Não deixa de ser oportuno assinalar que ao final de sua sentença, proferida em 27 de março de 2007, o Juiz Herculano Martins Nacif assim se pronuncia:

Arrematando, deixo registrado que não ignoro que a UHE Belo Monte, se vier a ser instalada, trará o progresso para esta região amazônica e com ele virão, também, os problemas naturais, decorrentes do considerável aumento da população.

É imprescindível, pois, que todos os poderes constituídos, em todos os níveis federal, estadual e municipal, voltem seus olhos para a região e aqui incrementem suas estruturas físicas e de seu pessoal para combater o crime organizado, a grilagem de terras, a exploração ilegal da madeira, a biopirataria, o trabalho escravo, a invasão de terras indígenas, a corrupção, o desvio de recursos públicos, a criminalidade comum e todos os demais fatores da crise social, promovendo, ainda, a regularização fundiária, sendo esse último um dos mais graves problemas a serem enfrentados,

⁵ Cf. em Processo nº: 2006.39.03.000711-8 Classe: 7100 Objeto: 01.05.11.00 (p.50 da Sentença). Disponível em: http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2012/Belo%20Monte%20%20acao%20civil%20publica%20consulta%20previa%20-%20sentenca-2007.pdf/at_download/file Acesso em: 08.ago.2013

já que, aqui, em passado não remoto, era comum simplesmente alguém chegar e ocupar uma grande área de terras públicas, degradá-la e, através da corrupção de agentes públicos, conseguir titularizar a terra, como se propriedade privada fosse.

Além disso, o poder público e a iniciativa privada envolvida no empreendimento têm que assumir a responsabilidade de dotar a região de infraestrutura, segurança, escolas, inclusive universidades, áreas residenciais, lazer, e assistência social e de saúde, sendo, no âmbito governamental, uma das principais ações o asfaltamento da Rodovia Transamazônica outro fator decisivo e inevitável de promoção do desenvolvimento da região.

Também os movimentos sociais precisam ter assegurada a defesa de seus legítimos interesses, desde que o façam com respeito à propriedade pública e privada, à lei e à ordem (BRASIL, 2007).

Estas são palavras premonitórias dos problemas que viriam a se suceder com as obras da usina de Belo Monte.

Convém assinalar que nesse período, de março de 2007, ainda não haviam sido iniciados os Estudos de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte. Apenas em 5 de dezembro de 2007 foi emitido pelo Ibama o Termo de Referência (TR) para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

A versão final do EIA/RIMA foi entregue ao Ibama pela Eletrobras em 27 de fevereiro de 2009. Somente em 25 de maio de 2009 o Ibama tornou público em sua página na web (www.ibama.gov.br/licenciamento) que recebeu o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), mas sem disponibilizar os arquivos.

Apenas no dia 27 de maio o Ibama disponibilizou, ainda, mesmo que, parcialmente, os arquivos para acesso público, numa nova página da web (http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento_ambiental/Belo%20Monte/).

Uma análise independente sobre o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental de Belo Monte, elaborada por um grupo reconhecido em nível nacional e internacional de 40 cientistas (MAGALHÃES; HERNANDEZ, 2009), demonstrou que os impactos de Belo Monte são muito maiores do que aqueles levantados pelo EIA e, em muitos aspectos, irreversíveis e não passíveis de serem compensados pelos programas e medidas condicionantes propostas.

Apesar de todas as críticas levantadas de forma sistemática pelos cientistas do Painel Independente, estas não foram consideradas pelo governo, tampouco as questões levantadas por ocasião das Audiências Públicas. O governo brasileiro se negou ao necessário debate, mantendo a sua decisão de prosseguir com o projeto.

A licença ambiental prévia (LP) foi concedida pelo Ibama em fevereiro de 2010, o que permitiu a licitação para a construção da obra, que teve lugar em abril de 2010.

É importante assinalar que a realização da licitação a partir da obtenção da LP contraria o Artigo 4º da Resolução CONAMA nº006, de 16 de setembro de 1987, que indica:

Na hipótese dos empreendimentos de aproveitamento hidroelétrico, respeitadas as peculiaridades de cada caso, a Licença Prévia (LP) deverá ser requerida no início do estudo de viabilidade da Usina; a Licença de Instalação (LI) deverá ser obtida antes da realização da Licitação para construção do empreendimento e a Licença de Operação (LO) deverá ser obtida antes do fechamento da barragem (CONAMA, 1987)

Ou seja, a obrigatoriedade da licença ambiental prévia, saudada pelo governo Lula em 2004 como um “avanço” para o encaminhamento dos projetos de usinas hidrelétricas no país, não segue a legislação ambiental.

A obtenção da Licença de Instalação (LI) como pré-condição para a realização da Licitação, permitiria ao empreendimento importantes benefícios, entre os quais a redução de riscos econômicos e sociais, pois o empreendedor vencedor do leilão teria a seu dispor um detalhamento dos investimentos com base no Projeto Básico de Engenharia, e não apenas no Estudo de Viabilidade, cujas quantificações físicas (obras civis e montagem eletromecânica) e financeiras são ainda meramente aproximativas. Além disso, com o Projeto Básico Ambiental, as questões sociais envolvendo, entre outras, o quantitativo das populações atingidas pela obra seria mais preciso e, portanto, menos passível de “surpresas” com a população atraída à região antes do início das obras.

De qualquer forma, o início das obras de Belo Monte se deu a partir de uma “Licença de Instalação parcial”, algo não prescrito na legislação ambiental brasileira, pois se restringia tão somente à instalação dos canteiros de obra. Esta licença “parcial” foi obtida pelo consórcio vencedor do leilão, Norte Energia S.A. (NESSA), em 26 de janeiro de 2011.

Em 13 de agosto de 2012, os membros da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, desembargadores Antonio Souza Prudente, João Batista Moreira e Selene Almeida, proferiram o acórdão determinando a paralisação imediata das obras de construção da usina de Belo Monte, e estipulando à NESA uma pena de multa diária de R\$ 500 mil, no caso de não cumprimento da decisão.

A decisão atendia ao pedido do Ministério Público Federal no Pará e anulava o Decreto Legislativo nº 788, de 2005, e todas as licenças concedidas

pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para o empreendimento.

Conforme o relator Antonio Souza Prudente, em voto acolhido por unanimidade pela 5ª Turma do TRF-1, referindo-se à natureza do Decreto Legislativo 788/2005, “Não podemos admitir um ato congressual no estado democrático de direito que seja um ato de ditadura, um ato autoritário, um ato que imponha às comunidades indígenas um regime de força”.⁶

A notificação da decisão só se deu em 23 de agosto, ou seja, depois de decorridos 10 dias da decisão. Vale lembrar que a notificação só ocorre com o recebimento pelo réu (NESA) do documento decisório que deve ser entregue por um oficial de justiça. Nada justifica esta longa demora para que a NESA tenha tomado o conhecimento oficial do acórdão, somente dez dias após a sentença proferida pelo TRF-1. Sua sede não é em Altamira ou no canteiro de obras da usina Belo Monte, o que poderia justificar o atraso, mas em Brasília-DF (Setor Comercial Norte quadra 4 bloco B, salas 904,1001 e 1004, Centro Empresarial Varig, Asa Norte, Brasília-DF).

A interrupção das obras, no dia 23 de agosto, foi acompanhada no dia seguinte, por manchetes nos principais jornais do país:

– “Belo Monte é suspensa e 14 mil operários param” (jornal OESP, 24/08/2012, p. B8)

– “Obra de Belo Monte para e pode atrasar” (jornal FSP, 24/08/2012, p.B7)

– “Obras da usina de Belo Monte estão paradas” (jornal O Globo, 24/08/2012)

Dessa forma, os principais jornais do país predisunham a opinião pública a considerar negativamente a ação do Ministério Público Federal do Pará e a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

No dia 24 de agosto, a AGU e o Ibama entraram com recurso no STF, que o acolheu como se tratando de reclamação constitucional, aparelhada com pedido de medida liminar, proposta pela União e pelo Ibama contra o ato do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (cf. RCL 14.404 MC/DF, p.1)⁷.

Observa-se que o recurso não envolveu diretamente a empresa NESA, que foi a parte a qual coube a recepção da notificação da decisão do acórdão.

⁶ Cf. em Notícias Jurídicas “MPF/PA: Acórdão do TRF1 é publicado e Norte Energia paralisa obras de Belo Monte”, de 23 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/100039923/mpf-pa-acordao-do-trf1-e-publicado-e-norte-energia-paralisa-obras-de-belo-monte>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

⁷ Texto da Medida Cautelar na Reclamação 14.404 Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4291650>>. Acesso em: 14 abr.2013.

O Ministro Presidente do STF, Carlos Ayres Britto, mediante despacho de 24 de agosto de 2012, abriu prazo de 24 horas para a manifestação do Procurador-Geral da República. Vale assinalar que o Procurador, em seu parecer, definiu-se pelo não conhecimento da reclamação, pelo indeferimento da liminar e pela improcedência do pedido (cf. RCL 14.404 MC/DF, p. 2).

Ainda nos dias que se seguiram à interrupção da obra de construção de Belo Monte, notícias davam conta de um alegado “Prejuízo diário com paralisação de Belo Monte é de R\$ 12 milhões, diz Norte Energia” (O GLOBO, 27/08/2012) ou ainda que “Segundo a Norte Energia, responsável pelas obras de construção da usina, a suspensão das obras interrompia os investimentos de R\$ 3 bilhões previstos no Projeto Básico Ambiental (PBA), o que implicaria no cancelamento de 117 programas” (Id. Ibid.).

Neste contexto, numa nova decisão de caráter monocrático, a exemplo do que assim fizera a ministra Ellen Gracie, em março de 2007, o ministro Ayres Britto apresentou num texto de 5 páginas a Medida Cautelar na reclamação 14.404-DF, que foi assinada em 27 de agosto de 2012.

Na Medida Cautelar, o ministro Ayres Britto tomou o cuidado de indicar, no início de sua decisão, que ela foi tomada “[...] Não sendo de se exigir, do julgador, uma aprofundada incursão no mérito do pedido ou na dissecação dos fatos que a este dão suporte” (cf. RCL 14.404 MC/DF, p. 3).

Vale também lembrar que neste período o STF estava concentrado na definição das penas para os envolvidos no processo do “mensalão”. Portanto, o exame mais acurado da reclamação, que deveria envolver todos os membros do STF, acabou por se restringir apenas à manifestação de seu presidente.

Ainda com referência à ausência de decisão sobre o mérito, assim se manifestou o ministro Ayres Britto:

Parece-me correto o acórdão reclamado ao afirmar que este Supremo Tribunal Federal ainda não declarou a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 788/2005, o que foi apenas sinalizado na decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie na SL 125. Isto porque, sabidamente, no instrumento processual da suspensão de liminar não se analisa o mérito da causa. Todavia, a decisão paradigmática (SL 125), em homenagem à ordem e economia públicas, autorizou a atuação do IBAMA e dos demais órgãos responsáveis pela continuidade do processo de licenciamento ambiental da obra da UHE Belo Monte, não obstante continuar existindo a pendência judicial. E tal decisão vigora até o trânsito em julgado “*da decisão de mérito na ação principal*”, de acordo com o § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/92 e o § 3º do art. 297 do RI/STF. Logo, ao conferir “*eficácia plena*” à “*decisão mandamental*” e determinar a intimação do Presidente do IBAMA “*para fins de imediato cumprimento*”, o acórdão reclamado violou, neste juízo provisório, a autoridade da decisão deste Supremo Tribunal Federal na SL 125”. (cf. RCL 14.404 MC/DF, p.4, grifo do autor).

Em outras palavras, o Ministro Ayres Britto desautorizou os três desembargadores da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região por violação da autoridade da decisão do STF, decisão esta que até hoje não discutiu o mérito em questão. E num ato autocrático, decidiu pelo deferimento da liminar que acabou por suspender os efeitos do acórdão proferido pelo TRF.

Tais efeitos só permaneceram durante 4 dias, para satisfação do Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM), empresa formada sob a liderança da empreiteira Andrade Gutierrez, com a participação de outras duas grandes empreiteiras – Camargo Correa e Norberto Odebrecht – e de outras oito empresas de construção, e contratada pela NESSA, em maio de 2011.

Seus engenheiros estavam exasperados com a perspectiva de um longo período de interrupção das obras, notadamente da ensecadeira para o desvio do leito do rio Xingu, que só poderia ser realizada no período da estiagem, que se estende até o mês de novembro, quando tem início o período chuvoso. Com o início das chuvas, o cronograma das obras e o orçamento ficariam fatalmente comprometidos.

Dessa forma, a alegação de que a interrupção da obra poderia gerar “grave lesão à economia pública”, fazendo novamente referência ao Art. 4º da Lei 8.437/92, foi o fundamento maior utilizado pelo ministro Ayres Britto para a sua decisão.

Conforme o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), cujo presidente, Dom Erwin Kräutler, é também Bispo da Prelazia do Xingu, o ministro Ayres Britto tinha recebido de Dom Erwin o pedido de manter a decisão do TRF-1, através de um contato telefônico no dia 26 de agosto.

No dia 27 de agosto, cerca de 60 lideranças indígenas cercaram o prédio da AGU, pedindo ao ministro Ayres Britto, que mantivesse a decisão do TRF-1 de suspender a licença de instalação da usina hidrelétrica Belo Monte, no Pará. Foram 11 etnias que participaram da ação: Xerente, Apinajé, Javaé, Krahô, Krahô-Kanela, Xavante, Kanela, Krikati, Tapuia, Ava-Canoeiro e Karajá de Marabá. Além dos povos indígenas, os movimentos Xingu Vivo Para Sempre e Ocupa também participaram do ato (cf. CIMI, 27/08/2012).

De nada adiantaram estas tentativas de sensibilização do ministro Ayres Britto. A decisão estava tomada, embora o mérito da causa, que exige a discussão pelo colegiado do STF, ainda permaneça em aberto, sem uma definição de data. A exemplo de tantos outros esforços e ações de resistência para parar a obra da usina de Belo Monte, a ACP nº 2006.39.03.000711-8 também se mostrou insuficiente.

3 DO RIO XINGU AO RIO TAPAJÓS: A DESCONSIDERAÇÃO AOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS PELO GOVERNO BRASILEIRO

Os direitos das populações tradicionais estabelecidos pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário, vêm sendo sistematicamente desconsiderados pelo governo brasileiro.

O Art. 6º da Convenção 169 da OIT estabelece que:

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.”

A edição da Portaria 303, da Advocacia Geral da União (AGU), de 16 de julho de 2012, que indica que as Terras Indígenas podem ser ocupadas por unidades, postos e demais intervenções militares, malhas viárias, empreendimentos hidrelétricos e minerais de cunho estratégico sem consulta aos povos e comunidades indígenas, constitui-se em mais um sério instrumento que extingue os direitos das populações indígenas na manutenção das suas condições de reprodução física e cultural.

Foi também nesta direção que a Medida Provisória nº 558 foi editada no dia 6 de janeiro de 2012, pela presidente Dilma Rousseff.

Para tornar possível a implantação de um conjunto de usinas hidrelétricas previstas pelo governo na bacia do rio Tapajós, essa MP alterou os limites de sete unidades de conservação da Amazônia e retirou delas a área que será alagada pelos reservatórios das usinas. Boa parte da redução dessas florestas protegidas por lei teve o propósito específico de desobstruir o caminho para o licenciamento ambiental das duas primeiras hidrelétricas previstas para a bacia do Tapajós: São Luiz do Tapajós (6.133 MW) e Jatobá (2.338 MW).

O termo empregado na MP foi o de “Desafetação de apenas 10.000 ha”, o que seria insignificante frente ao total de três milhões de hectares que constituem as UCs da região de influência dos empreendimentos: os Parques Nacionais da Amazônia, do Jamanxim, do Rio Novo e do Juruena; as Florestas Nacionais de Itaituba I e II, do Crepori e do Jamanxim.

Aqui também o Ministério Público Federal em Brasília impetrou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 4.717) contra a MP 558/2012. No pedido de medida cautelar, o procurador-geral da República, Roberto Gurgel, indicou que a redução de reservas ambientais só poderia ser feita após audiências públicas com a população, além de só poder ser efetivada por meio de lei, isto é, o tema deveria ser objeto de discussão ampla no Congresso.

A ministra do STF, Cármen Lúcia Antunes Rocha, foi designada relatora da ação. Apesar de a ministra ter cobrado, em seu despacho do dia 29 de fevereiro, que a Secretaria Judiciária providenciasse “as medidas processuais com urgência”, e determinando “a notificação da Presidente da República para, querendo, pronunciar-se no prazo de cinco dias”, não há até agora uma previsão sobre quando o julgamento poderá ocorrer no STF. Isso significa que poderá levar dias, meses ou até anos para a ADIN ser julgada.

De acordo com o MPF, até o processamento e julgamento da ação pelo STF, as garantias constitucionais para as áreas protegidas amazônicas estão seriamente ameaçadas. Conforme o procurador Felício Pontes Jr., do MPF do Pará:

Mexer nos limites de unidades de conservação em uma região sensível como a Amazônia já é complicado, mas fazê-lo sem estudos ou consulta pública, por meio de canetada, é autoritário e bota em risco as garantias constitucionais da proteção ambiental (IHU, 2012).

A despeito da indefinição jurídica quanto à constitucionalidade da MP 558/2012, a matéria foi levada ao exame na Câmara dos Deputados, que a aprovou em 15 de maio de 2012, tendo como relator o Dep. José Geraldo (PT/PA). Por sua vez, em 27 de maio de 2012, foi a vez do Senado Federal aprovar a MP, convertida em Projeto de Lei de Conversão (PLV) 12/2012, que posteriormente foi enviada para a sanção da Presidente e finalmente transformada na Lei nº12.678, de 26 de junho de 2012.

No seu parecer, a relatora da MP no Senado federal, Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), defendeu que a nova lei iria pôr fim à insegurança jurídica que persegue comunidades que vivem em áreas que posteriormente foram decretadas como unidades de conservação. A senadora destacou que

outro objetivo “não menos importante” era o de viabilizar o aproveitamento hidroelétrico, “de modo a assegurar uma matriz energética nacional limpa e garantir o desenvolvimento sustentável do país e o bem-estar da população”⁸.

Em 25 de setembro de 2012, o Ministério Público Federal entrou com uma Ação Civil Pública Ambiental de nº 0003883-98.2012.4.01.3902, solicitando liminar para que o processo de licenciamento ambiental do empreendimento hidrelétrico São Luis do Tapajós, em implantação nas bacias dos rios Tapajós e Jamanxim, fosse imediatamente interrompido.

Com efeito, tendo como referência a MP 558/2012, agora transformada em Lei, a empresa Eletrobras tratou de fazer avançar os estudos ambientais, com vistas à obtenção do licenciamento das usinas São Luiz do Tapajós e Jatobá.

Nessa nova ACP, o MPF solicitou a realização de “consulta prévia aos povos indígenas e demais povos tradicionais localizados na área de influência do UHE São Luiz do Tapajós. A consulta deve ser procedida pelos órgãos competentes para cada medida legislativa e administrativa sujeita a afetar as comunidades e seus territórios”.

A liminar foi concedida pelo Juiz Federal José Airton de Aguiar Portela, em 19 de novembro de 2012. Apesar da liminar, em 26 de março de 2013 a Advocacia-Geral da União (AGU) obteve na Justiça autorização para a continuidade dos estudos de fauna e flora no médio Tapajós, no estado do Pará.

Conforme noticiado no sítio da Secretaria Geral da Presidência da República (28/03/2013), “os advogados e procuradores da AGU demonstraram que o trabalho dos pesquisadores não contrariava a liminar obtida pelo Ministério Público Federal (MPF), que condiciona a concessão de licença ambiental à realização de audiências públicas com povos indígenas e comunidades locais, conforme legislação vigente no país”⁹.

Finalmente, em 22 de abril de 2013, o presidente do STJ, ministro Felix Fisher, determinou a suspensão dos efeitos da liminar concedida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, que paralisou o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós, no Pará, até o julgamento do mérito da ação. O pedido de suspensão da liminar tinha sido feito ao STJ pela União e pela Agência Nacional de Energia Elétrica.

8 Cf. “Senado aprova MP que libera usina na Amazônia”, 30 de maio de 2012. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2012/05/senado-aprova-mp-que-libera-usina-na-amaz%C3%B4nia/>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

9 Cf. “Advocacia-Geral da União garante cronograma de estudos ambientais na UHE São Luiz do Tapajós no Pará”, 28/03/2013. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/03/28-03-2013-advocacia-geral-da-uniao-garante-cronograma-de-estudos-ambientais-na-uhe-sao-luiz-do-tapajos-no-para>. Acesso em: 11 jun. 2013.

Segundo notícia veiculada em 22/04/2013 pela Coordenadoria de Rádio do STJ, sob o título “Estudos de viabilidade de Hidrelétrica no Pará e consultas às comunidades podem seguir concomitantemente”, o presidente do STJ alegou que “o projeto está em fase embrionária, sem que possa, enquanto se mantiver como projeto, gerar efeitos negativos nas comunidades”.

Entre as hipóteses para a concessão da suspensão de liminar está o risco de **grave dano à ordem pública**. Para o ministro Felix Fischer, a interrupção do planejamento estratégico do governo em relação às políticas de desenvolvimento do setor energético do país poderia comprometer a prestação de serviços públicos, **afetando o interesse público** ao impedir a expansão do setor e comprometer o crescimento econômico do país. O presidente do STJ destacou que já foram gastos mais de R\$ 10 milhões com o deslocamento de técnicos para a realização dos estudos, que só podem ser executados em período de cheia. A interrupção neste momento significaria desperdiçar recursos públicos e comprometer o planejamento energético brasileiro. Conforme alegado pelo governo, o atraso poderia levar a um custo adicional de R\$ 2,5 bilhões anuais, pela não substituição da fonte energética térmica pela hidráulica” (cf. STJ, 2013, grifo do autor).

Observa-se que, mais uma vez, o instituto da Suspensão de Segurança foi utilizado para tolher a ação do Ministério Público, de forma a transformar aquilo que naquele momento é apenas um “projeto”, em um posterior “fato consumado”, quando o empreendimento obtiver o licenciamento ambiental.

Ainda conforme do presidente do STJ, “não poderá o poder público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na Convenção 169 da OIT, em especial a realização de consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento”, chamando a atenção à presunção de boa-fé do governo na condução do processo.

O tom dos futuros desdobramentos no diálogo com as lideranças indígenas da etnia Munduruku, habitantes da bacia do rio Tapajós, que está sendo conduzido pela Secretaria Geral da Presidência da República, através do ministro Gilberto Carvalho, pode ser avaliado por sua afirmação de que “mesmo após consulta pública, os índios não terão poder de veto à construção das hidrelétricas”¹⁰.

Vale assinalar que os Munduruku ocuparam durante 17 dias o principal canteiro de obras da usina Belo Monte, exigindo que a desconsideração do governo com as populações indígenas do rio Xingu não fosse estendida às populações indígenas do rio Tapajós.

¹⁰ Cf. “Indígenas fazem protesto diante do Palácio do Planalto”, 06/06/2013. Disponível em: <<http://m.g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/indigenas-fazem-protesto-diante-do-palacio-do-planalto.html?hash=2>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

À GUIA DE CONCLUSÃO

O caminho jurídico, através das Ações Cíveis Públicas ou Ações de Improbidade ou, ainda, de Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas pelo Ministério Público Federal, têm demonstrado pouca eficácia para paralisar as obras hidrelétricas em projeto ou em construção na Amazônia.

Muito embora todas elas tenham sido muito bem elaboradas pelos procuradores da república envolvidos na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos das populações ribeirinhas e populações tradicionais da região onde se localizam os projetos ou onde se desenvolvem as obras, o mérito de cada uma delas, sua fundamentação apoiada nos fatos e na legislação vigente têm sido sistematicamente desconsiderados.

O instituto da Suspensão de Segurança está sendo utilizado, e será quantas vezes forem necessárias para fazer prevalecer o interesse do governo e das empresas envolvidas nos empreendimentos hidrelétricos previstos na Amazônia, em detrimento do direito das populações tradicionais atingidas e da preservação do meio ambiente num bioma caracterizado por sua fragilidade.

É o momento de se avançar num amplo debate envolvendo a sociedade brasileira e o Ministério Público, através da mobilização de todos seus procuradores e desembargadores, para que se alcance a supressão da legislação que se fundamenta no instituto da Suspensão de Segurança.

Preconiza-se neste artigo que a Lei nº 8.437/92, modificada pela Medida Provisória 2.180/35, de 2001, seja extinta do arcabouço jurídico nacional.

O caráter autoritário dessa Lei confere um extraordinário poder aos Juízes das diversas instâncias, que certamente irão resistir ante a possibilidade de lhes ser retirada a prerrogativa da decisão monocrática, muito embora alicerçada numa legalidade que esta lei hoje impõe, serve como um verdadeiro ato de submissão ao poder executivo e aos interesses do governo de empresas interessadas nas obras de infraestrutura.

Ao sabor da citada Lei, o interesse público primário, de observância à saúde, à educação, à segurança, ao bem-estar da população brasileira e ao meio ambiente, fica submetido ao interesse público secundário, explicitado por órgãos da União, Estados e Municípios, cujos executivos se apregoam autoritariamente como representantes do interesse geral do país.

Não se desconhece as dificuldades de tal empreitada, de se alcançar 2/3 dos votos no Congresso Nacional, necessários para extinguir uma Lei – ou de levar ao colegiado do Supremo Tribunal Federal a discussão da matéria e decisão pela supressão.

Entretanto, é necessário abrir esse debate, para benefício não apenas da preservação do meio ambiente e proteção das populações tradicionais na Amazônia, mas para assegurar os interesses de toda a população deste país.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F.C.M. **Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jan. 1992, p. 8.357.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Pará. **Ação Civil Pública Ambiental nº 2006.39.03.000711-8**, 2006 (Segunda ACP). Disponível em: <http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2013/arquivos/Tabela_de_acompanhamento_atualizada_19-03-13.pdf>. Acesso em: 14 set. 2012.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Pará. **Ação Civil Pública Ambiental nº 2006.39.03.000711-8** (Segunda ACP). Sentença considerando improcedente, do Juiz Herculano Nacif, 2007. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2013/arquivos/Tabela_de_acompanhamento_atualizada_19-03-13.pdf>. Acesso em: 14 set. 2012.

BUENO, C.S. **Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CIMI-Conselho Indigenista Missionário. **Ayres Britto**: mantenha a decisão do TRF-1 sobre Belo Monte! Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/index.php?system=news&action=read&id=6475>>. Acesso em: 14 set. 2012.

COLARES, S.M. **Suspensão de Segurança**. Artigo de 22/08/2005. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2230/Suspensao-de-Seguranca>>. Acesso em: 14 maio 2013.

CONAMA-Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 006**, de 16 de setembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0687.html>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

IHU-Instituto Humanita Unisinos. **Povos do Tapajós apelam ao STF e ao Congresso pela reprovação de MP que diminui unidades de conservação do Pará.** 16 maio de 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/509566-povos-do-tapajos-apelam-ao-stf-e-ao-congresso-pela-reprovacao-de-mp-que-diminui-unidades-de-conservacao-no-para>>. Acesso em: 14 set. 2012.

ISA-Instituto Socioambiental. **Belo Monte:** STF tem a possibilidade de recolocar o caso nos trilhos, 27 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/belo-monte-stf-tem-a-possibilidade-de-recolocar-o-caso-nos-trilhos>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

MME/EPE. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2021.** Brasília, DF, 2012.

MAGALHÃES, S.B.; HERNANDEZ, F M. (Orgs.). **Painel de Especialistas:** análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém: [s.n.], 2009.

SIPOT/ELB-Sistema de Informações do Potencial Hidrelétrico Brasileiro/Eletronbras. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.eletronbras.com.br/EM_Atuaao_SIPOT/sipot>. Acesso em: 14 set. 2012.

STF-Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar – SL 125.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/sl125>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

STJ-Supremo Tribunal de Justiça. **Estudos de viabilidade de Hidrelétrica no Pará e consultas às comunidades podem seguir concomitantemente.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=448&tmp.texto=109346&tmp.area_anterior=44&tmp.argumento_pesquisa=Tapaj%F3s>. Acesso em: 14 jun. 2013.

Texto submetido à Revista em 17.05.2013
Aceito para publicação em 29.09.2013