

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

**PROCESSO N°** : 968-19.2011.4.01.3900  
**CLASSE** : 7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
**AUTOR (ES)** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**RÉU (S)** : NORTE ENGENHARIA S/A E OUTROS  
**JUIZ FEDERAL** : RONALDO DESTERRO

---

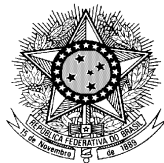
**DECISÃO**

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, com pedido de concessão de liminar, em desfavor de Norte Engenharia Sociedade Anônima (NESA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) buscando suspender a eficácia da Licença de Instalação (LI) n°. 770/2011 e da Autorização de Supressão de Vegetação n°. 501/2011 (ASV), ambas relativas à construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, vedado ainda o repasse de recursos financeiros em favor da empreendedora até final decisão ou enquanto não forem cumpridas as 40 condicionantes previstas na Licença Prévia n°. 342/2010 (LP).

Diz, em resumo, que a Licença Prévia n°. 342/2010 impõe à empreendedora o cumprimento de 40 condicionantes gerais e outras 26 referentes a direitos indígenas, as quais, em maioria, sequer tiveram a execução iniciada, acrescentando que, diante desse quadro, equipe da própria autarquia emitiu uma nota técnica e dois pareceres contrários à instalação do empreendimento, certo, porém, que seu presidente interino, mesmo à vista dessas manifestações, emitiu a Licença de Instalação n°. 770/2011.

Entre as condicionantes negligenciadas, deu destaque à construção ou reforma da infraestrutura de saúde, educação e saneamento básico dos municípios de Altamira e Vitória do Xingu - imprescindíveis a atender o crescimento da demanda causado pela migração de trabalhadores - e às referentes à questão indígena, traduzidas em medidas, programas e ações constantes do Parecer Técnico n°. 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI.

A propósito dos fundamentos jurídicos, disse da ausência de previsão normativa para a concessão de licença de instalação parcial e da impossibilidade de concessão da licença de instalação sem o cumprimento das condicionantes impostas na licença prévia, destacando, no que toca ao último caso, o previsto no artigo 27, I, da Instrução Normativa n°. 184/2008 do IBAMA.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

Instado a se manifestar, o IBAMA (folhas 933-60) alegou, em preliminar, a inépcia da inicial, à míngua de menção à causa de pedir a suspensão da eficácia da autorização para supressão da vegetação. No mérito, sustentou que inexistente ato normativo que obrigue a emissão de única licença para toda a fase de instalação do empreendimento, motivo pelo qual pode ela ser concedida por etapas, desde que em cada uma delas estejam satisfeitas as condicionantes correspondentes, previstas na licença prévia. Acrescentou que o licenciamento não é um procedimento estanque, já que a dinâmica ambiental não se submete à normatividade abstrata do Direito, do que decorre poder o órgão ambiental adequá-lo ao caso concreto, o fazendo com respaldo no artigo 31 do Decreto nº. 4.340/02 e nos artigos 12 da Resolução nº. 237/97 e 4º da Resolução nº. 01/86, ambas do CONAMA. Ainda sobre o licenciamento parcial, demonstra que assim foi concedido nos casos das usinas hidrelétricas de Simplício e de Jirau, certo de resto que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AR nº. 2008.00.01065602-4) decidiu ser legal a adoção desse procedimento.

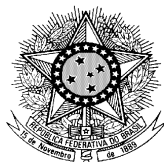
Por fim, alega que a NESA comprovou o cumprimento das condicionantes exigidas na licença prévia. Conforme expresso em sua resposta (folhas 943, 948 e 953), ampara seu argumento nos seguintes documentos:

- 1º) Parecer Técnico nº. 88/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folhas 1.012-32);
- 2º) Parecer Técnico nº. 95/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folhas 1.034-55);
- 3º) Nota Técnica nº. 51/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folhas 1.057-101);
- 4º) Nota Técnica nº. 08/2011/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folhas 1.103-29);
- 5º) Relatório do Processo de Licenciamento (RPL), de 21 de janeiro de 2011 (folhas 972-97); e
- 6º) Memorando nº. 30/2011/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folhas 1.131-35).

Às folhas 1.330-48-v., a União postulou intervenção no feito, acrescentando, em relação à manifestação do IBAMA, que a migração esperada pelo Ministério Público Federal não se confirmou.

De seu turno, a Norte Engenharia Sociedade Anônima (folhas 1.419-79) apresentou resposta, instruída com documentos (folhas 1.483-2.211), na qual sustenta a legalidade do procedimento de licenciamento e de supressão da vegetação e o cumprimento das condicionantes.

Por último, o BNDES (folhas 2.213-31), que se tem por parte passiva ilegítima, argumenta que, sendo a licença de instalação pressuposto da liberação dos recursos, bastaria a comunicação de eventual medida judicial de suspensão de sua eficácia



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

para obstaculizar a transferência bancária. No mérito, reprisa os argumentos dos demais requeridos.

É a matéria a ser examinada.

Admito a intervenção da União na qualidade de assistente, o fazendo com amparo no artigo 22, XII, *b*, da Constituição Federal e no artigo 50 do Código de Processo Civil.

Quanto à preliminar que acusa a ausência de causa de pedir, sem razão os requeridos, por isso que a suspensão da eficácia da licença de instalação implica, por evidente, a suspensão da eficácia da autorização para supressão da vegetação. Aliás, é do texto da própria autorização de supressão de vegetação que um de seus pressupostos vem a ser a expedição da licença de instalação (folhas 840-2, item 2.2). Nesse passo, a causa de pedir serve a ambos os pedidos, qual seja, a ilegalidade que teria permeado a expedição da licença de instalação.

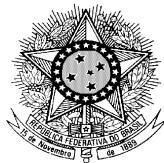
No que diz com a preliminar de ilegitimidade passiva, na atual fase do processo e à vista dos documentos que vieram aos autos não é possível atestar sequer se houve ou não houve transferência de recursos à empresa empreendedora, ou quando tal deveria dar-se, bem menos se, tendo havido, haja ocorrido violação da lei ou do contrato, hipótese esta que abriria espaço à responsabilidade solidária do BNDES pelos eventuais danos ambientais decorrentes do início das obras. Mantenho, portanto, o BNDES no pólo passivo da ação.

Passo ao mérito.

No que tange à existência de previsão normativa para expedição de licença de instalação parcial, tenho, à primeira vista, que de tanto cuidam os artigos 9º, 12 e 19 da Resolução nº. 237/97 e 4º da Resolução nº. 01/86, ambas do CONAMA, motivo pelo qual, nesse ponto, não enxergo verossimilhança nas alegações deduzidas pelo Ministério Público Federal.

Seja como for, o cumprimento das condicionantes previstas na licença prévia, ainda que apenas as correspondentes à etapa cuja instalação foi autorizada, como querem os requeridos, constitui pressuposto indispensável à expedição da licença de instalação. No entanto o cumprimento integral dessas condicionantes foi negligenciado pela NESAs, ou pelo menos de tanto não houve comprovação, conforme passo a demonstrar.

Destaque inicial a que a Licença Prévia nº. 342 (folhas 1.001-10), expedida em fevereiro de 2.010, listou 40 condicionantes a serem cumpridas pela empreendedora, não havendo em seu texto qualquer menção à possibilidade de postergar para além da licença de instalação a execução de qualquer delas, ainda que por meio de licenciamento parcial. Contudo, em julho de 2.010, a NESAs, em documento intitulado Estratégia para Licenciamento Ambiental (folhas 1.616-41), propôs a subdivisão da etapa de instalação



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

da obra em 3 fases, quais sejam, (i) implantação da infraestrutura de apoio para construção, (ii) implantação das obras principais e (iii) liberação das áreas para os reservatórios.

Tal documento foi analisado pelo IBAMA somente em outubro de 2.010, oito meses após a expedição da licença prévia que obrigara a NESA ao cumprimento das condicionantes, consoante se vê do Parecer nº. 88/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (fls.1.012-32), complementado pelo Parecer nº. 95/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folhas 1.034-55). Em ambas as manifestações, o pedido de expedição da licença de instalação parcial é acatado pelo IBAMA apenas implicitamente, e a partir de então como licença parcial o procedimento passa a ser tratado. Ocorre que o julgamento implícito não é cabível na espécie, que cuida de modificação de condicionantes de validade da licença ambiental. Com efeito, em casos que tais o artigo 19 da Resolução nº. 237/97 do CONAMA expressamente exige decisão motivada, assim:

Art.19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:  
(...).

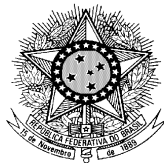
Vale dizer, por oportuno, que somente em 2.011, após provocação do Ministério Público Federal, é que o IBAMA veio a enfrentar a questão da legalidade da licença de instalação parcial.

Mas não foi apenas o licenciamento que foi modificado sem motivação, mas também a execução de condicionantes próprias dessa fase inicial de instalação foram, também sem motivação, alteradas ou simplesmente dispensadas.

Entre as tidas pelo IBAMA por exigíveis, a Licença Prévia nº. 347/2010 as arrola nos itens 2.9, 2.10 e 2.11, as quais têm o teor que se segue:

2.9. Incluir entre as ações antecipatórias previstas: i) início da construção e reforma dos equipamentos (educação e saúde), onde se tenha a clareza de que serão necessários, casos dos sítios construtivos e das sedes municipais de Altamira e Vitória do Xingu; ii) o início das obras de saneamento básico em Vitória do Xingu e Altamira; iii) implantação do sistema de saneamento básico em Belo Monte e Belo Monte do Pontal, antes de se iniciarem as obras de construção dos alojamentos.

2.10. Apresentar em até 30 dias após a definição do concessionário de geração a estratégia para garantir que toda a infraestrutura necessária que antecede as obras – ações antecipatórias – seja efetivamente implantada, sem o que não será concedida a licença de instalação.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

2.11. Apresentar relatório das ações antecipatórias realizadas, comprovando sua suficiência para o início da implantação do empreendimento.

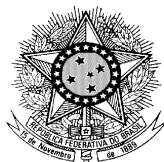
Relativamente ao cumprimento dessas condicionantes até a emissão do Parecer Técnico nº. 95/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 20 de outubro de 2.010 (folhas 1.034-55), rigorosamente nada havia sido executado, consoante registro lançado nesse mesmo documento.

À vista desse quadro, o IBAMA consignou no parecer que para o cumprimento do item iii) da condicionante 2.9, tida por medida antecipatória na Licença Prévia nº. 340/2010, bastaria que a NESA comprovasse o início das obras de saneamento básico concomitantemente ao início das obras de instalação. Adiante, a Nota Técnica nº. 08/2011/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 21 de janeiro de 2.011 (folhas 1.103-29), expedida cinco dias antes da expedição da Licença de Instalação nº. 770/2011, considerou que a condicionante estava em atendimento. Dessa mesma nota técnica consta o cronograma das obras de instalação, que se iniciam em fevereiro deste ano com a supressão da vegetação e findam em maio, com a conclusão dos alojamentos dos sítios Pimental e Belo Monte.

Conforme se vê, ainda esta vez o IBAMA atropelou a licença prévia e o artigo 19 da Resolução nº. 237/97. Isso porque a condicionante 2.9 prevê a “implantação do sistema de saneamento básico em Belo Monte e Belo Monte do Pontal antes de se iniciarem as obras de construção dos alojamentos”. Assim procedendo, o IBAMA, de ofício, sem qualquer motivação e, pois, com violação do estatuído no artigo 19 da Resolução nº. 237/97 do CONAMA, dispensou a NESA de implantar o sistema de saneamento básico de Belo Monte e Belo Monte do Pontal antes do início das obras de construção dos alojamentos, cujo cronograma prevê o desmatamento para fevereiro, terraplanagem para março e instalação dos alojamentos para abril (folha 1.105).

Um poço, esse o sistema de saneamento básico implantado pela NESA nas localidades Belo Monte e Belo Monte do Pontal, fotografado em 12 de janeiro do corrente ano, consoante se vê de folhas 1.160 e 1.161. Segundo o relatório de vistoria do IBAMA, de 18 de novembro de 2.010 (folhas 1.183-84), à míngua de qualquer estrutura de saneamento básico nas áreas de influência, incumbiria à NESA a construção, em cada uma delas, de um sistema de esgotamento sanitário e tratamento de efluentes, um outro de drenagem urbana e um aterro sanitário, além de adotar medidas relacionadas com a limpeza pública urbana. Mesmo em relação ao poço, diz o IBAMA no mesmo documento não bastar a mera captação da água, porquanto deverá ser promovida sua desinfecção antes do fornecimento à população, além da construção da rede de distribuição e do reservatório, tudo em quantidade suficiente à atender a população residente e também à população migrante.

Do início das obras de saneamento básico em Vitória do Xingu e Altamira, exigido como medida antecipatória no item ii) da condicionantes 2.9, não há qualquer notícia. Ao reverso, registro há de que o tal início das obras também foi dispensado pelo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

IBAMA, consoante se tem da Nota Técnica nº. 08/2011/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 21 de janeiro de 2011 (folhas 1.119-20). Com efeito, nesse documento o IBAMA tem por satisfatório o termo de acordo de cooperação firmado entre a NESA e o município de Vitória do Xingu. Sobre Altamira, não há uma só linha.

O referido Termo de Acordo para Cooperação Institucional, Técnica e Anuência (folhas 1.887-81), sobre traduzir o *início das obras*, encerra uma confissão, revelada pelo claro propósito de obter do município de Vitória do Xingu aquiescência em relação ao negligenciamento das medidas antecipatórias previstas na licença prévia. De fato, além de o termo reduzir um sistema de saneamento básico a um aterro sanitário e de não obrigar ninguém a coisa alguma, sob suas vestes insinua-se o propósito de não cumprir a condicionante de que ora se cuida. Eis o teor da cláusula:

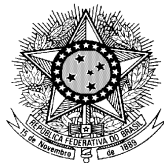
**VI – LICENÇA DE INSTALAÇÃO - AQUIESCÊNCIA**

Considerando o Município ANUENTE atendidas as necessidades a serem mitigadas pelas ações emergenciais, bem como a contento analisados e enfrentados os impactos elencados nas CONDICIONANTES estatuídas pelo IBAMA na Licença Prévia nº. 342/2010, AQUIESCE, de maneira irretroatável e irrevogável, com a concessão de LICENÇA DE INSTALAÇÃO do empreendimento UHE BELO MONTE, inclusive perante os órgãos ambientais.

Em vão, porém, a iniciativa, porquanto tal anuência nada vale perante o IBAMA, considerando que em se tratando do exercício do poder de polícia ambiental seu titular, no caso concreto, é a autarquia, a quem compete impor e exigir o cumprimento das condicionantes de instalação do empreendimento. Trata-se de obrigação decorrente de lei, indisponível e irrenunciável. Assim, o IBAMA não poderia modificar a condicionante prevista na licença prévia, instrumento de natureza preventiva, sem qualquer motivação. Nessa linha, registro que a própria Lei nº. 9.784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração, por meio de seu artigo 2º, XIII e VII, obriga a observância de critérios de *interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige e a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*.

Quanto ao item i) da condicionante 2.9, diz respeito ao início da construção e reforma dos equipamentos (educação e saúde) dos sítios construtivos e das sedes municipais de Altamira e Vitória do Xingu. É bem verdade que a NESA apresentou comprovação do início das obras em Belo Monte e Belo Monte do Pontal. Não o fez, porém, em relação às sedes dos municípios de Altamira e Vitória do Xingu, as quais mereceram distinção no texto da condicionante, motivo pelo qual a tenho por não cumprida.

No que respeita à condicionante 2.10, exige a apresentação, em até 30 dias após a definição do concessionário de geração, de estratégia para garantir que toda a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

infraestrutura que antecede as obras – ações antecipatórias – seja efetivamente implantada, sem o que não será concedida a licença de instalação.

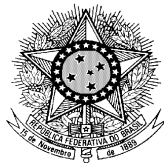
Prova não há de que a tal estratégia de garantia haja sido traçada, certo que desde o primeiro parecer até a derradeira nota técnica o IBAMA limita-se a repetir, palavra por palavra, que *para esta fase de licenciamento a estratégia para implantação das ações antecipatórias tem sido discutida em reuniões entre o empreendedor e o IBAMA*. Ora, onde está o documento no qual são traçadas essas estratégias? Onde estão os registros dessas reuniões, ocorridas, segundo o IBAMA, desde sempre? Qual o teor das discussões? Quais são as garantias de implantação das ações antecipatórias? Nada disso está nos autos.

Por igual, o IBAMA considera que a condicionante 2.11 está sendo atendida, por isso que *a adequação das ações antecipatórias realizadas é analisada ao longo desta Nota Técnica*. O texto é ininteligível à vista da exigência contida na condicionante, que reclama a apresentação de relatório das ações antecipatórias realizadas, *com comprovação de sua suficiência para o início da implantação do empreendimento*. Por tal motivo, a tenho por não cumprida.

Com relação à população migrante, que tem relação direta com as medidas referidas, em todos os seus pareceres e notas técnicas, bem como no EIA (volume 29), o IBAMA estima migração que varia de 3.000 a 15.000 pessoas, isso apenas nos primeiros oito meses de instalação do empreendimento. Não é, portanto, o Ministério Público Federal que faz tal previsão, como alegou a União em sua peça de intervenção, mas o próprio IBAMA. Aliás, lembra a autarquia, ao rejeitar a estimativa feita pela NESÁ (folhas 1.035-36), que no caso da hidrelétrica de Jirau, em Rondônia, verificou-se que no primeiro ano de instalação somente em Jaci-Paraná ocorreu atração da ordem de 11.000 pessoas, o que fez saltar a população de 4.000 para 15.000 pessoas. Nesse passo, salvo se raciocinarmos pelas exceções, é fora de dúvida que muita gente irá acorrer às áreas de influência, imprescindível, portanto, que nas localidades impactadas por essa multidão haja mínimas condições de saúde, segurança pública, educação e saneamento básico.

Observo, ainda, que não há nos autos comprovação da efetiva realização dos cursos de capacitação, medida antecipatória que tem por objetivo à absorção da mão de obra local e, por conseguinte, a redução da migração e a demanda por serviços públicos essenciais.

Tal medida antecipatória, aliás, haveria de ser implantada a partir da emissão da licença prévia, ocorrida em fevereiro de 2.010, consoante o IBAMA registra na Nota Técnica nº. 51/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folha 1.073). Assim não se passou, porém. Ademais, a Nota Técnica nº. 08/2011/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 21 de janeiro de 2.011 (folhas 1.119-20), em seu item 2.11 não garante que o curso de capacitação que, segundo a NESÁ, teria sido contratado junto ao SENAI haja sido realizado. Indo além, o próprio IBAMA acrescenta que mesmo que haja sido ministrado, *os meses subseqüentes não estão cobertos com cursos de capacitação*, certo ainda não haver sido *apresentado comparativo entre as necessidades para as obras e o perfil das*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

*vagas oferecidas nos cursos de capacitação, havendo, por fim, informação de que as instalações e carga horária oferecidas pelo SENAI, além da falta de laboratórios para aulas práticas, não seriam adequadas às necessidades do empreendimento.*

De tudo o que foi dito infiro que em lugar de o órgão ambiental conduzir o procedimento, acaba por ser a NESAs quem, à vista de seus interesses, suas necessidades e seu cronograma, tem imposto ao IBAMA o modo de condução do licenciamento da UHE Belo Monte. De fato, a autarquia, que deveria impor ao empreendedor a adaptação de suas necessidades à legislação de vigência, adota conduta contrária, consistente em buscar a adaptação da norma às necessidades da empreendedora, sem invocar fundamento razoável. A relação de preponderância do interesse público sobre o particular encontra-se, na espécie, invertida.

Se pretende a Administração dispensar o cumprimento de condicionantes de uma fase específica de implantação do projeto, mister que demonstre, de modo claro, a ausência de prejuízo ao meio ambiente e a todos que se encontram na iminência de serem afetados pela construção da usina.

Discordo do Ministério Público Federal apenas quanto aos indígenas, relativamente ao cumprimento da condicionante nº. 2.28 da Licença Prévia. Isso porque à folha 2.003 a FUNAI diz haver sido garantida a execução das condicionantes indígenas. Como a própria condicionante diz ser a FUNAI o órgão encarregado de atestar seu cumprimento, não há como presumir que as medidas não foram executadas senão diante da apresentação de prova robusta de tal ocorrência, observado que os atos administrativos são dotados da presunção de legitimidade.

Densa, portanto, a fumaça do bom direito.

No tocante ao *periculum in mora*, viu-se que as obras de instalação cujo início é iminente afetarão não apenas o meio ambiente, dada a supressão da vegetação, mas também populações inteiras, as quais poderão, por tempo indeterminado, restar privadas de serviços essenciais básicos.

No que diz com o risco inverso, invocado pela NESAs, a necessidade de suprir a crescente demanda por energia elétrica não é justificativa para deixar de observar primados básicos da ordem jurídica nacional, inclusive constitucionais, tais como a legalidade, a obrigatoriedade de motivação das decisões e a preponderância do interesse público. O projeto UHE Belo Monte já está aprovado pela Administração, que lhe reconheceu a viabilidade ambiental. Todavia, a execução desse projeto gigantesco deve, justamente por sua grandeza, submeter-se às exigências legais que foram impostas pelo próprio órgão licenciador, o qual, sem fundamentação plausível, houve por bem suspender.

Ante o exposto, defiro a liminar para suspender a eficácia da Licença de Instalação nº. 770/2011 e da Autorização de Supressão de Vegetação nº. 501/2011, bem como determinar ao BNDES que se abstenha de transferir recursos financeiros à NESAs,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

tudo até o advento da sentença ou até que, à vista da comprovação do cumprimento das condicionantes, esta decisão seja revogada.

Citar e intimar, com urgência.

Incluir a União no pólo passivo.

Belém, 25 de fevereiro de 2.011.

Ronaldo Desterro  
Juiz Federal