



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Sinop

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____
VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SINOP - MT**

URGENTE

No Brasil o processo de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos têm tido toda sua lógica subvertida. No lugar do órgão ambiental conduzir o procedimento, tal atividade é transferida ao empreendedor quem, à vista de seus interesses, suas necessidades e seu cronograma, tem imposto aos órgãos licenciadores o modo de condução daquele procedimento em detrimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo procurador da República signatário, no exercício de suas funções institucionais, outorgadas pelo art. 129, incisos II e III, da Constituição brasileira, pelos artigos 2º, 5º, incisos I, IV e V e 6º, inciso VII, alíneas “a” e “d”, todos da Lei Complementar n.º 75/93, na Lei n.º 7.347/85 e demais disposições aplicáveis à espécie, bem como nos elementos de prova reunidos no Inquérito Civil n.º 1.20.002.000213/2013-04, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO TUTELA ANTECIPADA
INAUDITA ALTERA PARS**

contra:

COMPANHIA ENERGÉTICA SINOP S.A. - CES, concessionária de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Sinop

uso de bem público para a exploração da UHE Belo Monte, CNPJ/MF 19.527.586/0001-75, com sede na SCN Quadra 06, Conjunto A Bloco “A” sala 402, Shopping ID. CEP.: 70.716-901, Brasília – DF;

ESTADO DE MATO GROSSO, pessoa jurídica de direito público interno, representado pela Procuradoria-Geral do Estado, situada na Rua Seis, s/n, Edifício Marechal Rondon, Centro Político Administrativo, Cuiabá – MT, CEP: 70.050-970; e

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES, empresa pública federal, CNPJ/MF n.º 33.657.248/0001-89, com sede na Av. da República do Chile, 100, Centro, Rio de Janeiro, CEP: 20.031-917.

pelos fatos e fundamentos expostos:

I.

Do Objeto

A presente ação tem por objeto a **declaração de nulidade** da Licença de Instalação n.º 6.3544/2014, de 17 de março de 2014 (DOC. 1), emitida pela SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE – SEMA para a instalação da Usina Hidrelétrica Sinop – UHE Sinop e da Licença de Instalação n.º 6.3167/2013 de 05 de dezembro de 2013 (DOC. 2), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



II.

Dos Fatos

O projeto de engenharia da UHE Sinop, prevista para ser implantada no rio Teles Pires, estado de Mato Grosso, terá potência instalada de 400 MW, com reservatório a ser formado com área de inundação de 337 km² em seu Nível de Água (N.A.) Máximo Normal, abrangendo terras de cinco municípios, a saber: **Cláudia; Ipiranga no Norte; Itaúba; Sinop e Sorriso**. Registre-se, que a CES é detentora da concessão para explorar o potencial de energia hidráulica gerada pelo empreendimento em tela, como decorrência do resultado do Leilão n.º 006/2013 – ANEEL, realizado em 29/08/13. Para a execução das obras civis da UHE Sinop a CES contratou a CONSTRUTORA TRIUNFO S/A e para a execução das ações socioambientais foi contratada a empresa NOVO NORTE ENERGIA E CONSULTORIA LTDA.

Referido empreendimento teve sua Licença Prévia n.º 301901/2012 (DOC. 3) concedida em 10/05/12 pela SEMA/MT, com base no Parecer Técnico n.º 61.987/CAIA/SUIMIS/2012 (DOC. 4), o qual estabelece, em seu *item 11*, **condicionantes** a serem atendidas na fase de licenciamento de instalação.

No dia 31 de janeiro de 2014, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da Portaria n.º 09/2014 (DOC. 5), instaurou o Inquérito Civil n.º 1.20.002.000213/2013-04¹ para apurar “*os impactos*”

¹ Necessário se faz esclarecer que a presente ação civil pública funda-se, em grande medida, nos elementos de prova colhidos no bojo do Inquérito Civil n.º 1.20.002.000213/2013-04, que ainda não



socioambientais dentro do Assentamento 12 de Outubro produzidos em razão da futura instalação da Usina Hidrelétrica de Sinop, bem como o atendimento do empreendedor das condicionantes estabelecidas na Licença Prévia n.º 30.190/201”.

No decorrer das investigações, o MPF recebeu notícias que a CES havia protocolado, já no início de janeiro de 2014, o pedido de liberação da Licença de Instalação, ocasião em que, através do Ofício n.º 003/2014/PRM-Sinop, requisitou do órgão licenciador, SEMA/MT, o Plano Básico Ambiental – PBA apresentado pelo empreendedor para fins de solicitação da LI. Atendida a requisição ministerial e analisada a cópia do PBA apresentado (DOC. 6), o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL pode verificar que grande parte das condicionantes da LP não teriam sido cumpridas quando da solicitação da liberação da LI, sendo que, no que interessa ao presente processo, ou seja, às condicionantes relativas aos assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA **nenhuma** restou cumprida.

Diante disso, a parte autora, MPF, expediu a Recomendação MPF/PRM/SINOP n.º 01/14 (DOC. 7), dirigida à SEMA, recomendando a **não liberação** da Licença de Instalação para o aproveitamento hidrelétrico da UHE Sinop enquanto não estivessem satisfeitas as condicionantes previstas no *item 11.2 c* do Parecer Técnico n.º 61.987, parte integrante da LP ou, caso já concedida, deveria proceder à sua **suspensão**, concedendo-se um prazo de 15 (quinze) dias para que a SEMA/MT se pronunciasse

se encontra finalizado.



acerca do acatamento da recomendação ministerial.

Como resposta, a SEMA/MT, por meio do Ofício n.º 0293/GAB-SEMA-MT/2014 (DOC. 8), apenas informou que “*o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Sinop – UHE Sinop, encontra-se em análise e até o presente momento a SEMA não emitiu a Licença de Instalação.*” Em outras palavras, o órgão licenciador não se pronunciou se iria ou não acatar os termos da recomendação.

Entretanto, sem qualquer comunicação prévia ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, considerando-se a existência da antes referida recomendação, a SEMA emitiu, **em 17/03/2014**, a Licença de Instalação n.º 63544/2014, alicerçada no Parecer Técnico n.º 81703/CAIA/SUMIS/2014 (DOC. 9), chegando também ao conhecimento do MPF que em **05/12/2013** já teria sido emitida uma Licença de Instalação do Canteiro de Obras (DOC. 2), em **flagrante e ilegal fracionamento do procedimento de licenciamento.**

Portanto, diante da evidente nulidade das licenças de instalação expedidas, o que acabam por macular o próprio processo de licenciamento ambiental, outra saída não resta à sociedade, nesse ato representada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, senão se valer do judiciário para anular as licenças expedidas ao arrepio da legislação de regência.



II.1.

Das Condicionantes

Ao conceder a Licença Prévia (DOC.3) para obra de tamanha envergadura, a SEMA/MT impôs **32 condicionantes**, sendo que a presente ação civil pública cinge-se a tratar apenas daquelas relacionadas diretamente aos assentamentos do INCRA² que se inserem na área de influência direta e indireta do empreendimento, já que o desrespeito às demais condicionantes deverão ser tratados na justiça estadual.

Portanto, a SEMA/MT fixou a seguinte condicionante relativa à **socioeconômica**:

*“Apresentar **cadastro socioeconômico** (Decreto n. 7.342, de 26 de outubro de 2010, institui o cadastro socioeconômico para a identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica) que tenha sido elaborado com a participação de cada ente do poder público (Município que esteja localizado em Área de Influência Direta e Indireta). Os cadastros socioeconômicos deverão contemplar todos atingidos, assim entendidos todos aqueles que tenham atingidos ou alterados, de forma direta, seus meios de vida em razão da implantação do empreendimento.” (p. 49 do DOC.4).*

Além da condicionante acima estipulada indistintamente em favor de todos os atingidos, a SEMA/MT também fixou as seguintes condicionantes específicas aos **assentamentos do INCRA** (p. 47 do DOC. 4):

1. *Apresentar projeto de reassentamento para os atingidos*

² A implantação da UHE Sinop afetará dois projetos de assentamentos do INCRA: o PA Wesley Manoel dos Santos e o PDS 12 de Outubro, conforme processo de licenciamento ambiental.



contendo: alternativas de ocupação e divisão de lotes, planta de casa de alvenaria com toda a infraestrutura (energia, saneamento básico, estradas e vias de acesso), educação, saúde, segurança, lazer e outros;

2. *Apresentar laudo técnico de aptidão agrícola da área a ser destinada ao reassentamento como forma de garantir a manutenção e sustentabilidade dos assentados, bem como demarcação dos lotes com APP e área de Reserva Legal;*
3. *Apresentar proposta de criação de agroindústria como forma de fomentar e fixar o homem no campo em parceria com o município e entidades de assistência técnica rural;*
4. *Apresentar documento do acordo firmado entre os assentados, INCRA e o apreendedor com relação às indenizações e ou compensações referentes aos lotes e benfeitorias a serem atingidas pela implantação do UHE SINOP.*

Entretanto, o empreendedor não cumpriu **nenhuma** delas.

II.2.

Da emissão da LI sem o cumprimento das condicionantes

Nesse ponto, é necessário ressaltar que a Licença Prévia (DOC. 3) emitida fixou a obrigação de atendimento completo das condicionantes relacionadas no Parecer Técnico n. 61987, como é possível verificar do próprio corpo da Licença Prévia n 301901/2012, que é claro ao remeter àquele parecer no “campo” *condições gerais de validade desta licença*, sendo certo que o *item 12* do multicitado Parecer Técnico n. 61987, o órgão ambiental licenciador é suficientemente claro ao dispor que a **“Licença de Instalação somente será emitida se forem atendidas as**



exigências contidas no item 11 do presente parecer, incluindo o detalhamento de todos os programas e o atendimento a totalidade das condicionantes dispostas no referido item.”(p. 49/50 do DOC. 4)

Acontece, que apesar das clarividentes exigências, condições indispensáveis à concessão da Licença de Instalação, o empreendedor, CES, **não cumpriu nenhuma das condicionantes acima expostas** e ainda assim lhe foi regularmente emitida a LI pela SEMA/MT, contrariando tanto o que o próprio órgão licenciador fixou como condição para emissão da LI como a recomendação expedida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

É possível aferir, sem qualquer dúvida, pela simples análise do Plano Básico Ambiental – PBA apresentado (DOC. 6) que aquelas condicionantes não foram cumpridas, sendo que, à título ilustrativo, o próprio empreendedor afirma, à fl. 511 daquele documento, que somente após o conhecimento “*em detalhes do real universo atualizado de pessoas e famílias atingidas, e discutindo-se com elas e com instituições que as representam os critérios para sua indenização, poder-se-á dar andamento ao atendimento pleno das condicionantes estabelecidas por ocasião da Licença Prévia, constantes do Parecer Técnico PT n. 61.987/CAIA/SUIMIS/2012, emitida pela SEMA/MT, todas elas revestidas de um cunho informativo e participativo.*”

Outra evidência de que as condicionantes não foram cumpridas, consiste no fato de que, após a recomendação expedida pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a SEMA/MT, já no bojo do processo de emissão da Licença de Instalação, expediu o Ofício n. 018/CAIA/SUIMIS/SEMA-MT/2014, **determinando a apresentação do cumprimento de todas as condicionantes relativas aos assentamentos do INCRA, bem como do cadastro socioeconômico** da população atingida (p. 29/31 do DOC. 9), sendo certo que o empreendedor não só não cumpriu, mas informou que só o faria posteriormente, podendo-se citar, à título de exemplo, que **a primeira versão do projeto de criação de agroindústria (uma das condicionantes) para cada um dos assentamentos seria apresentado somente no dia 30 de junho de 2015** (p.30 do DOC. 9).

Inobstante o flagrante desrespeito à legislação e ao próprio processo de licenciamento estabelecido, a SEMA/MT, ainda assim, entendeu por bem emitir a LI. Veja-se que o órgão licenciador nem mesmo fundamentou ou explicitou as razões que o levaram a dispensar a CES do cumprimento das condicionantes fixadas como condição para a emissão da LI.

Estabelecidos os fatos, passa-se ao direito aplicável à espécie.

III.

Do Direito



III.1.

Da competência da Justiça Federal

A competência da justiça federal para processar e julgar o presente feito se dá, sobretudo, por duas razões. A primeira é o interesse direto de autarquia federal (INCRA) na regular observância do processo de licenciamento ambiental no tocante aos assentamentos³ por ela criados em geridos que serão atingidos direta e indiretamente pelo empreendimento, conforme amplamente demonstrado pela LP, LI e pelo PBA.

Além disso, figurando o BNDES, empresa pública federal, no polo passivo da presente relação jurídica processual, firma-se, também por esse motivo, a competência da justiça federal para processar e julgar a presente ação, nos termos do disposto no art. 109, I, da Constituição brasileira, já que a causa versa sobre interesse jurídico tanto de autarquia federal como de empresa pública federal. De se gizar, ainda, que o **Superior Tribunal de Justiça** já firmou entendimento no sentido de que a mera “*presença do Ministério Público federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência 'ratione personae') consoante o art. 109, inciso I, da CF/88 (CC 112.137/SP, Rel. MIN. PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Segunda Seção, DJe 01.02.2010)*”

³ A implantação da UHE Sinop afetará dois projetos de assentamentos do INCRA: o PA Wesley Manoel dos Santos e o PDS 12 de Outubro, conforme processo de licenciamento ambiental.



III.2.

Da nulidade da LI por descumprimento da confecção do Cadastro Socioeconômico. Do Cadastro Socioeconômico como instrumento concretização dos princípios da publicidade e transparência e como instrumento eliminador das incertezas e a identificação dos atingidos

O Direito brasileiro determina que a população atingida por obras públicas deve ter prévio acesso a informações claras e precisas sobre quem será atingido, quando isso ocorrerá, quanto receberá de indenização, quais os critérios para essa indenização, quando ocorrerá a indenização e para onde serão removidos.

Não por outra razão, a SEMA/MT **fixou como condicionante da Licença Prévia** (DOCs. 3 e 4) a apresentação do cadastro socioeconômico para a identificação, qualificação e registro público da população atingida por pelo empreendimento elaborado com a participação de cada ente do poder público (Município que esteja localizado em Área de Influência Direta e Indireta), devendo contemplar todos atingidos, direta e indiretamente (p. 49 do DOC.4).

A Constituição brasileira (art. 37) estabelece expressamente que os atos do Poder Público, compreendendo também aqueles emanados por entes privados que exercem atividade em nome daquele, como os concessionários e permissionários de serviços públicos, que é o caso em tela, estão jungidos ao princípio da publicidade, como decorrência direta do princípio republicano.



Visando a dar concretude aos princípios citados, o Decreto n. 7.342/2010 **instituiu o cadastro socioeconômico** para a identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica. Assim, esse instrumento consiste em verdadeira **atividade de diagnóstico** e, como tal, deve ser concebido, como decorrência da própria lógica, antes mesmo de se autorizar a **instalação** do empreendimento já que é a partir dele que o órgão licenciador poderá aferir a adequação do Plano Básico Ambiental – PBA, que, por sua vez, constitui documento técnico que contém a orientação e a especificação das ações mitigatórias dos programas ambientais propostos no EIA/RIMA.

Aliás, sendo atividade de diagnóstico por natureza, o Cadastro Socioeconômico deve preceder qualquer atividade executiva, por esta razão **é ilícita a concessão de licença prévia com condicionantes que postergam estudos de diagnóstico ambiental, devendo-se buscar a declaração de sua nulidade (ACÓRDÃO Nº 1869/2006 - PLENÁRIO -TCU).**

Ora, não há como avaliar se ações mitigatórias especificadas e propostas no PBA, sobretudo no que concerne ao meio socioeconômico, sem que se fixe e delimite exatamente aquilo e aqueles que serão atingidos. Não por outra razão que o *Manual de Procedimentos e Rotinas Administrativas do Cadastro Socioeconômico da População Atingida por Empreendimentos de Geração de Energia Hidrelétrica*⁴ editado pelo

⁴ Com o objetivo de situar, informar e orientar os empreendedores e os agentes públicos responsáveis quanto às novas regras e procedimentos relativos à execução do Cadastro, o Ministério de Minas e Energia, em parceria com o



Ministério de Minas e Energia expressamente dispõe que a “*etapa de licença prévia do empreendimento é a fase do processo de licenciamento na qual o Cadastro Socioeconômico deverá ser realizado pelo responsável pelo empreendimento.*”⁵

A partir da narrativa acima descrita, embasada em farta prova documental, não se pode chegar a outra conclusão que não a de que essa incerteza sobre os atingidos ocasiona grave violação aos direitos humanos na região do rio Teles Pires. Isso porque não há nenhuma identificação dos atingidos, quando essas pessoas serão atingidas, quanto receberão pelo que plantaram, construíram e pela terra nua que ocuparam, e pra onde irão quando efetivamente iniciar o alagamento da região.

III.3.

Da nulidade da LI por descumprimento das Condicionantes Específicas

Como já antes mencionado, as condicionantes estabelecidas especificamente em relação aos assentamentos do INCRA foram:

1. *Apresentar projeto de reassentamento para os atingidos contendo: alternativas de ocupação e divisão de lotes, planta de casa de alvenaria com toda a infraestrutura (energia, saneamento básico, estradas e vias de acesso),*

Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) , elaborou o citado *Manual de Procedimentos e Rotinas Administrativas do Cadastro Socioeconômico da População Atingida por Empreendimentos de Geração de Energia Hidrelétrica*. Trata-se se de um conjunto de orientações e esclarecimentos técnicos visando planejamento, gerenciamento e execução o das atividades relativas ao cadastramento. Disponível em: < <http://www.abce.org.br/downloads/Manual-CSE2-revisado-final.pdf>> Acesso em 29.03.2014.

5 Disponível em: < <http://www.abce.org.br/downloads/Manual-CSE2-revisado-final.pdf>> p. 65. Acesso em 29.03.2014



educação, saúde, segurança, lazer e outros;

2. *Apresentar laudo técnico de aptidão agrícola da área a ser destinada ao reassentamento como forma de garantir a manutenção e sustentabilidade dos assentados, bem como demarcação dos lotes com APP e área de Reserva Legal;*
3. *Apresentar proposta de criação de agroindústria como forma de fomentar e fixar o homem no campo em parceria com o município e entidades de assistência técnica rural;*
4. *Apresentar documento do acordo firmado entre os assentados, INCRA e o apreendedor com relação às indenizações e ou compensações referentes aos lotes e benfeitorias a serem atingidas pela implantação do UHE SINOP.*

Não se pode olvidar que conforme *item 12* do Parecer Técnico n. 61987 a “*licença de instalação somente será emitida se forem atendidas as exigências contidas no item 11 do presente parecer, incluindo o detalhamento de todos os programas e o atendimento da **totalidade** das condicionantes dispostas no referido item.*”

A nulidade da LI emitida resta ainda mais evidenciada quando analisada à luz da legislação de regência. O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, constituindo procedimento voltado à compatibilização do desenvolvimento de atividades econômicas necessárias ao homem com a sustentabilidade do meio ambiente (CF, art. 225).

Foi nesse contexto que a Lei nº 6.938/81 instituiu a *Política Nacional do Meio Ambiente* e elencou entre seus instrumentos o



licenciamento de atividades potencialmente poluidoras (art. 3º). A mesma Lei estabeleceu que dependerão de prévio licenciamento ambiental “*a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*” (art. 10).

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), ao regulamentar o dispositivo acima, instituiu a Resolução 237/97, classificando as licenças ambientais em Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação (art. 8º). A primeira é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade para aprovar sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos a serem observados e condicionantes a serem atendidas nas próximas fases de sua implementação. A segunda autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, **da qual constituem motivo determinante**.

A propósito, a prática combatida na presente ação foi cabalmente rechaçada pelo Poder Judiciário no contexto da emissão de Licença de Instalação da **UHE de Belo Monte**, tendo sido deferida a medida liminar em ação civil pública ajuizada pelo MPF, onde se discutia situação jurídica idêntica à dos presentes autos, suspendendo-se a licença



de instalação concedida sem o cumprimento das condicionantes da LP, sendo certo que tal decisão foi confirmada pelo Tribunal Regional da Primeira Região. À título ilustrativo, cabe transcrever trecho da decisão interlocutória do juízo federal, apesar da sua extensão:

“(...) 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 postegar 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 1.616-1 4), propôs a subdivisão da etapa de instalação da obra em três fases, quais seja (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 NESAs ao cumprimento das condicionantes, consoante se vê do Parecer n. 88/2010/COHID/CGENEJDILIC/IBAMA (fls. 1.012-32), complementado pelo Parecer n. 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 (...).

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 n. 347/2010 as arrola nos itens 2.9, 2.10 e 2.11 (...)

Relativamente ao cumprimento dessas condicionantes, até a emissão do Parecer Técnico n. 95/2010/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 20 de outubro de 2010 (folhas 1.034-55), rigorosamente nada havia sido executado, consoante registro lançado nesse mesmo documento.

À vista desse quando, o IBAMA consignou no parecer que para cumprimento do item iii) da condicionante 2.9, tida por medida antecipatória na Licença Prévia n. 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 n. 08/2011/COHID/CGENE/DDILIC/IBAMA, de 21 de janeiro de 2.011 (folhas 1.103-29), expedida cinco dias antes da expedição da Licença de Instalação n. 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 n. 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 n. 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)

(...)

Do início das obras de saneamento básico em Vitória do Xingu e Altamira, exigido como medida antecipatória no item ii) da condicionante 2.9, não há qualquer notícia. Ao reverso, registro



que há de que o tal início das obras também foi dispensado pelo IBAMA, consoante se tem da Nota Técnica n. 08/2011/COHID/CGENE/DDILIC/IBAMA, de 21 de janeiro de 2.011 (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 Alta mira, 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 (...).

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 (...).

Quanto ao item i) da condicionante 29, 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. E 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 pela 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 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 do 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.

(...)

Observo, ainda, que não há nos autos comprovação da efetiva realização dos cursos de capacitação, medida antecipatória que tem por objetivo a 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 2010, consoante o IBAMA registra na Nota Técnica n.º 51/2010 /COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (folha 1073). Assim não se passou, porém. Ademais, a Nota Técnica n.º 08/2011/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, de 21 de janeiro de 2011 (folhas 1119-20), 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, cento ainda não haver sido apresentado comparativo entre as necessidades para as obras e o perfil das vagas oferecidas nos cursos de capacitação, havendo, por fim, informação de que as instalações e carga horária oferecidas pelo SENA 1, além da falta de laboratórios para aulas práticas, não seriam oferecidas às necessidades do empreendimento.

De tudo o que foi dito, infiro que em lugar do órgão ambiental conduzir o procedimento, acaba por ser a NESÁ 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 regência, 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.

(...)

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 NESSA, 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 suspendê-las.(...)***” (Processo n. 968-19.2011.4.01.3900, Juiz Federal RONALDO DESTERRO, fls. 2238/2246.)

O que ocorreu em BELO MONTE é exatamente o que aqui está acontecendo. A emissão da licença prévia da UHE Sinop não chancelou ou sinalizou qualquer hipótese de alteração das condicionantes apostas ou mesmo com a possibilidade de postergação de seu cumprimento, muito ao contrário, afirmou cabalmente que a LI só poderia ser emitida caso cumpridas todas as condicionantes. Ocorre que sem fundamentação plausível, ou melhor, **sem nenhuma fundamentação**, a SEMA/MT



dispensou o cumprimento das condicionantes relacionadas na LP, bastando a leitura do Parecer Técnico n. 8.1703/CAIA/SUIMIS/2014 (DOC.9) para se verificar a falta de fundamentação do ato, o que revela que a LI só foi emitida em razão de pressões do empreendedor, visando única e exclusivamente interesses econômicos em detrimento do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Alias, o parecer citado expressamente reconhece que o *“levantamento atual das propriedades rurais se constitui peça importante para subsidiar os programas do meio biótico (...)”* (p.33 do DOC. 9) e **ainda sim dispensou o seu cumprimento**. Ainda que se pudesse cogitar com a dispensa do cumprimento das condicionantes da LP, emitindo-se a LI, tal ato deveria suficientemente motivado, nos termos do art. 19 da Resolução 237 do CONAMA, que dispõe que *“o órgão ambiental competente, **mediante decisão motivada**, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.”*

Assim, para emitir a LI em descompasso com as exigências estabelecidas na LP, a SEMA/MT deveria ter demonstrado a sua inadequação conforme a norma acima transcrita, entretanto, a adequação é inconteste, já que não houve qualquer alteração das condicionantes, apenas se permitiu sua concretização em fase imprópria, ou seja, no processo de



instalação.

Deve-se repisar que em não sendo cumpridas as condicionantes da Licença Prévia a autorização para a instalação do empreendimento é de tal modo ilegal que o artigo 19 da Resolução 237 do CONAMA arrola como causa de suspensão ou cancelamento da licença concedida a violação ou inadequação de quaisquer condicionantes. Por essa mesma razão é que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região anulou a Licença de Instalação concedida para o empreendimento UHE BELO MONTE, conforme revela a transcrição da seguinte ementa do acórdão respectivo:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. UHE BELO MONTE. DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES ESTIPULADAS NA LICENÇA PRÉVIA Nº 342/2010. EMISSÃO DE LICENÇA PARCIAL DE INSTALAÇÃO Nº 770/2011, POSTERIORMENTE, SUCEDIDA PELA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 795/2011. AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO Nº 501/2011. NULIDADE. SUBSISTÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. AGRESSÃO AOS PRINCÍPIOS DE ORDEM PÚBLICA DA IMPESSOALIDADE, DA MORALIDADE AMBIENTAL (CF, ART. 37, CAPUT), DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO, DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CF, ARTS. 170, INCISOS I E VI, E 225 CAPUT). LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.



I - Versando a controvérsia em torno da nulidade da Licença Parcial de Instalação nº 770/2011, em virtude do não cumprimento integral das condicionantes estipuladas na respectiva Licença Prévia (LP nº 342/2010), a superveniente emissão de nova Licença de Instalação (LI nº 795/2011), sem suprir-se a omissão antes verificada, não tem o condão de caracterizar a perda de objeto da demanda, eis que persiste o suporte fático em que se sustenta a lide ambiental, em referência, não havendo espaço processual, nestes autos, para caracterização de suposta litispendência.

*II - Constando, na inicial, pedido expresso, no sentido de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES se abstenha de proceder ao repasse de recursos destinados ao financiamento do empreendimento hidrelétrico questionado nos autos, enquanto não cumpridas todas as condicionantes estabelecidas na respectiva Licença Prévia, como no caso, afigura-se manifesta, na espécie, a sua legitimidade passiva **ad causam**, na medida em que o julgado haverá de produzir efeitos, também, na sua esfera de interesses econômico e jurídico. Preliminar rejeitada.*

*III - Na ótica vigilante da Suprema Corte, “a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...) O **princípio do desenvolvimento sustentável**, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não*



*comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, com abrangência dos direitos fundamentais à dignidade e cultura dos povos indígenas, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a **Carta Ambiental da França** (02.03.2005), estabelecendo que “o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável.*

IV - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada). No caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância desses princípios, por se tratar de tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção da posse e do uso de terras



indígenas, com suas crenças e tradições culturais, aos quais o Texto Constitucional confere especial proteção (CF, art. 231, §§ 1º a 7º), na linha determinante de que os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses das populações e comunidades indígenas, bem como habilitá-las a participar da promoção do desenvolvimento sustentável (Princípio 22 da ECO-92, reafirmado na Rio + 20).

V - Nesse contexto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com base no Parecer técnico 21/2009 da FUNAI, outorgou a Medida Cautelar 382/10, revisada em 29 de julho de 2011, determinando ao Estado brasileiro que adote urgentes providências para “1) proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntário da bacia do Xingu, e da integridade cultural das mencionadas comunidades, que incluam ações efetivas de implementação e execução das medidas jurídico-formais já existentes, assim como o desenho e implementação de medidas específicas de mitigação dos efeitos que terá a construção da represa Belo Monte sobre o território e a vida destas comunidades em isolamento; 2) adote medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte, que incluam (a) a finalização e implementação aceleradas do Programa Integrado de Saúde Indígena para a região da UHE Belo Monte, e (b) o desenho e implementação efetivos dos planos e programas especificamente requeridos pela FUNAI no Parecer Técnico 21/09, recém enunciados; e 3) garanta a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu que estão pendentes, e adote medidas efetivas para a proteção dos mencionados territórios ancestrais ante a apropriação ilegítima e ocupação por não-indígenas, e frente a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais”.

VI - Há de se destacar, na espécie, a inteligência revelada pelo colendo Tribunal de Contas da União, na Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, com a determinação de que, “ao



conceder a licença de instalação, o órgão gestor de meio ambiente terá verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia”, dentre outros requisitos, firme no entendimento de que o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento (Acórdão 1.869/2006-Plenário-TCU, item 2.2.2).

*VII - Na hipótese dos autos, afigura-se flagrante a nulidade da Licença Parcial de Instalação nº 770/2011 — sucedida pela Licença de Instalação nº 795/2011 — e da Autorização de Supressão de Vegetação nº 501/2011, relativas ao empreendimento hidrelétrico UHE Belo Monte, no Estado do Pará, eis que emitidas sem o integral cumprimento das condicionantes estipuladas na Licença Prévia nº 342/2010, a caracterizar o requisito do *fumus boni juris*, que, aliado à presença do *periculum in mora*, aqui revelado pela notícia de que os impactos decorrentes da execução das obras em referência já se refletem negativa e irreversivelmente nas comunidades atingidas, seja pela tensão social daí decorrente, no aumento do fluxo migratório e na diminuição da qualidade dos recursos naturais de que necessitam para a sua própria subsistência, impõe-se a concessão da tutela cautelar inibitória reclamada pelo Ministério Público Federal, nos termos dos arts. 273, § 7º, e 461, § 3º, do CPC e dos arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, notadamente por se afinar com a tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, incisos IV, V, e VII, e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto-aplicável e de eficácia imediata de imposição ao poder público e à coletividade do dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações (CF, arts. 5º, § 1º, e 225, caput), tudo em harmonia com os princípios da precaução e da prevenção, a caracterizar, na espécie, o procedimento impugnado, uma manifesta agressão ao texto constitucional em vigor.*



VIII - Apelação provida. Sentença anulada. Aplicação do art. 515, § 3º, do CPC, para julgar-se, de logo, procedente a demanda, para declarar a nulidade da Licença Parcial de Instalação 770/2011, bem assim das demais que lhe sucederam, especialmente, a Licença de Instalação n.º. 795/2011, e, também, a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) 501/2011, emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para o UHE BELO MONTE, devendo a referida autarquia se abster de emitir licenças outras, enquanto não integralmente cumpridas, pela promovida NORTE ENERGIA S/A, as condicionantes previstas na Licença Prévia 342/2010, abstendo-se, também, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido), enquanto não supridas as aludidas omissões, sob pena de multa pecuniária, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento deste julgado, a contar da data de sua intimação, nos termos do art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC, sem prejuízo das sanções criminais, cabíveis na espécie (CPC, art. 14, inciso V e respectivo parágrafo único).” (Apelação Cível 9681920114013900, Rel. Des. Fed. SOUZA PRUDENTE, Quinta Turma, j. 16. 12.2013).

Em razão da relevância, merece destaque trecho do voto do relator do acórdão acima ementado, Des. Federal SOUZA PRUDENTE, no que tange às considerações do Tribunal de Contas da União sobre o tema, *verbis*:

“Em face ao exposto, há de se destacar, na espécie, a inteligência revelada pelo colendo Tribunal de Contas da União, na Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, com a seguinte determinação:

‘Durante o processo de obtenção da licença prévia, são analisados diversos fatores que definirão a viabilidade ou não do



empreendimento que se pleiteia. É nessa fase que:

- são levantados os impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento;
- são avaliadas a magnitude e a abrangência de tais impactos;
- são formuladas medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos;
- são ouvidos os órgãos ambientais das esferas competentes;
- são ouvidos órgãos e entidades setoriais, em cuja área de atuação se situa o empreendimento;
- são discutidos com a comunidade, caso haja audiência pública, os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias; e
- é tomada a decisão a respeito da viabilidade ambiental do empreendimento, levando-se em conta sua localização e seus prováveis impactos, em confronto com as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.

(...)

Após a obtenção da licença prévia, inicia-se então o detalhamento do projeto de construção do empreendimento, incluindo nesse as medidas de controle ambiental determinadas. Antes do início das obras, deverá ser solicitada a licença de instalação junto ao órgão ambiental, que verificará se o projeto é compatível com o meio ambiente afetado. Essa licença dá validade à estratégia proposta para o trato das questões ambientais durante a fase de construção.

Ao conceder a licença de instalação, o órgão gestor de meio ambiente terá:

- autorizado o empreendedor a iniciar as obras;
- concordado com as especificações constantes dos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação;
- **verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia;**
- estabelecido medidas de controle ambiental, com vistas a garantir que a fase de implantação do empreendimento obedecerá aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos em lei ou regulamentos;
- fixado as condicionantes da licença de instalação (medidas mitigadoras e/ou compensatórias) - grifei.

(...) *O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento de que o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases*



posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento (Acórdão 1.869/2006- Plenário -TCU, item 2.2.2).

O que se pretende, portanto, é impedir que as pendências existentes em relação ao licenciamento ambiental em referência sejam indeterminadamente transferidas, desde a sua fase inicial, para as fases subseqüentes, sendo que, encontrando-se o empreendimento já em fase de licença de instalação, ainda não foram implementadas todas as medidas que deveriam ser adotadas antes mesmo da edição da Licença Prévia, que foi emitida mediante a estipulação de condicionantes, as quais, mesmo não sendo cumpridas, foram transferidas para a Licença de Instalação, a demonstrar que, a seguir essa reprovável prática, certamente deverão ser transferidas para a fase seguinte (Licença de Operação), **sem qualquer perspectiva de que um dia serão efetivamente implementadas.**

A propósito, a tese ora apresentada ganha coro na doutrina. Veja-se o magistério de PAULO DE BESSA ANTUNES, a saber:

*“O requerimento da Licença de Instalação **deverá vir acompanhado da comprovação do atendimento das condicionantes da Licença Prévia,** do Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais, e outras informações, quando couber. A Licença de Instalação somente será expedida após a comprovação, quando couber, da Declaração de Utilidade Pública do empreendimento.” (d.n)*

A razão para isso é evidente. A protelação de medidas necessárias para as próximas fases do processo de licenciamento macula todo o procedimento e aumenta o risco da ocorrência de impactos



socioambientais não estudados, com graves consequências lesivas ao meio ambiente. O não cumprimento das condicionantes acarreta o cancelamento da licença, como visto acima. PAULO AFFONSO LEME MACHADO, ao tratar do tema, assim pontificou “*A Resolução 237/97-CONAMA arrolou os fundamentos da suspensão ou do cancelamento da licença expedida: violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente (art. 19)⁶.*”

III.4.

Da nulidade da Licença de Instalação Parcial (LI de Canteiro de Obras da UHE Sinop n.º 63.167/2013)

Por fim, no que se refere à *Licença para Instalação de Canteiro de Obra* cabe referir que, de acordo com o caput do art. 37 da Constituição Federal, a administração pública – e o agente público – estão jungidos ao princípio da legalidade, segundo o qual só é permitido emitir determinado ato administrativo desde que haja previsão legal. Nesse passo, deve-se consignar que não há na Lei 6.938/81 ou mesmo na Resolução CONAMA 237/97 previsão para emissão da *Licença de Instalação para canteiros*. Trata-se de instituto estranho ao ordenamento jurídico brasileiro que viola de forma direta a Constituição Federal.

⁶ Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. 17ª Edição. Ed. Malheiros. pg.284.



Rapidamente é possível citar os principais problemas decorrentes dessa prática ilegal: *i)* o licenciamento passa a seguir o de implantação da obra e não das diretivas ambientais; *ii)* *dificultam a fiscalização dos programas ambientais*; *iii)* permitem o adiamento *ad infinitum* de obrigações previstas no EIA/RIMA e na LP; *iv)* trabalham com o forte argumento do fato consumado, pois como impedir uma obra de operar se já está em vias de conclusão?; *v)* EIA/RIMA parcelado não permite a avaliação do impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Aliás, tal **fracionamento do licenciamento**, *in casu*, constitui verdadeiro contrassenso e denota desrespeito ao princípio da precaução, uma vez que emite-se licença para instalação do canteiro de obra cuja própria obra não foi licenciada e, portanto, autorizada. Não se tem certeza ainda da possibilidade jurídica de sua implementação. Assim, imagine-se a hipótese de um empreendimento que tem concedida em antecipação, como no presente caso, a licença para a instalação do canteiro de obras, feita toda a devastação ambiental, o órgão licenciador não concede a licença de instalação do próprio empreendimento. Nesse caso, um dano ambiental que poderia ser totalmente evitável, não o foi em razão da prática ilegal do fracionamento do processo de licenciamento, que deve ser global.

Sobre o tema importante citar que nem mesmo a doutrina técnico-ambiental comunga com essa prática. ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR afirmar que “*em muitos casos, conforme apontamos, as condicionantes não cumpridas são protraídas para*



momento posterior, reiteradas na próximas licenças, sem prejuízo do normal prosseguimento do trâmite do licenciamento. O que soa novo no caso de Belo Monte é justamente a tentativa de conferir-se de legalidade que se procurou conferir a esse [licença de instalação parcial], oficializando-se a já tão condenável prática por meio da criação de uma Licença estranha ao ordenamento jurídico. Evidentemente, essa licença há de ser combatida como eivada de vícios e irregularidades atinentes ao não cumprimento de condicionantes.”⁷

Calha salientar, por fim, que na “*Reunião Temática de Articulação Latino-Americana dos Ministérios Públicos Ambientais sobre Hidrelétricas - Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas*” da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, ocorrido entre os dias 02 e 03 de Agosto de 2011, em São Paulo/SP, por ocasião do XI Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, restou aprovada a seguinte Súmula:

“3. É inadmissível o fracionamento das licenças ambientais que dividam o empreendimento em partes. Um empreendimento, especialmente uma Usina Hidrelétrica, exige avaliação global e a antecipação de licenças para instalação parcial de qualquer atividade tende a torná-lo irreversível, prejudicando as avaliações quanto à viabilidade ambiental do projeto, em flagrante desrespeito aos princípios da precaução e da prevenção.”

Assim, em homenagem ao próprio princípio da precaução, o

⁷ SALVADOR, Aline Valéria Archangelo. *Manual Prático de Licenciamento Ambiental*, Ano 2013. Trabalho Final (Mestrado): IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas.



Poder Judiciário não pode admitir o licenciamento particionado de um empreendimento.

Diante disso, resta evidente e incontroverso que a SEMA/MT concedeu à CES a Licença de Instalação Inicial, fracionada ou para o canteiro de obras do UHE Sinop antes de serem atendidas as condicionantes da Licença Prévia e as ações antecipatórias, que até o presente momento encontram-se negligenciadas, o que impõe a **imediata suspensão da licença** ora impugnada e, ao final, a declaração de sua nulidade.

IV.

Da Antecipação da Tutela Jurisdicional

O artigo 12 da Lei 7.347/85 dispõe que o juiz poderá conceder mandado liminar, desde que constatadas a presença de dois pressupostos: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*. O primeiro consiste na plausibilidade do direito material invocado pelo autor que busca a tutela jurisdicional, sendo o segundo a demonstração de um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte.

O primeiro pressuposto encontra-se demonstrado pelas argumentações jurídicas e pelos documentos trazidos à colação. Estes, inquestionavelmente, demonstram a juridicidade da tese levantada, já que **nenhuma das condicionantes** foram cumpridas, impedindo a emissão da Licença de Instalação, bem como não existe o instituto jurídico da *Licença*



de Instalação Fracionada.

Por seu turno, o *periculum in mora* é evidente, já que as consequências da instalação dos canteiros, que já vêm sendo permitida desde o final de 2013 e agora a própria instalação do empreendimento sem que as condicionantes estejam cumpridas se tornam irreversíveis, já que em discussão dano ao meio ambiente. O que se tem, em outras palavras, é a instalação de um empreendimento sem que o órgão ambiental possa avaliar o atendimento das medidas mitigatórias e/ou compensatórias ao meio ambiente, já que as condicionantes da Licença Prévia são estabelecidas justamente para viabilizar essa análise.

Diante disso, o princípio da legalidade e o princípio da precaução recomendam a paralisação imediata de qualquer obra ou ato tendente à sua aprovação. Daí advém a necessidade de respeito ao princípio da precaução, conforme já reconhecido pela jurisprudência:

“Em se tratando de meio ambiente, pondo-se em confronto uma relativa irreversibilidade com o princípio da precaução, esse princípio deve prevalecer.” (TRF - 2ª Região - 6ª Turma - Agravo nº 107.739/RJ (2002.02.01.048298-6) - rel. Juiz Poul Erik Dyrland - j. 03/12/2003 - DJU de 08/04/2004, pág. 28).

IV.1.

Da suspensão de financiamento do empreendimento pelo BNDES como medida cautelar

O BNDES, grande financiador de empreendimentos desse



porte, estará direcionando recursos públicos para uma obra que pode ser paralisada a qualquer momento, face à existência potencial de diversas ações civis públicas, uma vez que a presente ação apenas discute o descumprimento de condicionantes que afetam diretamente interesse de autarquia federal, sendo que o descumprimento das demais condicionantes serão objeto de ações específicas a serem ajuizadas perante a justiça comum estadual. Nessa hipótese, teríamos um empreendedor privado de posse de recursos públicos, sem poder utilizá-los. Razoável, então, em defesa do patrimônio público, que o BNDES seja judicialmente proibido de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido) enquanto os processos estejam tramitando, ou, pelo menos, enquanto as condicionantes não sejam cumpridas.

Ademais, não se pode admitir o financiamento público de empreendimentos privados que violam flagrantemente a legislação ambiental, comprometendo o meio ambiente sadio e equilibrado, direito difuso por excelência.

A esse respeito, deve-se consignar que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em precedente cujo acórdão já foi objeto de transcrição nessa peça exordial, deu provimento à Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF contra a Licença de Instalação da UHE BELO MONTE enquanto não cumpridas as condicionantes da Licença Prévia, deferindo pedido análogo ao ora formulado. Eis a transcrição no que importa:



*“(…)VIII - **Apelação provida. Sentença anulada. Aplicação do art. 515, § 3º, do CPC, para julgar-se, de logo, procedente a demanda, para declarar a nulidade da Licença Parcial de Instalação 770/2011, bem assim das demais que lhe sucederam, especialmente, a Licença de Instalação n.º. 795/2011, e, também, a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) 501/2011, emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para o UHE BELO MONTE, devendo a referida autarquia se abster de emitir licenças outras, enquanto não integralmente cumpridas, pela promovida NORTE ENERGIA S/A, as condicionantes previstas na Licença Prévia 342/2010, abstendo-se, também, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido), enquanto não supridas as aludidas omissões, sob pena de multa pecuniária, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento deste julgado, a contar da data de sua intimação, nos termos do art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC, sem prejuízo das sanções criminais, cabíveis na espécie (CPC, art. 14, inciso V e respectivo parágrafo único).**”*
(Apelação Cível 9681920114013900, Rel. Des. Fed. SOUZA PRUDENTE, Quinta Turma, j. 16. 12.2013).

Portanto, presentes os requisitos para a concessão da medida liminar.

V. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Diante do exposto, o MPF requer seja concedida medida liminar, em caráter de urgência, *inaudita altera pars*, para:

1. suspender imediatamente a eficácia da Licença de Instalação 63544/2014 e por consequência, da Licença de Instalação de



Canteiro de Obras, LI n.º 63167/2013, emitidas pela SEMA para a UHE sino, até o efetivo julgamento do mérito da presente ação ou, subsidiariamente, enquanto as condicionantes apontadas como desrespeitadas na presente ACP e previstas na Licença Prévia 301901/2012 não sejam integralmente cumpridas, impondo-se multa diária para o caso de descumprimento;

2. determinar que seja imposta ao réu BNDES a obrigação de não fazer, consistente em deixar de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido) enquanto a tramitar a presente ação civil pública contra o empreendimento UHE Sinop, ou, subsidiariamente, pelo menos, enquanto as condicionantes apontadas como desrespeitadas na presente ACP e previstas na Licença Prévia 301901/2012 não sejam integralmente cumpridas, cominando-se multa diária para o caso de descumprimento.

Requer-se, em seguida, a citação dos réus para que, querendo, apresentem resposta à presente demanda sob pena de revelia, requerendo, ao final, a procedência dos pedidos formulados para:

1. declarar a nulidade da Licença de Instalação 63544/2014 e, por consequência, da Licença de Instalação de Canteiro de Obras, LI n.º 63167/2013, emitidas pela SEMA/MT para o UHE Sinop;

2. determinar que seja imposta à COMPANHIA



ENERGÉTICA SINOP S.A. - CES a obrigação de fazer, consistente no cumprimento de todas as condicionantes previstas na Licença Prévia 301901/2012 antes de requerer novamente a Licença de Instalação do UHE Sinop, sob pena de multa diária a ser prudentemente fixada por esse juízo;

3. determinar que seja imposta a SEMA/MT a obrigação de não fazer, abstendo-se de emitir uma nova Licença de Instalação para o UHE Sinop enquanto as condicionantes previstas na Licença Prévia 301901/2012 não forem integralmente cumpridas pela COMPANHIA ENERGÉTICA SINOP S.A. - CES, sob pena de multa diária;

4. determinar que seja imposta ao réu BNDES a obrigação de não fazer, consistente em deixar de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido) enquanto tramitar a presente ação civil pública contra o empreendimento UHE Sinop, ou, subsidiariamente, pelo menos, enquanto as condicionantes apontadas como desrespeitadas na presente ACP e previstas na Licença Prévia 301901/2012 não sejam integralmente cumpridas, sob pena de multa diária.

O autor provará o alegado pelos meios de prova em direito admitidos. À causa atribui-se o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para efeitos meramente fiscais.

Sinop, 31 de março de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Sinop

LUCAS HORTA DE ALMEIDA
Procurador da República