



Número: **1027692-52.2025.4.01.3900**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **9ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJPA**

Última distribuição : **12/06/2025**

Valor da causa: **R\$ 220.590.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Dano Ambiental, Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo, Concessão / Permissão / Autorização, Zona Costeira, Leilão, Mudanças Climáticas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (AUTOR)				
UNIÃO FEDERAL (REU)				
AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP (REU)				
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2205459718	01/09/2025 07:17	Decisão	Decisão	Interno



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará
9ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJPA

PROCESSO: 1027692-52.2025.4.01.3900
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)
POLO ATIVO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF
POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

DECISÃO

Cuida-se de Ação Civil Pública (ACP) ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), objetivando a suspensão do leilão da 5ª Oferta Permanente de Concessão, prevista para ocorrer em 17-6-2025, ou, de forma subsidiária, a exclusão dos blocos da Bacia do Foz do Amazonas (em número de 47), até que os estudos e as consultas sejam realizadas e, em caráter definitivo, a declaração de nulidade do leilão e dos contratos de concessão eventualmente celebrados, caso efetivados sem o cumprimento das medidas a serem adotadas.

Sustenta que a Agência Nacional de Petróleo e a União promoveram a oferta de blocos na Bacia da Foz do Amazonas sem a prévia e adequada realização do estudo do impacto climático, sem avaliação ambiental da área sedimentar (AAAS), sem os estudos de componentes indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais. Cita o Acórdão do TCE-PA nº 58.861/2019 e a Sentença da CIDH no caso Sarayaku *versus* Equador como precedentes que exigem a consulta nas primeiras etapas.

Decisão 2192968735: determinando a intimação dos requeridos para se manifestarem sobre o pedido liminar, bem como a inclusão do IBAMA no polo passivo da demanda.

Por petição 2194204588, o laboratório do Observatório do Clima, requer a sua admissão na demanda, como *amicus curiae*.

Manifestação do IBAMA (2200484187): argumenta sua ilegitimidade passiva e a falta de interesse processual do MPF, reiterando que a exigência de estudos ambientais e consulta prévia não lhe compete na fase licitatória.

Manifestação da União (2200509962): suscita, como preliminar, a incompetência da Seção Judiciária do Pará e a existência de continência com a Ação Civil Pública nº 1054900-56.2025.4.01.3400 (Distrito Federal), requerendo a reunião dos feitos na 1ª Vara Federal Cível do DF.

No mérito, alega o *periculum in mora* reverso e abuso do direito de demandar, dizendo que a ação foi ajuizada de forma "prematura" e com "urgência criada/fabricada" (3 dias úteis antes do leilão), com o intuito de induzir o juízo a erro. Assim como a paralisação do certame causaria "incalculáveis prejuízos" à



União e à sociedade, incluindo perda de arrecadação (R\$ 1,4 bilhão em bônus de assinatura para o 5º ciclo), desestímulo a investimentos, comprometimento da credibilidade e impacto na geração de empregos. Aduz que a licitação, por si só, não acarreta impacto ambiental direto ou imediato; a etapa de licenciamento é que precede as atividades práticas.

Manifestação da Agência Nacional de Petróleo (2201844194): afirma que o 5º Ciclo da OPC está em conformidade com a Lei 9.478/1997 e a Resolução CNPE N. 17/2017, que regulamentam a oferta contínua de blocos exploratórios, e que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2592/2024-TCU-Plenário, ratificou a realização do 5º Ciclo da OPC, atestando a "tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados".

Argumenta que as áreas foram previamente analisadas pelos órgão competentes, quanto à viabilidade ambiental, e sua oferta foi sustentada por Manifestação Conjunta MME/MMA, que atua como um "mecanismo preliminar de triagem" para garantir a "compatibilidade técnica e ambiental das áreas em fase inicial". Discorre sobre a inviabilidade técnica da estimativa de emissões GEE na fase de oferta e do momento adequado para o licenciamento e consulta prévia.

Breve relatório, decido.

o IBAMA requer sejam reconhecidas a falta de interesse processual do autor e a ilegitimidade passiva do IBAMA.

Quanto ao interesse processual de agir, o Ibama argumenta que o "MPF propôs esta ação civil pública antes mesmo de iniciado o licenciamento ambiental, buscando o pronunciamento do Poder Judiciário sem nenhuma necessidade, sem que estivesse caracterizado o interesse de agir.

Afasto a preliminar de ausência desta condição da ação por restar evidente tratar-se de questão meritória relacionada à necessidade ou não, ainda na fase de licitação, outorga e contratação, e Avaliação Ambiental de Área Sedimentar -AAAS, de estudo de impacto climático e componentes indígenas, quilombola e comunidades tradicionais.

Quanto à alegação de ilegitimidade passiva para a causa, também não diviso ausente esta condição da ação.

Embora argumente que sua participação está restrita ao estabelecimento de critérios e fiscalização do processo de licenciamento, teve importante e indispensável participação na avaliação dos critérios da licitação. É como se extrai da manifestação da União quando informa que "em atenção ao disposto no art. 4.º da Resolução CNPE n.º 17/2017, com redação dada pela Resolução CNPE n.º 03/2020, e com amparo nos arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial MME/MMA n.º 198/2012, a ANP **submeteu ao IBAMA** e ao ICMBio os dados da licitação para avaliação acerca das questões ambientais envolvidas."(grifo nosso).

A União, em sua manifestação, alega que, em razão do ajuizamento de "ação civil pública nº. [1054900-56.2025.4.01.3400](https://pje1g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25090107173604500000049613872), em trâmite perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, previamente proposta a esta ação gerou-se prevenção para apreciação dos feitos (a primeira proposta em 27/05/2025 e a segunda em 12/06/2025).

A prevenção, segunda alega a União, ocorreu por continência, por ser um pedido mais mais amplo, ou, em razão da pouca clareza da redação, é possível que a alegação de prevenção possa fundar-se em conexão por serem comuns os pedidos ou causa de pedir. De toda sorte, analiso ambas as hipóteses conjuntamente.



Embora possa, por hipótese, aceitar-se a que haveria identidade das partes por serem ambos legitimados para ação civil pública na defesa de interesses coletivos, os pedidos assim como a causa de pedir não são comuns.

Sem razão a União, aqui designadamente.

A União argumenta que "a presente ação civil pública objetiva suspender/anular **o leilão e os respectivos contratos de concessão eventualmente firmados, caso realizados sem a elaboração dos estudos requeridos na tutela provisória e sem a observância da Consulta Prévia, Livre e Informada, relativos à 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC)**, ao passo que ação proposta pelo Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura pleiteara a suspensão/anulação do leilão em razão da ausência de estudos climáticos, sobretudo a falta de estimativas de emissões de gases de efeito estufa (GEE) de Escopo 1, 2 e 3, relacionadas aos blocos ofertados no âmbito da 5ª Rodada de Oferta Permanente da ANP.

Identifica, portanto três causas de pedir na ação ora em exame.

Conforme a própria União aponta "a causa de pedir desta ação civil pública consiste: a) na ausência de estudos climáticos; b) na ausência de consulta prévia, livre e informada às populações indígenas e comunidades tradicionais, nos termos da Convenção nº. 169 da OIT; c) necessidade de realização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) ao planejamento da abertura de nova fronteira exploratória na Bacia da Foz do Amazonas.

"Quanto à ação do Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura pleiteara a suspensão/anulação do leilão em razão da apenas ausência de estudos climáticos. Percebe-se, desse modo, que há coincidência apenas de uma causa de pedir.

Quanto a coincidência dos pedidos, aduz a União que "a suspensão do Leilão referente à 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC) também foi pleiteado nos autos da ação civil pública n. [1054900-56.2025.4.01.3400](#), em trâmite perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

O MPF também pediu a suspensão do leilão. Contudo, aditou a petição inicial e modificou o pedido. Confira-se, pois: "*requer a imediata proibição da realização dos atos administrativos de adjudicação e homologação do resultado final da licitação, previstos para ocorrerem até 01/09/2025.*"

Assim posto, portanto, não há conexão que justifique a reunião das ações por prevenção, e, se houvesse que cogitar-se de continência, os pedidos apresentados pelo MPF são mais abrangentes e ACP proposta na Seção do DF deveria ser remetida a este juízo.

Com efeito, a preliminar fica afastada.

No mais, o Ministério Público Federal requer e argumenta pela concessão de tutela provisória *inaudita altera pars*.

Embora não diga expressamente qual medida pretende seja concedida, ou seja, se tutela provisória cautelar ou antecipada, ao argumentar pela concessão da medida, menciona "antecipação dos efeitos da tutela" e, desse modo, passo à verificação dos seus requisitos.

Ao exame das condições previstas no art. 300, *caput*, e de seu §3º, quais sejam, elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo e quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.



Em um primeiro momento o autor requereu “a suspensão imediata da realização do leilão da 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC), que está previsto para ser realizado em 17/06/2025, ou subsidiariamente, a retirada dos 47 (quarenta e sete) Blocos situados na Bacia Sedimentar da “Foz do Amazonas”, até que sejam realizadas as seguintes medidas:” Tal pedido, registre-se, por necessário, foi protocolado em 12/06/2025, constatando-se que ocorreu após o término dos atos prévios e a apenas 05 (cinco) dias da sessão pública de apresentação de ofertas.

Em decisão proferida no dia 26 de junho de 2025, esclareci que “os sistemas judiciais desta Justiça Federal permaneceram inoperantes em razão de incidente de segurança cibernética detectado no dia 17/06/2025, inclusive com a publicação de portaria determinando a suspensão dos prazos processuais (Portaria Presi n.º 361/2025). Contudo, a referida instabilidade nos sistemas já vinha se apresentando desde o início da semana e permaneceram ainda algum tempo depois dessa data, sendo esta a razão do processo permanecer “pendente de apreciação”, conforme mencionado pelo MPF.”

Na mesma decisão, atento à Recomendação nº 129/2022, do CNJ, que orienta a necessidade de cautela por parte do Poder Judiciário na análise de pedidos de urgência que envolvam projetos estratégicos de infraestrutura, especialmente, combatendo o abuso do direito de demandar e ouvindo os órgãos da Administração Pública responsáveis por projetos dessa natureza, determinei a oitiva prévia dos réus.

Em vista da realização do leilão que o autor pretendia obter a suspensão o MPF aditou seu pedido:

“Apesar da realização da Sessão Pública em 17 de junho de 2025, esta configura apenas a etapa inicial do processo licitatório, de maneira que demais providências podem ser tomadas pelo juízo durante o seu curso, especialmente em etapas anteriores à homologação e à adjudicação dos objetos arrematados, etapas que ainda não ocorreram e estão previstas para ocorrerem até o dia 01/09/2025. Requer “ a) a imediata proibição da realização dos atos administrativos de adjudicação e homologação do resultado final da licitação, previstos para ocorrerem até 01/09/2025, sem que haja: (b) a imediata proibição quanto ao início de qualquer processo de licenciamento ambiental perante o órgão licenciador (IBAMA) para os 19 (dezenove) blocos arrematados na Bacia da Foz do Amazonas, até o julgamento definitivo da presente demanda; (c) a imediata proibição de inclusão de blocos situados na Bacia Sedimentar da “Foz do Amazonas” em novos leilões de Oferta Permanente de Concessão (OPC), até o julgamento definitivo da presente demanda.”

Analiso, primeiro, o requisito negativo para a concessão da tutela provisória de urgência, conforme previsto no Art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil, qual seja, o perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

O pedido de tutela provisória materializa-se na concessão das seguintes medidas:

“a) a imediata proibição da realização dos atos administrativos de adjudicação e homologação do resultado final da licitação, previstos para ocorrerem até 01/09/2025, sem que haja: (b) a imediata proibição quanto ao início de qualquer processo de licenciamento ambiental perante o órgão licenciador (IBAMA) para os 19 (dezenove) blocos arrematados na Bacia da Foz do Amazonas, até o julgamento definitivo da presente demanda; (c) a imediata proibição de inclusão de blocos situados na Bacia Sedimentar da “Foz do Amazonas” em novos leilões de Oferta Permanente de Concessão (OPC), até o julgamento definitivo da presente demanda.”

Sem maior desforço analítico, à simples leitura dos pedidos e sob o crivo apenas de uma “lógica do razoável” percebe-se que se trata de medidas perfeitamente reversíveis. Nesse sentido, Luís Recaséns-



Siches bem anotou que *“o direito é segurança; mas segurança no quê? Segurança naquilo que é considerado justo e que a sociedade de uma época importa-se fundamentalmente em garanti-lo por considerar ineludível a seus fins. (...) O que o Direito deve proporcionar é precisamente a segurança do Justo. (...)”* Assim, em vista de que todas as proibições podem ser revertidas, tenho presente o mencionado requisito negativo.

Quanto aos elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano, o MPF alega:

“a) a necessidade de realização de estudo de impacto climático; (b) a necessidade de realização de CPLI, na forma da Convenção n. 169, da OIT e defende que o momento propício para tanto seria a fase de planejamento; (c) a necessidade de realizar AAAS, a partir da aplicação do princípio da precaução; (d) a necessidade de realização de estudos de componentes indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais na fase de planejamento de expansão da fronteira exploratória.”

Aqui, devem ser examinados conjuntamente os dois argumentos ambientais lançados pelo MPF no que diz respeito à necessidade de realização de estudo de impacto climático e à necessidade de realizar AAAS, a partir da aplicação do princípio da precaução.

Colhe-se dos elementos juntados pelas partes que a licitação levada a efeito, com 34 blocos arrematados, poderá redundar em investimentos de R\$ 1.456.963.000,00 (um trilhão, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, novecentos e sessenta e três mil reais).

Uma projeção de investimento dessa monta traz para o centro a preocupação com os prováveis impactos ambientais. Daí, legítima a preocupação do Ministério Público Federal.

Todavia, essa sindicância acerca dos riscos e cumprimento do regramento que vincula tal processo precisa ser feita a tempo e modo.

Primeiro, sob pena se ter uma mera estimativa, falha e sem lastro na realidade, um estudo de impacto climático somente poderá ser exigido após delimitado e determinado o objeto do contrato de exploração, e durante o processo de licenciamento ambiental. Nesta fase, conforme normativos do CONAMA, obrigatoriamente, será apresentado um plano gerenciamento de riscos identificados, que consolida e relaciona medidas preventivas e mitigadoras à sua possibilidade de tolerância ou recusa, conforme Análise de Risco Ambiental (ARA), cabendo lembrar que tal estudo será custeado e realizado pelo empreendedor, e não pelo Poder Público ofertante.

Conforme informa a ANP, no caso do 5º Ciclo da OPC, ora debatido, dos 172 blocos ofertados, apenas 34 foram arrematados, e que em tais blocos ainda serão realizadas, pelo possível contratante, análises de viabilidade técnica e econômica. Somente após isso, as empresas decidirão se lhes interessa ou não a empreitada.

Assim, com inteira razão a ANP, secundada pela União e Ibama, quando registra que *“não é possível estimar, a priori, quais as atividades serão propostas, aprovadas e desenvolvidas pelo operador em cada área licitada.”* E que *“as estimativas de emissões de um projeto requerem, no mínimo, o conhecimento das atividades que serão executadas, incluindo premissas operacionais, projeções de consumo de insumos energéticos, definição dos fatores de emissão aplicáveis e o escopo da análise.”*

Sem tais dados e definição de outorga e contratação, qualquer estimativa apresentada representa um número especulativo, desprovido de respaldo técnico, como já observei em linha anteriores, desconectado da realidade, cumprindo lembrar ainda que as atividades a serem executadas pelos operadores



ainda dependerá de licenças ambientais, que podem ou não ser concedidas. A isso some-se a inviabilidade de alguém despende vultosos gastos para a realização de tais estudos antes de obter segurança jurídico-contratual mínima.

Ademais, o edital e as minutas de contratos do 5.º Ciclo da Oferta Permanente para exploração e produção de petróleo e gás natural (cujas cláusulas devem obrigatoriamente ser observadas quando firmados os contratos) foram publicados no D.O.U., em 19 de dezembro de 2024 e atualizados em 28 de março de 2025, sendo antes submetidas ao IBAMA e ao ICMBio os dados da licitação para avaliação acerca das questões ambientais envolvidas, sendo que a Superintendência pela Tecnologia e Meio Ambiente – STM, em sua análise apontou a necessidade da exclusão de algumas áreas por restrições ambientais, seja em função da sobreposição com áreas sensíveis ou locais onde não seria possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção. Essa cautela, considere-se, proporcionou maior segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos futuros.

Sem embargo de que o debate relacionado a questões ambientais e climáticas deva ocorrer em etapas posteriores, verifico que a ANP, já em edital inaugural, impôs como cláusulas contratuais obrigações a sustentabilidade, proteção ambiental e a redução de gases de efeito estufa, saber: redefinição das chamadas “Melhores Práticas da Indústria do Petróleo”, de acordo a doutrina e normatizações atuais, tudo ao desiderato de evitar ou reduzir ao máximo a emissão de gases. Confira-se, pois, a nova definição:

“Melhores Práticas da Indústria do Petróleo: os melhores e mais seguros procedimentos, padrões técnicos, recomendações e tecnologias elaborados por instituições padronizadoras, organismos e associações da Indústria do Petróleo e Gás Natural em todo o mundo, que se destacam entre os geralmente aceitos, adotados em condições e circunstâncias similares, e que permitam: (i) garantir a segurança operacional das instalações, preservando a vida, integridade física e saúde humana; (ii) preservar o meio-ambiente e proteger as comunidades afetadas; (iii) evitar ou reduzir ao máximo os riscos de vazamento de Petróleo, Gás Natural, derivados e outros produtos químicos que possam ser prejudiciais ao meio ambiente; (iv) a conservação de recursos petrolíferos e gasíferos, o que implica a utilização de métodos e processos adequados à maximização da recuperação de hidrocarbonetos de forma técnica, econômica e ambientalmente sustentável, com o correspondente controle do declínio de reservas, e à minimização das perdas na superfície, evitando ou reduzindo; (v) minimizar o consumo de recursos naturais nas Operações; (vi) evitar ou reduzir ao máximo a emissão de gases de efeito estufa.”

Também estabeleceu como cláusula obrigatória a exigência de que o concessionário apresente no plano de redução da intensidade de carbono durante a exploração do bloco contratado, adotando práticas e tecnologias para redução de emissão de gases de efeito estufa e da intensidade de carbono das atividades.

Quanto à alegada necessidade de realização de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar –AAAS, igualmente não se pode acolher os argumentos apresentados pelo MPF.

Primeiro, cumpre buscar-se a definição e o propósito da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS).

A AAAS foi instituída pela Portaria interministerial nº 198 de 5 de abril de 2012, dos ministérios das Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA), sendo que este diploma normativo disciplina a relação entre a AAAS e o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades.

Conforme dispõe a referida portaria, em seu artigo 2º, a AAAS é um “processo de avaliação



baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas, que, a partir da análise do diagnóstico socioambiental de determinada área sedimentar e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiará a classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos, bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental."

No mesmo dispositivo a mencionada Portaria nº 198/2012 define Estudo Ambiental de Área Sedimentar – EAAS como *"estudo multidisciplinar de abrangência regional, com objetivo principal de subsidiar a classificação de aptidão de áreas com vistas à outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, bem como produzir informações ambientais regionais para subsidiar o licenciamento ambiental de empreendimentos específicos."*

Da mesma forma, define área sedimentar como *"espaço territorial formado por bacia sedimentar, conjunto de bacias, sub-bacias ou outras extensões, marítimas ou terrestres, com efetivo ou potencial interesse de exploração e produção de petróleo e gás natural."* Áreas aptas como *"áreas cujas condições e características socioambientais, identificadas a partir da AAAS, são compatíveis com atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, mediante a utilização das melhores práticas da indústria."* Áreas não aptas como *"áreas onde são encontrados ativos ambientais altamente relevantes, identificadas a partir da AAAS, cuja necessidade de conservação seja incompatível com os impactos e riscos associados à exploração petrolífera";* e áreas em moratória como *"áreas onde, com base na AAAS, foram identificadas importantes lacunas de conhecimento científico ou relevantes conflitos de uso do espaço e dos recursos socioambientais, dependendo de aprofundamento de estudos e desenvolvimento tecnológico de alternativas ambientalmente mais adequadas, para decisão quanto à aptidão para exploração petrolífera."*

A própria Portaria MME/MMA N. 198/2012, em seu art. 3º, indica os objetivos da AAAS, quais sejam:

- a) subsidiar ações governamentais com vistas ao desenvolvimento sustentável e ao planejamento estratégico de atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural;*
- b) contribuir para a classificação de aptidão de determinado espaço regional com efetivo ou potencial interesse de exploração e produção de petróleo e gás natural;*
- c) integrar a avaliação ambiental aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios, contribuindo para a prévia definição de aptidão da área sedimentar para atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural;*
- d) promover a eficiência e aumentar a segurança jurídica nos processos de licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural localizados em áreas consideradas aptas a partir da AAAS;*
- e) possibilitar maior racionalidade e sinergia necessárias ao desenvolvimento de estudos ambientais nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, por meio do aproveitamento e da utilização dos dados e informações da AAAS nos referidos estudos.*

Portanto, seu principal propósito é o de subsidiar a tomada de decisões quanto à outorga de blocos para exploração ou produção de petróleo e gás, de competência da Agência Nacional de Petróleo, Gás



e Biocombustíveis (ANP), realizada em rodadas nas quais são oferecidos, em leilão, blocos exploratórios distribuídos entre diferentes bacias sedimentares.

Como se percebe dos objetivos contidos no art. 3º, da citada Portaria, a AAAS visa possibilitar maior racionalidade e sinergia necessárias ao desenvolvimento de estudos ambientais nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Portanto, agrega um componente ambiental aos seus propósitos.

Nesse caso, a responsabilidade pelo desenvolvimento da AAAS deve ser compartilhada entre os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente (art. 6º, Portaria MME/MMA no 198/2012), sendo que a responsabilidade pela elaboração do Estudo Ambiental de Área Sedimentar - EAAS e pela operacionalização das consultas públicas será do Ministério de Minas e Energia, que poderá executar o EAAS direta ou indiretamente (art. 7º Portaria MME/MMA no 198/2012).

O regramento acerca do desenvolvimento e aplicação das AAAS, conforme determina a Portaria interministerial no 198 de 5 de abril 2012, não tem sido observado. Em pesquisa nos sites da ANP somente se tem notícia de sua realização em relação as bacias Sergipe-Alagoas e Jacuípe, no litoral do Nordeste, e Solimões, no estado do Amazonas.

Em lugar da AAAS tem se utilizado largamente a permissão contida nas disposições transitórias da Portaria MME/MMA no 198/2012, arts 26 e 27) quando dispõe que *“as áreas nas quais serão admitidas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, enquanto ainda não forem submetidas à AAAS, conforme estabelecido nesta Portaria, serão definidas a partir de manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, de acordo com diretriz estabelecida pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.”*

Por segurança jurídica, embora o ideal e desejável seja que já na oferta de blocos houvesse uma prévia e bem cuidada avaliação ambiental, assim diminuindo os riscos às próprias empresas adquirentes dos blocos, que certamente terão maior dificuldade para aprovação de projetos em áreas sensíveis, o fato é que o regramento da matéria não contém tal exigência, relegando-a para momento posterior a outorga e assinatura de contratos, quando da realização dos estudos de impacto ambiental.

Contudo, embora ausente tal obrigação preliminar por parte do Poder Público ofertante, extraio do histórico de manifestações normativas e em processos de outorga pela ANP e CNPE, preocupações quanto a necessidade de evitar-se a oferta de blocos em áreas com sensibilidade ambiental. Com efeito, por exemplo, a Resolução CNPE nº 17, de 08 de junho de 2017, dispõe que os blocos indicados para serem ofertados nas rodadas de licitações promovidas pela ANP serão previamente analisados quanto à viabilidade ambiental pelos órgãos ambientais competentes.

Do processo da 17ª rodada de licitação de blocos extraio a informação de que “o objetivo desse trabalho é excluir áreas por restrições ambientais em função da sobreposição com locais onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural, proporcionando mais segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos”.

Da 18º rodada de licitação de blocos, consta também que “o objetivo desse trabalho conjunto é eventualmente excluir áreas por restrições ambientais em função de sobreposição com áreas onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. (<http://rodadas.anp.gov.br/pt/18-rodada-de-licitacao-de-bloco>).



Assim, embora sem a utilização da AAAS, as manifestações conjuntas referidas não negligenciaram as questões ambientais.

No debate aqui posto verifico que, com base no art. 4.º da Resolução CNPE n.º 17/2017 (com redação da Resolução CNPE n.º 03/2020), e arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial MME/MMA n.º 198/2012, a ANP submeteu ao IBAMA e ao ICMBio os dados da licitação para avaliação acerca das questões ambientais relacionadas. Na área de atribuição do IBAMA, seu órgão, a Superintendência pela Tecnologia e Meio Ambiente - STM em análise de manutenção de áreas, excluiu certas áreas por restrições ambientais, em função da sobreposição ou em locais onde não seria possível ou pouco recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Conforme se extrai do Ofício nº 93/2025/STM-CMA/STM/ANP-RJ-e, para o 5º Ciclo da OPC, ora em debate, os blocos em oferta no edital estão foram objeto de manifestação conjunta do MME e do MMA.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 825, entendeu a “viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.” Confira-se:

"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REA-LIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRO-DUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBI-ENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIE-DADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CON-FORME À CONSTITUIÇÃO.

1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica.

2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.

3. Pedido julgado improcedente."

Destaca-se que o ministro relator, em seu voto, na ADPF n.º 825, reconhece a manifestação conjunta dos Ministérios envolvidos como alternativa apresentada pela norma impugnada. Veja:

"A par desse aspecto, verifica-se que a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS e a alternativa apresentada pela norma impugnada - manifestação conjunta dos Ministérios envolvidos – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão." Grifei.



De resto, o voto conclui que a avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares não tem aptidão para atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos. Essa tarefa é atribuída exclusivamente ao licenciamento ambiental, conforme abaixo destaco:

"A avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares, contudo, não tem aptidão para atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos. Essa tarefa é atribuída exclusivamente ao licenciamento ambiental, no bojo do qual será empreendida análise específica e minuciosa da atividade a ser desenvolvida, análise essa, insta frisar, que goza de amparo legal na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e que não se confunde nem pode ser substituída pela AAAS ou pela multi citada manifestação interministerial. Dessa maneira, ainda que porventura a aptidão de determinada área seja atestada no âmbito da AAAS, esse resultado não vincula o licenciamento ambiental, o qual prevalece sobre outros estudos ambientais para fins "de definição sobre a viabilidade ou não de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no mar.

No mesmo sentido, a Manifestação Conjunta da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, de 17 de fevereiro de 2020, expedida por Ibama e ANP, representando os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, é expressa quanto à necessidade de obtenção de licenciamento ambiental, prevendo recomendações para a medida – documento eletrônico nº 8:

Destaca-se que a ANP atendeu as premissas indicadas em manifestações anteriores, isto é, não ofertar blocos localizados em distância inferior a 50km da costa e em lâmina d'água inferior a 50m. No entanto, independente do estabelecimento desta premissa, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

[...]

Por meio do licenciamento ambiental serão avaliados, de maneira aprofundada, os potenciais impactos e riscos ambientais da atividade, concluindo-se pela viabilidade, ou não, da exploração de petróleo e gás natural.

Surge inexistente a inobservância dos preceitos constitucionais apontados, porquanto o início da atividade de exploração condiciona-se à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, os quais avaliarão a viabilidade do empreendimento, a teor da Lei nº 6.938/1981.

[...]

Por meio do licenciamento ambiental serão avaliados, de maneira aprofundada, os potenciais impactos e riscos ambientais da atividade, concluindo-se pela viabilidade, ou não, da exploração de petróleo e gás natural.

Surge inexistente a inobservância dos preceitos constitucionais apontados, porquanto o início da atividade de exploração condiciona-se à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, os quais avaliarão a viabilidade do empreendimento, a teor da Lei nº 6.938/1981.

Julgo improcedentes os pedidos. (Sublinhei)

Esse entendimento foi consolidado pelo STF na ADPF 887/DF quando estabeleceu que "a viabilidade ambiental de determinado empreendimento é atestada não ante a apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas por meio do procedimento de licenciamento ambiental em que se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n.



6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida”, conforme se extrai da ementa:

"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RESOLUÇÃO N. 17/2017/CNPE. PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 198/2012/MME/MMA. NOTA TÉCNICA CONJUNTA N. 2/2020/ANP/MME/MMA. REALIZAÇÃO DE RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NA-TURAL. PROCEDIMENTO ALTERNATIVO À APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS MULTI-DISCIPLINARES DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE BACIAS SEDIMENTARES. VIO-LAÇÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA. PLANEJAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. COMPETÊNCIA REGULA-MENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA.

1. A viabilidade ambiental de determinado empreendimento é atestada não ante a apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas por meio do procedimento de licenciamento ambiental em que se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. Precedente: ADPF 825, acórdão por mim redigido, DJe de 26 de novembro de 2021.

2. A Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) e o procedimento alternativo previsto nas normas objeto da presente arguição – manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada.

3. Não vincula o licenciamento ambiental eventual conclusão pela aptidão de determinada área em sede de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS).

4. Em atenção aos princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de elevada complexidade e repercussão socioeconômica. 5. Decisão de indeferimento da medida cautelar confirmada, julgando-se improcedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental."

Como se nota, a matéria encontra-se definida de forma vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, não cabendo aos órgãos judiciários inferiores (como este Juízo) decidir de forma contrária ao entendimento firmado nas ADPFs referidas.

Ainda perscrutando a presença da probabilidade do direito, analiso a alegada necessidade de realização de CPLI, na forma da Convenção n. 169, da OIT no sentido de que o momento propício para tanto seria a fase de planejamento, e, conjuntamente, argumento sobre a necessidade da realização de estudos de componentes indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais na fase de planejamento de expansão da fronteira exploratória.

Pois bem. Dispõe o art. 6º, da Convenção OIT N. 169:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas **medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente**; (Grifei)

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os



níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Não há margem para dúvidas de que o art. 6º, da Convenção OIT 169, deva ser observado em ações estatais que afete “os povos interessados”, neste caso indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais (tais como ribeirinhos) são alcançados por tal expressão.

Nesse sentido, a a definição de povos e comunidades tradicionais é feita pelo Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, assim dispendo:

"Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I- Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II- Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; (...)"

O texto do referido dispositivo não deixa dúvidas de que tais grupos humanos devem ser consultados quando as medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los **diretamente**.

Na ADI 7008/SP, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

*"1. É constitucional norma estadual que, sem afastar a aplicação da legislação nacional em matéria ambiental (inclusive relatório de impacto ambiental) e o **dever de consulta prévia às comunidades indígenas e tradicionais, quando diretamente atingidas por ocuparem zonas contíguas**, autoriza a concessão à iniciativa privada da exploração de serviços ou do uso de bens imóveis do Estado; 2. A concessão pelo Estado não pode incidir sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais". (grifei).*

Em seu voto, o relator, Ministro Roberto Barroso, registrou:

*Desse modo, tendo em vista que a Lei estadual nº 16.260/2016 não afasta a aplicação da legislação nacional em matéria ambiental tampouco o **dever constitucional de consulta prévia às populações indígenas e tradicionais diretamente afetadas**, entendo inexistente a usurpação de competência da União para editar normas gerais de proteção ao meio ambiente (art. 24, VI e § 1º, CF) e para legislar sobre populações indígenas (art. 22, XIV, CF). Pelo mesmo fundamento, reputo ausente a afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), ao estatuto protetivo das populações indígenas (art. 231, CF) e à Convenção nº 169 da OIT. (grifei).*



Portanto, o Supremo interprete da Constituição Federal já fixou o entendimento de que a consulta referida no art. 6º da OIT 169 diz respeito as populações “diretamente atingidas por ocuparem zonas contíguas” as áreas afetadas pelas medidas estatais.

Volvendo ao que se debate neste feito, verifico que o Art. 4º, II, da Portaria Interministerial MMA/MME nº 01/2022, determina a exclusão de áreas que apresentem sobreposição com terras indígenas em diferentes fases de regularização, conforme as bases georreferenciadas da FUNAI:

"Art. 4º Na manifestação conjunta a que se refere o art. 3º desta Portaria, deverá(ão):

I - ser excluídas, mediante justificativa, as áreas dos blocos que:

(...)

b) apresentem sobreposição com terras indígenas delimitadas, declaradas, homologadas e regularizadas por decreto presidencial ou área interdita com restrição de ingresso e trânsito em razão da presença de índios isolados, regido pelo art. 7º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, conforme consta da base de dados georreferenciados disponibilizada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI;" (grifei).

Também constato que a Manifestação Conjunta MME-MMA nº 06/2020 atendeu ao artigo 4º da referida Portaria e, nesta preliminar análise, não diviso blocos ofertados sobrepostos a terras indígenas.

Ademais, a Portaria Interministerial nº 60/2015 normatiza o procedimento para manifestação dos órgãos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental que apresentem impactos diretos em terras indígenas. Com isso, eventuais consultas aos povos indígenas deverão ser realizadas no processo de licenciamento ambiental, caso se identifiquem impactos diretos às comunidades.

A isso acrescenta-se que, ainda no âmbito do 5º Ciclo da Oferta Permanente (OPC), a Resolução de Diretoria nº 436/2024 e a Nota Técnica Conjunta nº 8/2024 definiram parâmetros adicionais especificamente para áreas indígenas e quilombolas, determinou-se a exclusão dessas regiões com base nos dados atualizados da Funai e Incra, além da aplicação de uma zona de proteção (buffer) de 10 km na Amazônia Legal e 8 km nas demais áreas.

Portanto, sem a necessidade escrupulosa de investigação acerca de uma dupla consulta prévia, livre e informada (como quer o MPF), sendo uma anterior à publicação de editais, ofertas, outorgas ou contratos e outra na verificação de componentes indígenas e de populações tradicionais (que se fará na instrução do processo), na análise do requisito probabilidade do direito, não percebo nas áreas ofertadas a presença de tais populações e a consequente obrigação de sua oitiva.

Ante tais fundamentos, não verificando presente a probabilidade do direito, indefiro os pedidos de tutelas provisórias requeridas pelo MPF.

Intimem-se. Citem-se.

Belém, data da assinatura.

