



18/09/2025

Número: **1009136-74.2025.4.01.3100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJAP**

Última distribuição : **27/06/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Revogação/Concessão de Licença Ambiental, Flora, Fauna, Recursos Hídricos, Zona Costeira, 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)				
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (REU)				
PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
FUNDACAO NACIONAL DOS POVOS INDIGENAS - FUNAI (TERCEIRO INTERESSADO)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2201267267	31/07/2025 17:17	Contestação	Contestação	Externo



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA PRIMEIRA VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA
PRIMEIRA REGIÃO**

Processo nº: 1009136-74.2025.4.01.3100

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS, sociedade de economia mista federal, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.000.167/0001-01, com sede na Avenida República do Chile nº 65, Rio de Janeiro-RJ e Escritório na Rua General Canabarro nº 500, 11º/12º andares, Maracanã, Rio de Janeiro-RJ, CEP 20271-900, e-mail: contenciosopetrobras@petrobras.com.br, que indica para recebimento de notificações e intimações, por seus advogados (procuração e substabelecimentos já anexados aos autos), vem perante Vossa Excelência nos autos da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em epígrafe, movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, apresentar **CONTESTAÇÃO**, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

1. DA TEMPESTIVIDADE DA DEFESA

A Petrobras tomou ciência da expedição eletrônica intimando dos termos da decisão que deferiu parcialmente o pedido de tutela provisória e determinou a citação dos réus para apresentação de defesa em 10/07/2025.

Desta forma, o termo inicial para contagem do prazo para apresentação da defesa iniciou-se em 11/07/2025, alcançando o seu termo final em 31/07/2025, o que torna tempestiva a presente contestação.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





2. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de “*Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência*” manejada pelo Ministério Público Federal em face da Petrobras e IBAMA, visando a anulação do despacho decisório nº 33/2025/GABIN, que acatou a proposta de realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) no Bloco FZA-M-59, na Bacia da Foz do Amazonas.

Pleiteia, ainda, o Ministério Público, que o licenciamento do Bloco FZA-M-59 permaneça suspenso enquanto não cumpridas as exigências do Termo de Referência n. 23/2014 e da legislação ambiental apontada e enquanto não realizada (i) a revisão da área de influência do empreendimento, (ii) os estudos dos componentes indígena, quilombola e ribeirinho situados na área de influência, além de (iii) consultas prévias, livres e informadas destas comunidades.

O pedido de tutela de urgência foi indeferido (id 2196287383) por esse Juízo em relação à suspensão dos efeitos da autorização ambiental que permitiu a realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) no Bloco FZA-M-59.

No entanto, uma parte do pleito da tutela foi acolhido para: “*a) Determinar que os réus e quaisquer terceiros interessados se abstenham de realizar reuniões, visitas, apresentações ou qualquer forma de interlocução com comunidades indígenas, quilombolas ou tradicionais potencialmente afetadas pela atividade de perfuração, sem a presença institucional da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e sem prévia comunicação a este Juízo; b) Proibir expressamente o ingresso da PETROBRAS e/ou de empresas por ela contratadas nas aldeias localizadas nas Terras Indígenas Uaçá, Galibi e Juminã, sem prévia autorização da FUNAI e dos respectivos povos indígenas, sob pena de responsabilização administrativa, civil e eventual nulidade de atos praticados em desconformidade com os parâmetros da Convenção nº 169 da OIT*”.

Visando esclarecer singelos pontos desta decisão, foram opostos embargos de declaração pela PETROBRAS (id 2197472442), tendo o Juízo acolhido em parte os aclaratórios (id 2197922144) para esclarecer que a exigência de presença institucional da FUNAI prevista na decisão embargada aplica-se exclusivamente às interlocuções com povos indígenas, não sendo extensível, nesta fase processual, às comunidades tradicionais não indígenas, cujos órgãos próprios (Fundação Cultural Palmares, CNPCT) não estão obrigados a acompanhar interlocuções preliminares.

2

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





Com o devido respeito, os requerimentos do Ministério Público contidos na exordial não possuem a mínima condição de prosperar, conforme se demonstrará nos tópicos a seguir.

3. PRELIMINARMENTE

3.1 DA FALTA DE INTERESSE DE AGIR. DEMANDA EM CURSO NA SEARA ADMINISTRATIVA. QUESTÕES QUE ENVOLVEM ANÁLISE TÉCNICA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL.

A leitura da extensa exordial apresentada pelo Ministério Público Federal, contendo, essencialmente, informações técnicas a respeito do procedimento de licenciamento ambiental em andamento, referente ao bloco FZA-M-59, permite perceber claramente que a intenção do Autor não pode ser outra a não ser a de usurpar a competência atribuída ao órgão ambiental, trazendo para o processo judicial demanda que já vem sendo rigorosamente acompanhada na seara administrativa pelo IBAMA.

Como se vê, a inicial consignou diversos aspectos técnicos que supostamente não teriam sido observados pela Petrobras no bojo do licenciamento em curso no IBAMA e considerados, pelo Ministério Público Federal (que, desde já, deve-se frisar, **não é o órgão técnico com atribuição constitucional e legal para regular os processos de licenciamento ambiental**), como essenciais à concessão da licença, mesmo que estes não tenham sido exigidos pelo próprio órgão licenciador, como o próprio *Parquet* Federal admite.

Ou seja, pretendendo **se substituir ao órgão técnico**, bem como obter uma intervenção do Poder Judiciário em questões que dizem respeito tão somente ao mérito administrativo, o Ministério Público Federal ajuizou a presente demanda com o único objetivo de questionar os fundamentos técnicos adotados pelo IBAMA, órgão licenciador, que concluiu que há substrato técnico suficiente para prosseguir com a realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) no bloco FZA-M-59.

Desde já, como se verá no curso desta defesa, vale o registro de que a realização da APO consiste na oportunidade prática e necessária para a verificação da viabilidade técnica do PPAF e do PEI, revelando que o Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN foi pautado em critérios técnicos e na evolução das soluções apresentadas pela Petrobras.





Neste contexto, de logo se percebe que os aspectos ambientais apontados na inicial e sobre os quais se busca a guarida desse Judiciário, já estão sendo rigorosamente tratados na seara administrativa pelo órgão ambiental que detém competência na avaliação de riscos ambientais envolvidos e expertise necessária para realizar a apreciação pretendida, o que afasta completamente a necessidade/utilidade na instauração da presente lide.

Vale destacar que, em longo e denso processo administrativo licenciador, o Órgão Ambiental que detém o conhecimento necessário e a competência para realizar o licenciamento avaliou todos os itens necessários, solicitou complementações e esclarecimentos e, por fim, identificou como possível o prosseguimento do processo com a realização da APO, não sendo aceitável que o Ministério Público pretenda interferir neste contexto, que transcorre dentro da mais estrita legalidade, para exigir o que deseja ver realizado, sem fundamento legal razoável.

Não há dúvidas que o órgão ambiental competente, no caso o IBAMA, é a autoridade administrativa com atribuição para indicar quais são as medidas de proteção e compensação ambientais cabíveis, conforme determina a Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação:

“(...) Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.(...)”

“(...) Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. (...)”

De acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental é o instrumento próprio ao estabelecimento de condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.





Neste aspecto, vale destacar os ensinamentos do professor Edis Milaré, que demonstram o total desconhecimento do Autor sobre o conceito e a função do licenciamento ambiental, a ponto de movimentar o Poder Judiciário com tão descabida demanda. Veja-se:

“(...) Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. (...)”¹

Frise-se que o art. 17-L da Lei 6.938/1981 determina expressamente como exclusiva a competência dos órgãos ambientais para determinar quaisquer ações relativas a “registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental”.

Lembre-se que o Poder Judiciário, em inquestionável jurisprudência, tem seguido a orientação no sentido de refutar a pretensão de ações judiciais que visam a substituição do órgão de controle sem qualquer apontamento de ilegalidade na sua atuação, invadindo a competência discricionária.

Por conseguinte, se não há necessidade/utilidade de coação estatal para atendimento da pretensão do Ministério Público Federal, que já vem sendo devidamente conduzida na seara administrativa pelo órgão ambiental licenciador - que detém a competência e o conhecimento técnico necessários para tal mister -, caracteriza-se, de forma manifesta, a falta de interesse de agir, nos termos do art. 17 do CPC², com a extinção do processo sem julgamento de mérito, conforme determina o art. 485, VI do Código de Processo Civil³.

Logo, certos de que a presente contenda poderia ter sido solucionada, ao menos no que toca à Petrobras, na seara administrativa, é que espera e confia que esse MM. Juízo extinga este processo sem a apreciação de seu mérito, ao teor do disposto no art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

¹ MILARÉ. Édís. Direito do Ambiente. 10ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 789 - destacamos.

² Art. 17, CPC: Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

³ Art. 485, CPC: O juiz não resolverá o mérito quando: (...)VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;





4. DO MÉRITO

Inicialmente deve-se destacar a **inquestionável regularidade do processo de licenciamento ambiental** conduzido pelo **órgão ambiental competente que detém a atribuição constitucional e legal** para conduzir o procedimento e determinar os requisitos técnicos necessários para a concessão de uma licença para a atividade temporária de perfuração de poço de pesquisa sobre a presença de petróleo na bacia sedimentar em estudo, localizado a 175 Km da costa do Estado do Amapá.

Não se pode deixar de repisar que a decisão proferida no procedimento de licenciamento pelo órgão licenciador, e que se pretende inquinar por intermédio da presente ação, vem sendo tomada em observância ao rigoroso processo administrativo que contempla a avaliação pelas instâncias competentes do IBAMA, não sendo plausível acolher os fracos argumentos do Ministério Público Federal de que uma análise não especializada produzida pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise - SPPEA do Ministério Público Federal que observou lacunas no PPAF da Petrobras deve ser apta a reformar o posicionamento técnico deliberado pela autoridade competente do Órgão Ambiental.

Ademais, não se pode deixar de reiterar que o Ministério Público Federal, atuando em uma linha tênue com a má-fé processual, “se esqueceu” de mencionar em sua petição inicial que todos os esclarecimentos técnicos solicitados em suas investigações foram ampla e fundamentadamente respondidos pela ré Petrobras, não restando dúvidas sobre a regularidade do licenciamento e da robustez das avaliações feitas pelo IBAMA antes de avançar para o que foi determinando no despacho decisório nº 33/2025/GABIN

Feita esta introdução, passa-se a demonstrar minuciosamente a realidade dos fatos, que demonstram a aplicação correta do direito e a legalidade do processo de licenciamento em questão.

4.1. DA AUSÊNCIA DE CABIMENTO DA ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO BLOCO FZA-M-9 PELA AUSÊNCIA DA AAAS

No item V.1 da petição inicial, a parte autora alega que a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), prevista conforme a Portaria Interministerial nº 198, de 2012, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério de Minas e Energia (MME), é necessária ao processo de licenciamento ambiental, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis em que está localizado o Bloco FZA-M-59 e tanto nesse quanto “nas ADPFs 825 e 887, a

6

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





ausência da AAAS resultou na falta de dados cruciais, deixando o licenciamento e a própria outorga incompletos em termos de informações”.

Destaca ainda a parte autora que a ausência da AAAS “compromete substancialmente o princípio da precaução, uma vez que é impossível mensurar conceitualmente, por falta de estudos suficientes, a possibilidade de eventual vazamento de petróleo comprometer ou não o Grande Sistema de Recifes do Amazonas...”.

Contudo, vale observar que não cabe o levantamento da questão, na presente ação civil pública, a respeito da aplicação da AAAS no licenciamento ambiental do Bloco FZA-M-59, primeiramente por sua realização não ser de responsabilidade dos Réus, haja vista que o desenvolvimento da referida Avaliação, conforme o art. 6º da Portaria Interministerial n.º198/2012, é de responsabilidade do Ministérios das Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Veja-se:

“(...) Art. 6º A responsabilidade pelo desenvolvimento da AAAS é compartilhada entre os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente. (...)”

A outra razão pela qual não é pertinente o levantamento desse questionamento nesta ação civil pública é que, ainda que, de acordo com art. 14 da Portaria Interministerial n.º198/2012, as áreas sedimentares serão classificadas em áreas aptas, áreas não aptas ou áreas em moratória (com base na Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS), o art. 25 da referida portaria deixa claro que **essas classificações estabelecidas na AAAS não são impeditivas à realização de atividades exploratórias, desde que submetidas a processo específico de licenciamento:**

“(...) Art. 25. Independentemente da classificação indicada pela AAAS, será possível realizar atividade exploratória pela União visando aprofundar o grau de conhecimento sobre determinada área desde que submetida a processo específico de licenciamento, mediante aprovação do órgão ambiental competente. (...)”

Ainda no que diz respeito à Portaria Interministerial n.º198/2012, cabe destacar o art. 27 do Capítulo das “Disposições Transitórias”, que dispõe que áreas destinadas à exploração e produção de petróleo e gás, enquanto ainda não forem submetidas à AAAS, serão definidas a partir de manifestação conjunta do MME e do MMA:





“(...) Art. 27. 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. (...)”

Na mesma toada, cita-se também o parágrafo 2º, do art. 6º da Resolução CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017, que estabelece a Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, que define suas diretrizes e orienta o planejamento e a realização de licitações:

“(...) Art. 6º O planejamento de outorga de áreas levará em consideração as conclusões de estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional, que subsidiarão o planejamento estratégico de políticas públicas, de modo a dar maior segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos, segundo as melhores práticas internacionais.

§ 1º Os estudos, referidos no caput, contemplarão a análise do diagnóstico socioambiental de bacias sedimentares e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiarão a classificação da aptidão da bacia sedimentar 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 áreas e ao respectivo licenciamento ambiental.

§ 2º Alternativamente, para as áreas que ainda não tenham sido concluídos tais estudos, as avaliações sobre possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, complementadas, no que se refere a bacias sedimentares terrestres, por pareceres emanados pelos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente, com competência para o licenciamento ambiental na área em questão⁴.

§ 3º Para atendimento ao disposto no § 2º, os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

I - poderão, individual e independentemente, delegar a competência para o estabelecimento da citada manifestação conjunta; e

II - deverão estabelecer em cento e vinte dias, contados a partir da publicação desta Resolução, os procedimentos, critérios e prazos que balizarão as manifestações conjuntas. (...)”

⁴ Grifamos.





Isso posto, resta claro que a inexistência de AAAS não impede, por si só, a realização de atividades de exploração de petróleo e gás natural em áreas sob jurisdição do estado brasileiro.

Neste sentido, foi a decisão do **Supremo Tribunal Federal** no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 825-DF, tendo como contexto a 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível – ANP em 2021. Conforme a decisão, a viabilidade ambiental é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da AAAS, mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, cuja ementa segue transcrita abaixo:

“(…) ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO 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 AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME 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[sic], os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida⁵.

3. Pedido julgado improcedente. (...)”

Da mesma forma, observa-se a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 887 / DF, tendo por

⁵ Grifo nosso.





objeto o art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), os arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial n. 198/2012, dos Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA), bem como a Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA:

“(…) 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 NATURAL. PROCEDIMENTO ALTERNATIVO À APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE BACIAS SEDIMENTARES. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA. PLANEJAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. 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[sic], 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. (...)”

Desse modo, conforme consta no voto do Ministro Relator, Nunes Marques, “é na etapa do licenciamento – regulamentado pela Lei n. 6.938/1981 – que devem ser atestados os potenciais impactos e riscos ambientais do empreendimento. Isso ocorre após a





arrematação das áreas para exploração e produção de petróleo e gás nas licitações realizadas pela ANP. Essa competência não se confunde com a apresentação da AAAS.”

O Bloco FZA-M-59, objeto do licenciamento ambiental em questão, foi adquirido na 11ª Rodada de Licitações da ANP, realizada em 14.05.2013, pouco mais de um ano após a publicação da Portaria Interministerial nº 198/2012.

Observa-se que o processo de outorga foi estabelecido considerando as Diretrizes da Resolução CNPE nº 8, de 21 de julho de 2003 (posteriormente revogada pela Resolução CNPE nº 17/2017, mencionada anteriormente) a qual estabelecia para a ANP, conforme art. 2º, inciso V, a seguinte diretriz de implantação da Política Energética Nacional: *“selecionar áreas para licitação, adotando eventuais exclusões de áreas por restrições ambientais, sustentadas em manifestação conjunta da ANP, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e de Órgãos Ambientais Estaduais;”*. Trata-se, portanto, de diretriz condizente com o art. 27 da Portaria Interministerial nº 198/2012.

Isso posto, tendo em vista que a não realização de AAAS não impede o desenvolvimento de atividades exploratórias e que o processo de licitação no qual o Bloco FZA-M-59 foi adquirido observou os requisitos ambientais à época, não há cabimento para que o assunto em comento seja utilizado como fundamento para suportar a demanda da parte autora.

4.2. DA INEXISTÊNCIA DE “INCOERÊNCIA” EM RELAÇÃO À DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA

No item V.2 da petição inicial, a parte autora alega que *“Outra questão que não foi esclarecida suficientemente no curso do processo de licenciamento é a delimitação da área de influência do empreendimento realizada no âmbito do EIA (II.9)”* (p. 12) no sentido de que há *“aparente incoerência entre os itens II.8 e II.9 do EIA, na medida em que foram identificados impactos potenciais na atividade pesqueira artesanal de municípios não abarcados pela área de influência e que esta expressamente inclui como critério para sua definição ‘A interferência com a atividade de pesca artesanal.’”* (p. 31 da exordial).

Esse questionamento já tinha sido apresentado pela parte autora junto à empresa ré, por meio da Recomendação nº 18/2025 (embasada pelo Despacho nº 110/2025), encaminhada via Ofício nº 958/2025/MPF/GABPR1/PR/AP (ANEXO 1), no âmbito do **Inquérito**

11

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





Civil nº 1.12.000.000681/2022-53, ocasião em que ao final da referida recomendação, a parte autora fez a seguinte demanda:

“(...) a) Apresente ao IBAMA a revisão do item II.9 (área de influência) do Estudo de Impacto Ambiental constante do Processo Ibama n. 02022.000336/2014-53, tendo em vista que, conforme mencionado no item ‘V.’ do Despacho nº 110/2025 (anexo), o item ‘II.8.2.2.2 – Cenário acidental - Impactos potenciais – Diesel’ expressamente previu que as comunidades de pescadores artesanais de Macapá e Santana, em especial as do arquipélago do Bailique, estarão sujeitas ao impacto potencial ‘IMP 1 - Danos à Atividade de Pesca’ oriundo do aspecto ambiental ‘ASP 2 - Acidente com derramamento de óleo diesel e fluidos de perfuração na rota das embarcações de apoio’, e que o item II.9 expressamente prevê como um dos critérios para a definição da área de influência o item ‘(v) A interferência com a atividade de pesca artesanal; (...)”

Em resposta protocolada em 15 de maio de 2025 (ANEXO 2), no mencionado inquérito civil, a empresa ré procurou desfazer o equívoco de entendimento da parte autora, ao explicar que impactos potenciais não fazem parte dos critérios para a definição da área de influência de um empreendimento.

No caso, os critérios para delimitação da Área de Influência da Atividade de Perfuração Marítima no Bloco FZA-M-59 foram estabelecidos pelo Termo de Referência nº 23/2014, emitido pelo IBAMA. Segundo o item II.9. Área de Influência do referido termo:

“(...) Os critérios mínimos para a definição da Área de Influência da atividade são: os impactos decorrentes da instalação de estruturas, considerando a área de segurança no entorno da unidade; os impactos decorrentes do descarte de efluentes (fluidos de perfuração/completação, cascalhos e outros); a interferência com a atividade de pesca artesanal e as rotas das embarcações utilizadas durante a atividade até as bases de apoio, incluindo os próprios portos ou terminais.

A modelagem de dispersão de óleo relacionada a eventos acidentais não deverá ser utilizada como critério para a definição da Área de Influência da atividade, uma vez que se trata de aspecto relacionado aos riscos do empreendimento, devendo ser considerada na Análise de Riscos e na elaboração do Plano de Emergência Individual da unidade. (...)”

Isto quer dizer que os impactos potenciais não definem a Área de Influência da atividade, conforme metodologia estabelecida pelo próprio órgão ambiental, não apenas para o projeto em tela, mas para toda a atividade de óleo e gás em ambiente offshore. Isso posto,

12

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





não há incongruência entre os resultados obtidos na Avaliação de Impactos Ambientais, (AIA) e a definição da Área de Influência.

Cumpra esclarecer que, tecnicamente, os impactos potenciais (ou riscos) são aqueles que podem vir a decorrer de eventos ou situações de anormalidade. Para cada risco identificado, são incorporadas barreiras preventivas para evitar que este se materialize e, ainda assim, caso o risco se concretize, ainda que a probabilidade seja remotíssima de ocorrer, são implementadas medidas mitigadoras para evitar ou neutralizar a consequência decorrente. É importante esclarecer que “impacto potencial” não tem qualquer relação com impactos diretos e indiretos decorrentes da regular instalação e operação de um empreendimento ou atividade.

Portanto, a inclusão de um impacto potencial associado à atividade de pesca artesanal praticada pelas comunidades dos municípios de Macapá e Santana, no estado do Amapá, não implica a inclusão dos referidos municípios na Área de Influência, pois esse risco está relacionado a um cenário acidental de derramamento de óleo diesel, que não se confunde com os critérios do “item II.9. Área de Influência” do Termo de Referência nº 23/2014.

Ademais, conforme estabelecido pelo Termo de Referência emitido pelo IBAMA, a modelagem de dispersão de óleo relacionada a eventos acidentais não deverá ser utilizada como critério para definição da Área de Influência da atividade, o que na avaliação técnica da empresa e dos especialistas do setor, faz todo o sentido.

Cabe ressaltar que todos os esclarecimentos solicitados pelo IBAMA sobre a Área de Influência já tinham sido devidamente prestados pela BP Energy do Brasil LTDA, empresa que antecedeu a ré nos direitos de exploração do Bloco FZA-M-59, tendo o órgão, por meio do Parecer Técnico nº 11/2019-COEXP/CGMAC/DILIC (ANEXO 3), informado que as informações referentes à Área de Influência tinham sido consideradas satisfatórias.

Ainda quanto à alegação de “aparente incoerência”, vale observar que, na petição inicial (fls. 31), a parte autora chega a comentar a resposta do IBAMA à RECOMENDAÇÃO Nº 15/2025 (PR-AP-00010310/2025) no sentido de que os impactos potenciais não compõem a área de influência. Contudo, a mesma parte autora desdenha da resposta do IBAMA e denomina a Manifestação Técnica nº 1/2025-CGMac/Dilic como “documento supostamente técnico”.





Já em relação à resposta apresentada pela PETROBRAS ao mesmo questionamento (sobre “incoerência” ou “contradição” da definição da Área de Influência) no âmbito do inquérito civil (protocolada em 15 de maio de 2025), essa nem chega a ser mencionada no texto da petição inicial, nem mesmo para ser objeto de crítica por parte da parte autora.

Talvez, porque a resposta da empresa ré seja harmônica com o que está contido no Termo de Referência nº 23/2014, emitido pelo IBAMA e, portanto, não favorece a argumentação da parte autora, preferindo essa então ignorar os esclarecimentos e reiterar a tese da incoerência a fim de influenciar esse juízo.

A parte autora, desta forma, ignorou deliberadamente tanto as respostas do IBAMA quanto da PETROBRAS, ora corrés, prestadas no âmbito do Inquérito Civil nº 1.12.000.000681/2022-53, repetindo desnecessariamente o questionamento a respeito do assunto, já esclarecido, na presente ação.

4.3. DA INCORREÇÃO DAS ALEGAÇÕES FEITAS SOBRE O LICENCIAMENTO E SOBRE A VIOLAÇÃO ÀS NORMAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

No chamado item “**V.3 – Do Licenciamento, das Violações do Direito Nacional e Internacional**” da petição inicial, a parte autora inicia suas críticas ao Plano de Atendimento à Fauna Oleada (PPAF), que faz parte integrante do Plano de Emergência Individual - PEI do empreendimento, ao destacar trechos do Parecer nº 223/2024-Coexp/CGMac/Dilic do IBAMA (de 10/10/2024) que analisou versão do PPAF - que não é versão atual que foi protocolada junto ao referido órgão ambiental -, ao final alegando o autor que ***“uma extensa série de falhas suscitadas pelo IBAMA e pela SPPEA no Laudo Técnico nº 1157/20224-ANPMA/CNP (Procedimento 1.12.000.000824/2018-41, Doc. 157) mantiveram-se (sic) inadequadas mesmo após a nova proposta da Petrobras”, além de dar destaque a trechos do referido parecer técnico.***

Somente após essas críticas iniciais e datadas é que o autor menciona o Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic, que analisou a versão atual do Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada (PPAF), **protocolada em 29/11/2024**, por meio da Carta DPBR-2024-13341 (que encaminhou o documento “Atendimento ao Ofício SEI nº 2540/2024/GABIN e ao Parecer Técnico nº 223/2024 (PPAF)”), concluindo (a parte autora) ***“que não foram apresentadas soluções para as problemáticas e que permitissem a aprovação conceitual do PPAF e o início do planejamento para realização da Avaliação Pré-Operacional – APO”.***

14

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





Em seguida, a parte autora traz relato sobre a **Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic** que entendeu *“como alternativa plausível considerar o Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada - PPAF conceitualmente aprovado, sendo necessário, para aprovação final do Plano de Emergência Individual - PEI, a realização bem-sucedida de uma Avaliação Pré-Operacional”*, bem como o relato sobre o **Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin**, cujo entendimento foi *“que a proposição de realização da Avaliação Pré-Operacional – APO é instrumento adequado para avaliação de exequibilidade do Plano de Emergência Individual proposto”*.

Contudo, logo depois, volta a parte autora a fazer críticas datadas ao PPAF ao destacar, no item **“V.3.2 - Do Acompanhamento do Licenciamento pelo Inquérito Civil nº 1.12.000.000824/2018-41”** da exordial, os entendimentos contidos no Laudo Técnico nº 1128/2024-ANPMA/CNP (Engenharia Química), assinado em 24/09/2024, o Laudo Técnico nº 1167/2024-ANPMA/CNP (Oceanografia), assinado em 01/10/2024, e o Laudo Técnico nº 1157/2024-ANPMA/CNP (Biologia), assinado em 01/10/2024, produzidos pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise - SPPEA do Ministério Público Federal e afirma que os **“documentos apresentam argumentos técnicos para subsidiar a presente ação civil pública”** e que em *“todos os casos, os especialistas destacaram insuficiências da documentação apresentada pela PETROBRAS”*.

Ao final, o autor conclui da seguinte forma:

“(…) Extraui-se, de plano, que mesmo uma análise não especializada permitiu observar as diversas lacunas existentes no PPAF da Petrobras, o que está em plena conformidade com a conclusão técnica do Ibama no Parecer nº 128/2023 (Procedimento 1.12.000.000824/2018-41, Doc. 131.6) de que ‘não há recomendação de se realizar Avaliação Pré-Operacional (APO). (...)’

No caso, além de reconhecer que os laudos técnicos produzidos consistem em **“análise não especializada”** – que, de partida, levanta questionamentos sobre a credibilidade científica desses laudos - o Ministério Público Federal, ora parte autora, ao fazer críticas aos planos da PETROBRAS, ora parte ré, utiliza como base análises já superadas e documentos defasados para fazer volume nas páginas da petição inicial.

Isto porque, conforme já verificado, destacou trechos do Parecer nº 223/2024-Coexp/CGMac/Dilic do IBAMA (de 10/10/2024) que à época continha a análise de uma versão





do PPAF prévia a atual versão, que foi protocolada em 29/11/2024, cuja análise atual pelo IBAMA consta do Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic.

Em seguida, demorou-se ao destacar o Laudo Técnico nº 1128/2024-ANPMA/CNP (Engenharia Química), assinado em 24/09/2024, o Laudo Técnico nº 1167/2024-ANPMA/CNP (Oceanografia), assinado em 01/10/2024, e o Laudo Técnico nº 1157/2024-ANPMA/CNP (Biologia), assinado em 01/10/2024, produzidos pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise - SPPEA do Ministério Público Federal, cujas análises tiveram como base versão do PPAF também antiga.

No caso do Laudo Técnico nº 1128/2024-ANPMA/CNP (Engenharia Química), assinado em 24/09/2024, do Laudo Técnico nº 1167/2024-ANPMA/CNP (Oceanografia), assinado em 01/10/2024, e do Laudo Técnico nº 1157/2024-ANPMA/CNP (Biologia), assinado em 01/10/2024, esses foram apresentados à Ré por meio da Recomendação nº 28/2024-MPF (ANEXO 4), via OFÍCIO nº 2952/2024-MPF/PRAP/GABPR4, no âmbito do Inquérito Civil Público nº 1.12.000.000824/2018-41, que foi recebida pela empresa em **21/11/2024**.

A resposta à Recomendação nº 28/2024-MPF (ANEXO 5) foi protocolada nos autos do Inquérito Civil Público nº 1.12.000.000824/2018-41, **em 11/12/2024**, ocasião em que, já no início da resposta, foi informado à parte autora que a empresa tinha protocolado, **em 29/11/2024**, no Ibama, a revisão 06 do PPAF (versão atual), endereçando todas as questões trazidas acerca do plano tanto pela equipe técnica quanto pela presidência do órgão.

Em seguida, a Ré apresentou suas considerações e informações no que diz respeito aos entendimentos dos laudos técnicos da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise - SPPEA do Ministério Público Federal, **já considerando os avanços contidos na revisão 06 do PPAF (versão atual)**.

Contudo, repisa-se, conforme leitura da petição inicial, a parte autora ignorou, completamente, essas considerações de natureza técnica, em resposta aos laudos técnicos mencionados, pois nem se dignou a relatar a respeito, nem mesmo para servir como objeto de crítica. Talvez porque as respostas técnicas da empresa não favoreçam a narrativa da parte autora preferindo essa, então, com o deliberado propósito de confundir e tumultuar, mais uma vez ignorar os esclarecimentos da parte ré e reiterar os entendimentos dos laudos técnicos, mesmo que defasados, por se referirem a versões do PPAF já superadas.





Assim, considerando que a parte autora destacou os laudos técnicos da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise – SPPEA, a empresa ré traz à baila a sua resposta técnica a esses laudos, apresentada à Recomendação nº 28/2024-MPF, **conforme segue:**

“(…) II – DOS COMENTÁRIOS AO ITEM “4. ANÁLISE JURÍDICA DOS LAUDOS TÉCNICOS DA SPPEA-PGR”

II.a. Engenharia Química

Os comentários a seguir consideram o teor dos laudos técnicos, bem como da Recomendação nº 28/2024-MPF. De todo modo, apenas para fins de introdução do assunto, é feito destaque aos trechos transcritos a seguir:

4. ANÁLISE JURÍDICA DOS LAUDOS TÉCNICOS DA SPPEA – PGR

a. Engenharia Química

[...]

Conclusões Jurídicas

Há lacunas normativas nos seguintes regulamentos: Resolução nº 398/2008, que dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual (PEI) e orienta a sua elaboração, a ser corrigida pelo CONAMA e; Nota Técnica nº 3/2013, que estabelece as diretrizes para aprovação dos PEI em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás natural, esta última a ser corrigida pelo Ibama.

Tais lacunas não foram supridas pelo Termo de Referência nº 23/2014 e, além de ferirem a segurança jurídica, prejudicam a análise objetiva acerca

[...]

Logo, entende-se que as pendências destacadas pelos peritos em Engenharia Química da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise da PGR estão em consonância com as do Ibama e concernem à própria viabilidade do PEI. Em razão disso, estas devem ser esclarecidas pela Petrobras à entidade ambiental nesta fase de complementação de informações como requisito indispensável à concessão de licença de operação para pesquisa exploratória no bloco FZA-M-59.

Conforme consta no Laudo Técnico nº 1128/2024-ANPMA/CNP, emitido sobre o Plano de Emergência Individual (PEI) do bloco FZA-M-59, a Petrobras atendeu aos





tempos estabelecidos na Resolução Conama nº 398/2008, que trata do assunto e é amplamente utilizada pelo Ibama para subsidiar a análise dos planos apresentados pelas diversas empresas que operam nas diferentes bacias sedimentares brasileiras.

Assim, ao afirmar que há lacunas normativas na Resolução Conama nº 398/2008 e essas não foram supridas pelo Termo de Referência nº 23/2014 produzido pelo Ibama, a Recomendação nº 28/2024 parece desconsiderar a prática há mais de década vigente no âmbito dos processos de licenciamento. Nesse sentido, cabe ressaltar o que o próprio Ibama afirmou acerca do plano apresentado pela Petrobras:

PEI - Comentários Finais

*O Plano de Emergência Individual Conceitual para atividade de perfuração do Bloco FZA-M-59 até aqui discutido **apresenta-se alinhado com as solicitações da equipe técnica. Demonstra ter opções de ferramentas, comunicação/articulação prévia com países potencialmente afetados e opções de técnicas de resposta adequadas aos cenários acidentais previstos.***

(Parecer Técnico nº 53/2023-COEXP/CGMAC/DILIC. Grifo nosso)

Vale observar que se o próprio órgão licenciador considerou que as solicitações da equipe técnica foram atendidas, não há que se falar em pendências por parte da Petrobras no que diz respeito a essa temática. Ressalta-se que nos pareceres subsequentes não houve nenhuma solicitação acerca do PEI, o que reforça o atendimento a todas as exigências feitas pelo órgão.

No mais, tanto a Petrobras como o Ibama têm cumprido o que consta na legislação. Se há lacunas legislativas, não seria o caso de o empreendedor ser cobrado ou penalizado por isso, especialmente após os compromissos assumidos por meio de um contrato de concessão.

De todo modo, no que tange às considerações apresentadas no laudo supramencionado, especificamente no Quesito 6, a Petrobras gostaria de tecer os comentários que seguem.

Comentário constante no laudo:

Entendemos que o PEI deve ser complementado de maneira a informar o tempo de mobilização e deslocamento dos recursos disponíveis nos CDA [Centros de Defesa Ambiental] e BAV [Bases Avançadas], indicados no anexo II.3.4-2 do PEI (informação esta requerida pela Resolução CONAMA nº 398/2008). (fl. 17)





*↳ Cabe notar que, a rigor, o anexo II.3.4-2 do PEI não especifica o tempo de mobilização e deslocamento dos recursos disponíveis nos CDA e BAV, **indicando apenas que este tempo varia “conforme o modal utilizado, a quantidade, a origem e o destino de onde será demandado o recurso até o local da ocorrência, bem como a sua disponibilidade em cada um dos CDA”** (fl. 8).*

Resposta Petrobras:

O PEI atual atende à Resolução Conama nº 398/2008 em relação aos tempos de disponibilização de recursos para fins de atendimento à CEDRO por intermédio do Anexo II.3.4-1, onde aborda-se a estratégia associada aos OSRV.

Para os recursos dos CDA, referenciados à proteção costeira, estes não foram incluídos no PEI pois, pelos estudos de modelagem atualmente vigentes no processo de licenciamento, não existem locais com chegada de óleo em território sob jurisdição nacional.

Em relação à utilização dos recursos dos CDA na atuação internacional, esta extrapola o escopo legal da Resolução Conama nº 398/2008 e depende da notificação, comunicação e coordenação com os pontos focais responsáveis em cada país.

Comentário constante no laudo:

Além disso, é pertinente que a Petrobras:

- 1. **Esclareça a divergência entre as informações apresentadas na tabela IV.1.1 do Anexo II.3.5.5.2-1 e aquelas apresentadas na tabela II.1-2 do anexo II.3.5.13-1 [referentes à distribuição dos estoques de dispersantes da Oil Spill Response Limited - OSRL e os tempos estimados para disponibilização], fazendo, se necessário, as correções e atualizações apropriadas (...).***

*↳ A tabela IV.1.2-1 do anexo apresenta a distribuição do estoque global de v dispersantes da OSRL, assim como os tempos mínimos estimados para início da disponibilização do dispersante no aeroporto de apoio – tempos estes que **variam de 4 dias (para a base da OSRL localizada na Flórida/EUA) a 15 dias (para a base localizada em Singapura) (...)** Segundo a tabela II.1-2, o tempo máximo estimado para disponibilização do dispersante a partir do estoque mundial seria de 5,5 dias, para a base localizada em Singapura. (fl. 11).*

Resposta Petrobras:





De fato, existe erro material na tabela apresentada no Anexo II.3.5.13-1. A tabela em questão está apresentando os tempos de disponibilidade de recursos no estado do Rio de Janeiro. A tabela correta é a apresentada no Anexo II.3.5.5.2-1, que demonstra os tempos estimados para a operação no Amapá.

O Anexo II.3.5.13-1 foi revisado e será protocolado junto ao IBAMA em momento oportuno, previamente ao início das atividades de perfuração exploratória, em alinhamento com as definições a serem estabelecidas pelo órgão ambiental.

Comentário constante no laudo:

2. Esclareça se pode haver descontinuidade e consequente comprometimento da resposta a emergência, tendo em vista que: 1) as duas embarcações localizadas nas proximidades da sonda e a embarcação situada num raio de 12 horas estarão “cheias” após um período de 15 horas de operação; e 2) esse intervalo de tempo pode não ser suficiente para a chegada da quarta embarcação de resposta (que, então, ainda estaria a, pelo menos, 21 horas da sonda) nem do navio aliviador mais próximo (que, então, estaria a, pelo menos, 12 horas da sonda). Em caso positivo, deverão ser propostos os ajustes necessários no PEI para que seja garantida a manutenção da resposta à emergência” (fls. 17-18).

↳ “Vale notar que a seção III.3 do anexo contém procedimentos para a decantação e alijamento de água decantada, que poderiam, em tese, ser utilizados nesta situação (isto é, caso os tanques das embarcações de resposta estejam cheios e as demais embarcações ainda não tenham chegado ao local do derramamento); porém, segundo o Parecer Técnico nº 31/2023-Coexp/CGMac/Dilic, o Ibama não aprovou o procedimento de decantação e alijamento de água decantada em águas brasileiras, pois não há previsão legal para sua utilização no Brasil.” (fl. 14)

Resposta Petrobras:

A Petrobras esclarece que a operação noturna será utilizada somente quando as condições de segurança vigentes e previstas indicarem a possibilidade. Mesmo sob essas premissas, a vazão de eventual período noturno de recolhimento seria inferior à vazão nominal que embasa o CEDRO. Desta forma, não se configura a situação de atingimento da capacidade total da tancagem dos OSRV em 15 horas.

Adicionalmente, as operações de contenção e recolhimento não são executadas com bombas a plena vazão. Em verdade, a vazão de recolhimento é ajustada





continuamente pelos operadores a bordo das embarcações de forma a se obter a maior eficiência no recolhimento (i.e. promover o recolhimento de maior volume de óleo livre e evitar o recolhimento de água). Uma operação de recolhimento bem conduzida, inclusive, prevê a interrupção do recolhimento para que se promova uma maior concentração de óleo dentro dos sistemas de contenção (barreiras). Somente quando o óleo contido estiver em espessura suficiente, se iniciam as operações de recolhimento.

Os sistemas de contenção e recolhimento adotados pela Petrobras neste projeto são denominados “Sistemas Avançados”, do inglês “Enhanced Containment and Recovery Method”. Estes sistemas se baseiam na busca ativa pelo óleo e na promoção da separação mecânica da água e do óleo contido na zona de recolhimento. Com isso, se busca uma maior eficiência na operação e o recolhimento de menores volumes de água associada. Mas, mesmo com este tipo de equipamento, se faz necessário o controle ou mesmo a interrupção periódica do recolhimento para que se configure a concentração adequada para o recolhimento.

Outrossim, ressalta-se que os tempos de disponibilidade de recursos no local do incidente atendem e superam aos requisitos estabelecidos na Resolução Conama nº 398/2008. A referida resolução requer uma Capacidade Efetiva Diária de Recolhimento de Óleo (CEDRO) no local do incidente de 8 m³/dia em 2 horas, de 100 m³/dia em 6 horas, 1.600 m³/dia em 12 horas, 3.200 m³/dia em 36 horas e 6.400 m³/dia em 60 horas.

*As embarcações previstas para o projeto oferecem 1.680 m³/dia de CEDRO cada uma. A CEDRO é calculada pelo produto da capacidade nominal do sistema de recolhimento (cn), do fator de eficácia (fe) e da constante 24. No caso das embarcações previstas para o projeto, a capacidade nominal é de 100 m³/h e o fator de eficácia é de 0,7. Desta forma a CEDRO é dada por $100 * 0,7 * 24 = 1.680$ m³/dia.*

*Em relação à tancagem, a capacidade de armazenamento temporária requerida para cada embarcação é dada pelo volume de 3 horas do sistema de recolhimento na sua vazão nominal, ou seja, a capacidade de armazenamento requerida é de 300 m³ ($100 \text{ m}^3 * 3 \text{ horas}$). A Petrobras excede o requisito ao fornecer 1.050 m³ e prevê 450 m³ adicionais após manobras de tanques ou transferência de carga.*

No PEI deste projeto estão previstas 2 embarcações em 2 horas que oferecem CEDRO de 1.680 m³/dia cada uma, totalizando 3.360 m³/dia, e atendendo os requisitos de CEDRO de 2, 6, 12 e 36 horas. Em 12 horas está previsto o ingresso





de uma embarcação adicional, sem definição de CEDRO mínima oferecida, sendo que a CEDRO oferecida atualmente é de 504 m³/dia.

Em 36 horas mais uma embarcação que oferece CEDRO de 1.680 m³/dia se soma à operação, totalizando mais de 5.040 m³/dia. E em 60 horas mais uma embarcação que oferece CEDRO de 1.680 m³/dia se soma à operação, totalizando mais de 6.720 m³/dia e superando o requisito.

A Tabela 1 sintetiza a comparação entre o requisito e o oferecido, evidenciando o pleno atendimento das exigências.

Tabela 1: Comparação entre CEDRO requerida e CEDRO oferecida no PEI FZA-M-59.

Tempo de disponibilização de recursos de recolhimento de óleo no local do incidente	CEDRO requerida	CEDRO oferecida	Número de embarcações oferecidas
02 horas	8 m ³ /dia	3.360 m ³ /dia	2 OSRV 1680
06 horas	100 m ³ /dia	3.360 m ³ /dia	2 OSRV 1680
12 horas	1.600 m ³ /dia	> 3.360 m ³ /dia	2 OSRV 1680 + 1 OSRV
36 horas	3.200 m ³ /dia	> 5.050 m ³ /dia	3 OSRV 1680 + 1 OSRV
60 horas	6.400 m ³ /dia	> 6.720 m ³ /dia	4 OSRV 1680 + 1 OSRV
<p>1 OSRV 1680 oferece a CEDRO de 1680 m³/dia CEDRO = 24 * cn * fe CEDRO = 24 * 100 * 0,7 CEDRO = 1.680 m³/dia</p>			
<p>A capacidade de armazenamento temporária das OSRV 1680 é de 1.050 m³, com 450 m³ adicionais após manobras de tanques ou transferência de carga.</p> <p>A capacidade de armazenamento temporária requerida é de 300 m³ Capacidade de armazenamento temporária requerida = cn * 3 Capacidade de armazenamento temporária requerida = 100 * 3 Capacidade de armazenamento temporária requerida = 300 m³</p>			

Por fim, esclarece-se que as estratégias para a continuidade das operações de resposta consideram uma série de alternativas para manejo de resíduos líquidos,





o que inclui tanto a mobilização de navios tanque aliviadores para recebimento do resíduo como o descarte da água decantada nos tanques.

Em relação a este último ponto, há que se contestar a afirmação de que não existe previsão legal para o descarte da água decantada no Brasil. A Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000 prevê, no seu art. 17, a exceção à proibição da descarga de óleo e misturas oleosas em águas sob jurisdição nacional em situações permitidas pela MARPOL 73/78, não estando o navio dentro dos limites de área ecologicamente sensível e os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente. Nestes casos, a água decantada nos tanques das embarcações de resposta deve ser considerada como mistura oleosa, conforme definido no art. 2, inciso IX da referida lei (mistura oleosa: mistura de água e óleo, em qualquer proporção).

O Brasil é país signatário da MARPOL 73/78 e o regramento descrito no Anexo I, Regra 4, Exceções, estabelece que as Regras 15 e 34 não se aplicam “à descarga no mar de substâncias contendo óleo, aprovada pela Administração, quando estiver sendo utilizada com o propósito de combater incidentes de poluição específicos, para minimizar os danos causados pela poluição. Qualquer descarga destas deverá estar sujeita à aprovação de qualquer Governo em cuja jurisdição espera-se que venha a ocorrer”. Tanto a Regra 15 quanto a Regra 34 tratam de “Controle da descarga de óleo”.

É importante destacar ainda que, para o presente caso, o PEI prevê atuação de resposta internacional, cabendo a cada ente nacional o estabelecimento de regras adicionais à MARPOL 73/78 sobre a decantação. Consequentemente, ainda que o uso desta técnica fosse proibido no Brasil, o que não é, poderia o plano manter a previsão para uso em águas internacionais ou de jurisdição de outros países, neste caso mediante obtenção das autorizações cabíveis.

Por fim, esclarece-se tecnicamente que, as boas práticas acerca da técnica de descarte da água decantada preveem a descarga da fração aquosa do tanque após um período mínimo de repouso de 24h, com controle visual permanente para interrupção imediata em caso de detecção de presença de fração oleosa com aspecto verdadeiro. Dessa forma, a técnica de descarte da água decantada permite o aumento da concentração da fração oleosa nos tanques das embarcações, tendo potencial para aumentar sobremaneira a eficiência operacional e a quantidade de óleo removida do meio ambiente marinho.

II.b. Oceanografia





Quanto às considerações feitas em relação à Oceanografia, para fins de contextualização, é feito destaque aos trechos transcritos da Recomendação nº 28/2024-MPF, conforme segue:

b. Oceanografia

[...] Sob essa perspectiva, conclui-se que a modelagem de dispersão de óleo apresentada pela Petrobras seria suficiente, em tese, para a concessão de LO para perfuração de poços em um licenciamento de classes 2 ou 3, caso assim entendesse o órgão ambiental competente.

Contudo, o licenciamento ora acompanhado é de classe 1 (art. 9º, II, “c” da Portaria Ibama nº 422/2011), de modo que a modelagem é inadequada por não atender, de modo satisfatório, à caracterização dos fenômenos de meso e microescala, bem como à identificação de fenômenos meteorológicos extremos, conforme exigido pelos itens II.6.1.1.1 e II.6.1.1.2 do Termo de Referência Ibama nº 23/2014 e constatado pelos peritos no Laudo Técnico nº 1167/2024-ANPMA/CNP (PGR-00392911/2024).

[...] Saliente-se que tais exigências e particularidades para o bloco FZA-M-59 são de pleno conhecimento da Petrobras desde a assunção da titularidade do processo em 2020 e não podem ser questionadas neste momento pela empresa, sob manifesta ameaça de lesão à legalidade, à boa-fé processual e à segurança jurídica.

*Inicialmente, cabe ressaltar que o Laudo nº 1167/2024-ANPMA/CNP, anexo à Recomendação nº 28/2024 reiteradamente afirma que a Petrobras seguiu as melhores técnicas disponíveis. Entretanto o perito se excede na resposta e apresenta o óbvio quando informa que com mais estudos e medições as simulações e modelos **podem** [grifo nosso] ser mais representativas, o que é natural no âmbito do desenvolvimento científico e tecnológico em qualquer área de conhecimento.*

Em sua análise, o laudo não apresenta qualquer mensuração e se restringe a apresentar possibilidades, as quais, embora pertinentes, podem ser realizadas acerca de qualquer matéria ou estudo em análise. O laudo não afirma em momento algum quais melhorias são necessárias, apenas apresenta possibilidades e incertezas. Conclui-se, portanto, que não invalida os estudos e não enseja ajustes objetivos.

No que se refere às considerações exaradas na recomendação acerca das classes de licenciamento e da suficiência da modelagem de óleo, convém tecer ainda os comentários que se seguem.





Os termos de referência emitidos pelo IBAMA para as classes 1, 2 e 3 possuem o mesmo rigor referente aos requisitos que devem ser atendidos e aos fenômenos a serem representados na modelagem. Da mesma forma, a Petrobras não faz nenhuma distinção entre os produtos de modelagem numérica desenvolvidos para fins de simulação de derrame de óleo no mar em relação à tipologia dos estudos ambientais designados pelo órgão ambiental licenciador.

Nesse contexto, a modelagem de derrame de óleo apresentada para o bloco FZA-M-59 foi integralmente aprovada pelo órgão ambiental, por meio do Parecer Técnico nº 128/2023-COEXP/CGMAC/DILIC, mostrando-se plenamente adequada no que tange à representatividade dos itens solicitados no Termo de Referência Ibama nº 23/2014, conforme explicitado no trecho abaixo:

*O documento “Atendimento complementar ao Parecer Técnico nº 31/2023 - Modelagem de óleo” **respondeu satisfatoriamente todos os questionamentos feitos**, com referências bibliográficas e demonstrações de gráficos, dados e imagens para comparação. Os modelos numéricos possuem faixas aceitáveis de erros e variações.*

(Parecer Técnico nº 128/2023-COEXP/CGMAC/DILIC. Grifo nosso)

Assim, é seguro afirmar que os resultados das modelagens realizadas para o bloco FZA-M-59 são suficientes para indicar as áreas de impactos potenciais da pretendida atividade de perfuração e subsidiar a elaboração do PEI.

Da mesma forma, no âmbito do Estudo Ambiental de Caráter Regional da Bacia da Foz do Amazonas – EACR (Processo: 02022.000967/2014-72), foi apresentada a caracterização da meteorologia e da oceanografia nas devidas escalas, incluindo a identificação de fenômenos extremos da região. O EACR foi aprovado pelo Ibama e considerado como estudo regional de referência para a bacia.

A Petrobras reconhece a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os processos oceânicos e tem investido em pesquisa e desenvolvimento tecnológico para a região da Margem Equatorial Brasileira (MEB). Recentemente, concluiu um projeto em consórcio com 5 (cinco) operadoras da indústria de óleo e gás, em que, utilizando, dentre outras informações, dados primários de correntes, produziu uma nova base hidrodinâmica para a região, com um detalhamento inédito para a região da Foz do Amazonas.

Utilizando o modelo oceânico HYCOM (HYbrid Circulation Ocean Model – hycom.org) abrangendo toda a MEB em uma configuração com resolução espacial de 1/36° e o modelo DELFT3D (<https://oss.deltares.nl/web/delft3d>) em

25





altíssima resolução (em média 1 km), foi possível aprimorar a representação dos fenômenos de menores escalas na região costeira e de plataforma continental da Foz do Amazonas, mantendo a boa representação dos fenômenos de larga e meso escalas na região oceânica de toda a MEB. A base estará disponível para estudos futuros nas bacias sedimentares da região.

Além disso, a Petrobras tem promovido encontros científicos com os profissionais especialistas das diversas Instituições de Ciência e Tecnologia do Maranhão, Pará, Amapá e Amazonas e vê com muito interesse a aproximação com os especialistas em hidrodinâmica costeira e modelagem da UNIFAP. A experiência demonstrada nos trabalhos publicados sobre a hidrodinâmica da região costeira do estuário da Foz do Amazonas certamente contribuirá para as futuras melhorias nas modelagens da região.

A Petrobras, portanto, mantém sua posição em relação à robustez e à suficiência do estudo atualmente protocolado e se compromete a atualizar, complementar e aperfeiçoar os estudos em futuros processos de licenciamento, como usualmente procede, conforme evoluem a técnica e o conhecimento sobre a área em qualquer bacia marítima.

II.c. Biologia

Em relação às considerações feitas ao tema Biologia, para fins de contextualização, segue o destaque de trecho transcrito da Recomendação nº 28/2024-MPF:

c. Biologia

[...] Extraí-se, de plano, que mesmo uma análise não especializada permitiu observar as diversas lacunas existentes no PPAF da Petrobras, o que está em plena conformidade com a conclusão técnica do Ibama no Parecer nº 128/2023 de que “não há recomendação de se realizar Avaliação Pré-Operacional (APO).”

Inicialmente, convém destacar que o Laudo Técnico nº 1157/2024-ANPMA/CNP, anexado à Recomendação nº 28/2024, foi elaborado com base na versão do Plano de Proteção à Fauna (PPAF) apresentada em fevereiro de 2021, após a transferência da operação do bloco para a Petrobras. Portanto, os peritos do Ministério Público Federal não versaram sobre as diversas alterações implementadas desde então.

Apesar disso, diferentemente do exposto na recomendação, os peritos afirmam, em resposta ao questionamento sobre pontos insuficientes para a concessão do licenciamento, que, “Tomando por base somente o material examinado, e





considerando o tempo disponível para atendimento da presente demanda e a formação dos peritos subscritores, não foram identificados outros aspectos em que seja possível fazer considerações conclusivas e com embasamento técnico.” Ainda que, quando da assunção da operação do bloco pela Petrobras, o que restasse pendente fosse a conclusão das obras da unidade manejo de fauna em Belém/PA, o que foi efetivamente executado, novos questionamentos foram feitos pelo Ibama, os quais a Petrobras buscou endereçar plena e tempestivamente.

Assim, a companhia empreendeu uma série de adequações no PPAF, tais como:

- (i) a previsão de acionamento do grupo de controle de impactos à fauna e toda a sua estrutura de resposta no momento inicial do incidente, independentemente da ocorrência ou não de fauna oleada;*
- (ii) a previsão de instalação de uma Unidade de Estabilização e Despetrolização em Oiapoque/AP (UED-OIA), com capacidade de executar todas as etapas do manejo de fauna oleada previstas no Manual de Boas Práticas do PAE-FAUNA;*
- (iii) a disponibilização de 06 (seis) embarcações de prontidão dedicadas à fauna (nearshore e offshore), devidamente equipadas com recursos, especialistas em fauna e médicos veterinários, para execução de monitoramento especializado e manejo de fauna;*
- (iv) a preparação das embarcações para atuação como unidades de recepção de fauna e estabilização em campo;*
- (v) a previsão de atuação de mais de 100 profissionais especialistas em fauna;*
- (vi) a disponibilidade de recursos para resposta secundária tanto em Oiapoque/AP quanto em Belém/PA;*
- (vii) o detalhamento dos tempos de mobilização das forças-tarefas de resposta à fauna, bem como dos tempos estimados de navegação.*

A revisão 05 do PPAF, protocolada pela Petrobras em 02/08/2024 junto ao Ibama, consolidou todas as alterações implementadas até então. Entretanto, tal ampliação do PPAF em relação à sua versão original não chegou a ser avaliada pelos peritos do Ministério Público Federal. De todo modo, a Petrobras gostaria de tecer os comentários que se seguem, com o objetivo de dirimir quaisquer questões remanescentes.

Em primeiro lugar, se equivoca o laudo ao afirmar que os tempos previstos no item 2 do Anexo III da Resolução Conama nº 398/2008 se aplicam à disponibilidade de recursos para resposta à fauna. Os tempos descritos na resolução somente se aplicam à disponibilidade de recursos de recolhimento de óleo no local da ocorrência e estão descritos somente no item “2.2 Recolhedores” da referida resolução. Esse entendimento é adotado pelo órgão

27





licenciador, que utiliza tais referências temporais para subsidiar a análise dos Planos de Emergência Individual apresentados pelas diversas operadoras.

O único requisito para proteção de fauna previsto na Resolução Conama nº 398/2008 é o “item 3.5.13. Procedimentos para Proteção de Fauna” do Anexo I. Este item exige que seja feito levantamento da fauna existente na região, incluindo a fauna migratória, e seja apresentado um detalhamento de medidas para proteção e socorro dos indivíduos atingidos.

Desta forma, pode-se afirmar que a supracitada resolução somente estabelece tempos de disponibilização de recursos para capacidades de recolhimento mecânicos, em consonância com os dispositivos legais estadunidenses dos quais se originou, a saber “33 CFR Part 154” e “Guidelines for the U.S. Coast Guard Oil Spill Removal Organization Classification Program”. Para proteção de áreas sensíveis e resposta à fauna, não foram estabelecidos pela resolução critérios técnicos referentes a tempos.

Embora a resolução não preveja referências temporais para resposta à fauna, adota-se nos processos de licenciamento ambiental o Manual de Boas Práticas do PAE-Fauna, publicado pelo Ibama em 2018, como documento de referência.

Conforme mencionado no Laudo Técnico nº 1157/2024-ANPMA/CNP: “É importante notar que o Manual de Boas Práticas não fixa prazos para o início da implementação das estratégias de resposta nos diferentes cenários, mas estabelece alguns prazos para o atendimento e a transferência da fauna oleada entre unidades de tratamento/manejo. Por exemplo, o documento preconiza que o tempo de deslocamento do local de resgate dos animais ao local de recepção não seja superior a 30 minutos, ao passo que o tempo de transferência dos animais recebidos em instalações móveis até a unidade de manejo permanente (Centro) não seja superior a 24 horas (Manual, p. 29-30).”

Sendo assim, o PPAF apresentado pela Petrobras buscou atender a todos os critérios técnicos estabelecidos no referido manual.

Em segundo lugar, com as alterações implementadas na revisão 05 do PPAF, em especial em decorrência da implantação da Unidade de Estabilização e Despetrolização em Oiapoque (UED-OIA), os tempos de transporte da fauna após o resgate foram significativamente reduzidos, atendendo com folga ao Manual de Boas Práticas do PAE-Fauna. Com a implantação da UED-OIA, os animais não precisam mais ser levados até Belém/PA, reduzindo tempo de deslocamento.





Ademais, após a assinatura do contrato com a empresa especializada responsável pela execução do PPAF, bem como pela instalação e operação da UED-OIA, foi possível apresentar informações detalhadas relativas às embarcações de prontidão dedicadas à resposta à fauna, aos profissionais especializados, à estrutura da UED-OIA e aos tempos estimados de navegação.

Com isso, foi gerada a revisão 06 do PPAF, protocolada junto ao Ibama, em 29/11/2024, a partir da qual a Petrobras considera que foram atendidas todas as questões apresentadas pelo órgão ao longo do processo de licenciamento, bem como no Parecer Técnico nº 223/2024-COEXP/CGMAC/DILIC.

Além disso, os tempos preconizados pelo Manual de Boas Práticas do PAE-Fauna são plenamente atendidos no âmbito do PPAF, de modo que a companhia considera que há robustez suficiente para o encaminhamento do processo para a etapa de Avaliação Pré-Operacional (APO). (...)”

Portanto, tudo o que resta, no final das contas, dos argumentos da parte autora quanto ao **Licenciamento (Processo Administrativo nº 02022.000336/2014-53 - SEI/IBAMA)**, são as menções feitas a respeito do **Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic** e da **Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic** e do **Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin**.

Nesse caso, conforme consta no tópico “**V.3.3 - Das Violações ao Ordenamento Jurídico Nacional**” da exordial, alega a parte autora que houve violações ao ordenamento jurídico nacional por conta da **Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic** que entendeu “*como alternativa plausível considerar o Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada - PPAF conceitualmente aprovado, sendo necessário, para aprovação final do Plano de Emergência Individual - PEI, a realização bem-sucedida de uma Avaliação Pré-Operacional*”, bem como por conta do **Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin**, cujo entendimento foi “*que a proposição de realização da Avaliação Pré-Operacional – APO é instrumento adequado para avaliação de exequibilidade do Plano de Emergência Individual proposto*”.

A parte autora alega que: a) o empreendimento a ser licenciado está localizado na região da foz do Amazonas, que é ambientalmente sensível, conforme o art. 2º, da Portaria MMA nº 422/2011; b) que o Termo de Referência Ibama nº 23/2014 elaborado é minucioso quanto às exigências mínimas para a concessão da licença de operação; c) que essas exigências são de pleno conhecimento da Petrobras desde a assunção da titularidade do processo em 2020 e; d) que “*o reiterado questionamento por parte da empresa constitui uma manifesta lesão à legalidade, à boa-fé processual e à segurança jurídica*” (fls. 54).

29

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contentaciosopetrobras@petrobras.com.br





A parte autora, então, critica os atos do IBAMA ao alegar que, *“Ao contrário do que afirma a Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic, o Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic não traz meras dúvidas sobre a execução do PPAF, mas sim a indicação de **contradições e omissões nos próprios fundamentos do plano de proteção**”* (fls. 55), bem com desaprova o Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin por constar nesse a afirmação de que *“não haveria maiores questionamentos sobre os recursos apresentados pela empresa, mas somente sobre a exequibilidade do plano”* (fls. 56).

Alega a parte autora que apesar de a APO ser um procedimento importante para demonstrar a exequibilidade do PEI, este deve estar devidamente acabado, inclusive o PPAF, evitando-se a aprovação para operação do empreendimento à revelia do **princípio da precaução**.

Afirma, ainda, que o item 2.b da Recomendação nº 27/2024 não foi apreciado pelo IBAMA e tampouco acatado e que a PETROBRAS teria descumprido itens do Termo de Referência Ibama nº 23/2014, além dos arts. 5º, VIII, XVIII e 11 da Lei nº 12.187/2009 e o art. 1º-A, Parágrafo único, I da Lei nº 12.651/2012. Adiciona que, pelos mesmos fundamentos do não acatamento da Recomendação nº 27/2024 pelo IBAMA, não teria sido acatada a Recomendação nº 28/2024 direcionada à PETROBRAS.

Ademais, alega que *“a partir da teoria dos motivos determinantes, um ato administrativo deve concluir de maneira a contemplar logicamente seus fundamentos, o que não ocorre com o Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin, pois esse teria contraposto o parecer do corpo técnico e fundamentar artificialmente uma decisão administrativa que incorre em flagrante desvio de finalidade (art. 50, I, §1º da Lei nº 9.784/1999)”*, conforme fls. 60 da exordial.

A parte autora alega ainda, conforme fls. 61, que *“a PETROBRAS não foi capaz de demonstrar minimamente a satisfação dos parâmetros legais e jurisprudenciais do princípio da precaução na área em litígio”* e que, *“no âmbito do ordenamento jurídico nacional, os empreendimentos que demandam licenciamento ambiental arcam com a inversão do ônus da prova em decorrência do princípio supramencionado, nos termos do art. 373, §1º do Código de Processo Civil (CPC) c/c art. 6º, inciso VII da Lei nº 8.078/90 e art. 21 da Lei nº 7.347/85, além da Súmula nº 618 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)”*.





Conclui a parte autora que a “*decisão de aprovar conceitualmente a revisão 6 é manifestamente contrária ao parecer técnico do próprio IBAMA, um expresso não acatamento da Recomendação n.º 28/2024 e sua consequência é a manifesta ilegalidade do procedimento*” (fls. 62).

Apesar da alegação de ilegalidade do procedimento de licenciamento feita pela parte autora, no referido tópico, **essa não possui um encadeamento lógico que culmine em uma conclusão aceitável.**

No caso, a parte autora cita artigos de diversas normas que supostamente teriam sido infringidos, mas tem como base ou ponto de partida, o art. 2º, da Portaria MMA nº 422/2011, o único identificado dessa norma que, na realidade, traz apenas uma definição de áreas de sensibilidade ambiental, conforme segue:

*“(...) Art. 2 Para os fins previstos nesta Portaria, entende-se por: I - Áreas de sensibilidade ambiental: áreas onde há a ocorrência de atributos naturais ou de atividades socioeconômicas que **exigem maior detalhamento dos estudos ambientais e medidas criteriosas de controle para eventual implantação dos empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural**; (...)”*

A exigência do maior detalhamento dos estudos ambientais consta do Termo de Referência Ibama nº 23/2014 que supostamente não teria sido cumprido, conforme alegado pela parte autora, e para corroborar essa alegação, o Ministério Público novamente utiliza como base análises e documentos já superados em razão da natural e esperada evolução das discussões técnicas entre o IBAMA (órgão ambiental) e a PETROBRAS (empreendedor) no âmbito do licenciamento.

Nesse caso, vale observar que, no âmbito do licenciamento, o diálogo técnico entre órgão ambiental e empreendedor, majoritariamente, ocorre por meio de documentos a exemplo dos pareceres técnicos do órgão, em que são realizados questionamentos ao empreendedor que, em seguida, apresenta respostas técnicas em atendimento aos pareceres e, a partir daí, dúvidas e divergências vão sendo superadas.

Portanto, é descabida, injusta e fora da realidade do licenciamento ambiental a alegação da parte autora no sentido de que **“o Plano de Emergência Individual - PEI apresentado pela PETROBRAS foi considerado insatisfatório por todos os corpos técnicos pelos quais passou”** (fls. 60 e 61 da petição inicial) e que **“o reiterado questionamento por**





parte da empresa constitui uma manifesta lesão à legalidade, à boa-fé processual e à segurança jurídica” (fls. 54 da petição inicial), em um flagrante desconhecimento da dinâmica do procedimento do licenciamento ambiental, em que há discussão técnica de alto nível por meio de profissionais com formação e experiência técnicas específicas.

Não à toa, insiste a parte autora em embasar seu pleito em laudos técnicos da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise - SPPEA do Ministério Público Federal cujas análises consideraram documentos técnicos já superados.

Deve ser lembrado também que a parte autora ignorou, completamente, as considerações de natureza técnica feitas pela PETROBRAS em resposta aos laudos técnicos mencionados, pois nem se dignou a relatar a respeito, nem mesmo para servir como objeto de crítica, denotando que o autor careceu de rigor técnico-científico ao elaborar sua petição inicial.

Destarte, a parte autora, ao procurar fundamentar suas alegações, não acompanhou a evolução da discussão técnica entre órgão ambiental e o empreendedor, mesmo sendo alertado pela Ré quando da resposta à Recomendação nº 28/2025, repise-se, protocolada nos autos do Inquérito Civil Público nº 1.12.000.000824/2018-41, **em 11/12/2024**.

Aliás, reiterando manifestação da parte ré Petrobras, na ocasião, quando da assunção da operação do bloco FZA-M-59, em atendimento à exigência do próprio IBAMA, a PETROBRAS assumiu todos os compromissos até então estabelecidos no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

À época da transferência, vigoravam os Pareceres Técnicos nº 11/2019 (ANEXO 3) e 267/2019-COEXP/CGMAC/DILIC (ANEXO 6), segundo os quais o que restava pendente para realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) era a definição da unidade marítima de perfuração e das embarcações de emergência, bem como a conclusão da unidade de manejo de fauna em Belém/PA.

Não há dúvidas que a PETROBRAS providenciou o tratamento das três pendências. A unidade marítima de perfuração foi definida, tendo sido vistoriada e aprovada pelo IBAMA, conforme ratificado por meio do Ofício nº 34/2023/COEXP/CGMAC/DILIC (ANEXO 7). Todas as embarcações de emergência, inclusive em quantidade superior ao





originalmente apresentado pela BP (de quatro para seis), também foram vistoriadas e aprovadas pelo IBAMA, tendo como evidências:

- Ofício nº 566/2022/COEXP/CGMAC/DILIC, que considera a embarcação Mr. Sidney apta a integrar o PEI da atividade (ANEXO 8).
- Parecer Técnico nº 25/2023-COEXP/CGMAC/DILIC, que considera as embarcações C-Viking, C-Warrior, Ms Virgie e Corcovado aptas a integrar o PEI da atividade (ANEXO 9).
- Ofício nº 161/2023/COEXP/CGMAC/DILIC, que considera a embarcação Ilha das Flechas apta a integrar o PEI da atividade (ANEXO 10).

Da mesma forma, o Centro de Reabilitação e Despetrolização de Belém/PA (CRD-Belém), mais bem estruturado em comparação à mencionada alternativa apresentada anteriormente à transferência da operação do bloco FZA-M-59, foi vistoriado e aprovado pelo IBAMA, conforme Parecer Técnico nº 72/2023-COEXP/CGMAC/DILIC (ANEXO 11) e do Ofício nº 125/2023/COEXP/CGMAC/DILIC (ANEXO 12).

Desse modo, se a PETROBRAS assumiu todos os compromissos vigentes no âmbito do processo e atendeu plenamente as três pendências que restavam quando da transferência da operação do bloco, não há que se falar que a PETROBRAS tem se recusado a atender as exigências colocadas pelo órgão. Pelo contrário, não só tem atendido, mas tem respondido com incremento de recursos, o que amplia sobremaneira o projeto originalmente assumido pela companhia. Cabe ressaltar que, em condições anteriores às atuais, o projeto já havia sido considerado apto a prosseguir para a etapa de Avaliação Pré-Operacional (APO) pelo IBAMA, desde que saneadas as três pendências existentes.

Logo, se a PETROBRAS não só saneou todas as pendências, mas ampliou sua capacidade de resposta a emergências, com mais embarcações para contenção e recolhimento, bem como com uma estrutura absolutamente ampliada e dedicada para resposta à fauna, não haveria fundamentação técnica plausível que a impedisse de prosseguir para a APO.

Assim, ainda que ao final tenha havido entendimento técnico divergente de posicionamentos técnicos proferidos anteriormente pelo IBAMA ao longo do processo de licenciamento, o que não deixa necessariamente de ser salutar sob o ponto de vista da dialética aplicada ao conhecimento técnico-científico, a PETROBRAS buscou atender plena e tempestivamente todas as novas solicitações que foram feitas pela autarquia, ainda que





tenham surgido ao longo do processo novas solicitações de complemento, demandando um número maior de interações com o órgão ambiental.

Nessa linha, diferentemente do alegado pela parte autora, a PETROBRAS não mediu esforços para atender as exigências apresentadas pelo IBAMA, reconhecendo a sensibilidade da região, e jamais se eximiu de propor a melhor estrutura possível para resposta a eventuais emergências. Os próprios laudos anexados à Recomendação corroboram que a empresa atendeu aos regramentos existentes.

No que tange ao PPAF, complementarmente às estratégias de resposta primária e terciária à fauna, esse plano prevê diversos equipamentos de prontidão, além de especialistas de fauna para aplicação de técnicas de resposta secundária para os diferentes grupos faunísticos.

Desse modo, os três níveis de resposta à fauna estão plenamente contemplados pelo PPAF, em alinhamento com as melhores práticas internacionais de resposta à fauna e às definições constantes do Manual de Boas Práticas – Manejo de fauna atingida por óleo, do IBAMA. A estrutura de resposta conta com:

- Mais de 100 profissionais especialistas disponíveis para atuar em tier 1;
- 18 profissionais para atuar em tier 2;
- 02 embarcações dedicadas à resposta à fauna offshore de prontidão;
- 04 embarcações dedicadas à resposta à fauna nearshore de prontidão;
- 02 unidades de manejo de fauna de prontidão, sendo uma em Belém/PA e outra em Oiapoque/AP, ambas com capacidade para executar todas as etapas do atendimento veterinário;
- 03 aeronaves, sendo pelo menos uma para atuar em monitoramento de fauna;
- Equipamentos e materiais de prontidão para resposta primária, secundária e terciária à fauna;
- Capacidade de ampliação da resposta, com aporte de embarcações, recursos e profissionais especialistas adicionais.





Portanto, a PETROBRAS, ora ré, em momento algum, visou descredibilizar o IBAMA e o Termo de Referência nº 23/2014. Pelo contrário, as demandas do órgão foram sistematicamente atendidas, em observância a esse termo de referência e à Portaria MMA nº 422/2011, e em especial o seu art. 2º, não cabendo juridicamente a alegação do autor de que *“o reiterado questionamento por parte da empresa constitui uma manifesta lesão à legalidade, à boa-fé processual e à segurança jurídica”* (fls. 54).

Aliás, esse aperfeiçoamento do PEI e do PPAF por parte da empresa Ré é incompatível com a alegação, de que essa *“não foi capaz de demonstrar **minimamente**⁶ a satisfação dos parâmetros legais e jurisprudenciais do princípio da precaução na área em litígio”*, não sendo o caso de inobservância ao art. 373, §1º do Código de Processo Civil (CPC) c/c art. 6º, inciso VII da Lei nº 8.078/90 e art. 21 da Lei nº 7.347/85, além da Súmula n.º 618 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Ademais, para não deixar de mencionar, quando alega a parte autora, em conclusão, que o não acatamento da Recomendação n.º 27/2024 pelo IBAMA e o não acatamento da Recomendação n.º 28/2024 pela PETROBRAS teriam os mesmos fundamentos, deve ser lembrado que aquela ignora que essas recomendações se basearam nos superados laudos técnicos da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise – SPPEA.

Ainda assim, quer impor a aplicação dessas recomendações ao IBAMA e à PETROBRAS, no âmbito do licenciamento em discussão, sem considerar o rigor técnico-científico, haja vista que as análises ali feitas foram rebatidas e superadas, em decorrência da evolução das discussões técnicas, e ainda usa a dita inobservância das Recomendações nº 27/2024 e nº 28/2024 como base para justificar suposta violação ao ordenamento jurídico nacional.

Já quando alega a parte autora que a PETROBRAS teria descumprido os arts. 5º, VIII, XVIII (inexistente) e 11 da Lei n.º 12.187/2009⁷ e o art. 1º-A, Parágrafo único, I da Lei n.º 12.651/2012⁸, essa imputa à empresa uma suposta inobservância abstrata a normas

⁶ Grifamos.

⁷ Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:
(...)

VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;

Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.

⁸ Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.





programáticas ou diretrizes, mesmo porque nem se dá ao trabalho de fazer um apontamento analítico sobre o que teria sido inobservado nos artigos dessas normas.

A verdade é que a parte autora acaba sendo incapaz de demonstrar a existência da ilegalidade que alega, pois limita-se a incluir trechos de documentos e conclusões, na maioria, desatualizados, e os correlaciona, de forma meramente indireta, com normas legais, sem tentar fazer uma análise pormenorizada entre os fatos e essas normas. Também é possível notar que as normas são geralmente citadas de forma discreta, quando não apenas mencionadas, na maioria relacionadas a diretrizes que a parte autora, repise-se, nem chega a apontar, analiticamente, o que exatamente foi inobservado.

Portanto, no que diz respeito à questão técnica atual, a única coisa que restou à parte autora, foi citar o texto do Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic para fazer suas críticas à Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e ao Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin, mas que se resumiram a adjetivações, sem mesmo tecer uma análise comparativa dos documentos, limitando-se, apenas a contrapô-los no sentido de que teriam posições antagônicas, que um foi elaborado por equipe técnica, e outro não, e sugeriu que a motivação foi política.

Não à toa, suas críticas foram devidamente rechaçadas pelo IBAMA, em sua **manifestação protocolada em 04/07/2025, nos autos desta ação civil pública**, em que demonstrou que a Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA (Dilic) examinou fundamentadamente o Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic por meio da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic, tendo sido destacada a evolução do ponto pendente de aprovação – o PPAF -, que passou a ser suficiente para atender ao manual de boas práticas, permitindo que o PEI e o PPAF sejam submetidos à APO para verificar a capacidade da operadora em executá-lo nas condições locais. Por conseguinte, discordou da proposta de arquivamento sugerida no Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic.

Foi demonstrado também que o Presidente do IBAMA, por sua vez, considerou os posicionamentos da equipe técnica e da Diretoria de Licenciamento Ambiental no Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN, tendo afirmado que a proposição de realizar a APO é um instrumento adequado para avaliar a exequibilidade do PEI, sem desconsiderar todas as discussões ocorridas durante o licenciamento.

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios:

I – afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras.

36

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





Nesse caso, não é possível identificar na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e no Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic a ocorrência de desvio de finalidade, que consiste em ato administrativo viciado quando a ação do agente público, embora formalmente válida, tem como objetivo um propósito distinto daquele previsto em lei ou no interesse público.

Isto porque restou concluído que há fundamento técnico suficiente para prosseguir com a realização da APO, que se trata da oportunidade prática e necessária para a verificação da viabilidade técnica do PPAF e do PEI, o que denota a lógica presente na análise do IBAMA, revelando um processo decisório pautado em critérios técnicos e na evolução das soluções apresentadas pela empresa ré.

Portanto, não merecem acolhimento as alegações da parte autora no sentido de ter ocorrido violação ao ordenamento jurídico brasileiro no âmbito do licenciamento, haja vista que não foram constatadas ilegalidades na conduta da empresa ré e nem nos atos administrativos do IBAMA.

A mesma lógica é aplicada à também descabida alegação da parte autora sobre supostas violações ao Direito Internacional.

No tópico “**V.3.4 - Das Violações ao Direito Internacional**” da petição inicial, a parte autora menciona o Acordo de Paris, a Convenção Ramsar, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Declaração do Rio 1992 e informa que o Brasil comprometeu-se com esses acordos internacionais que visam a proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres, com base em valores como a preservação da sociodiversidade, a precaução, a transição energética e a redução das emissões de gases de efeito estufa.

Segundo a parte autora, esses compromissos garantem um robusto arcabouço jurídico para a proteção da fauna **contra as violações atribuídas à empresa ré** e, ao final, alega que *“A concessão da LO em superação do parecer da área técnica coloca o Brasil em violação aos tratados internacionais supracitados, o que poderá ensejar responsabilização internacional.”*





Frise-se, no caso, que a julgar pelo arrazoado da parte autora, as apresentações do PEI e do PPAF, os diálogos técnicos e o cumprimento de exigências da empresa ré junto ao IBAMA são considerados como “violações” (não especificando no texto a o quê), o que é completamente descabido, haja vista que esses atos fazem parte do procedimento de licenciamento e a empresa tem procurado atender a todas as exigências do órgão licenciador.

Ademais, novamente, a parte autora procura atrelar, indiretamente, os atos praticados no licenciamento ambiental - referentes aos estudos técnicos e planos de combate à emergência e de atendimento à fauna, elaborados pela empresa, e a autorização para a realização da APO, exercício simulado prático para verificação da exequibilidade do PEI -, a supostas violações, agora, aos tratados internacionais em comento, de forma ainda mais descabida, por esses se tratarem de diretrizes a serem seguidas pelos países signatários com o objetivo de implantação de políticas públicas em prol do meio ambiente.

Neste ponto, vale destacar que a União, destinatária desses tratados internacionais, não é parte passiva na presente lide.

Como se não bastasse, ainda afirma a parte autora que a concessão da LO, que não é o objeto da ação civil pública ajuizada – mas, sim, a realização da APO -, em superação ao parecer da área técnica, coloca o Brasil em violação aos tratados internacionais, sendo que a União, repise-se, nem consta como parte passiva da lide.

Por fim, vale lembrar que, mais uma vez, as alegações da parte autora são baseadas em laudos técnicos unilaterais – pois, realizados por órgão interno do Ministério Público Federal, diferentemente da produção técnico-científica decorrente das discussões ocorridas entre o órgão ambiental licenciador e a empreendedora -, e já superados pela evolução das discussões técnicas, o que torna as alegações da parte autora completamente sem estofo sob o ponto de vista jurídico.

4.4. DO DESCABIMENTO DAS ALEGAÇÕES DO AUTOR SOBRE OS IMPACTOS DO EMPREENDIMENTO EM RELAÇÃO AOS POVOS TRADICIONAIS

No que diz respeito ao tópico “**V.4 - Das questões relativas aos povos indígenas e comunidades tradicionais**”, comenta a parte autora sobre a importância da consulta às comunidades tradicionais potencialmente afetadas, sempre que medidas legislativas ou administrativas possam impactá-las diretamente, conforme disposto na Convenção 169 da OIT.

38





Comenta a parte autora que no contexto do licenciamento ambiental de atividades com potencial de impacto significativo, como a perfuração marítima de poços no bloco FZA-M-59, é exigido um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), conforme o art. 225, §1º, inciso IV da Constituição e regulamentações do CONAMA e ressalta a dependência entre a avaliação de impactos ambientais e a necessidade de consulta prévia às comunidades tradicionais.

Alega ainda a parte autora que, apesar das dúvidas sobre a abrangência da área de influência, as informações no licenciamento até agora, especialmente no EIA, indicam a necessidade de estudos complementares sobre os povos indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas no Amapá e que o próprio EIA identifica a presença dessas comunidades na área de influência, abrangendo os limites do município de Oiapoque e as regiões de pesca de Macapá e Santana.

Em relação aos Municípios de Macapá e Santana, alega a parte autora que há uma incongruência entre os resultados sobre impactos potenciais no EIA e a definição da Área de Influência, especialmente em relação às comunidades de pescadores artesanais, o que requer revisão do EIA.

Quanto ao Município de Oiapoque, a parte autora se manifesta no sentido de que o EIA abrange todo o seu território como Área de Influência, devido ao seu uso como base aérea para a atividade de perfuração, e que a área técnica do IBAMA identificou possibilidade de impactos ambientais sobre os povos indígenas em Oiapoque resultantes da nova rota aérea prevista no processo de licenciamento ambiental n. 02022.000336/2014-53, além de alegar que há uma aparente relação de causalidade entre a implantação do novo aterro sanitário e a utilização do aeródromo de Oiapoque, com risco de impactos socioambientais sobre os indígenas.

No mais, alega que existem povos indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas na Área de Influência do empreendimento que podem ser afetados e que diversos impactos específicos sobre as comunidades foram identificados, incluindo geração de expectativas na população e pressão sobre o setor.

Primeiramente, há que se reiterar o esclarecimento técnico que “impactos potenciais” ou, em outras palavras, “riscos” do empreendimento ou atividade, não se confundem com os impactos diretos e indiretos de um empreendimento ou atividade

39

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





submetida ao licenciamento ambiental, conforme disposição contida no art. 6º, inciso II, da Resolução CONAMA nº 01/86.

Tecnicamente, os impactos potenciais (ou riscos) são aqueles que podem vir a decorrer de eventos ou situações de anormalidade. Para cada risco identificado, são incorporadas barreiras preventivas para evitar que este se materialize e, ainda assim, caso o risco se concretize, ainda que a probabilidade seja remotíssima de ocorrer, são implementadas medidas mitigadoras para evitar ou neutralizar a consequência decorrente. É importante esclarecer que “impacto potencial” não tem qualquer relação com impactos diretos e indiretos de um empreendimento ou atividade.

No caso, os critérios para delimitação da Área de Influência da Atividade de Perfuração Marítima no Bloco FZA-M-59 foram estabelecidos pelo Termo de Referência nº 23/2014, emitido pelo IBAMA. Segundo o item II.9. Área de Influência do referido termo:

“(...) Os critérios mínimos para a definição da Área de Influência da atividade são: os impactos decorrentes da instalação de estruturas, considerando a área de segurança no entorno da unidade; os impactos decorrentes do descarte de efluentes (fluidos de perfuração/completação, cascalhos e outros); a interferência com a atividade de pesca artesanal e as rotas das embarcações utilizadas durante a atividade até as bases de apoio, incluindo os próprios portos ou terminais.

A modelagem de dispersão de óleo relacionada a eventos acidentais não deverá ser utilizada como critério para a definição da Área de Influência da atividade, uma vez que se trata de aspecto relacionado aos riscos do empreendimento, devendo ser considerada na Análise de Riscos e na elaboração do Plano de Emergência Individual da unidade. (...)”

Isto quer dizer que, os impactos potenciais não definem a Área de Influência da atividade, conforme metodologia estabelecida pelo próprio órgão ambiental, não apenas para o projeto em tela, mas para toda a atividade de óleo e gás em ambiente offshore. Isso posto, não há incongruência entre os resultados obtidos na Avaliação de Impactos Ambientais, (AIA) e a definição da Área de Influência.

Portanto, a inclusão de um impacto potencial associado à atividade de pesca artesanal praticada pelas comunidades dos municípios de Macapá e Santana, no estado do Amapá, não implica a inclusão dos referidos municípios na Área de Influência, pois esse risco está relacionado a um cenário acidental de derramamento de óleo diesel.





Assim, considerando o Termo de Referência nº 23/2014 e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o entendimento é que não se aplica a avaliação de impactos sobre o componente indígena, o componente quilombola e os estudos específicos relacionados às comunidades ribeirinhas, pescadoras e extrativistas artesanais no licenciamento ambiental da atividade de perfuração marítima no bloco FZA-M-59.

Conforme se depreende dos documentos que subsidiam o licenciamento ambiental das atividades de exploração bloco FZA-M-59, apesar de as comunidades tradicionais terem sido incluídas no diagnóstico ambiental da área, o Estudo de Impacto Ambiental não identificou impactos socioambientais diretos a essas populações, os quais possam afetar a forma pela qual estas utilizam suas terras, os recursos naturais ou o seu processo de desenvolvimento, o que afasta a obrigação do estudo do componente, e, por conseguinte, da consulta prévia.

Vale observar que a Portaria Interministerial n. 60/2015 estabelece a necessidade de manifestação dos órgãos ou entidades envolvidos em relação aos estudos ambientais, mediante provocação do IBAMA (arts. 6º e 7º), quando o empreendimento acarretar intervenção em terra indígena, assim considerada quando a atividade ou o empreendimento localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto nas terras indígenas, respeitados os limites do Anexo I do regulamento (art. 3º, § 2º).

Ocorre que, de acordo com o Despacho n. 15559921-DILIC (ANEXO 13), emitido pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA no processo de licenciamento n. 02001.013852/2023-87, **o projeto exploratório do Bloco FZA-M-59 não causa impactos diretos às populações indígenas**, alcançando-as apenas de forma indireta e temporária, o que afasta necessidade de intervenção da FUNAI no respectivo processo de licenciamento ambiental.

Nesse Despacho, o Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA consignou expressamente que *“(...)verifica-se que o citado empreendimento não enquadra-se nas premissas estabelecidas na normativa com vistas a trazer a FUNAI como órgão interveniente no presente processo de licenciamento, até pelas características indiretas e temporárias dos impactos verificados. Por outro lado, a empresa indica que foram realizadas mais de 60 reuniões com populações locais, sendo pelo menos 1 com conselho de caciques indígenas locais*





para esclarecer possíveis impactos ambientais oriundos do empreendimento, além de 3 audiências públicas. (...)"

Os impactos diretos que foram identificados em relação às populações indígenas de Oiapoque dizem respeito à operação do aeródromo municipal, o qual é objeto de licenciamento ambiental próprio que foi conduzido pelo titular do empreendimento (Município de Oiapoque) e que obteve, em 25/08/2022, a renovação de Licença de Operação nº 25/2022, com validade de seis anos, perante a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Amapá (SEMAP-AP), na qual todos os impactos correspondentes foram objeto de análise e tratamento oportuno.

Já de acordo com o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 107, a classe do aeródromo de Oiapoque, segundo o tipo de serviço aéreo em operação e o número de passageiros processados, é AP-0, a qual corresponde a aeródromo com operação exclusiva de aviação geral, de serviço de táxi aéreo e/ou de aviação comercial na modalidade de operação de fretamento. Além disso, segundo o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 153, o aeródromo de Oiapoque é classificado como I-A, homologado para processamento de até 200.000 passageiros por ano.

A frequência de voos estimada em duas viagens diárias de ida e volta do Aeródromo de Oiapoque até a área da atividade, pelo período de cinco meses, não representa incremento à capacidade operacional licenciada do aeródromo.

Nesse sentido, a regularidade operacional do aeródromo perante a ANAC e perante a SEMA-AP pressupõe que os possíveis impactos associados ao seu funcionamento aos povos tradicionais localizados no município de Oiapoque (AP) já foram considerados no âmbito do licenciamento ambiental da instalação, de competência dessa Secretaria, seja para voos que venham atender a PETROBRAS, ou qualquer outra companhia ou operadora aérea.

A própria licença ambiental emitida para a operação do aeródromo relacionou projetos ambientais de mitigação, monitoramento e controle de impactos, tais como Programa de Gerenciamento de Resíduos, Programa da Qualidade do Ar, Programa de Monitoramento dos Níveis de Ruídos e Programa de Monitoramento da Avifauna, abrangendo as diferentes dimensões socioambientais potencialmente sujeitas a impactos.

Aliás, no que diz respeito à discussão sobre se o IBAMA ***“seria competente para atuar no licenciamento ambiental do Aeroporto de Oiapoque-AP, e a repercussão desse***

42

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





entendimento na análise do pedido de reconsideração do licenciamento ambiental para pesquisa exploratória do bloco FZA-M-59, notadamente quanto ao impacto do funcionamento do aeródromo sobre as comunidades indígenas do seu entorno”, sob o ponto de vista jurídico-legal propriamente dito, o entendimento unificador está contido no PARECER n. 00019/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU conforme trecho citado a seguir:

“(…) 23. Parece não ser o melhor entendimento a alegação do IBAMA segundo a qual, mesmo não sendo o órgão competente para o licenciamento ambiental do Aeroporto de Oiapoque, poderia avaliar o seu uso e impacto de operação sobre as comunidades indígenas situadas nas proximidades do aeródromo, simplesmente por entender ser uma questão meramente técnica e não jurídica.

24. Contudo, qualquer nova avaliação técnica acerca do impacto das operações do Aeroporto de Oiapoque-AP por parte do IBAMA somente seria possível se houvesse fundamento legal lhe atribuindo a competência para a realização do ato. Por consequência, não cabe ao órgão ambiental federal qualquer avaliação de fundo material, ou, como alega [3], divergência de mérito visando “conduzir questões que surgiram após o aumento da utilização de empreendimento já licenciado”.

25. Nesse passo deve-se enfatizar, segundo previsto no art. 13, da LC n. 140/2011[4], segundo entendimento já consolidado em precedente (ADI n. 4757), que vigora no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da unicidade do licenciamento ambiental. Daí, como já amplamente reconhecido ao longo da presente demanda, o licenciamento do Aeroporto de Oiapoque é da competência do Estado do Amapá.

26. Diante da competência do órgão ambiental estadual, o IBAMA, ao questionar os termos de uso do Aeroporto de Oiapoque, estaria atuando não só fora dos seus limites de atribuição, mas também apresentando questionamento específico sobre o tráfego aéreo, avaliação que destoa do seu leque de competências regulares, pois cabe ao DECEA fiscalizar a operação do aeródromo e verificar se o serviço concedido atende as especificações da respectiva autorização.

(…)

40. A exigência extemporânea do IBAMA, com a oitiva da FUNAI após 10 anos do início do longo processo de licenciamento, não atende a melhor aplicação do direito ao caso concreto. Isso porque, utiliza novo entendimento jurídico na condução do processo administrativo, rompendo com a expectativa de boa-fé e gerando insegurança jurídica.

41. Segundo o art. 30, do Decreto-lei nº 4.657, de 04/09/1942 (LINDB), a autoridade pública deve atuar a fim de proporcionar segurança jurídica na aplicação das normas e regulamentos, a fim de evitar que uma nova interpretação se aplique para o futuro e não para as relações já produzidas.

43

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





Esse dever de coerência da aplicação das regras do procedimento também pode ser estendido aos atos realizados no decorrer do processo administrativo de licenciamento ambiental.

42. No mesmo sentido, a Lei do Processo Administrativo, Lei n. 9.784/99, no seu art. 2º, caput, e inciso XIII, exorta a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, além de proibição da interpretação ou entendimento retroativo da norma administrativa, quer seja de ordem material ou procedimental.

43. Trata-se do dever da Administração Federal em observar o entendimento aplicado ao longo do processo de licenciamento ambiental, que, reitere-se, no caso do bloco FZA-M-59, deve ser realizado segundo a interpretação e a avaliação condizentes com os elementos fáticos e prescrições normativas aplicáveis ao tipo do empreendimento. (...)”

É possível verificar que no **PARECER n. 00019/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU** (ANEXO 14) consta posição harmônica da Consultoria-Geral da União com o ordenamento jurídico-legal pátrio, ao entender que o IBAMA não detém competência para analisar o licenciamento ambiental do Aeródromo de Oiapoque - AP, em razão da atribuição legal do órgão estadual ambiental - SEMA/AP, conforme dispõe o art. 13, da LC 140/2011⁹ e em consonância com entendimento consolidado conforme a ADI 4757, devendo o IBAMA, como ente da Administração Pública, observar a referida norma, em razão do princípio da legalidade, conforme demanda o art. 37 da Constituição Federal¹⁰, bem como atuar a fim de proporcionar segurança jurídica na aplicação das normas e regulamentos, conforme art. 30¹¹, do Decreto-lei nº 4.657, de 04/09/1942 (LINDB) e o art. 2º, caput, e inciso XIII¹², da Lei n. 9.784/99.

Quanto à alegação da parte autora de que o parecer em comento não é vinculante, vale observar que a sua função foi necessariamente pacificar, **de forma específica e concreta para o processo de licenciamento em questão**, os entendimentos considerados

⁹ Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

¹⁰ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:...”

¹¹ Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

¹² Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.





divergentes entre o CONJUR-MME e a PFE-IBAMA, tendo sido aprovado pelo Advogado-Geral da União, devendo, portanto, prevalecer em relação a esses órgãos que se manifestaram divergentemente.

Portanto, considerando que a Petrobras priorizou a utilização de instalações de apoio já existentes, devidamente homologadas e licenciadas pelos órgãos públicos competentes, justamente para minimizar impactos decorrentes das atividades de perfuração previstas para o Amapá, não cabe trazer, no processo de licenciamento das atividades de exploração, a avaliação de impactos diretos do aeroporto, que são tratados e monitorados no âmbito do licenciamento próprio da instalação.

Do mesmo modo, o impacto da rota de aeronaves no aeródromo do Oiapoque não pode ser alegado como motivo para inclusão de estudos de componentes indígena, quilombola e estudos específicos relacionados às comunidades ribeirinhas, pescadoras e extrativistas artesanais no processo administrativo de licenciamento do Bloco FZA-M-59 (02022.000336/2014-53), uma vez que eventuais incômodos gerados pela operação do aeródromo devem ser tratados no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, perante a SEMA-AP.

Ademais, quanto à alegação de que há uma aparente relação de causalidade entre a implantação do novo aterro sanitário e a utilização do aeródromo de Oiapoque pela empresa ré – incluindo a celebração do Protocolo de Intenções nº 02/2022 -, com risco de impactos socioambientais sobre os indígenas, vale observar que no referido protocolo de intenções, firmado com a Agência Amapá, SEMA-AP, SDC-AP, SEPI-AP, Amapá Terras e Município de Oiapoque, a Petrobras assumiu o compromisso de contratação ou realização dos estudos preliminares e projetos de engenharia¹³ que antecedem a implantação do aterro sanitário.

O compromisso da Petrobras no Protocolo de Intenções dissocia-se do processo de licenciamento ambiental em questão e é realizado em caráter voluntário e fundamentado em sua responsabilidade socioambiental e, desta forma, se limita a disponibilizar estudos e projetos, permanecendo o empreendimento sob responsabilidade de

¹³ Estudo de caracterização do terreno indicado pelo Município de Oiapoque, Estudo de Impacto Ambiental e projetos de engenharia básico e executivo.





seu titular, o Município de Oiapoque¹⁴, o que é delimitado na Cláusula Quarta, especialmente no item 4.3¹⁵ do instrumento e na legislação de regência.

No caso, a Petrobras não atraiu para si quaisquer responsabilidades pela condução do processo de licenciamento ambiental do aterro sanitário, pela sua instalação, operação ou pela obtenção de licenças e autorizações que se fizerem necessárias para estes fins, sendo descabida e sem sentido a atribuição de eventual responsabilização da Ré na geração de risco de impactos socioambientais aos povos tradicionais.

Em vista do exposto, considerando que os elementos trazidos no processo de licenciamento ambiental das atividades de exploração do Bloco FZA-M-59 demonstram que a atividade não se localiza em territórios de povos tradicionais e de comunidades ribeirinhas, pescadoras e extrativistas artesanais ou apresenta elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto nesses territórios, a solicitação do IBAMA para que a FUNAI se manifeste sobre os impactos ambientais sobre povos indígenas localizados no município de Oiapoque (AP), conforme ocorreu, encontra-se em desacordo com as disposições trazidas pela Portaria Interministerial n. 60/2015 (art. 3o, § 2º, I)¹⁶, não podendo esse requisito ser exigido para a concessão da licença ambiental de perfuração do Bloco FZA-M-59.

Pela mesma razão ocorreria no caso dos quilombolas, comunidades ribeirinhas, pescadoras e extrativistas artesanais.

Quanto à alegação da parte autora de que não deveria ser considerado o critério de limite de distância contido no Anexo I da Portaria Interministerial 60/2015, que é um dos critérios para verificação de existência de intervenção em terra indígena e quilombola, vale observar que a portaria se encontra vigente no ordenamento legal pátrio, bem como o referido anexo.

¹⁴ 3.5 A PREFEITURA deverá requerer junto aos órgãos competentes as licenças ambientais e demais autorizações necessárias à implantação e operação do aterro sanitário e responsabilizar-se pela execução das obras de engenharia necessárias à instalação do aterro sanitário.

¹⁵ 4.3 A PETROBRAS não assumirá qualquer responsabilidade pela condução do processo de licenciamento ambiental do aterro sanitário ou obtenção de outras licenças autorizações que se fizerem necessárias à implantação e operação do aterro sanitário.

¹⁶ Art. 3o No início do procedimento de licenciamento ambiental, o IBAMA deverá, na FCA, solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.

(...)

§ 2o Para fins do disposto no caput, presume-se a intervenção:

I - em terra indígena, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do Anexo I;





Conforme dispõe o art. 2º, do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), “*não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue*” e considerando o art. 3º do referido decreto-lei, “*ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.*” Portanto, o que dispõe o Anexo I, da Portaria Interministerial 60/2015, no que diz respeito ao critério de limite de distância deve ser observado, pois essa encontra-se vigente, haja vista que não foi modificada ou revogada.

Assim, a eventual desconsideração dos critérios de distância para fins de aplicação ao caso concreto em comento seria considerada *contra legem*, o que é vedado à Administração Pública pois deve obedecer ao princípio da legalidade (art. 37, da Constituição Federal), no sentido de que essa só pode fazer o que a lei permite.

Nesse caso, conforme o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende da lei*”¹⁷.

Por essa razão, não poderia ser atribuída à empreendedora a obrigação de incluir no EIA impactos socioambientais diretos a essas populações, haja vista que esses não existem no âmbito do licenciamento ambiental da **atividade de perfuração marítima** no bloco FZA-M-59 e à luz dos critérios normativos em vigor.

Ademais, no que diz respeito ao trecho da decisão monocrática¹⁸ colacionada à petição inicial, é possível verificar que o Desembargador fez análise específica à luz do caso concreto, não rechaçando, de forma genérica e definitiva, os limites previstos no Anexo I da Portaria Interministerial n. 60/2015, especificamente, o limite de 10km de distância, haja vista que, no caso analisado concretamente pelo referido julgado, a discussão dizia respeito a um empreendimento minerário localizado a uma distância de 11km do território indígena, perfazendo a diferença de 1km em relação ao limite contido no mencionado Anexo I, **diferentemente** do que ocorre em relação à atividade de perfuração marítima no bloco FZA-M-59, que se localiza a **175 Km da costa do Estado do Amapá e a mais de 200km dos territórios dos povos tradicionais mencionados.**

¹⁷ Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 68.

¹⁸ Antecipação de Tutela na Apelação Cível n.º 0001592-34.2017.4.01.3908. 03 dez. 2021. Relator: Desembargador Souza Prudente.





Portanto, considerando que, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade de perfuração marítima no bloco FZA-M-59, **não foram identificados impactos socioambientais diretos às populações tradicionais em comento, os quais possam afetar a forma pela qual estas utilizam suas terras, os recursos naturais ou o seu processo de desenvolvimento, resta afastada a obrigação da realização dos estudos de componente dessas populações, não sendo o caso também da aplicação da consulta nos termos da Portaria Interministerial 60/2015 a essas, pois a referida consulta decorreria dos resultados obtidos a partir desses estudos.**

Nesse caso, vale observar entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no sentido de que há a necessidade de demonstração robusta de que um empreendimento venha a impactar concretamente populações indígenas – o que vale para outros povos tradicionais – para que então seja necessariamente aplicada a Convenção nº 169-OIT, demonstração essa que não ficou atestada em relação ao empreendimento do Bloco FZA-M-59. Veja-se:

“(...) EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DO COMPLEXO NAVAL CATARINENSE. ESTALEIRO CMO. PLANO DIRETOR. LEIS MUNICIPAIS NºS 43 E 44/2013. INOBSERVÂNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO. FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. NÃO NOTADO. COMUNIDADE INDÍGENA. NÃO AFETADA. INFRINGÊNCIA AO ART. 6º DA CONVENÇÃO Nº 169 - OIT -. AFASTADA. Na edição das Leis Municipais nºs 43 e 44/2013, se encontra documentada a participação popular ou cidadã, ainda que questionável a necessidade de tal consulta, mas o município em respeito ao processo legislativo democrático efetuou o chamamento da coletividade para participar e contribuir com a nova legislação, o que afasta a alegação de desrespeito ao processo legislativo. Quanto à afronta à Convenção nº 169 - OIT art. 6º, o MPF não se desincumbiu de provar que as medidas legislativas afetam efetivamente e de maneira direta os povos indígenas, tanto é que na descrição na exordial sobre o tópico consigna que as aldeias se localizam próximas ao local em discussão/empreendimento. Não há demonstração consistente de que o empreendimento em questão venha a interferir ou prejudicar concretamente interesses de comunidades indígenas, sendo insuficiente a alegação de que a inocorrência de consulta a essas comunidades, por ocasião do respectivo processo legislativo, implicaria a nulidade das leis municipais que teriam modificado o plano diretor e o zoneamento urbano do município, supostamente de modo a viabilizar a aprovação do empreendimento¹⁹, mormente que houve a participação dos

¹⁹ Grifo nosso.





municípios na elaboração dos diplomas legais. (TRF4, AC 5009369-84.2015.4.04.7201, 4ª Turma, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, julgado em 10/08/2022). (...)"

De todo modo, para o compartilhamento de informações transparentes e para estreitar diálogo com a sociedade civil e as comunidades indígenas da região da bacia sedimentar da Foz do Amazonas (Amapá Águas Profundas), a PETROBRAS, ora parte ré, implementou um amplo processo de comunicação.

Foram realizadas 67 (sessenta e sete) reuniões e audiências públicas em 22 (vinte e dois) municípios dos estados do Amapá e Pará, incluindo Oiapoque e Belém, assim como foi estabelecido um Plano de Comunicação Social que prevê reuniões periódicas com a sociedade e canais de comunicação sobre o projeto de pesquisa de petróleo na região, com o objetivo de informar as partes interessadas. Entre essas reuniões, houve um encontro dedicado ao Conselho de Caciques dos Povos Indígenas do Oiapoque (CCPIO), em fevereiro de 2023, quando foram esclarecidas as dúvidas e expectativas relacionadas ao desenvolvimento da atividade em processo de licenciamento.

Como se não bastassem todos os elementos trazidos nesta contestação que demonstram a inaplicabilidade da realização dos estudos dos componentes dos povos tradicionais e da realização da consulta prévia, livre e informada, vale também destacar aspectos que apontam as divergências quanto ao conceito de povos tradicionais, haja vista a interpretação extensiva dada pela parte autora em relação a esse conceito, bem como a ausência de regulamentação para a efetiva aplicação da Convenção OIT nº 169 e a sua natureza não vinculante.

4.5. DA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DADA PELA PARTE AUTORA PARA O CONCEITO DE POVOS TRADICIONAIS OU POVOS INTERESSADOS – A CORRETA INTERPRETAÇÃO E OS CRITÉRIOS CUMULATIVOS A SEREM ATENDIDOS PARA A INCIDÊNCIA DA CONVENÇÃO OIT 169

Inicialmente, a PETROBRAS, ora parte ré, entende que temas relacionados a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais exigem uma abordagem sensível, multidisciplinar e, sobretudo, comprometida com a justiça socioambiental, que permanece em construção, aliás, como deve ser todo debate que envolve direitos fundamentais e diversidade cultural.





Ainda, considerando que o Brasil é um país de dimensões continentais, com altos índices de pobreza e pouco acesso à educação, a participação popular encontra diversos desafios e dificuldades. Porém, as dificuldades que são encontradas para a efetiva participação popular não devem ser óbice à abertura desses espaços de diálogo.

Assim, é necessário um esforço para incluir o cidadão nas decisões estatais, com a sua participação em audiências públicas, consultas públicas, referendos, plebiscitos e outros espaços que permitam amplo debate e informação apropriada quando cabível.

Neste ponto, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, internalizada no Brasil em 2004²⁰, ao introduzir a regra relativa a Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI), determina que esta deve incidir sempre que os considerados “povos interessados” sejam afetados diretamente por medidas administrativas ou legislativas do país signatário (artigo 6º).

Destaca-se que, dentre as medidas administrativas, enquadram-se os atos administrativos emitidos nos procedimentos de licenciamento ambiental.

Assim, o primeiro ponto a ser objeto de análise acurada para o deslinde da controvérsia é o que deve ser entendido como “povos interessados” para fins de incidência da Convenção 169 da OIT.

Para tanto é importante a análise do conteúdo do artigo 1º Convenção 169 da OIT, que trata da sua aplicabilidade, a seguir transcrito:

“(...) Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

²⁰ No Brasil, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi aprovada pelo Decreto Legislativo 143, de 20/06/2002 e passou a vigorar em 25/07/2003, quando o País enviou o instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT. Posteriormente a Convenção foi promulgada, em 19/04/2004, por meio do Decreto 5.051/2004, posteriormente revogado pelo Decreto 10.088, de 05/11/2019, que foi editado para consolidar atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil e promulgou novamente a Convenção OIT 169.





b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. (...)”

No que se refere à aplicação da Convenção OIT 169 aos povos indígenas não há maiores discussões, porém, o conceito aberto de povos tribais, típico de normas internacionais, que tenham seus “próprios costumes ou tradições” ou que tenham “consciência de sua identidade indígena ou tribal” tem gerado acaloradas discussões e interpretações diversas com um alcance desarrazoado, o que vem ensejando, no Brasil, a pretensão de aplicação da Convenção OIT 169 de forma indiscriminada às comunidades consideradas tradicionais tendo por base apenas critério subjetivo, sem considerar os critérios objetivos da norma.

O Ministério Público Federal, autor desta ACP, vem defendendo interpretação extremamente ampla e elástica para o referido dispositivo da Convenção OIT 169, havendo a mencionada diretriz de atuação indicada por sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR), publicada em seu manual²¹, sendo que parte de seu conteúdo se transcreve abaixo:

“(...) Daí a importância da aplicação dos princípios estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT no que se refere ao direito de serem consultados de maneira livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, todos os povos tradicionais acerca de medidas administrativas e legislativas que lhes possam afetar diretamente (...)”

Ainda, o Enunciado nº 49 da 6ª CCR dispõem que:

“(...) a realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental não se confunde, não supre e não substitui a necessidade de consulta, prévia, livre e informada, nos termos previstos na Convenção nº 169 da OIT, sempre

²¹ Ministério Público Federal, Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação Integral: Alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Disponível em: <[manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral](https://www.mpf.gov.br/pt-br/publicacoes/territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral)>, Acesso em 18/07/2025.





que povos indígenas e comunidades tradicionais possam ser afetados em seus interesses e direitos, ainda que seus territórios não tenham sido identificados, delimitados ou demarcados (...)"

Alinhado à essa interpretação extensiva, o MPF, autor da ACP, vem emitindo inúmeras recomendações a órgãos ambientais e ao Estado brasileiro com vistas à aplicação da Convenção 169 OIT a comunidades tradicionais em geral.

Todavia, a doutrina jurídica vem manifestando como equivocada a conclusão de que a aplicação da Convenção nº 169 da OIT deve se estender às comunidades tradicionais de forma indiscriminada, sobretudo em processos de licenciamento ambiental.

Isto porque, a interpretação extensiva adotada pelo MPF, autor da ACP, que amplia o conceito de comunidades indígenas e tribais, acaba por equiparar indevidamente certas comunidades tidas como tradicionais aos indígenas e quilombolas, como se fossem de *etnias* distintas da população brasileira em geral.

Essa equiparação indiscriminada significa a criação de várias microssociedades dentro do mesmo país, distintas não só nos seus modos de vida, mas também em sua organização social, econômica e política; o que, em última instância, conduziria a uma inconstitucional segregação da soberania nacional.

Também, a inclusão de toda e qualquer comunidade que se considere ou autodeclare tradicional, sem observância dos critérios postos na própria Convenção OIT 169, na ausência de uma regulamentação específica da norma, acaba por exigir que tais comunidades sejam consultadas, em processo autônomo e prévio à emissão de licenças ambientais, o que acabará por inviabilizar inúmeras atividades econômicas e projetos de infraestrutura no Brasil.

Assim, cumpre refletir quanto ao real benefício que advirá ao meio ambiente natural e cultural a consulta de forma ampla, ilimitada e sem critério objetivo a inúmeras comunidades tidas como tradicionais (ribeirinhos, pescadores etc.) em processos de licenciamento ambiental, na forma de CPLI, ou seja, antes da emissão de licenças ambientais, comparado ao seu custo para a sociedade como um todo.





A interpretação extensiva da Convenção 169 da OIT, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, pode resultar na imposição indevida de obrigações ao empreendedor que extrapolam a natureza e a finalidade do instituto. O procedimento de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) vem sendo desvirtuado para abarcar demandas sociais que são constitucionalmente atribuídas ao Poder Público, como prestação de serviços de saúde, educação e segurança pública.

Tal distorção afronta diretamente o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, bem como viola expressamente o disposto na Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), especialmente em seu art. 3º, que veda a imposição de prestações desproporcionais ou excessivas ao empreendedor.

Ademais, a exigência de contrapartidas sociais dissociadas dos impactos diretos do empreendimento configura desvio de finalidade do instrumento da CLPI, extrapolando os limites do poder de polícia ambiental e impondo ônus que não guarda nexo causal com as externalidades do projeto.

Esta prática, além de juridicamente inadequada, produz efeitos nocivos ao desenvolvimento econômico, uma vez que: a) onera excessivamente os empreendimentos com custos não relacionados aos seus impactos; b) transfere indevidamente responsabilidades estatais para a iniciativa privada; c) gera insegurança jurídica que desestimula investimentos produtivos; e, d) desconfigura a natureza e finalidade do licenciamento ambiental.

A aplicação da Convenção nº 169 da OIT exige interpretação sistemática e teleológica, não podendo basear-se exclusivamente no critério da autodefinição, sob pena de configurar abuso de direito e violação aos princípios da razoabilidade e segurança jurídica.

O próprio texto convencional, em seu artigo 1º, estabelece *requisitos cumulativos para caracterização dos povos tribais*, quais sejam: *critério subjetivo* representado pela autodefinição como comunidade tradicional e *critérios objetivos* (cumulativos), que são: existência de estrutura social, econômica e cultural (incluindo aspectos religiosos) comprovadamente distinta dos demais setores da sociedade nacional e regência por sistema normativo próprio, seja através de costumes e tradições específicos, seja por legislação especial.





A ausência de qualquer destes requisitos objetivos descaracteriza a condição de povo tribal para fins de aplicação da Convenção nº 169 da OIT, conforme entendimento da própria Organização Internacional do Trabalho em seu documento interpretativo *Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (nº 169)* de 2013.

Destarte, a mera autodeclaração como comunidade tradicional, desprovida da comprovação dos elementos objetivos supramencionados, não é suficiente para ensejar a aplicação do regime jurídico especial previsto na Convenção, sob pena de:

- a) Violação ao princípio da isonomia, ao conferir tratamento diferenciado a grupos que não apresentam distinções fáticas relevantes;
- b) Comprometimento da segurança jurídica, pela ausência de critérios objetivos de diferenciação;
- c) Desvirtuamento da finalidade da norma internacional, que visa proteger grupos efetivamente distintos da sociedade nacional;
- d) Criação de precedente que permitiria a extensão indiscriminada do regime especial a qualquer grupo social que se autodeclare tradicional.

Assim, impõe-se a necessidade de comprovação objetiva dos requisitos estabelecidos no art. 1º da Convenção nº 169 da OIT, não bastando a mera autodeclaração para caracterização como povo tribal e consequente aplicação do regime jurídico especial previsto no referido diploma internacional.

Ainda, quanto à correta interpretação dos critérios definidores de *povos tribais*, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), através do mencionado documento interpretativo *Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (nº 169)*, publicado em 2013, estabeleceu parâmetros objetivos e subjetivos para a identificação dos povos abrangidos pela Convenção 169, os quais devem ser observados de forma cumulativa, que são os mesmos referidos anteriormente: quanto aos critérios subjetivos: autoidentificação como comunidade tribal e quanto aos critérios objetivos (cumulativos): comprovação da distinção de suas condições sociais, culturais e econômicas em relação à sociedade nacional e regulação total ou parcial por sistema normativo próprio (costumes, tradições, leis ou regulamentos especiais).





Importante ressaltar que, no contexto latino-americano, conforme expressamente indicado pela OIT, o termo *tribal* foi historicamente aplicado especificamente a determinadas comunidades afrodescendentes, demonstrando a excepcionalidade de sua aplicação.

Desse modo, resta evidente, diversamente do alegado pelo MPF, que o preâmbulo da Convenção 169 da OIT evidencia que a norma se destina a povos que mantêm autonomia institucional, ao reconhecer "as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões".

Pelo exposto, impõe-se a análise caso a caso da aplicabilidade da Convenção 169 da OIT, mediante verificação técnica e jurídica do preenchimento cumulativo dos requisitos subjetivos e objetivos estabelecidos pela própria Organização Internacional do Trabalho.

4.6. DA EXISTÊNCIA DE ENTENDIMENTO SOBRE A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO PARA APLICAÇÃO NACIONAL DA CONVENÇÃO OIT 169

Embora, como mencionado no tópico acima, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, tenha sido aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 143, de 20/06/2002, tendo passado a vigorar em 25/07/2003, quando o País enviou o instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT, posteriormente, a Convenção foi promulgada, em 19/04/2004, por meio do Decreto 5.051/2004, que foi revogado pelo Decreto 10.088, de 05/11/2019, editado para consolidar atos normativos emanados pelo Poder Executivo Federal, que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil, pelo qual foi promulgada novamente a Convenção OIT 169.

Por conta da ratificação mencionada, as disposições da Convenção estão previstas e vigentes no âmbito da legislação brasileira, o que impõe dar-lhe o devido cumprimento.

Todavia, a Convenção carece de regulamentação para a sua plena aplicação nacional, seja, por exemplo, definindo claramente as hipóteses de sua incidência, o momento adequado para sua realização e a forma da execução da consulta, motivo pelo qual, a rigor, a CLPI nem poderia ser aplicada sem a devida regulamentação.





Porém, o que se tem visto é, eventualmente, as oitivas em tela serem tratadas no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, quando aplicável, ou seja, quando há impacto direto nas comunidades, o que vem sendo admitido pelo Poder Judiciário.

Diz-se, quando aplicável, pois, antes da sua aplicação, caso se entenda que a Convenção da OIT é autoaplicável, o que apenas se argumenta, há a necessidade da sua correta interpretação para adoção no Brasil, importando, para tanto, destacar os artigos 1º, item 1, “a” e 6º. Item 1, “a” da Convenção OIT 169:

“(...) Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
(...)

Artigo 6º
(...)

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

Depreende-se da leitura dos citados dispositivos três requisitos relevantes para o exercício do direito ali garantido no âmbito do licenciamento ambiental, são eles: a) a comunidade que for sofrer interferência se caracterizar de fato como tribal (tradicional) ou indígena, como visto no item acima; b) o impacto a ela ocasionado ser direto; c) haver sua adequada representação para a realização da consulta livre, prévia e informada (CLPI); e, d) o Poder Público assumira para si a atribuição de realizar a consulta livre, prévia e informada (CLPI).

Assim, além do requisito objeto de ampla discussão no tópico anterior, quanto à caracterização das comunidades detentoras do direito à consulta livre, prévia e informada,

56





ou seja, aquelas que detêm as características estabelecidas nos mencionados artigos da Convenção, para resultar no direito à oitiva específica, há a obrigatoriedade do preenchimento cumulativo dos critérios subjetivo e objetivos antes mencionados, e *o impacto da atividade ou empreendimento em sua área de influência deve ser direto*.

Ainda, imperativo o cumprimento do terceiro requisito relativo à representatividade das comunidades de modo a permitir que a consulta seja realmente qualificada e adequada, com a participação de instituições alinhadas com a realidade e com os interesses dos afetados.

Quanto ao nível de interferência ou impacto das atividades ou empreendimentos, e caso se entenda que a Convenção em tela é autoaplicável, com base nas regras que regem o licenciamento ambiental no Brasil e em cumprimento à Convenção OIT 169, haveria a necessidade de oitiva de comunidades tradicionais *diretamente afetadas pelos impactos da atividade ou empreendimento*. Isso implicaria na interpretação de que a norma convencional se aplicaria exclusivamente às comunidades da Área Diretamente Afetada – ADA, excluindo da oitiva as comunidades indireta ou reflexamente afetadas.

Neste ponto cabe mencionar o julgado do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1704452/SC, relatado pelo Ministro Og Fernandes, em que se discutiu a necessidade de oitiva de comunidade indígena face aos impactos de determinado empreendimento, em atendimento à Convenção OIT 169, *tendo asseverado justamente a necessidade de estar evidenciado o impacto direto*, que se transcreve parte do texto:

“(...) A norma emanada na convenção relativa à consulta dos povos indígenas tem por objeto tratar as situações em que a afetarão esses povos diretamente, situação que somente seria possível se houvesse uma interferência direta do empreendimento na área ocupada pelos indígenas (...).

(...) Porém, a conclusão acima não significa a exclusão de tais comunidades indireta ou reflexamente afetadas do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade e da discussão relativa às citadas interferências por meio do exercício da participação e em atendimento ao princípio da publicidade, por meio das audiências públicas no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental. (...)”

Desse modo, conclui-se que a Convenção OIT 169 se encontra vigente no âmbito da legislação brasileira, porém, considerando que ela carece de regulamentação para

57

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





a sua plena aplicação nacional (quanto às hipóteses de sua incidência, momento adequado para sua realização, forma da execução da consulta e responsabilidades pelo processo, entre outros), a rigor, não poderia ser aplicada sem a devida regulamentação, o que inclui a CLPI.

Apenas para argumentar, mesmo que se admita a sua autoaplicabilidade e realização no âmbito do licenciamento ambiental, haverá a necessidade da perfeita caracterização da comunidade como sendo tradicional com a observância dos artigos 1º, item 1, “a” e 6º. Item 1, “a” da Convenção OIT 169, cumulativamente; o *impacto que ela deverá sofrer em decorrência do empreendimento ou atividade em licenciamento deve ser direto*; devendo haver, ainda a sua adequada representação para a realização da consulta livre, prévia e informada (CLPI).

Mais do que isto, a Convenção OIT 169 é clara, em seu art. 6º, já mencionado, ao atribuir aos **“governos”** a obrigação de realizar a consulta livre, prévia e informada (CLPI) quando uma medida administrativa tiver potencial de afetar diretamente os povos interessados.

Trazendo para o cenário brasileiro, não há dúvidas de que o Poder Público, através dos órgãos representativos das comunidades tradicionais, tem competência legal e técnica para, não apenas conduzir o processo de consulta como também para garantir a efetiva e adequada oitiva destas comunidades.

Neste sentido, vê-se que a pretensão do MPF de transferir a atribuição de realização de consulta livre, prévia e informada (CLPI) para o empreendedor, dentro de um processo de licenciamento ambiental que não prevê impactos socioambientais diretos a comunidades tradicionais é completamente descabida e ilegal em seu nascedouro.

Ainda assim, repise-se, no âmbito do licenciamento do Bloco FZA-M-59, foram realizadas 67 (sessenta e sete) reuniões e audiências públicas em 22 (vinte e dois) municípios dos estados do Amapá e Pará, incluindo Oiapoque e Belém, assim como foi estabelecido um Plano de Comunicação Social que prevê reuniões periódicas com a sociedade e canais de comunicação sobre o projeto de pesquisa de petróleo na região, com o objetivo de informar as partes interessadas. Entre essas reuniões, houve um encontro dedicado ao Conselho de Caciques dos Povos Indígenas do Oiapoque (CCPIO), em fevereiro de 2023, quando foram esclarecidas as dúvidas e expectativas relacionadas ao desenvolvimento da atividade em processo de licenciamento.





4.7. DA NATUREZA NÃO VINCULANTE DA CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI) PREVISTA NA CONVENÇÃO OIT 169 – MOMENTO DE REALIZAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS POVOS TRADICIONAIS

Feitas as considerações prévias acima, relativas aos requisitos para a caracterização de uma comunidade como povo tribal e sobre a necessidade de afetação direta dos impactos da atividade ou empreendimento em licenciamento para que seja exigível a sua Consulta Livre, Prévia e Informada (CPLI), passamos à análise da natureza jurídica da CPLI.

A consulta prévia prevista na Convenção 169 da OIT e na CF/88 não se baseia na auscultação da população genericamente considerada, mas apenas, das populações indígenas e tribais, assim devidamente caracterizadas. Embora tenha o objetivo de subsidiar a atuação estatal, a CLPI tem natureza consultiva e não deliberativa. Isso significa que não existe poder de veto dos povos indígenas, quilombolas ou dos que, numa interpretação mais ampla, sejam caracterizados como povos tribais e, também, não há a necessidade de seu consentimento prévio para que a atividade ou empreendimento sejam licenciados.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou nesse sentido nos embargos declaratórios da Petição 3.388/RR (Caso Raposa Serra do Sol), cujo relator foi o Ministro Menezes Direito, tendo o STF decidido, no caso específico, que o usufruto dos índios “*não se sobrepõe aos interesses da política de defesa nacional*”.

A doutrina ensina que a participação de povos indígenas ou tribais, assim devidamente caracterizados, no licenciamento ocorre na condição de cidadãos brasileiros, enquanto a sua participação na CLPI se dá por força da Convenção 169 da OIT, quando haja impacto direto do empreendimento ou atividade em licenciamento em suas terras ou territórios.

Moreira Neto²², ao explicar que a consulta ou oitiva dos povos indígenas e tribais se trata de coleta de opinião, destaca que o procedimento deve ser “*aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar a sua opção*”.

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Pág. 213.





Assim, a proteção especial conferida pela Convenção 169 da OIT, relativa à realização da CLPI seria somente aplicável à comunidade tradicional que usa *“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”*, na forma do disposto no art. 3º, I, do Decreto 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Ademais, destaca-se, ainda, que há entendimento doutrinário no sentido de que, em relação à exploração de recursos naturais, é garantido ao povo indígena o direito de que a CLPI seja realizada quando o empreendimento/atividade estiver localizado *dentro* de terras indígenas, não bastando haver o impacto direto²³. Assim, haveria, ainda, um critério geográfico/territorial obrigatório, com base no artigo 15, 2 da Convenção OIT 169.

A Suspensão de Liminar - SL 246/MT²⁴ confirma interpretação geográfica, afastando a necessidade de consulta para empreendimentos em áreas adjacentes e reforçando a interpretação literal dos dispositivos mencionados.

As consequências práticas dessa interpretação são as seguintes: não há obrigatoriedade de consulta para empreendimentos / atividades localizados fora de terras indígenas, que acarretem impactos indiretos, ainda que se trate de atividades em áreas adjacentes às terras indígenas.

Além disso, **que o conceito de terras indígenas deve respeitar o marco temporal utilizado pela Constituição Federal, que é a data de sua promulgação (05/10/1988)**, como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico para o reconhecimento dos seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Diante das considerações expostas neste tópico, conclui-se quanto à CLPI que: é instrumento de participação democrática, não de veto, não possuindo caráter vinculante, pois, nenhum segmento da população pode vetar políticas que a todos afetem; deve ser

²³ BIM, Eduardo Fortunato. A participação dos povos indígenas e tribais Oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai (IN FUNAI 01/2012). Disponível em: [001032349.pdf](https://www.funai.gov.br/portal/images/stories/publicacoes/001032349.pdf). Acesso em: 18/07/2025.

²⁴ “Pelo que consta dos autos, tem-se que as pequenas centrais hidrelétricas não serão instaladas em área indígena, mas em suas adjacências, situação que, em análise perfunctória, se distanciará da necessidade de autorização do Congresso Nacional exigida pelo art. 231, § 3º, da Constituição Federal”.





interpretada restritivamente por ser exceção na democracia semidireta no que se refere à não existência de acordo ou consentimento; há entendimento de que a sua exigência depende da localização do empreendimento em terra indígena, na forma do art. 231, § 3º da Constituição Federal; a participação no licenciamento segue regras próprias distintas das aplicáveis à CLPI, com o qual não se confunde.

Ainda, quanto à afetação dos povos indígenas e tribais pela medida legislativa ou administrativa ela deve ser direta, visível, caso contrário qualquer legislação, por mais geral que seja, deverá passar pelo crivo dos povos indígenas e tribais, desbordando do sentido da norma da Convenção.

4.8. DA IMPOSSIBILIDADE DE ALEGAÇÃO DO DESVIO DE FINALIDADE

Quanto ao objeto propriamente dito da ação civil pública em epígrafe, a parte autora, no item “V.5 - Do Desvio de Finalidade do Despacho Decisório n.º 33/2025/Gabin40 (art. 50, I, §1º da Lei n.º 9.784/1999)” da petição inicial, demonstrou sua irrisignação com o Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin, ato do Presidente do IBAMA - que acatou a proposta da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic de “como alternativa plausível considerar o Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada – PPAF conceitualmente aprovado” e autorizar a realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) para aprovação final do PEI caso aquela seja bem-sucedida -, ao alegar que esse está dissociado dos argumentos apresentados pelo corpo técnico do IBAMA e que sua finalidade possui viés político, concluindo “que houve desvio de finalidade na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e no Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin” (fls. 154 da petição inicial).

Contudo, as críticas à Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e ao Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin, feitas pela parte autora, se resumiram a adjetivações, sem mesmo tecer uma verificação comparativa e analítica dos documentos mencionados em relação ao Parecer Técnico nº39/2025-Coexp/CGMac/Dilic, limitando-se, apenas a contraporlos no sentido de que teriam posições antagônicas, que um foi elaborado por equipe técnica e os outros não e sugeriu que a motivação da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e do Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin do IBAMA teria sido política, indo de encontro à ciência.

Não à toa, as rasas e sensacionalistas críticas feitas pela parte autora – que fugiram do necessário exame analítico dos atos do IBAMA em questão -, foram devidamente





rechaçadas pelo ora corréu, em sua manifestação protocolada em 04/07/2025 (Documento id 2196120072), nos autos desta ação civil pública, conforme segue:

“(…) O Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin apresentou a manifestação conclusiva da Presidência do Ibama quanto à nova versão do Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada (PPAF), integrante do Plano de Emergência Individual para a Atividade de Perfuração Marítima no Bloco FZA-M-59, de interesse da Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A, encaminhada pela Carta DPBR-2024-13341.

A parte autora questiona esse ato do Presidente do Ibama com fundamento no Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic, segundo o qual a revisão 06 do Plano de Proteção à Fauna (PPAF), encaminhada pela Carta SMS DPBR-2024-13341, não teria apresentado solução compatível para as questões levantadas no Parecer Técnico nº 128/2023-Coexp/CGMac/Dilic, que sugeriu o indeferimento da licença ambiental e o arquivamento deste processo de licenciamento ambiental.

Ocorre que o Parecer Técnico nº39/2025-Coexp/CGMac/Dilic foi fundamentadamente examinado pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama (Dilic) por meio da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic, nos seguintes termos: (...)”

A partir deste momento, o IBAMA transcreve a análise contida na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMAC/Dilic e, em seguida, prossegue no seu raciocínio (Documento id 2196120072):

“(…) Após todo esse arrazoado, conclui a Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic que, ‘em relação ao Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic, entende-se como alternativa plausível considerar o Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada – PPAF conceitualmente aprovado, sendo necessário, para aprovação final do Plano de Emergência Individual – PEI, a realização bem-sucedida de uma Avaliação Pré-Operacional’.

Assim, não se sustenta a alegação de parte autora em relação ao ato do Presidente do Ibama, de que ‘a decisão possui uma finalidade não dita em sua fundamentação ‘ e que ela ‘resultou de outro topos que não a ciência, ao que tudo indica a política’.

Também o Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN estabeleceu franco e direto diálogo com todas as manifestações sob exame, afirmando: (...)”

62





Aqui o IBAMA transcreve os parágrafos 10 a 15 do Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN, em que o Presidente do órgão considera os posicionamentos da equipe técnica e da Diretoria de Licenciamento Ambiental e entende que a proposição de realização da APO é instrumento adequado para a avaliação de exequibilidade do PEI, **mas sem se descuidar de todas as discussões travadas ao longo desse licenciamento**. Logo após, o IBAMA prossegue (Documento id 2196120072):

*“(…) A Manifestação Técnica nº2/2025-CGMac/Dilic aponta que há evidente evolução do **único ponto pendente de aprovação no processo decisório – o PPAF**²⁵ proposto pela operadora – de modo que este passou a suficiente para atender ao disposto no manual de boas práticas. Em termos gerais, a administração pública concluiu que o PEI e o PPAF podem ser submetidos à APO, para verifica a capacidade da operadora em executá-lo nas condições locais. Por isso, discordou da proposta de arquivamento exarada no Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic.*

Não há no caso nenhuma flagrante ilegalidade. Tanto que o autor da ação, mesmo quando sob o título de ofensa à legislação, limita-se a invocar manifestações técnicas, muitas produzidas pelo próprio Ministério Público, favoráveis à sua pretensão.

Incide, assim, a orientação segundo a qual ‘As complexidades técnicas relativas à análise ambiental da área, aliadas à presunção de constitucionalidade das leis, recomendam postura de autocontenção judicial’ (STF, RE 519.778, relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 24/06/2014).

Essa orientação jurisprudencial encontra amparo na doutrina especializada:

No tocante às licenças ambientais, entretanto, dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclama cumpridas todas as exigências legais. Sim, porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade (MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 483/484).

²⁵ Destacamos.





Assim, não há o que sustente, como pretende a parte autora, a emissão de pronunciamento judicial que escolha entre uma das manifestações cotejadas na petição inicial, pois também a Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic foi emitida dentro do fluxo processual regular, elaborada por servidores de carreira do Ibama, no âmbito de suas funções regimentais (...)"

Em resumo, vale observar que a Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA (Dilic) examinou fundamentadamente o Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic por meio da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic. Esta análise concluiu que o PPAF pode ser conceitualmente aprovado, desde que seja realizada uma Avaliação Pré-Operacional (APO) bem-sucedida, necessária para a aprovação final do Plano de Emergência Individual (PEI).

Na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic foi destacada ainda a evolução do ponto pendente de aprovação – o PPAF. Este passou a ser suficiente para atender ao manual de boas práticas, permitindo que o PEI e o PPAF sejam submetidos à APO para verificar a capacidade da operadora em executá-lo nas condições locais. Por conseguinte, discordou da proposta de arquivamento sugerida no Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic.

O Presidente do IBAMA, por sua vez, considerou os posicionamentos da equipe técnica e da Diretoria de Licenciamento Ambiental no Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN. Ele afirmou, sem desconsiderar todas as discussões ocorridas durante o licenciamento – compreendendo-as -, que a proposição de realizar a APO é um instrumento adequado para avaliar a exequibilidade do PEI.

Nesse caso, não é possível identificar na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e no Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic a ocorrência e muito menos a comprovação de desvio de finalidade, que consiste em ato administrativo viciado quando a ação do agente público, embora formalmente válida, tem como objetivo um propósito distinto daquele previsto em lei ou no interesse público.

Isto porque a administração pública concluiu que há fundamento técnico para prosseguir com a realização da Avaliação Pré-Operatória (APO), que se trata da oportunidade prática, concreta e necessária para a verificação da viabilidade técnica do PPAF e do PEI, o que denota a lógica presente na análise do IBAMA, revelando um processo decisório pautado em critérios técnicos e na evolução das soluções apresentadas pela empresa ré.





O IBAMA, portanto, tomou uma decisão que trouxe equilíbrio ao debate técnico, optando pela solução que pudesse trazer esclarecimento às discussões ocorridas no licenciamento ambiental - que é a realização da APO -, a partir do uso de sua prerrogativa de discricionariedade administrativa. Nesse sentido, veja-se jurisprudência do **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**:

*"(...) ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DA SEDE ÚNICA DA JUSTIÇA FEDERAL DA PRIMEIRA INSTÂNCIA EM BELO HORIZONTE. REVOGAÇÃO DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. 1. A motivação do ato administrativo de revogação do decreto de 07/05/2003, que declarara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis urbanos destinados à futura sede da Justiça Federal de Minas Gerais, resta satisfeita com a minudente explicitação dos pressupostos de fato levados em conta pelo Executivo. Basta que a motivação indique que o ato foi praticado em razão do que consta no processo administrativo - várias situações fáticas relevadas na edição do decreto, em verdade não correspondiam à realidade -, que o autor popular não desautorizou. 2. Como o ato revogatório do decreto expropriatório fez referência a elementos constantes do processo administrativo (representação apresentada pela expropriada), que demonstram, por meio de farta documentação, os motivos que ensejaram a mudança de entendimento pela Administração, não há falar-se, com proveito, em ausência de motivação. Não houve desvio de finalidade no ato administrativo objeto da ação popular. Prevaleceu o interesse público da União e da Justiça Federal. O valor depositado a título de oferta foi devolvido (corrigido) ao Tesouro Nacional. 3. **A administração pode fazer opções administrativas com certa margem de discricionariedade, para atender aos interesses públicos.**²⁶ Não faria sentido, razoáveis que fossem as razões do apelante, que, estando a Justiça Federal hoje localizada em prédios próprios no centro de Belo Horizonte, que atendem às suas plenas finalidades, se voltasse ao passado para "ressuscitar" um decreto expropriatório há anos revogado, tendente à edificação da sua futura sede, que não teve eficácia no seu tempo, e que se encontra ultrapassado por situações fático-jurídico-sociais consolidadas no tempo e (materialmente) irreversíveis. 4. Parecer técnico do TRF - 1 destaca que "A mudança da localização do terreno necessário para construção do Edifício sede da Justiça Federal de Primeiro Grau em Minas*

²⁶ Destaque nosso.





Gerais, acarretará na necessidade de se executar adequações nos projetos já licitados e entregues. Entretanto, serão adequações onde grande parte do serviço já entregue será aproveitado ao novo terreno, não acarretando prejuízos, nem custos adicionais à União." 5. Apelação e remessa oficial desprovidas.

(AC 0045814-14.2003.4.01.3800, DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, TRF1 - QUARTA TURMA, e-DJF1 28/04/2014 PAG 185.). (...)"

Aliás, nessas situações, como é a análise do Parecer Técnico nº 39/2025-Coexp/CGMac/Dilic, por meio da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e do Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN, em que não foi comprovada a ocorrência de ilegalidades e de desvio de finalidade – haja vista que a parte autora fez meras conjecturas como é possível verificar na petição inicial -, não cabe ao Poder Judiciário ingressar no exame de mérito do ato administrativo, conforme pode ser verificado no entendimento do **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**:

*"(...) EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. PRAZO PARA RENOVAÇÃO DE LICENÇA DE PESCADOR. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. 1. O princípio constitucional da inafastabilidade do controle judicial, inserto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito) permite a revisão judicial de qualquer ato administrativo. **No entanto, o Judiciário não está autorizado a ingressar no exame do mérito propriamente dito do ato administrativo, devendo ater-se ao exame da sua regularidade, ressalvadas as hipóteses de evidente abuso de poder, arbitrariedade ou ilegalidade perpetrada pela Administração Pública.** 2. Os juízos de mera conveniência e de mera oportunidade escapam, em regra, do controle jurisdicional, salvo quando se tratar de escolhas manifestamente desastrosas, desproporcionais, que comprometam a própria moralidade pública ou mesmo uma noção mínima de eficiência²⁷. 3. Havendo a prolongada mora da Administração Pública, ou o desvio de finalidade, ou uma desproporcionalidade injustificada e acentuada, é possível o controle de legalidade dos atos da Administração Pública pelo Poder Judiciário, sem que se constitua afronta à Separação de Poderes ou indevida incursão em matéria reservada ao mérito administrativo. 4. Integralmente mantida a sentença, uma vez que a solução dada à lide - ao devidamente considerar que os prazos fixados para renovação da licença de pescador encontram-se dentro do Poder Regulamentar da Administração, não*

²⁷ Grifamos.





desbordando dos termos da lei - encontra-se conforme aos elementos presentes nos autos e aos ditames da razoabilidade e proporcionalidade. 5. Não há inconstitucionalidade no caso, pois o exercício de qualquer atividade está sujeita aos termos da lei, tendo sido estabelecido no artigo 25, incisos IV e V, da Lei nº 11.959/09 que os critérios para a obtenção de licença de pesca seriam objeto de regulamentação administrativa. (TRF4, AC 5004991-62.2018.4.04.7110, 3ª Turma, Relator ROGERIO FAVRETO, julgado em 08/03/2022). (...)”

Portanto, além do fato de não ter sido efetivamente demonstrada a ilegalidade da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e do Despacho Decisório nº 33/2025/GABIN, impedir a realização da APO é fomentar a perda de uma oportunidade, no caso, de o órgão ambiental e o empreendedor chegarem a conclusões sobre a exequibilidade dos planos no que diz respeito às condições de atendimento a emergências na localidade planejada do empreendimento.

Nesse caso, agir para frustrar essa oportunidade é o verdadeiro ato contra a ciência e até mesmo contra o interesse público, haja vista que, com a eventual impossibilidade de realização da APO, não será possível a obtenção de conclusões quanto às discussões técnicas existentes sobre a capacidade de prontidão da empreendedora na contenção de emergências na localidade do Bloco FZA-M-59.

Por essa razão, não é possível apontar ter havido desvio de finalidade na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e no Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin, pois é possível verificar que nesses atos administrativos foram sopesadas as informações técnicas existentes, sendo motivados de forma explícita, clara e congruente, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, nos termos do art. 50, I, § 1º da Lei nº 9.784/1999.

Diante de tudo aqui demonstrado, resta inquestionável o descabimento da pretensão da parte autora no âmbito da presente ação civil pública.

4.9. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL. REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS. VIOLAÇÃO ÀS REGRAS INSCULPIDAS NOS ARTS. 21 A 24 DA CRFB/88 E ART. 8º, XIV DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011





Quanto ao objeto propriamente dito da ação civil pública em epígrafe, a parte autora, no item “V.5 - Do Desvio de Finalidade do Despacho Decisório n.º 33/2025/Gabin40 (art. 50, I, §1º da Lei n.º 9.784/1999)” da petição inicial, demonstrou sua irrisignação com o Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin, ato do Presidente do IBAMA - que acatou a proposta da Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic de “como alternativa plausível considerar o Plano de Proteção e Atendimento à Fauna Oleada – PPAF conceitualmente aprovado” e autorizar a realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) para aprovação final do PEI caso aquela seja bem-sucedida, ao alegar que esse está dissociado dos argumentos apresentados pelo corpo técnico do IBAMA e que sua finalidade possui viés político, concluindo *“que houve desvio de finalidade na Manifestação Técnica nº 2/2025-CGMac/Dilic e no Despacho Decisório nº 33/2025/Gabin”* (fls. 154 da petição inicial).

Excelência, como muito bem explicado ao longo da defesa, pretende o Ministério Público Federal com a presente demanda, invadir a competência legal atribuída ao órgão ambiental licenciador, além de trazer para o processo judicial questões que envolvem exclusivamente o mérito administrativo do IBAMA, que vem rigorosamente acompanhando o procedimento de licenciamento referente ao bloco FZA-M-59.

Ou seja, o Autor critica e questiona a credibilidade técnica do órgão ambiental que detém competência na avaliação dos riscos ambientais envolvidos e expertise necessária para realizar a apreciação do licenciamento em apreço, mesmo, obviamente, não sendo o órgão técnico com atribuição constitucional e legal para regular os processos de licenciamento ambiental.

E, além de pretender “tomar o lugar” legalmente destinado ao IBAMA, esforça-se para obter uma intervenção do Poder Judiciário em questões que dizem respeito tão somente ao mérito administrativo.

Pois bem. Como sabido, a Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, em seu art. 10, aponta que o órgão ambiental competente, no caso o IBAMA, é a autoridade administrativa com atribuição para indicar quais são as medidas de proteção e compensação ambientais cabíveis.

Frise-se ainda que o art. 17-L da Lei 6.938/1981 determina expressamente como exclusiva a competência dos órgãos ambientais para determinar quaisquer ações relativas a *“registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental”*.

68

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





De acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental é o instrumento próprio ao estabelecimento de condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Portanto, o licenciamento, tal como disciplinado no ordenamento jurídico pátrio, é um procedimento administrativo rígido e complexo, que visa identificar a viabilidade ambiental do empreendimento, determinando se, e de que modo, uma obra, atividade ou empreendimento pode ser conduzido pelo empreendedor.

Logo, no procedimento de licenciamento ambiental, são fixadas diversas obrigações e diretrizes, exigíveis como pressuposto de validade da licença, objetivando conformar, controlar e adequar um empreendimento aos desígnios legais de proteção, conservação, melhoria e uso sustentável dos recursos naturais.

No que interessa ao caso dos autos e consoante detalhadamente demonstrado ao longo desta defesa, o IBAMA avaliou todos os itens necessários, solicitou complementações e esclarecimentos e, por fim, identificou como possível o prosseguimento do processo com a realização da APO.

Pois bem. Sabe-se ser assente na doutrina e jurisprudência pátrias, que o controle judicial exercido sobre o ato discricionário se limita à análise dos elementos da legitimidade e legalidade, não podendo invadir o mérito administrativo. Neste sentido, ensina Hely Lopes Meirelles²⁸

“(...)Controle judiciário ou judicial é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do Próprio Judiciário quando realizada a atividade administrativa. É um controle a posteriori, unicamente de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege.

(...)

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.





Sua limitação é apenas quanto ao objeto do controle, que há de ser unicamente a legalidade, sendo-lhe vedado pronunciar-se sobre a conveniência, oportunidade ou eficiência do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo.

(...)

O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito.

(...)"

Nesta linha, o Poder Judiciário, em inquestionável jurisprudência, tem seguido a orientação no sentido de refutar a pretensão de ações judiciais que visam a substituição do órgão de controle sem qualquer apontamento de ilegalidade na sua atuação, invadindo a competência discricionária:

"(...) interferência do Poder Judiciário nas atribuições inerentes ao Poder Executivo, no caso, o ente municipal demandado, a quem compete promover a necessária regularização/urbanização da mencionada comunidade ribeirinha, por meio da efetivação de políticas públicas". (PROCESSO: 08020899620214058100, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL EDILSON PEREIRA NOBRE JUNIOR, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 27/02/2024).

(...)"

"(...) O Ministério Público Federal não é fiscal da Administração, não lhe cabendo, mesmo sob o carimbo de defesa do meio ambiente, impor condutas a órgãos estaduais, o que, por outro lado, arrasta o Judiciário à lide, e, nesse ponto, o sinal vermelho permanente a trazer à tona a assertiva de não poder o Judiciário se imiscuir nos serviços da Administração. Este é o caso, não se situando como isolado, mas fazendo parte de um rol imenso de demandas, sob o rótulo de ação civil pública, na qual se elenca uma série de condutas a serem impostas a Administração, como se esta estivesse, em linha geral, com orçamento devido, para desencadear uma série de condutas, assim que recebesse a ordem judicial". (PROCESSO: 00038183820134058500,

70





APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA, DESEMBARGADOR FEDERAL VLADIMIR SOUZA CARVALHO, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 19/02/2024). (...)”

“(…) 1 - Licenciamento visto sob a égide do meio ambiente caracteriza-se como procedimento administrativo regrado pela discricionariedade e restrições.

2 - Compete à administração pública sopesar segundo seus critérios de conveniência e oportunidade se será ou não concedida a licença. Mostra-se a concessão de licença em matéria ambiental uma discricionariedade "sui generis" já que sua outorga depende da motivação carreada pelo eia-rama.

3 - O controle sobre os limites da discricionariedade do ato administrativo se dá na esfera da legalidade do ato praticado. Referido controle é possível desde que respeite-se a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à administração pública pela lei.

4 - Não se refere a insurreição do i. órgão ministerial à legalidade do ato administrativo praticado, não sendo outrossim fornecido ao juízo elementos que permitam inferir ter a autoridade administrativa extrapolado a discricionariedade que lhe é assegurada. 5 - Agravo de instrumento improvido. (processo ag 25234 sp 95.03.025234-2; desembargador relator MAIRAN MAIA; julgamento: 14/06/2000; publicação: dju 12/07/2000 pág. 288). (...)”

“(…) 3. Não cabe ao Poder Judiciário, salvo em caso de ilegalidade, defeito de forma, abuso de autoridade ou teratologia, adentrar no mérito do ato administrativo revendo o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade tida como coatora. 4. Recurso ordinário não provido.(RMS 25.267/MT, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 09/06/2009)”,“(…) 2. No controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação doPoder Judiciário limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade....(…) (AgInt no MS 22.526/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/05/2017, DJe 21/06/2017)”. “(…) 2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é pacífica no sentido de que o controle jurisdicional dos processos administrativos restringe-se à regularidade do procedimento, à luz dos princípios do contraditório e da ampla defesa, sem exame do mérito do ato administrativo. (...) (RMS 13.713/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 11/05/2010, DJe 31/05/2010. (...)”





Registre-se mais uma vez que o corpo técnico do IBAMA é o único dotado de *expertise* para a sua atribuição, qual seja, a emissão de licenciamento ambiental no caso dos autos e já vem acompanhando na seara administrativa o licenciamento ambiental referente ao bloco FZA-M-59 ao longo dos anos.

Situação completamente diversa é aquela ora apresentada pelo Ministério Público Federal, que não possui como atribuição legal e constitucional, a emissão de licenças ambientais e, tenta impor judicialmente, invadindo o mérito administrativo, o posicionamento do seu próprio setor técnico, que claramente não detém a necessária *expertise* para avaliação técnica da viabilidade do licenciamento em apreço ou mesmo para a realização da APO.

Seguindo esta linha de raciocínio, é nítido que a pretensão do Ministério Público implica grave afronta à própria sistemática de repartição de competência estabelecida nos art. 21 a 24 da CRFB/88, além do disposto no art. 8º, XIV da Lei complementar 140/2011.

Ora, se o ordenamento jurídico pátrio prevê que os empreendimentos que causem impacto e usem recursos ambientais podem ser executados/operados, desde que aprovados pelo órgão ambiental mediante licenciamento, a pretensão do Autor é totalmente inviável, por afrontar norma legal e constitucionalmente válida.

Ou seja, admitir que o Poder Judiciário possa avaliar se as questões unicamente técnicas levantadas pelo Ministério Público Federal devem preponderar sobre o entendimento igualmente técnico do órgão ambiental competente, consiste verdadeira usurpação de atribuições.

Em outras palavras, não pode o Poder Judiciário, nem tampouco o Ministério Público Federal, fazer as vezes de órgão ambiental e definir quais os critérios técnicos devem ser atendidos pela Petrobras no bojo do procedimento do licenciamento.

Quanto ao tema atrelado à intervenção do Poder Judiciário em questões atribuídas aos órgãos da administração Pública, há tese jurídica vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 684.612 (Tema 698 do STF), que teve por objeto, justamente, os *"limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção"*.

72

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





Extrai-se do voto do Desembargador Relator Bruno Leonardo Câmara Carrá, no julgamento da Apelação 0002637-41.2009.4.05.8500 pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (ID 4050000.48906441), importantes considerações quanto ao tema, que merecem ser aqui transcritas para consideração por este Julgador:

“(...) Contudo, embora muito tenha se avançado em termos de teoria do Direito, constitucional e do Processo, franqueando-se a tais substitutos a postular a concretização de vários direitos prestacionais referidos, por exemplo, na Constituição Federal, como a saúde, o meio ambiente e os de defesa do consumidor, a atuação do substituto da coletividade, no caso aqui em julgamento, do Ministério Público Federal, não se confunde com a possibilidade de o Judiciário dirigir a conduta dos demais poderes da República a fim de lhes pautar a atuação com base numa agenda alheia às opções de seus legítimos representantes.

...

Note-se, contudo, que a tese vinculante parte de dois conceitos abstratos: ausência ou deficiência grave do serviço". Vale dizer, quando se está diante de casos de uma verdadeira negação, rejeição, desprezo extremo de um direito fundamental. Isso pode ser concluído ainda pela verificação de que a Suprema Corte não utilizou expressões como o cumprimento não adequado, ou simplesmente, o não cumprimento de um direito fundamental. Vale dizer, numa gradação possível entre a completa negação, um cumprimento parcial (ou seja, não o ideal) e a realização plena de um direito fundamental, a Suprema Corte ponderou que a atuação do Judiciário somente poderia ocorrer no primeiro caso, porque elas seriam manifestações de situações, como dito, extremas.

Naturalmente o fez, porquanto tem a Corte Suprema a responsabilidade institucional e a compreensão de que a intervenção do Poder Judiciário em matéria de construção de políticas públicas, conquanto possível na visão atual, deve ser autocontida, ou excepcional.

...

Tudo isso considerado, tem-se que, embora possível o julgamento da pretensão coletiva deduzida pelo Ministério Público Federal, ela deve ser significativamente readequada em relação ao que fora concedido em sentença, pois do jeito como reconhecida, perdurará uma visível interferência do Poder Judiciário sobre as competências constitucionais dos demais poderes da República.(...)”

73





Portanto, no que interessa aos autos, como a atividade licenciatória é legalmente atribuída ao órgão ambiental, o deslinde da presente demanda impõe que sejam consideradas as conclusões adotadas pelo IBAMA, sob pena de negar-se a própria sistemática da tripartição dos poderes e desrespeito à competência administrativa atribuída aos órgãos do SISNAMA.

Admitir-se uma intervenção do Poder Judiciário no licenciamento em apreço, finda por cancelar verdadeira usurpação de atribuições dos órgãos administrativos e desrespeito à tripartição de Poderes.

Logo, também por estes fundamentos, a pretensão autoral não merece prosperar.

5. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

Pleiteia o Autor o deferimento, em seu favor, do benefício processual da inversão do ônus da prova, muito embora tenha informado na exordial que a demanda tem por fundamento as investigações amplamente realizadas no bojo dos Inquéritos Cíveis nº 1.12.000.000824/2018-41 e nº 1.12.000.000681/2022-53, o que, por si só, já torna incongruente o pedido.

Como se sabe, ao contemplar o sistema de distribuição dinâmica do ônus da prova, o novo Código de Processo Civil trouxe de forma expressa, em seu art. 373, a possibilidade de o Juiz, motivadamente, alterar a distribuição do ônus da prova, caso verifique estarem presentes os requisitos legais exigidos para tanto.

No caso em apreço, no entanto, é possível constatar que não estão configuradas as situações previstas no parágrafo primeiro do referido dispositivo, de modo a permitir que haja alteração do ônus da prova fixada nos incisos I e II do art. 373 do CPC, cabendo ao autor fazer prova dos fatos constitutivos de seu direito.

Ora, o Ministério Público Federal não está em situação de desigualdade material com quem quer que seja (e nem poderia), gozando de plena independência administrativa e funcional, nos moldes do art. 127 e seguintes, da Constituição da República, possuindo, ainda, prerrogativas processuais que lhe são únicas.





É preciso lembrar que já foi posta à disposição do Ministério Público Federal vantagem significativa na busca de provas de suas alegações, o que se deu por meio da instauração dos Inquéritos Cíveis mencionados na inicial. Ademais, o próprio *Parquet* federal faz várias menções ao seu grupo de assistentes técnicos que reputa com conhecimento suficiente até mesmo para dizer que seus entendimentos devem se sobrepor aos do Órgão Ambiental competente.

Não se justifica, assim, o deferimento da benesse processual, pois não há dificuldade técnica ou material do Autor em produzir as provas da ocorrência dos supostos fatos constitutivos da pretensão perseguida, não se fazendo razoável a utilização do princípio do *favor debilis* em proveito daquele que detém plenas condições de acesso à Justiça.

Neste sentido, a orientação do STJ é dirigida a corroborar os argumentos aqui expendidos, merecendo destaque decisão que define posição no sentido de que *“O legislador, diretamente na lei (= ope legis), ou por meio de poderes que atribui, especifica ou genericamente, ao juiz (= ope judicis), modifica a incidência do onus probandi, transferindo-o para a parte em melhores condições de suportá-lo ou cumpri-lo eficaz e eficientemente”* (AgInt no AREsp nº 620.488-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 11/09/2018).

Ou seja, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a inversão do ônus da prova se justifica caso haja desequilíbrio de forças entre as partes, acarretando hipossuficiência daquele que reclama a tutela jurisdicional em relação ao empreendedor. E neste caso, é aferível de forma segura e direta, pelas razões já indicadas, que esta situação não se configura.

Eventual deferimento da medida em favor do Ministério Público acarretaria evidente ilegalidade (violação do art. 373, I, do CPC) e inconstitucionalidade, por violação das garantias processuais fundamentais da ampla defesa, devido processo legal e segurança jurídica no âmbito do processo, consubstanciada no princípio da confiança (art. 5º, LIV e LV, da CF).

Noutro lado, também não há que se falar em inversão do ônus da prova, com base no art. 6º, VIII, do CDC, quando se verifica que o Ministério Público não pode ser equiparado a consumidor, nem, tampouco, ser considerado hipossuficiente, por razões óbvias.





Em complemento, vale o registro ainda de que na Súmula 618, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que “*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.*”

Nos termos vislumbrados pela doutrina jurídico-ambiental, os processos de degradação do meio ambiente podem ser de duas naturezas: (i) destruição dos elementos que compõem o meio ambiente natural; e (ii) contaminação do meio ambiente natural com “*substâncias que lhe alterem a qualidade, impedindo seu uso normal*”.

No caso dos autos, consoante os fatos noticiados na petição inicial, denota-se que a pretensão autoral é a de anulação do Despacho Decisório nº. 33/2025/GABIN bem como a não concessão da licença de operação para perfuração de poços. Ou seja, a demanda em apreço não aponta danos ou degradação ambiental causados efetivamente pela Companhia, razão pela qual, deve ser afastada a aplicação da Súmula 618 do STJ.

Por fim, só para argumentar, mesmo que se entenda que é caso de inverter o ônus da prova em benefício do Ministério Público, esta não tem o condão de, por si só, determinar que a parte requerida custeie a prova.

Desta forma, não se pode confundir ônus da prova com obrigação pelo pagamento ou adiantamento das despesas do processo. A questão do ônus da prova diz respeito ao julgamento da causa quando os fatos alegados não restaram provados. Todavia, independentemente de quem tenha o ônus de provar este ou aquele fato, cabe a cada parte prover as despesas dos atos que realiza ou requer no processo, antecipando-lhes o pagamento. O artigo 82 do Código de Processo Civil retrata bem essa diferença.

Neste sentido, tem se mostrado a Jurisprudência do STJ, in verbis:

“(…) *PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADIANTAMENTO DAS DESPESAS NECESSÁRIAS À PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. ART. 18 DA LEI Nº 7.347/85. CPC, ART. 19. 1. Não existe, mesmo em se tratando de ação civil pública, qualquer previsão normativa que imponha ao demandado a obrigação de adiantar recursos necessários para custear a produção de prova requerida pela parte autora. Não se pode confundir inversão do ônus da prova (= ônus processual de demonstrar a existência de um fato), com inversão do ônus financeiro de adiantar as despesas decorrentes da realização de atos processuais. 2. A teor da Súmula 232/STJ, “A Fazenda Pública, quando parte no*

76

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS
JURIDICO/GG-CRC/JAMB/CAMB
Rua General Canabarro, nº 500, 11º Andar
Maracanã - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20271-205
contenciosopetrobras@petrobras.com.br





processo, fica sujeita à exigência do depósito prévio dos honorários do perito". O mesmo entendimento deve ser aplicado ao Ministério Público, nas demandas em que figura como autor, inclusive em ações civis públicas. 3. Recurso especial a que se nega provimento". (REsp 846529/MS, STJ, 1ª Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ 07/05/2007, p. 288). (...)"

Por tais razões, a inversão do ônus da prova pleiteada é incabível e não implica no ônus de adiantar os recursos à sua produção, cabendo àquele que requereu a prova a obrigação por seu pagamento.

6. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM A INICIAL

Os documentos que acompanham a inicial não se prestam a fazer prova apta a viabilizar o pleito autoral, na medida em que demonstram que a demanda ora trazida aos cuidados do Judiciário já vem sendo regularmente conduzida pelo órgão ambiental licenciador, que por sua vez, concluiu pela possibilidade técnica da realização da Avaliação Pré-Operacional (APO) no Bloco FZA-M-59, razão pela qual ficam desde logo impugnados.

7. DO REQUERIMENTO

Ante o exposto, requer a Vossa Excelência, seja acolhida a questão preliminar suscitada, na forma prevista no art. 330, I, do CPC.

Na remota hipótese de ser ultrapassada a preliminar arguida, requer seja julgado totalmente improcedente o pedido formulado na inicial, ante a inexistência de argumentos fáticos e jurídicos aptos a sustentar o pleito da prestação jurisdicional.

No que diz respeito ao ônus da prova, que seja adotada a determinação do art. 373, inciso I, do CPC, vez que não se verificam, sequer minimamente, os requisitos que autorizam a inversão do ônus probante.

Pugna-se ainda pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, dentre elas a juntada de documentos, depoimentos, perícias, avaliações, vistorias, expedição de ofícios e tudo o mais que for necessário à prova das alegações articuladas nesta defesa.





Requer por fim, a habilitação dos advogados que subscrevem esta manifestação processual, como advogados da Ré, no sistema PJE da Justiça Federal do Amapá.

E ainda, que sejam as publicações realizadas exclusivamente para contenciosopetrobras@petrobras.com.br.

Pede e espera deferimento.

Rio de Janeiro, 30 de julho de 2025.

Ana Cristina Golob Machado
OAB/SE 4.373

Rossana de Araújo Rocha
OAB/SP 190534

Adriana de Oliveira Varella Molina
OAB/RJ 117.522

Maria Claudia de A. O. Rocha
OAB/RN 7.455

MARIO
RODRIGO
ZAED:08306798716
6798716

Assinado de forma
digital por MARIO
RODRIGO
ZAED:08306798716
Dados: 2025.07.31
16:52:00 -03'00'

Mario Rodrigo Zaed
OAB/RJ 125.243

Fabio Ribeiro da Silva
OAB/SP 196.455

