



# Supremo Tribunal Federal

Nº

Supremo Tribunal Federal  
Pet 0008351 - 27/08/2019 15:48  
0028103-64 2019 1.00 0000



Vol. 1

**MATÉRIA CRIMINAL**

**PETIÇÃO**

**PETIÇÃO 8351**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL  
ORIGEM. : -8351 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

DISTRIBUIÇÃO EM 27/08/2019

**RELATOR (A) : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE. (S)	FABIANO CONTARATO
REQTE. (S)	RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES
REQTE. (S)	JOENIA BATISTA DE CARVALHO
ADV. (A/S)	FABIANO CONTARATO
ADV. (A/S)	JOENIA BATISTA DE CARVALHO
REQDO. (A/S)	RICARDO DE AQUINO SALLES
ADV. (A/S)	SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO DIAS TOFFOLI.**

Supremo Tribunal Federal  
22/08/2019 12:32 0049330



Supremo Tribunal Federal  
Pet 0008351 - 27/08/2019 15:48  
0028103-64.2019.1.00.0000



**FABIANO CONTARATO**, brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. nº 682.250 (SSP/ES) e inscrito no CPF/MF nº 863.645.617-72, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, Anexo 2, Ala Afonso Arinos, Gabinete 06, endereço eletrônico [sen.fabianocontarato@senado.leg.br](mailto:sen.fabianocontarato@senado.leg.br);

**RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES** brasileiro, solteiro, Senador da República, portador da Carteira de Identidade nº 050360, expedido, pela SSP-AP, inscrito no CPF sob o nº 431.879.432-68 com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, anexo I, 9ª andar;

**JOENIA BATISTA DE CARVALHO**, brasileira, Deputada Federal, indígena **WAPICHANA**, portadora da carteira de identidade nº 90475, inscrita no CPF/MF sob o nº 323.269.982-00 (em conjunto “denunciante” ou “autores”), vêm à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 9º, 3, 4 e 7 c/c art. 13, 1, e art. 14 da Lei 1.079, de 1950; art. 76, 87, 102, I, c, da Constituição Federal

#### **DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE**

Em desfavor do **MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE**, Sr. **RICARDO DE AQUINO SALLES**, autoridade sediada na Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 5º andar, Brasília – DF, CEP 70068-900, consoante razões a seguir apresentadas.

## I. Síntese da denúncia:

1. Os denunciantes, parlamentares federais, dentre eles o Presidente da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, investidos da função fiscalizadora que lhes foi outorgada pela Constituição Federal (art. 49, X), requerem à essa Suprema Corte a abertura de processo de apuração de infrações político-administrativas ensejadoras de crime de responsabilidade descritos no art. 87, parágrafo único, da Constituição Federal combinado com o disposto nos arts. 9º, 4, c/c art. 13, 1, da Lei n. 1.079, de 1950.

2. Em síntese, são apontados os seguintes fatos como ensejadores da condenação do Ministro de Estado à condenação por crime de responsabilidade, e consequente perda do cargo:

- a. Descumprimento do dever funcional relativo à Política Nacional do Meio Ambiente e à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225);
- b. Atos incompatíveis com o decoro, honra e dignidade da função ao perseguir agentes públicos em razão do mero cumprimento da função;
- c. Expedir ordens de forma contrária à Constituição Federal ao promover alterações da estrutura do CONAMA;
- d. Não tornar efetiva a responsabilidade do seu subordinado, Sr Eduardo Bim, ao permitir a exploração de áreas de proteção na bacia de Abrolhos.

## II. Do foro, legitimidade e cabimento

3. Consoante teor do art. 102, I, c, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns e **nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado**, ressalvada a hipótese do art. 52, I (crimes conexos cometidos pelo Presidente da República).

4. Quanto à legitimidade ativa do denunciante, o art. 14 da Lei n. 1.079, de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), dispõe que “**é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade**, perante à Câmara dos Deputados”.

5. Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, conforme visto acima, a competência para julgamento de crimes de responsabilidade de Ministros de Estado passou a ser também do Supremo Tribunal Federal. Assim, por aplicação analógica do art. 14 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, qualquer cidadão é parte legítima para denunciar o Presidente da República e Ministros de Estado por crime de responsabilidade.

6. Ademais, nos casos de crimes autônomos, não conexos com crimes de mesma natureza do Presidente da República, é prescindível a autorização da Câmara dos Deputados para abertura do processo. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

O processo de *impeachment* dos ministros de Estado, por crimes de responsabilidade autônomos, não conexos com infrações da mesma natureza do presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado pelo STF. Inaplicabilidade do disposto nos arts. 51, I, e 52, I, da Carta de 1988 e 14 da Lei 1.079/1950, dado que **é prescindível autorização política da Câmara dos Deputados para a sua instauração**<sup>1</sup>.

7. Desde logo, ressalte-se que a legitimidade concedida ao cidadão para denunciar crimes de responsabilidade do Presidente da República e de Ministros de Estado não pode ser limitada em razão do foro, sob pena de violação do direito de ação e do princípio da inafastabilidade de jurisdição, consagrado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

8. Por seu turno, a Lei n. 1.079, de 1950, cuja recepção pela modelagem constitucional de 1988 já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, estabelece o seguinte:

#### PARTE PRIMEIRA

Do Presidente da República e Ministros de Estado

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

[...]

#### CAPÍTULO V

DOS CRIMES CONTRA A PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

<sup>1</sup> STF. **Pet 1.656**, rel. min. Maurício Corrêa, j. 11-9-2002, P, DJ de 1º-8-2003. Grifou-se.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

[...]

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

[...]

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

[...]

## TÍTULO II DOS MINISTROS DE ESTADO

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;

1 - os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;

[...].

9. Assim, quanto ao cabimento da presente denúncia, os fatos e fundamentos jurídicos narrados a seguir demonstram o cometimento de crime de responsabilidade pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, por incorrer em crime contra a probidade na administração, especialmente ao expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição (art. 9º, 3, 4 e 7, da Lei 1.079, de 1950). Desse modo, a presente denúncia deve ser processada e julgada.

### **III. Das condutas atribuídas ao Ministro de Estado do Meio Ambiente e do crime de responsabilidade**

#### **a) Do descumprimento do dever constitucional de proteção ao meio ambiente e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil**

10. A Constituição Federal de 1988 erigiu o meio ambiente como direito humano fundamental. Com efeito, em dispositivo inédito na história do constitucionalismo pátrio, assegura a todos, inclusive às gerações presentes e futuras, sejam brasileiros ou estrangeiros, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim dispõe o art. 225, *caput*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-

se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações.

11. Depreende-se do texto constitucional o surgimento de diversos direitos e deveres, à Administração e aos administrados. *A priori*, o meio ambiente, por ser de uso comum do povo, acarreta a responsabilidade de todos, quer cidadãos, quer pessoas jurídicas de direito público, ou mesmo de direito privado, em preservá-lo.

12. Nesse sentido o Princípio 4º da Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, que assim dispõe:

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Consequentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestre.

13. A Constituição Federal estabeleceu, também, a responsabilidade objetiva por danos ambientais, no § 3.º do art. 225, ao dispor que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

14. Tem-se, portanto, indubitável o reconhecimento da fundamentalidade do meio ambiente, ou seja, o reconhecimento pelo Estado de que os direitos difusos ou transindividuais são direitos fundamentais do cidadão brasileiro, haja vista que dizem respeito à preservação da nossa e das próximas gerações, sendo corretamente erigido ao patamar constitucional.

15. Relativamente às atribuições dos Ministros de Estado, o art. 87, parágrafo único, da Constituição Federal, assim enuncia:

Art. 87. [...].

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, **além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:**

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

16. A Lei n. 13.844, de 2019, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece as seguintes competências para o Ministério do Meio Ambiente:

Art. 39. Constituem áreas de competência do Ministério do Meio Ambiente:

**I - política nacional do meio ambiente;**

**II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas;**

**III - estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;**

**IV - políticas para a integração do meio ambiente e a produção econômica;**

**V - políticas e programas ambientais para a Amazônia;**

**VI - estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais; e**

**VII - (VETADO).**

**VIII - zoneamento ecológico econômico. (Incluído pela Medida Provisória nº 886, de 2019).**

Parágrafo único. A competência do Ministério do Meio Ambiente relativa a florestas públicas será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

17. Tem-se, portanto, que é competência do Ministro do Meio Ambiente executar a política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas e a política nacional do meio ambiente. Segundo o art. 2º da Lei nº 6.938, de 1981:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a **preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida**, visando assegurar, no País, condições ao

desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

18. As normas infraconstitucionais citadas não deixam dúvidas quanto ao papel do Ministro do Meio Ambiente enquanto executor da Política Nacional do Meio Ambiente: incumbe-lhe buscar o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental. No entanto, temos visto justamente o contrário.

19. Segundo dados da organização *Global Forest Watch*, em 2018 o Brasil foi o país que mais perdeu área florestal no mundo. No último ano, foram **desmatados 1,3 milhão de hectares de florestas no país**. Ainda segundo o estudo, Brasil e Indonésia foram responsáveis por 46% do desmatamento de florestas tropicais no mundo em 2018<sup>2</sup>. Tais dados não são contestados pelo Ministério, mas, sim, minimizados.

20. A Rede Amazônica de Informação Ambiental Georreferenciada (Raisg), em estudo recente, apontou que 68% das áreas de proteção ambiental e territórios indígenas da Amazônia estão sob ameaça de projetos de infraestrutura, planos de desenvolvimento econômico e atividades de exploração<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.wri.org/blog/2019/04/world-lost-belgium-sized-area-primary-rainforests-last-year>

<sup>3</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48504317>



21. Em junho, o Ministro do Meio Ambiente afirmou em entrevista à BBC Brasil que o caminho para reduzir o desmatamento ilegal na Amazônia passa por gerar "dinamismo econômico" e renda para quem vive nas áreas de florestas. Para viabilizar a ideia, defendeu oferecer um leque de possibilidades de investimentos "para vários países". "Qualquer atividade ilegal é consequência de ausência de alternativa econômica para quem vive dentro ou no entorno da Amazônia", disse o denunciado<sup>4</sup>. Recentemente, declarou também à BBC que a "Amazônia precisa de soluções capitalistas"<sup>5</sup>.

22. A mera tentativa de oferecer a Floresta Amazônica para exploração desenfreada representa a conduta descrita no art. 9º, 4, da Lei n. 1.079, de 1950. O próprio denunciado não esconde sua afeição à exploração de florestas: em viagem recente, optou por dar carona a representantes da bancada ruralista, ao passo que nunca agiu dessa forma com representantes da causa ambiental. Não há coincidência nesse ato, trata-se de um recado claro à sociedade sobre as prioridades do Ministro.

23. Em entrevista ao programa Roda Viva, da TV Cultura, o Ministro afirmou que as mudanças climáticas são um "problema acadêmico", "para daqui a 500 anos"<sup>6</sup>. Contudo, segundo dados do *Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>7</sup>, da Organização das Nações Unidas, as mudanças climáticas já representam riscos a pessoas, economias e ecossistemas na atualidade. Além disso, seríamos a última geração capaz de reverter o potencial danoso de tais mudanças.

24. A conduta do Ministro do Meio ambiente viola também os acordos internacionais de combate às mudanças climáticas firmados pelo Brasil e ratificados pelo Governo, em especial o Acordo de Paris. O referido acordo foi aprovado pelos 195 países Parte da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso assumido pelo Brasil obriga o país a manter o aumento da temperatura média global em menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envia esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais.

<sup>4</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48642486>

<sup>5</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49363387>

<sup>6</sup> Vide: <https://www.youtube.com/watch?v=7Q7Qv4KEJME>

<sup>7</sup> <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/summary-for-policy-makers/>

25. Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o Brasil concluiu, em 12 de setembro de 2016, o processo de ratificação do Acordo de Paris. No dia 21 de setembro, o instrumento foi entregue às Nações Unidas. Com isso, as metas brasileiras deixaram de ser pretendidas e tornaram-se compromissos oficiais.

26. Nesse contexto, o Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Contudo, a política do Ministro do Meio Ambiente indica justamente o caminho inverso.

27. Diante do evidente descaso, o Procurador Geral do Tribunal de Contas da União pediu àquela Corte de Contas que apure se a política ambiental do Ministro do Meio Ambiente descumpra os princípios administrativos consagrados pela Constituição Federal, colocando em risco as políticas de combate ao desmatamento. Em maio, o Plenário do Tribunal de Contas da União acatou o pedido e instaurou processo administrativo para investigar a política ambiental do governo<sup>8</sup>.

28. As estatísticas de todas as fontes – governamentais e não governamentais – indicam retrocessos significativos nos indicadores ambientais no período sob a gestão do atual Ministro de Meio Ambiente<sup>9</sup>. Os estudos também indicam não se tratar de efeitos climáticos normais ou naturais. Ao contrário, todas as conclusões são no sentido de que a degradação do meio ambiente é derivada da ação ou da omissão humana<sup>10</sup>.

29. No caso, resta evidente a relação de causalidade entre a omissão intencional da pasta ambiental e a irreversível degradação desse bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para a presente e futuras gerações. Apesar do cenário desolador, o Ministro determinou o corte de 24% no orçamento do IBAMA, o que tem afetado diretamente as ações de fiscalização<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/30/tcu-atende-a-pedido-de-procurador-e-decide-investigar-politica-ambiental-do-brasil.ghtml>

<sup>9</sup> <https://www.buzzfeed.com/br/tatianafarah/queimadas-amazonia-causas>.

<sup>10</sup> <https://oglobo.globo.com/sociedade/ricardo-salles-atribui-aumento-de-queimadas-seca-mas-ipam-diz-que-estiagem-este-ano-foi-menor-23891622>.

<sup>11</sup> <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-ricardo-salles-manda-cortar-24-do-orcamento-do-ibama,70002806082>.

30. Assim, diante de um quadro tão alarmante, 50 entidades isentas acusam o Ministro de ser intencionalmente omissivo nas ações de preservação ambiental, o que tem ocasionado uma devastação sem precedentes da floresta amazônica brasileira<sup>12</sup>.

31. É necessário ouvir representantes da classe científica que, balizando-se apenas por critérios técnicos, denuncia os crimes de responsabilidade do Ministro de Estado. Todos os comportamentos, inclusive os mais triviais<sup>13</sup>, indicam que o compromisso de Ricardo Salles é apenas um: aumentar os lucros do agronegócio ao custo de um bem que a todos pertence e que jamais será recuperado.

32. O desmonte e a conivência do Ministro do Meio Ambiente com ações danosas ao equilíbrio ambiental do país constitui patente descumprimento do dever constitucionalmente instituído nos arts. 87, único e 225 da Constituição Federal.

**b) Da conduta incompatível com o a dignidade, honra e decoro do cargo**

33. No exercício de suas atribuições, o Ministro do Meio Ambiente tem utilizado sua prerrogativa de chefe de pasta para perseguir agentes públicos que exercem sua função, de maneira incompatível com a dignidade do cargo. Segundo o art. 37 da Constituição Federal, o agente público deve agir conforme os princípios da moralidade administrativa. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles observa que

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o **bem do mal, o honesto do desonesto**. E ao atuar, não poderá desprezar o **elemento ético da sua conduta**. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto<sup>14</sup>.

34. Segundo o Código de Conduta da Alta Administração Federal, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.

---

12 <https://oglobo.globo.com/sociedade/entidades-de-todo-pais-pedem-que-ricardo-salles-seja-investigado-por-improbidade-administrativa-23889869>.

13 <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-meio-ambiente-da-carona-ruralistas-em-voos-da-fab-23875410>.

14 MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Ed. Medeiros, 2012, p. 90. Grifou-se.

35. Nas palavras do constitucionalista Cássio Casagrande:

O “decoro” das constituições e códigos tem origem no latim *decorum* e significa decência, compreendida pelos antigos como a qualidade moral que torna a pessoa agradável no convívio social. A partir desta acepção, “decoro” foi transformado em um conceito jurídico do direito público, e pode ser considerado como um dos requisitos para o exercício de certos cargos públicos, que impõem um comportamento social compatível com as altas responsabilidades das funções que lhes são inerentes. É uma norma que decorre do princípio constitucional republicano, isto é, quem exerce o poder na “*polis*” (esfera pública) deve agir com respeitabilidade perante os cidadãos, não podendo praticar certas condutas que seriam toleráveis na vida privada e que, se cometidas no exercício das funções de governo, desmoralizariam a própria autoridade do Estado.

Por isto, o decoro está previsto na Constituição e nas normas infraconstitucionais, sendo exigido como condição ao exercício do poder pelos agentes políticos do Executivo, Legislativo e Judiciário (e também do MP)<sup>15</sup>.

36. Nesse contexto, por diversas ocasiões, o Ministro denunciado procedeu de maneira indecorosa, indigna e incompatível com a honra do caso, em casos públicos e notórios. O primeiro fato a ser apontado como crime de responsabilidade foi a exoneração do servidor José Olímpio Augusto Morelli, responsável pela lavratura do auto de infração ambiental cometido pelo então Deputado Federal e atual Presidente da República, Jair Bolsonaro<sup>16</sup>.

37. Em janeiro, determinou o levantamento das multas ambientais aplicadas pelo Ibama nos últimos cinco anos para identificar casos de aplicação de multas “inconsistentes”<sup>17</sup>. A conduta do Ministro de Estado é de todo incompatível com o decoro, honra e moralidade do cargo.

---

<sup>15</sup> <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/decoro-presidencial-modo-de-usar-05082019>

<sup>16</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.shtml>

<sup>17</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/01/ministerio-do-meio-ambiente-quer-punir-fiscais-que-apliquem-multas-consideradas-inconsistentes.shtml>

38. Outro fato que caracteriza o crime de responsabilidade foi a remoção de um oceanógrafo para que atue em meio ao sertão nordestino<sup>18</sup>, logo após o Presidente da República reclamar que há excesso de proteção em Fernando de Noronha<sup>19</sup>.

39. Além disso, nomeou produtora rural desprovida de qualificação técnica adequada para administrar parque do ICMBio.<sup>20</sup> No mesmo órgão, há relatos de medo de represália por parte dos funcionários que não concordam com a política ambiental adotada.<sup>21</sup> Isso porque há a determinação expressa do Presidente da República de que se faça uma “limpa” nos órgãos de fiscalização<sup>22</sup>.

40. Por fim, soma-se aos casos citados a representação coletiva de servidores do Ibama no Distrito Federal ao Ministério Público Federal, em que é apontada a conduta de assédio moral coletivo efetuado pelo Ministro denunciado<sup>23</sup> (vide representação anexa).

41. Nesse sentido, não restam dúvidas que o Ministro do Meio Ambiente, ao perseguir subordinados, agiu em desacordo com os preceitos da moralidade administrativa e, particularmente, com o decoro, dignidade e honra do cargo.

42. Cabe lembrar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já condenou o Ministro ora denunciado por improbidade administrativa, por ter alterado indevidamente o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê. Na sentença, o juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública da capital aponta que, além de combinar as alterações nos mapas sem consultar os demais integrantes do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), Salles **perseguiu funcionários públicos que não quiseram cometer ou acobertar as irregularidades**. Diz a sentença (doc. anexo, lauda 28):

18 <https://blogs.oglobo.globo.com/bela-megale/post/deputado-cobra-explicacoes-de-salles-sobre-remocao-de-oceanografo-do-icmbio-de-noronha-para-sertao-nordestino.html>.

19 <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/15/bolsonaro-diz-que-taxa-para-visitar-fernando-de-noronha-e-um-roubo.ghtml>.

20 <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,salles-atende-bancada-do-agronegocio-e-coloca-produtora-rural-para-cuidar-de-parque-do-icmbio,70002919757>

21 <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/14/cupula-do-icmbio-monitora-servidores-apos-cogitar-proibicao-de-assembleia.htm>.

22 <https://www.oeco.org.br/noticias/bolsonaro-decidiu-com-ricardo-salles-fazer-a-limpa-no-ibama-e-icmbio/>

23 <https://exame.abril.com.br/brasil/servidores-do-ibama-acusam-ricardo-salles-de-assedio-moral-coletivo/>.

*Ministério Público: Houve retaliação?*

*Jorge Luiz Vargas Lembo: Sim, um colega saiu de férias e foi transferido (Bruno). O Victor era coordenador, deixou de ser no dia seguinte e Maria Emília disse que o Bruno ia ser mandado embora, que ela que pediu para ele não ser.*

Bastante esclarecedores tais testemunhos, cuja credibilidade não foi abalada por nenhuma prova em contrário produzida pela defesa. Claro ficou que o então secretário, a pretexto de corrigir erros materiais no plano original, acabou por atender aos pedidos de flexibilização da FIESP, em especial do setor de mineração, ao possibilitar modificações no zoneamento da APAVRT e, para tanto, descumpriu os atos regulares do processo administrativo, os quais conferem segurança, publicidade e previsibilidade, usando ainda de sua superioridade hierárquica para que o interesse de um grupo prevalecesse sobre um direito coletivo.

43. Assim, demonstra-se que a incompatibilidade da conduta do denunciado com o cargo que ocupa não é novidade, e já foi reconhecida inclusive por meio de decisão judicial. Desse modo, impõe-se a condenação do Ministro do Meio Ambiente por incorrer na hipótese do art. 9º, 7, da Lei n. 1.070, de 10 de abril de 1950.

**c) Do descumprimento dos princípios da participação popular e vedação ao retrocesso nas alterações da estrutura do CONAMA**

44. O CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, foi concebido em 1984 pelo ambientalista Paulo Nogueira Neto, patrono e precursor da política ambiental no Brasil. A composição do colegiado foi resultado de construção democrática e do protagonismo das entidades que representam, com legitimidade e pluralidade, dentre movimentos ambientalistas e representantes da todas as esferas da federação.

45. Segundo o art. 8º da Lei nº 6.938, de 1981, o CONAMA possui cinco competências, a saber:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e

municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990);

III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009);

IV - (VETADO);

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

46. Com edição do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, a composição do conselho foi reduzida de cem conselheiros para vinte e três. Nesse ato, foram retirados do conselho representações indígenas, científica (que era indicada pela SBPC, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), sanitária e da Agência Nacional de Águas – ANA.

47. Além disso, a participação da sociedade civil foi reduzida de vinte e um para quatro representantes. Igualmente, a participação de Estados e Municípios foi reduzida da seguinte forma: de um representante de cada Governo Estadual para um representante de cada região geográfica (portanto, de vinte e sete para cinco conselheiros); e de oito para dois representantes dos Governos Municipais.

48. O Decreto estabelece, ainda, que os representantes das regiões geográficas, dos governos municipais e das entidades empresariais serão escolhidos de forma sequencial em lista estabelecida por sorteio. Segundo a norma, os quatro representantes de entidades ambientalistas “terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato”.

49. A participação popular na proteção do meio ambiente, ou princípio da participação comunitária, está prevista expressamente no Princípio nº 10 da “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92” (“ECO-92, ou Rio-92”), que assim dispõe:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, **de todos os cidadãos interessados**. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

50. Vale destacar que a declaração citada acima tem *status* de norma no Direito brasileiro, pois foi assinada pelo Brasil no Rio de Janeiro durante a ECO/92, aprovada pelo Decreto-Legislativo nº 2 de, de 3 de fevereiro de 1994, ratificada em 28 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

51. No ordenamento jurídico pátrio, o referido princípio tem fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que instituiu no país um regime de democracia semi-direta e, como fundamento específico em matéria de meio ambiente, o art. 225, *caput*, que impôs expressamente à sociedade o dever de atuar no sentido de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e do regime jurídico do ambiente como “*bem de uso comum do povo*”

52. Isso porque o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, conforme determina o texto constitucional, um direito de todos, sem exceção. Não é direito do Estado, do Governo, ou de grupos de interesse específico. Nesse sentido, a participação popular na formulação de políticas públicas deve ser garantida por todos os meios legais.

53. Nesse contexto, a criação do CONAMA é um dos instrumentos de participação popular recepcionados pela Constituição Federal de 1988, que materializa o compromisso assumido pelo Brasil na Declaração do Rio sobre o meio ambiente. Por sua vez, o Decreto impugnado tem como efeito prático a abolição da participação popular no CONAMA e na definição de políticas públicas ambientais nacionais.



54. O quadro é de gravidade evidente, somado a risco de danos irreparáveis ao meio ambiente. Por mais qualificado que seja o quadro técnico das pessoas indicadas pelo Governo para compor o referido conselho, a participação de setores da sociedade confere pluralidade essencial à garantia da preservação do meio ambiente.

55. Veja-se que as alterações implementadas pelo Poder Executivo não são meros ajustes pontuais na composição do CONAMA. Trata-se da abolição de fato da participação popular no conselho, uma vez que tais entidades não terão quórum numérico para deliberar. As restrições possuem um claro viés autoritário: o que a União propõe é a imposição da política ambiental, sem o debate necessário.

56. O CONAMA tem a competência de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua atuação, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida

**LEI Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a **ser concedido pelos Estados** e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, **requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental**, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

57. Portanto, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, competente para estabelecer normas vinculantes aos Estados da federação (art. 8º, I) e requisitar de órgãos estaduais e municipais informações para apreciação de estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios (art. 8º, II). Tem-se, claramente, a formação de órgão federativo vertical, com participação e atribuições divididas entre os entes federativos.

58. Não sem razão o conselho foi instituído com composição significativa dos entes federados, contendo representantes de cada Estado e do Distrito Federal, bem como oito representantes dos municípios (total de trinta e cinco representantes). Contudo, a nova composição reduz também a participação desses entes, em clara violação ao pacto federativo.

59. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, VI, a competência comum da União, Estados e Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. Segundo a lição de José Afonso da Silva, a competência comum é a que admite atuação conjunta de mais de uma entidade federativa, “sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra<sup>24</sup>”.

60. De acordo com a Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é composta pela parceria indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal. A forma federativa de Estado é cláusula pétrea, na forma do art. 60, §4º, da Carta Magna. Nesse sentido, o pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados.

61. A repartição de competências constitucionais é característica indissociável do sistema federativo. Contudo, segundo a formação determinada pelo decreto, os entes federativos terão participação proporcionalmente inferior inclusive às entidades empresariais. Não bastasse isso, a participação dos entes federados é qualitativamente inferior: enquanto os assentos das confederações econômicas são permanentes, os entes regionais e municipais terão que revezar sua participação, submetidos a sorteios anuais.

62. Nesse, a alteração implementada pelo Ministro do Meio Ambiente viola o pacto federativo, na medida em que reduz de maneira desarrazoada a participação dos representantes dos estados e municípios (de trinta e cinco para sete), em descumprimento ao disposto nos arts. 1º, *caput*, e 23, VI, da CF.

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 20ª ed., 2002, pág. 479.

63. Quanto a violação ao princípio da vedação ao retrocesso, trazemos a definição do Min. Luís Roberto Barroso ao referido instituto:

(...) o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente<sup>25</sup>.

64. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente<sup>26</sup>”.

65. No âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso.

66. Naquela ocasião, manifestou-se em seu voto o Min. Celso de Mello:

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais.

Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, **inclusive em matéria ambiental**, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (...).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua

<sup>25</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*, 2014, p. 381.

<sup>26</sup> BENJAMIN, Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, em *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*, Brasília: Senado Federal, 2011, pp. 62/63.

efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.

67. Por ocasião do julgamento do MS 33.474 (DF), o Ministro Barroso, relator do caso, apontou de maneira salutar que “a vedação do retrocesso não pode ser vista na perspectiva de direitos isoladamente considerados, mas sim à luz do sistema de que fazem parte<sup>27</sup>”.

68. No caso das alterações no Conama, o retrocesso na formulação de políticas ambientais é evidente: desfigura-se o único *locus* coletivo de debate público no âmbito do Sistema Nacional de Política Ambiental sem que nem sequer seja apontada a motivação do ato.

**d) Do descumprimento do dever de proteção ao meio ambiente na autorização de exploração de petróleo em área de preservação**

69. O Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”) autorizou a ANP, por meio da Resolução nº 17/2018, publicada no Diário Oficial da União em 18 de dezembro de 2018 (doc. anexo), a realizar a 16ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural para exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

70. O edital da 16ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, cujo comunicado foi publicado no Diário Oficial da União em 25 de março de 2019 e em jornais de grande circulação, traz as áreas em oferta, as regras e procedimentos para participação e o cronograma preliminar da rodada. É parte integrante do edital a minuta do contrato de concessão.

---

<sup>27</sup> STF. Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 33.474 (DF). Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe nº 232/2018. Publicado em 3 de novembro de 2016.

71. Em 20 de março de 2019, o CNPE, por meio da Resolução CNPE nº 03/2019, alterou a oferta dos blocos por motivação técnica. O edital e a minuta do contrato de concessão passaram por processo de consulta pública e audiência pública, em 10 de abril do corrente ano, nos termos da Portaria ministerial nº 218, de 2012, do Ministério do Meio Ambiente e do cronograma da 16ª Rodada de Licitações.

72. Conforme disposto na Resolução CNPE nº 08/03, as áreas oferecidas nas rodadas de licitações promovidas pela ANP são previamente analisadas quanto à sensibilidade ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelos órgãos ambientais estaduais competentes. O objetivo desse trabalho conjunto é eventualmente **excluir áreas por restrições ambientais em função de sobreposição com unidades de conservação ou outras áreas sensíveis** onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural.

73. Destaca-se que após reestruturação do Ibama, o grupo técnico responsável pela análise prévia das áreas a serem licitadas inclui em sua composição atual representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e denomina-se GTPEG - Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás (Portaria MMA nº 119/08 e nº 218/12 – anexas).

74. Como resultado desse trabalho conjunto, são elaborados pareceres pelos órgãos ambientais contendo algumas diretrizes, que permitem ao futuro concessionário a inclusão da variável ambiental em seus estudos de viabilidade técnica e econômica dos projetos de E&P de petróleo e gás natural.

75. Na atual gestão do Poder Executivo federal, os membros do GTPEG não foram indicados até o momento da propositura da presente ação. Assim, a política energética do país está desfalcada do órgão que possui competência fundamental – a análise prévia ambiental das áreas a serem exploradas. Tal fato não foi impeditivo para o lançamento da 16ª rodada de oferta de blocos.

76. Em que pese a ausência de posicionamento do GTPEG, no âmbito da 16ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC), órgão do Ibama, exarou informação técnica nº 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC (doc. anexo, p. 18), **em que se posiciona contrariamente à exploração mineral nas áreas dos blocos CAL-M-126; CAL-M-252; CAL-M-316; CAL-M-376**, localizados na bacia sedimentar de Camamu-Almada (BA), **bem como dos blocos JA-M-26, JA-M-43, JA-M-45**, localizados na bacia sedimentar de Jacuípe (BA e SE).

77. Contudo, **o presidente do Ibama, Eduardo Fortunato Bim**, encaminhou ao Ministério do Meio Ambiente o Ofício nº 237/2019/GABIN (doc. anexo) em que **ignorou as recomendações técnicas feitas pela equipe do próprio órgão de fiscalização ambiental** e autorizou o leilão de sete blocos de petróleo localizados em regiões de alta sensibilidade em áreas que incluem o pré-sal.

78. As áreas referidas pela informação técnica que recomendou a não exploração mineral do local estão dispostas da seguinte maneira:

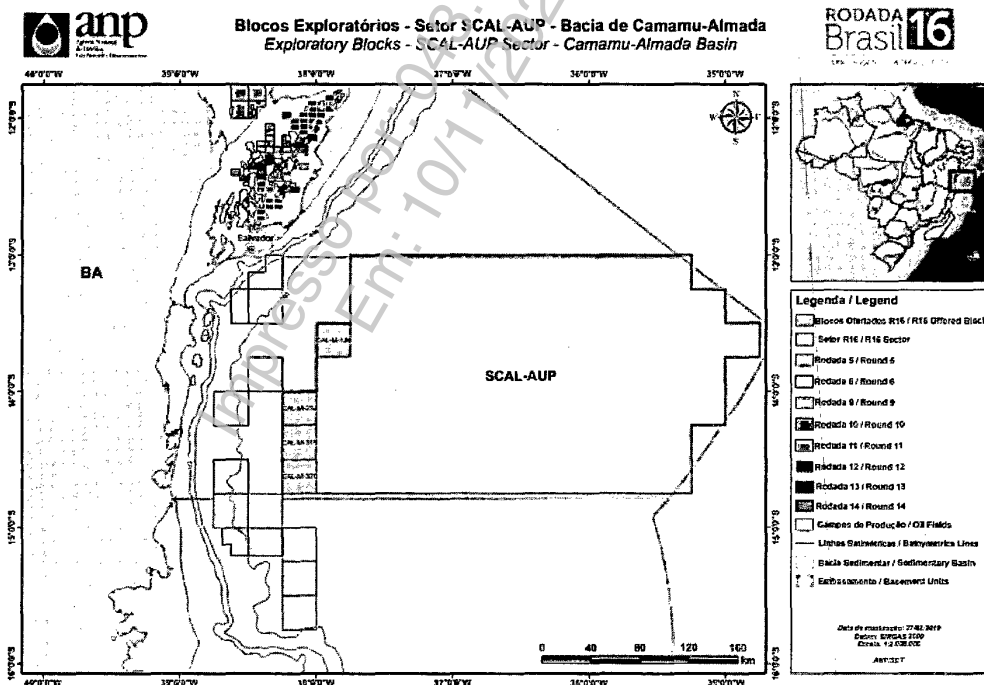


Imagem 1: Blocos CAL-M-126; CAL-M-252; CAL-M-316; CAL-M-376 (Bacia de Camamu-Almada).

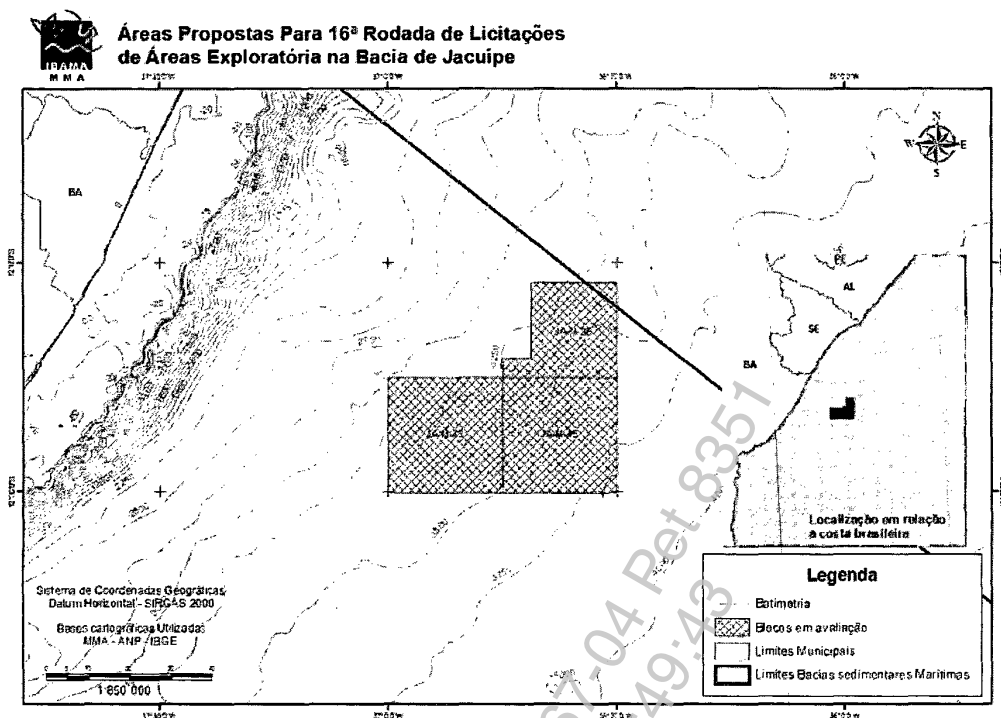


Imagem 2: Blocos JA-M-26, JA-M-43, JA-M-45 (Bacia de Jacuípe).

79. A bacia de Camamu-Almada está situada na porção centro-sul do litoral do estado da Bahia (imagem 1), entre as cidades de Salvador, a Norte, e Ilhéus, a Sul. Os quatro blocos ofertados nessa rodada estão no setor SCAL-AUP, com lâmina d'água superior a 2.500 metros e distância da costa superior a 70 km. A título comparativo, os blocos oferecidos no mesmo setor na 13ª rodada ficavam em áreas localizadas em média a 140 km da costa.

80. Relativamente aos blocos localizados na Bacia de Camamu-Almada, conclui a informação técnica do Ibama:

Assim, embora não se possa descartar a priori a viabilidade da atividade nos blocos em questão, uma vez que depende das características do projeto, da hidrodinâmica da região e da capacidade de mitigação, entende-se que, considerando a ausência de informações específicas e a sensibilidade ambiental de áreas costeiras e marítimas sujeitas ao toque de óleo em caso de derrames acidentais, com possibilidade de atingir em curto espaço de tempo importantes áreas com espécies endêmicas e ameaçadas, bem como sítios de acasalamento e reprodução de tartarugas e mamíferos marinhos, seria importante a realização de um processo de avaliação prévia estruturada de caráter estratégico para subsidiar a oferta de blocos na região. Estudos de caráter estratégico

(como a AAAS) permitiriam uma avaliação prévia da aptidão das áreas com maior segurança ambiental, proporcionando, conseqüentemente, maior segurança jurídica aos empreendedores.

#### **CONCLUSÃO SOBRE OS BLOCOS APRESENTADOS**

A partir do exposto acima, entende-se que a oferta dos Blocos CAL-M-126, CAL-M-252, CAL-M-316, CAL-M-376, nesta bacia deve ser precedida da realização de estudos de caráter estratégico (como a AAAS), que poderiam avaliar a aptidão da área com maior segurança ambiental, proporcionando, conseqüentemente, maior segurança jurídica aos empreendedores<sup>28</sup>.

81. Por sua vez, a Bacia de Jacuípe está posicionada na margem continental leste brasileira, no litoral setentrional do Estado da Bahia (Figura 2 acima). A norte apresenta limite geográfico com a Bacia de Sergipe-Alagoas e a sul apresenta limite geológico com a Bacia de Camamu-Almada pelo sistema de falhas de Itapuã. A bacia é estritamente marítima estendendo-se por uma área de aproximadamente 28.000 km<sup>2</sup> e cuja espessura sedimentar pode superar 7.000 metros.

82. Os 3 blocos da Bacia de Jacuípe a serem ofertados na 16ª rodada estão situados no setor SJA-AUP, com lâmina d'água variando entre 3.000 e 3.750 metros e distância da costa superior a 75 km. Em relação a esses blocos, concluiu a diretoria de licenciamento do Ibama:

Encontra-se em andamento a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) das Bacias de Sergipe/Alagoas e Jacuípe, cujo Comitê Técnico de Acompanhamento – CTA foi constituído pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 622, de 18.11.2014. Considerando que o cronograma em curso, para conclusão para a AAAS das bacias de SEAL e Jacuípe prevê conclusão dos trabalhos para o mês de novembro de 2019, não se justifica a ofertas de áreas nas referidas bacias antes da conclusão da referida avaliação.

#### **CONCLUSÃO SOBRE OS BLOCOS APRESENTADOS**

Diante da proximidade da conclusão dos trabalhos técnicos relativos a AAAS da bacia de Jacuípe, indica-se a exclusão dos blocos JA-M-26, JA-M-43, JA-M-45<sup>29</sup>.

83. Em 1º de abril do presente ano, o presidente do Ibama encaminhou o ofício nº 237/2019/GABIN, em que discorda da opinião técnica exarada pela área de licenciamento. Segundo o presidente do Ibama, em seus próprios termos:

<sup>28</sup> Doc. ID 46304089, p. 20.

<sup>29</sup> Doc. ID 46304089, p. 22.



Inicialmente, registro que discordo com a exclusão dos Blocos CAL-M-126, CAL-M-252, CAL-M-316 e CAL-M376 (Bacia Camamu-Almada) e Blocos JA-M-26, JA-M-43 e JA-M-45 indicadas na referida Informação Técnica, com base nos seguintes fundamentos: 5.1. As manifestações anteriores do GTPEG, em especial, a realizada como suporte a decisão do CNPE para o leilão da 13ª Rodada, indicaram como possível a realização de leilão para blocos em áreas mais próximas da costa do que as dos Blocos apresentados para a 16ª Rodada. Pela análise dos blocos a serem ofertados na 16ª Rodada, estes são adjacentes e em posição mais distante em relação a costa se comparados aos do que foram propostos para a 13ª Rodada; 5.2. O critério técnico de referência utilizado em manifestações anteriores do GTPEG, que é a distância de 50 metros de profundidade e 50 km, foram respeitados pela ANP na propositura de Blocos a serem levados a leilão na 16ª Rodada. Na verdade as distâncias da costa e profundidades de lâmina d'água são superiores ao critério sempre utilizado como baliza técnica, tendo em vista a sensibilidade ambiental da área, em especial, da costa;

**A não conclusão do estudo da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para as Bacias de Jacuípe e Sergipe-Alagoas, não se configura como fundamento técnico para a negava de se levar Blocos a leilão, considerando principalmente, que as condições de contorno apontadas na Informação Técnica como modelagens e outros rigores impostos a quem adquirir determinado Bloco são devidamente apontadas na referida Informação. Além disso, a exigência pela apresentação de modelagens e outros estudos pertinentes ocorrerão, de toda forma no âmbito do licenciamento ambiental levados a cabo no Ibama. Portanto, a ausência da AAAS não substitui a exigência realizada por este Instituto, e as empresas sabem que assim é exigido<sup>30</sup>.**

84. O presidente do Ibama destaca ainda que “a *Informação Técnica nº 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC (SEI nº 4600742)* foi remetida ao MMA como subsídio inicial a decisão a ser formulada pelo GTPEG”. Nesse sentido, reitera-se que o ato com a indicação dos membros do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás - GTPEG ainda não foi publicado.

85. Desse modo, os referidos blocos foram incluídos no rol de oferta da 16ª rodada de oferta da ANP, que tem o seguinte cronograma indicativo:

---

<sup>30</sup> Ofício 237/2019/GABIN, Gabinete da Presidência do Ibama, Processo nº 02000.002835/2019-48, SEI nº 4723102, ID 63725195, grifos aditados.

Evento	Data
Publicação do pré-edital e da minuta do contrato de concessão	25/03/2019
Início do prazo para preenchimento do formulário de inscrição, entrega dos documentos de inscrição e pagamento da taxa de participação	25/03/2019
Início da disponibilização do pacote de dados técnicos <sup>1</sup>	25/03/2019
Prazo final para contribuições ao pré-edital e à minuta do contrato de concessão e término da consulta pública	09/04/2019
Audiência pública (cidade do Rio de Janeiro)	10/04/2019
Publicação do edital e do modelo do contrato de concessão	Até 05/08/2019
Seminário técnico	Julho/2019
Seminário ambiental e jurídico-fiscal	Agosto/2019
Fim do prazo para preenchimento do formulário de inscrição, entrega dos documentos de inscrição e pagamento da taxa de participação	20/08/2019
Data-limite para apresentação das garantias de oferta	26/09/2019
Sessão pública de apresentação das ofertas	10/10/2019
Fim do prazo para entrega dos seguintes documentos: (i) de qualificação (licitante vencedora); e (ii) Garantia de Oferta Adicional prevista na seção 6.4, alínea (v), se for o caso.	15/10/2019
Adjudicação do objeto e homologação da licitação	Até 13/12/2019
Fim do prazo para entrega dos seguintes documentos: (i) de assinatura dos contratos de concessão; e (ii) de qualificação da afiliada indicada para assinar o contrato, se for o caso.	27/12/2019
Fim do prazo para pagamento do bônus de assinatura e envio do comprovante	27/12/2019
Assinatura dos contratos de concessão	14/02/2020

Fonte: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/16-rodada-de-licitacao-de-bloco/cronograma-indicativo-16-rodada-de-licitacoes>

86. Conforme observado acima, as entidades competentes da Administração Federal pretendem, até o mês de fevereiro de 2020, outorgar aos licitantes o direito de exploração mineral dos blocos, em que pese a apontada sensibilidade ambiental de algumas áreas. A sessão pública para apresentação de ofertas, etapa fundamental para outorga dos direitos de exploração, ocorrerá em 10 de outubro deste ano.

87. Cabe lembrar que o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, criado em 1983, corresponde a significativa área de proteção e conservação ambiental que abriga importantes espécies de fauna e flora costeiras. É considerado o maior centro de biodiversidade marinha do Atlântico Sul<sup>31</sup>. Os limites do parque compreendem duas áreas

<sup>31</sup> Vide: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/4783-onde-os-recifes-de-corais-encantam-os-olhos>.

distintas: a maior, representada pelo Parcel dos Abrolhos e pelo Arquipélago dos Abrolhos, e a porção menor, o Recife de Timbebas.

88. Em sua totalidade, o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos ocupa uma área de aproximadamente 88.250 hectares e está situado na Região dos Abrolhos, caracterizada por um mosaico de ambientes marinhos e costeiros, composto por áreas de recifes de corais, fundos de algas, manguezais, praias, restingas e remanescentes de Mata Atlântica. A localidade possui ainda um alto nível de endemismo, ou seja, ocorrências de espécies exclusivas da região, e apresenta a maior biodiversidade marinha do Atlântico Sul.

89. Além de relevante área de conservação ambiental, o Parque de Abrolhos se destaca também por seus atrativos turísticos. Pessoas de diversas partes do mundo visitam a região anualmente para apreciar suas belezas naturais que se mantêm preservadas graças às ações conjuntas do governo federal, de ONGs e das comunidades locais. Localizada próximo às cidades de Caravelas, Nova Viçosa, Alcobaça e Prado, a unidade é um valioso repositório de peixes de uma das zonas de pesca mais importantes do Brasil.

90. Mesmo que se alegue que a conduta narrada no presente tópico é de competência do Presidente do Ibama, que descumpriu a recomendação técnica do órgão, teríamos configurada a hipótese do art. 9º, 3, da Lei n. 1.096, de 1950, pois o denunciado não tornou efetiva a responsabilidade de seu subordinado em questão fundamental à preservação ambiental no país.

91. Relativamente aos blocos localizados na Bacia de Camamu-Almada, o presidente do Ibama rejeitou, por meio do Ofício nº 237/2019/GABIN (ID 63725195), os argumentos técnicos levantados pela diretoria de licenciamento, sob os seguintes fundamentos:

- a. As manifestações anteriores do GTPEG, em especial, a realizada como suporte a decisão do CNPE para o leilão da 13ª Rodada, indicaram como possível a realização de leilão para blocos em áreas mais próximas da costa do que as dos Blocos apresentados para a 16ª Rodada;
- b. O critério técnico de referência utilizado em manifestações anteriores do GTPEG, que é a distância de 50 metros de profundidade e 50 km, teriam

- sido respeitados pela ANP na propositura de Blocos a serem levados a leilão na 16ª Rodada;
- c. A não conclusão do estudo da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para as Bacias de Jacuípe e Sergipe-Alagoas, não configuraria fundamento técnico para a negativa de se levar Blocos a leilão, considerando principalmente, que as condições de contorno apontadas na Informação Técnica como modelagens e outros rigores impostos a quem adquirir determinado Bloco são devidamente apontadas na referida Informação; e
  - d. A exigência pela apresentação de modelagens e outros estudos pertinentes supostamente ocorrerão no âmbito do licenciamento ambiental levados a cabo no Ibama. Portanto, defende o presidente do Ibama, a ausência da AAAS não substituiria, em tese, a exigência realizada pelo Instituto.

92. **Quanto ao primeiro e segundo argumentos**, destaque-se que a distância dos blocos para as plataformas continentais não é – e não deve ser – o único critério de análise da sensibilidade ambiental das áreas exploradas. Assim fosse, não seriam necessários procedimentos técnicos e estudos profundos ligados à ecologia marítima, posição hidrográfica e modelagens de dispersão do óleo para análise ambiental.

93. Especificamente no que se refere à localização geográfica dos blocos, o órgão de licenciamento ambiental apontou:

Com esta localização e as condições meteoceanográficas presentes, as modelagens numéricas de dispersão de derrames de pior caso têm demonstrado que em caso de acidente com derramamento de óleo, os impactos físicos, biológicos e socioambientais podem se estender, nas condições de inverno, ao litoral norte da Bahia – cuja elevada sensibilidade ambiental já é bastante conhecida – e, nas condições de verão, podem atingir todo litoral sul da Bahia e a costa do Espírito Santo, incluindo o todo o complexo recifal do Banco de Abrolhos<sup>32</sup>.

94. A nota é explícita quanto à impossibilidade de resposta tempestiva a eventual derramamento de óleo na região:

---

<sup>32</sup> Doc. ID 46304089, p. 19.

A depender do tempo de chegada do óleo a estas áreas sensíveis, **não há estrutura de resposta que seja suficiente, dentro dos recursos hoje disponíveis em nível mundial**, para garantir a necessária proteção dos ecossistemas. Some-se a isso o fato de que os impactos advindos de um derrame de grande dimensão sobre ecossistemas de manguezais e corais, são em geral, **irreversíveis, com prejuízo à economia e saúde humana local**<sup>33</sup>.

95. Conforme reconhecido pela área de licenciamento, estudos de caráter estratégico (como a AAAS) permitiriam uma avaliação prévia da aptidão das áreas com maior segurança ambiental, proporcionando, conseqüentemente, maior segurança jurídica aos empreendedores.

96. Conforme dispõe a Resolução CNPE nº 08/03, as áreas oferecidas nas rodadas de licitações promovidas pela ANP **são previamente analisadas quanto à sensibilidade ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelos órgãos ambientais estaduais competentes**. O objetivo desse trabalho conjunto é eventualmente excluir áreas por restrições ambientais em função de sobreposição com unidades de conservação ou outras áreas sensíveis onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural.

97. Segundo a referida resolução, em seu art. 2º, V, a Agência Nacional do Petróleo - ANP, deverá, na implementação da política nacional, a expansão da produção de petróleo e gás natural, 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**.

98. Destaca-se que após reestruturação do Ibama, o grupo técnico responsável pela análise prévia das áreas a serem licitadas inclui em sua composição atual representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e denomina-se GTPEG - Grupo

---

<sup>33</sup> Doc. ID 46304089, p. 20.

de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás (Portaria MMA nº 119/08 e nº 218/12).

99. O presidente do Ibama utilizou como premissa de sua decisão o critério técnico adotado pelo CTPEG em outras rodadas de exploração – segundo o ofício, 50 metros de profundidade e 50 km de distância costeira. Contudo, logicamente, cada área a ser explorada detém particularidades e condições ambientais próprias, de modo que o estudo individualizado não pode ser dispensado com fundamento em pareceres anteriores.

100. Diante da dúvida enfrentada pelo presidente do Ibama acerca da inclusão ou não das referidas áreas na 16ª rodada de oferta da ANP, o princípio do *in dubio pro natura*, também denominado, *in dubio pro ambiente*, assegura a aplicação da interpretação mais benéfica ao meio ambiente, possibilitando uma grande chance de acerto.

101. **O terceiro argumento** apontado presidente do Ibama como fundamento de sua decisão aponta que “*a não conclusão do estudo da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para as Bacias de Jacuípe e Sergipe-Alagoas, não se configura como fundamento técnico para a negava de se levar Blocos a leilão*”. Nesse contexto, cabe destacar que a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, instituída pela Portaria Interministerial nº 198, de 5 de abril de 2012, é o processo de avaliação baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas.

102. Segundo o art. 2º, I, da referida portaria, a partir da análise do diagnóstico socioambiental de determinada área sedimentar e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, o AAAS subsidiará a classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento dos empreendimentos. Além disso, a avaliação subsidia a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental.

103. O art. 14 da portaria interministerial dispõe que, com base nas conclusões da AAAS, as áreas sedimentares serão classificadas em aptas, inaptas ou em moratória. Em consequência, o art. 16 estabelece expressamente que “*as áreas não aptas não serão*

*incluídas no processo de outorga de blocos exploratórios com vistas à exploração e produção de petróleo e gás natural”.*

104. Tem-se, portanto, que conforme as regras estabelecidas pela portaria ministerial editada pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, a realização do AAAS é etapa obrigatória do processo de outorga de blocos exploratórios. Destaque-se que a exigência interministerial decorre da própria determinação constitucional disposta no art. 225 da Constituição Federal, que determina:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...).

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade.

105. No mesmo sentido dispõe o art. 6º da Resolução CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017, nos seguintes termos:

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.

106. O **quarto argumento** apontado pelo Presidente do Ibama, em síntese, que a exigência pela os estudos pertinentes supostamente ocorrerão no âmbito do licenciamento ambiental levados a cabo no Ibama. A estratégia é evidentemente consolidar juridicamente a promessa de exploração das áreas e submeter a efetiva outorga das áreas unicamente ao procedimento de licenciamento ambiental.

107. No cenário hipotético de autorização de exploração nessas áreas, pergunta-se que autonomia terão os técnicos da autarquia para realizarem adequadamente os estudos de licenciamento. Ora, se na etapa anterior à rodada de leilão, os posicionamentos

técnicos já são sumariamente ignorados, com mais razão haverá pressão do Ministério do Meio Ambiente para que a liberação ocorra a qualquer custo.

108. Ademais, não cabe ao Presidente do Ibama ou a Ministro do Meio Ambiente dispensar a realização de estudos prévios exigidos na Constituição, em legislação ordinária e nos regramentos infralegais editados pelos próprios órgãos competentes. Percebe-se, portanto, que não subsistem os motivos apontados pelo Ibama para autorizar a exploração dos blocos.

109. Sob qualquer ótica, a violação aos preceitos constitucionais é patente e enseja a intervenção do Poder Judiciário, na forma definida pelo art. 102, I, c, da Constituição Federal.

#### IV. Dos pedidos

110. Por todo o exposto, requer:

- a. O recebimento e processamento da presente denúncia, nos termos do art. 102, I, c, da Constituição Federal, c/c art. 14 da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, para os fins de reconhecer a prática, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos crimes de responsabilidade descritos no art. 9º, incisos 3, 4 e 7, todos da Lei n. 1.079, de 1950, encaminhando-se os autos ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, para impor ao denunciado a pena de perda do cargo, bem como a inabilitação para exercer cargo público por oito anos;
- b. Requer a produção de prova testemunhal consistente na oitiva das pessoas indicadas oportunamente, as quais deverão ser intimadas para tal finalidade nos termos do art. 18 da Lei n. 1079/50, sem prejuízo de outras provas cuja necessidade e relevância surjam durante a instrução do feito.



Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 22 de agosto de 2019.



**FABIANO CONTARATO**

Senador da República



**RANDOLFE RODRIGUES**

Senador da República



**JOÊNIA WAPICHANA**

Deputada Federal

Impresso por: 043.020.767-04 Pet 8351  
Em: 10/11/2021 - 18:49:43