



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

RECOMENDAÇÃO Nº 12, DE 05 DE OUTUBRO DE 2015

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelos Procuradores da República signatários, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos arts. 127, *caput*, e 129 da Constituição da República; artigo 5º, incisos I, III, “e”, V, “a”, VI, e artigo 6º, incisos VII, “b” e XX, todos da Lei Complementar nº 75/93:

CONSIDERANDO que a Constituição da República de 1988, em seu artigo 127, *caput*, qualifica o Ministério Público como *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;*

CONSIDERANDO que o art. 129, inciso III, da Constituição atribui ao Ministério Público a função institucional de *“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”;*

CONSIDERANDO que, em conformidade com o texto constitucional, o legislador infraconstitucional expressamente reconheceu a legitimação ativa do Ministério Público da União para promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção dos direitos difusos, dentre os quais o meio ambiente e o patrimônio público e social (art. 6º, inciso VII, alínea “b” da Lei Complementar nº 75/93);

CONSIDERANDO que o art. 6º, inciso XX, da LC n. 75/1993 autoriza o Ministério Público a expedir recomendações, tendo como objetivo a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 01/2015 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE autorizou a realização da 13ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás Natural, **prevista para ocorrer no dia 07/10/2015;**

CONSIDERANDO que serão ofertados 266 blocos exploratórios, distribuídos em 10 bacias sedimentares: Amazonas, Parnaíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas, Jacuípe, Camamu-Almada, Espírito Santo, Campos e Pelotas;

CONSIDERANDO que, dentre aqueles que serão ofertados, os blocos AM-T-107, AM-T-111, AM-T-131, AM-T-132, AM-T-82, AM-T-86 e AM-T-87¹ estão localizados na área de atribuição da Procuradoria da República no Amazonas (PR-AM);

CONSIDERANDO que, ao contrário do que ocorreu na 12ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás Natural, o edital da 13ª Rodada² não especifica se estão contempladas atividades de exploração e produção em **recursos não convencionais**, o que gera insegurança jurídica para os participantes do procedimento licitatório;

CONSIDERANDO que a atividade de fraturamento hidráulico (*fracking*) em reservatórios não convencionais é a tecnologia utilizada para **extração do gás do folhelho de xisto**, consistente em fraturar as finas camadas de rocha com jatos de água sob pressão, que recebe adição de areia e de produtos químicos para manter abertas as fraturas provocadas pelo impacto, mesmo em grandes profundidades³;

CONSIDERANDO que a técnica é atualmente contestada em quase todo o mundo, tendo sido proibida na França, na Bulgária, em vários locais da Espanha, Alemanha e até no Estado Americano de Nova Iorque, pelo extremo perigo que oferece ao meio ambiente, em especial quanto aos cursos de água e aquíferos que se localizam na região em que ocorre a atividade exploratória;

CONSIDERANDO que, além da utilização de um volume considerável de água no desenvolvimento da técnica do fraturamento hidráulico, há a questão do futuro descarte dessa água, que pode causar a contaminação dos recursos hídricos, se não houver o adequado tratamento (que é feito a um alto custo);

CONSIDERANDO, ainda, que são apontados riscos de vazamentos no lençol freático durante a injeção da mistura líquida (água, areia e produtos químicos) na rocha em que se localiza o gás de folhelho;

1 Os sete blocos estão situados na Bacia Amazonas, Localização Terra, Setor SAM-O.

2 Disponível em: http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Edital_R13/edital_R13_BE_vfinal_Pos_RD_02102015.pdf. Consulta realizada em 04/10/2015, às 20:02h.

3 Conforme definição do Serviço Geológico do Brasil, disponível em <http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=2618&sid=129>

CONSIDERANDO os relatos de que, nas localidades próximas da exploração do gás de folhelho, o nível de metano atinge tal nível que é possível a água do local entrar em combustão, além de causar poluição atmosférica, contribuindo para o efeito estufa e aquecimento global;

CONSIDERANDO que também há registro de casos de abalos sísmicos relacionados à técnica do fraturamento hidráulico, ocorrendo uma considerável instabilidade nos sedimentos rochosos submetido ao *fracking*, uma vez que o fraturamento de rochas de grande extensão pode implicar em tremores gerados pelas fissuras causadas nas estruturas rochosas;

CONSIDERANDO que, de acordo com o Programa das Nações Unidas do Meio Ambiente para o Desenvolvimento – PNUD, a extração não convencional de gás (*fracking*) apresenta diversos riscos ambientais, dentre eles: contaminação da água, solo e poluição do ar; competição pelo uso da água; danos a ecossistemas; impacto ao habitat e biodiversidade e vazamento de gás⁴;

CONSIDERANDO que as diretorias da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Academia Brasileira de Ciências solicitaram que seja sustada a licitação de áreas para a exploração de gás de folhelho por um período suficiente para aprofundar os estudos sobre a real potencialidade da utilização da fratura hidráulica e os possíveis prejuízos ambientais⁵;

CONSIDERANDO que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.904/2013, que prevê a suspensão das autorizações de fraturamento hidráulico pelo período de cinco anos (“moratória do xisto”);

CONSIDERANDO que, havendo incerteza científica, o dano ambiental deve ser evitado, conforme o **Princípio da Precaução**, previsto na Declaração do Rio de Janeiro/92 (Princípio 15), segundo o qual: “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”;

CONSIDERANDO que, segundo a doutrina, o princípio da precaução deverá ser implementado pela Administração Pública, em cumprimento ao disposto no art. 37, *caput*, da CF:

“Contraria à moralidade e a legalidade administrativa o adiamento das medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente.

(...)

4 Fonte: <http://greentransportation.info/life-cycle/hydraulic-fracturing/squeeze-rocks.html>

5 Fonte: <http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=2618&sid=129>

O princípio da precaução entra no domínio do direito público que se chama 'poder de polícia' da administração. O Estado que, tradicionalmente, se encarrega da salubridade, da tranquilidade, da segurança, pode e deve para este fim tomar medidas que contradigam, reduzam, limitem, suspendam algumas das liberdades do homem e do cidadão: expressão, manifestação, comércio, empresa. O princípio da precaução estende este poder de polícia. Em nome desse princípio, o Estado pode suspender uma grande liberdade, ainda mesmo que ele não possa apoiar sua decisão em uma certeza científica', afirma François Ewald. (...)

Ao aplicar o princípio da precaução 'os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir os riscos'.

Deixa de buscar eficiência a Administração Pública que, não procurando prevenir danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será co-responsável.

(grifamos) (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. Malheiros: 16ª edição. 2008).

CONSIDERANDO que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e solidária, podendo alcançar todos aqueles que, por ação ou omissão, contribuírem para a poluição/degradação do meio ambiente, conforme art. 3º, IV e art. 14, §1º da Lei n. 6.938/81;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública 0005610-46.2013.4.01.4003 (ACP), na Subseção Judiciária de Floriano – PI, para obter a suspensão da oferta de blocos para a exploração de gás não convencional na 12ª Rodada de Leilões da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e, ainda, para proibir a realização de procedimentos licitatórios para esse recurso energético até que se aprofundem os estudos sobre os riscos da utilização da técnica de fraturamento hidráulico, empregada na produção do gás não convencional;

CONSIDERANDO que os sete blocos ofertados na bacia do Amazonas estão próximos de quinze terras indígenas, sendo que algumas delas estão localizadas em distâncias que variam de 72 a 360 metros da região dos blocos ofertados pela ANP, segundo levantamento da organização não governamental Centro de Trabalho Indigenista (CTI)⁶;

⁶ Fonte: <http://amazoniareal.com.br/anp-lanca-edital-para-explorar-petroleo-no-entorno-de-15-terras-indigenas-no-amazonas/>

CONSIDERANDO que não houve consulta prévia, livre e informada aos indígenas das etnias Mura e Sateré-Mawé, nos moldes da Convenção nº 169 da OIT, apesar de as suas respectivas comunidades serem as mais afetadas pelas potenciais atividades de exploração de petróleo e gás;

CONSIDERANDO a existência de terras indígenas demarcadas e pretensões de demarcação de terras indígenas potencialmente afetadas na área de impacto, gerando ainda maior instabilidade e conflitos com a presente rodada de licitações;

CONSIDERANDO que o dever de consulta previsto na Convenção nº 169 da OIT não se confunde com a obrigação constante do art. 231, §3º, da Constituição Federal, a qual determina que a exploração de recursos hídricos e minerais localizados em terras indígenas dependem de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas;

CONSIDERANDO que mesmo que os blocos não estejam sobrepostos a terras indígenas, o fato de estarem no entorno imediato e, em alguns casos, a apenas poucos metros, causa impactos sociais e ambientais decorrentes de atividades exploratórias;

CONSIDERANDO, ainda, que um dos blocos que serão ofertados situa-se ao lado da cidade de Manaus, margeando o **Encontro das Águas dos rios Negro e Solimões**, fenômeno natural tombado por seu valor arqueológico, etnográfico e paisagístico;

CONSIDERANDO que a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF realizou audiência pública, no dia 01/10/2015, para discutir os impactos ambientais causados pela exploração de gás de folhelho, com exposição de posições favoráveis e contrárias à exploração de hidrocarbonetos de reservatório não convencional, por meio do fraturamento hidráulico;

CONSIDERANDO que, durante o debate, os seminaristas discutiram questões relativas aos impactos, outorga e contaminação das águas subterrâneas e superficiais, bem como aspectos jurídicos e econômicos da exploração e produção do gás de folhelho;

CONSIDERANDO, por fim, que o edital da 13ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás Natural prevê expressamente que "a ANP poderá incluir novos blocos na 13ª Rodada de Licitações até a data de realização da audiência pública, desde que autorizada pelo CNPE, e **retirar blocos da licitação por motivos técnicos e fundamentados**" (grifamos);

RESOLVE RECOMENDAR:

à **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP** que **RETIRE** os sete blocos situados na Bacia do Amazonas da 13ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás Natural, prevista para ocorrer no dia 07/10/2015.


Ficam advertidos os destinatários da presente dos seguintes efeitos das Recomendações expedidas pelo Ministério Público: (a) constituir em mora a destinatária quanto às providências recomendadas, podendo seu descumprimento implicar a adoção de medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra o responsável; (b) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado; (c) caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa quando tal elemento subjetivo for exigido; e (d) constituir-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

Nos termos do artigo 23, §1º, da Resolução n. 87/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, fica estabelecido o **prazo de 24 (vinte e quatro) horas** para que sejam informadas as providências adotadas em relação ao cumprimento da presente Recomendação.

Encaminhe-se cópia à 4ª e à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal para ciência e providências a seu cargo.



FERNANDO MERLOTO SOAVE
Procurador da República



RAFAEL DA SILVA ROCHA
Procurador da República