

INDICAÇÃO Nº 014/2025
Relator: Cláudio Araújo Pinho

PROJETO DE LEI Nº 1.725/2025 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENTA DO PROJETO: *Veda a oferta de novos blocos de exploração de petróleo e gás na Amazônia e obriga a recuperação ambiental nas áreas com atividades de produção desses hidrocarbonetos na região.*

SUMÁRIO

DA INDICAÇÃO.....	2
Texto do Projeto de Lei nº 1.725/2025.....	2
Justificativa do Projeto de Lei nº 1.725/2025.....	4
Parecer da Comissão de Minas e Energia (CME).....	7
VOTO.....	9
Estrutura do Projeto	10
Inteligência do artigo 45 e respectivo parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias	11
Inteligência do inciso XXXVI, do artigo 5º da Constituição Federal	12
Delegação legislativa quanto à iniciativa das Leis.....	15
Inteligência do artigo 163, I da Constituição Federal c/c com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).....	17
A origem do <i>caput</i> do artigo 170 da Constituição Federal	18
Natureza jurídica dos tratados internacionais	19
CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA FACE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	21
CONCLUSÃO.....	22
ANEXO I – MAPA DAS BACIAS.....	23

DA INDICAÇÃO

O Projeto de Lei nº 1.725/2025¹, de autoria do Deputado Ivan Valente, do PSOL de São Paulo², foi dado entrada em 16 de abril de 2025 na Câmara dos Deputados com a seguinte ementa: *“Veda a oferta de novos blocos de exploração de petróleo e gás na Amazônia e obriga a recuperação ambiental nas áreas com atividades de produção desses hidrocarbonetos na região.”*

Como será observado, o escopo do projeto é muito maior do que a ementa sugere.

TEXTO DO PROJETO DE LEI Nº 1.725/2025

Materializado na Indicação nº 14 de 2025 do nosso Instituto dos Advogados Brasileiros, o projeto vem descrito em seis artigos assim dispostos:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei veda a oferta de novos blocos de exploração e petróleo e gás na Amazônia e obriga a recuperação ambiental nas áreas com produção desses hidrocarbonetos em curso na região.

Art. 2º A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar acrescentada do seguinte parágrafo:

“Art. 21.

Parágrafo único. Ficam proibidas as atividades que tenham o propósito de desenvolver a exploração dos depósitos de petróleo e gás no território nacional continental e marinho nas seguintes províncias geológicas:

I - Acre-Madre de Dios

II - Alto Tapajós

III - Amazonas

¹ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2498116>

² Posteriormente subscreveram o Projeto de lei os Deputados Célia Xakriabá PSOL/MG, Luíza Erundina PSOL/SP, Talíria Petrone PSOL/RJ, Tarcísio Motta PSOL/RJ, Fernanda Melchionna PSOL/RJ, Sâmia Bonfim PSOL/SP e Guilherme Boulos PSOL/SP.

IV - Bananal

V - Barreirinhas

VI - Bragança-Vizeu

VII - Foz do Amazonas

VIII - Marajó

IX - Pantanal

X - Pará-Maranhão

XI - Paraná

XII - Parecis

XIII - Parnaíba

XIV - São Francisco

XV - São Luis

XVI - Solimões

XVII - Tacutu

XVIII - demais áreas de bacias sedimentares presentes nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13°S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão.” (NR)

Art. 3º Os titulares de outorga de exploração e produção de petróleo e de gás natural nas áreas objeto da proibição de que trata o parágrafo único do artigo 21 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, ficam obrigados a executar plano de recuperação ambiental aprovado pelo órgão ambiental competente visando a sua adequação ao provável uso futuro do solo.

Artigo 4º Fica estabelecida a criação de um Plano de Transição para as operações em curso, o qual deverá contemplar: I - Prazos progressivos para a redução e encerramento das atividades exploratórias em áreas sensíveis; II - Estratégias para a requalificação profissional dos trabalhadores impactados; III - Planos de remediação ambiental para as áreas afetadas; IV - Incentivos para investimentos em energia renovável e outras atividades econômicas sustentáveis na região; V - Monitoramento e fiscalização das etapas de transição com participação popular.

Artigo 5º As operações de transição serão financiadas por:

a) Recursos provenientes de compensações ambientais pagas pelas empresas concessionárias, destinados a fundos

específicos de restauração ecológica e mitigação de impactos socioambientais;

b) Fundos regionais voltados à preservação ambiental e à transição energética, incluindo incentivos fiscais para projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia;

c) Recebimento de aportes de organismos internacionais e bancos de desenvolvimento, com ênfase em mecanismos de financiamento climático e fundos de conservação;

d) Criação de um Fundo Nacional de Transição Energética para a Amazônia, com recursos provenientes de royalties do setor de combustíveis fósseis, multas ambientais e investimentos governamentais.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI Nº 1.725/2025

A justificativa apresentada pelos autores do Projeto de Lei nº 1.725/2025 foi a seguinte:

“A presente proposição visa garantir o cumprimento de metas climáticas nacionais e a preservação de espaços territoriais especialmente protegidos. Para tanto, propõe-se vedar a oferta de novos blocos de exploração e petróleo e gás na Amazônia e obrigar empresas que hoje exploram esses recursos na região a realizarem um processo de recuperação ambiental e social causada pela exploração e produção. Também prevê a criação de um Plano de Transição para as operações em curso, com prazos progressivos para a redução e encerramento das atividades exploratórias em áreas sensíveis, estratégias para a requalificação profissional dos trabalhadores impactados, plano de remediação ambiental para as áreas afetadas, incentivos para investimentos em energia renovável e outras atividades econômicas sustentáveis na região e o monitoramento e fiscalização das etapas de transição com participação popular.

No período de dez anos entre 2014 e 2023, as emergências climáticas atingiram 83% dos municípios brasileiros, causaram danos de mais de R\$ 421 bilhões, deixaram 1,5

milhão de moradias danificadas e afetaram 4,98 milhões de pessoas de forma direta³. O ano de 2024 foi o mais quente da história e pode ter representado o marco de +1,5°C das temperaturas médias do planeta em comparação com o período pré-industrial, um desastre sem precedentes. No Brasil, a meta para 2035 é uma redução na banda de 59 a 67% em relação às emissões de 2005, assim como emissão líquida zero de carbono até 2050⁴. Para alcançar esses objetivos o setor de energia deve ser dominado por fontes renováveis e não há mais necessidade de investimentos em novas fontes de combustíveis fósseis no caminho à neutralidade climática. Estudo recente divulgado pelo Instituto Arayara mostra que para cumprir as metas definidas em seu plano de transição, o Brasil não pode mais explorar combustíveis fósseis. Dessa forma, é urgente vedar imediatamente novos projetos de exploração de óleo e gás em locais em que o modo de vida e a preservação ambiental auxiliam no combate às emergências climáticas⁵.

A maior contribuição do Brasil para o aquecimento global, como se sabe, é a transformação do uso do solo promovidos pelo agronegócio predatório e pelo desmatamento. No entanto, a abertura de uma nova fronteira de exploração de petróleo na Amazônia não só representa uma incoerência com os alertas emitidos pelo próprio Brasil em relação às mudanças climáticas, como poderia degradar ainda mais a já frágil floresta amazônica.

A prática de moratória sobre exploração de óleo e gás já é realizada na Antártica⁶ e na Costa Rica⁷. Também há propostas em discussão no Equador e Colômbia. Moratórias temporárias também são realizadas, como no início do governo de Joe Biden

³ Nota do original: MDR. Atlas Digital de Desastres do Brasil. Disponível em: <<https://atlasdigital.mdr.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

⁴ Nota do original: NDC: Ambição climática do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima/ndc-ambicao-climatica-do-brasil/ndc-ambicao-climatica-do-brasil>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

⁵ Nota do original: IUCN-WCPA. Natural Solutions: Protected areas helping people cope with climate change. Dudley, N., S. Stolton, A. Belokurov, L. Krueger, N. Lopoukhine, K. MacKinnon, T. Sandwith and N. Sekhran, 27 jan. 2010. Disponível em: <<https://iucn.org/content/natural-solutions-protected-areas-helping-people-cope-climate-change-0>>. Acesso em: 24 fev. 2025

⁶ Nota do original: THE ANTARTIC TREATY. Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty., 1991. Disponível em: <<https://www.ats.aq/e/antarctic treaty.html>>. Acesso em: 24 fev. 2025

⁷ Nota do original: COSTA RICA. Decreto Ejecutivo n o N° 36693-MINAET, del 01 de agosto de 2011 . 2011.

nos Estados Unidos, com objetivo de incentivar a transição energética e promover justiça ambiental⁸.

Vale lembrar os riscos de desastres ambientais, como os acidentes de Deepwater Horizon, Ixtac 1 e Exxon Valdez. Referente ao Brasil, lembramos do vazamento de óleo na Baía de Guanabara (2000) e no Campo de Frade (2011) e do lançamento de óleo cru que alcançou a costa brasileira (2019). Alguns desses acontecimentos foram importantes no desenvolvimento da Lei nº 9.966/2000 (Lei do Óleo) no Brasil e da moratória sobre a exploração de óleo e gás na Costa Rica.

Mesmo assim, áreas de exploração ainda são ofertadas ou estudadas na Amazônia brasileira através de leilões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Com isso, alguns blocos têm sido ofertados na Bacia da Foz do Amazonas e na Bacia do Parecis. Ainda, alguns blocos estão em estudo para disponibilização em leilão na Bacia do Solimões, na Bacia do Amazonas, na Bacia do Tacutu e em todas as bacias marginais brasileiras.

Por sua vez, a Constituição Federal afirma que são vedadas quaisquer utilizações de áreas protegidas que comprometam a integridade dos atributos que justifiquem a proteção dessas áreas⁹. Além da disposição Constitucional, a importância da criação e da manutenção dessas áreas já é reconhecida como uma forma efetiva para o combate das emergências climáticas¹⁰. Ademais, os depósitos de petróleo e gás natural pertencem à União e cabe a ela disciplinar seu uso estratégico diante das emergências climáticas.

Não menos importantes são os alertas de que demanda por petróleo irá reduzir com os avanços da eletrificação¹¹¹². A exemplo, a IEA afirma que a China pode já ter ultrapassado o pico de demanda de combustíveis, tendendo a reduzir cada vez

⁸ Nota do original: THE WHITE HOUSE. Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad. Disponível em: <<https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

⁹ Nota do original: Ver 4.

¹⁰ Nota do original: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988.

¹¹ Nota do original: Ver 2.

¹² Nota do original: Here's How Electric Cars Will Cause the Next Oil Crisis. Bloomberg.com, 2016.

mais seu consumo¹³. Com isso, a crise do petróleo de 2015 pode se repetir e prejudicar países dependentes em petróleo e que não estão se preparando para uma transição energética.

Nesse sentido, solicitamos o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta proposição legislativa.”

PARECER DA COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA (CME)

Encaminhado para a Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados, em 15.07.2025 o Deputado Sidney Leite relatou o projeto com o seguinte teor:

“Primeiramente, reputamos ser louvável a intenção do insigne Deputado Ivan Valente e demais colegas parlamentares coautores desta proposição ao objetivarem legislar em favor da sustentabilidade ambiental e do bem-estar da sociedade. Essa atitude se torna ainda mais nobre ao considerar o contexto da exploração de recursos naturais situados em áreas sensíveis do ponto de vista ecológico e social como é o caso da Amazônia, por exemplo. Reconhecemos ser esse um tema de profunda complexidade, marcado por interesses econômicos, sociais e ambientais que geram debates em nível nacional e internacional. É nesse sentido que ponderemos que a condução dessas atividades deve ser pautada pelo equilíbrio estratégico entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico e social.

É imperativo que a exploração de petróleo e gás natural nessas áreas seja acompanhada de rigorosos cuidados ambientais. Os biomas relacionados são essenciais para o equilíbrio climático global e abrigam populações vulneráveis. No entanto, sob outra perspectiva, a ampliação dessas atividades tem o potencial de impulsionar o desenvolvimento econômico e social do Brasil ao considerar que o setor já detém capacidade de investimento e inovação, bem como experiência em projetos de grande escala. Assim, devemos buscar a convivência harmoniosa entre proteção ambiental e o desenvolvimento do País.

¹³ Nota do original: TUNAGUR, E. [China's fuel demand may have passed its peak, IEA says](#). Reuters, 13 fev. 2025.

Os produtos provenientes dessas atividades são fontes de energia primária essenciais devido à sua disponibilidade, alta densidade energética, versatilidade e infraestrutura bem estabelecida. Por isso, o setor de petróleo e gás natural tem sido um motor econômico. O setor foi responsável, entre 2010 e 2020, em média, por 17% do Produto Interno Bruto (PIB) industrial brasileiro. As projeções¹⁴ indicam que, até o ano de 2032, pelo menos, uma geração de R\$ 3,96 trilhões no PIB, adicionais de salários de R\$ 792 bilhões e uma arrecadação adicional de impostos (diretos sobre a produção e indiretos sobre o consumo) de pelo menos R\$ 487 bilhões, sem considerar as participações governamentais que incidem na atividade.

Especificamente para a Região Norte do Brasil, a exploração na Bacia da Foz do Amazonas, por exemplo, tem um potencial transformador para a economia do País. A Margem Equatorial, onde a Foz do Amazonas está inserida, é vista como uma nova fronteira estratégica. A exploração na Margem Equatorial e demais províncias geológicas da Amazônia tem o potencial de promover o desenvolvimento regional com geração de empregos diretos e indiretos, a ampliação do PIB e a elevação de receitas públicas na forma de tributos e royalties. Esses recursos são fundamentais para o financiamento de áreas sensíveis como saúde, educação e transporte.

Além disso, a exploração de petróleo e gás natural desempenha um papel estratégico na transição energética brasileira. Apesar do avanço das energias renováveis, estudos¹⁵ indicam a presença dos combustíveis fósseis até o horizonte de 2050 na matriz energética mundial, com destaque para a atuação do gás natural nos setores de transporte e industrial. Nesse sentido, a exploração de petróleo e gás é um alicerce econômico e estratégico para o Brasil, capaz de gerar os recursos necessários para viabilizar a transição energética e garantir a autossuficiência.

Embora essa atividade carregue desafios ambientais e sociais, a sua continuidade e expansão consiste em verdadeiro pilar

¹⁴ Nota do original: A transição energética e o setor de petróleo e gás brasileiro. Textos para Discussão 156. Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Outubro de 2023.

¹⁵ Nota do original: O Papel do Setor de Petróleo e Gás Natural na Transição Energética. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Abril de 2024.

para a sustentabilidade econômica e energética do Brasil. Nesse sentido, a proibição absoluta das atividades que tenham o propósito de desenvolver a exploração dos depósitos de petróleo e gás no território nacional continental e marinho nas províncias geológicas relacionadas no PL nº 1.725/2025 contradiz a noção de equilíbrio entre a preservação ambiental e desenvolvimento econômico e social necessária para a evolução da sociedade. A busca por esse equilíbrio é decisiva para garantia da segurança energética, estímulo da economia e, ao mesmo tempo, proteção de ecossistemas e fomento ao bem-estar das comunidades locais.

Ante o exposto, votamos pela REJEIÇÃO do PL nº 1.725/2025.”

No último dia 6 de junho de 2026 foi apresentado o parecer da Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.725/2025 com o texto que vem apresentado, sem trazer em seu conteúdo nenhum novo elemento para análise.

Pela tramitação ainda faltam os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Passaremos às questões pertinentes para a análise pelos membros do Instituto dos Advogados Brasileiros.

VOTO

Para a constatação da validade constitucional, por qualquer método que se utilize, é necessário identificar qual o limite objetivo da norma inconstitucional. Não existe norma muito ou pouco inconstitucional, mais ou menos inconstitucional ou mesmo “meio” inconstitucional. Nem mesmo a interpretação conforme a constituição pode dar margem a crer que existiria uma inconstitucionalidade, mas que se for feita uma interpretação conforme a constituição, ela cessaria. Ministro Barroso nos explica:

“A interpretação conforme a Constituição é uma técnica de controle de constitucionalidade aplicável quando o comando normativo comporta mais de uma interpretação plausível. Tem o objetivo de compatibilizar o sentido da

norma com a Constituição. Trata-se, de modo geral, da atribuição de um significado que não corresponde àquele mais obviamente decorrente do texto. Para que isso seja possível, o texto tem que comportar alguma plasticidade. A técnica não permite que, ao argumento de ajustar a lei à Constituição, seu significado seja inteiramente alterado, a ponto de se produzir uma interpretação contra a lei. Por isso se reconhece que as possibilidades semânticas do texto funcionam como um limite à sua utilização.¹⁶”

Dito isso vemos que a redação ou é inconstitucional ou não é.

O limite da inconstitucionalidade é normativo, isto é, o comando constitucional impede a materialização da legislação que o confronta. Princípio constitucional é um conceito abstrato¹⁷. Caso esteja materializada na Constituição é norma. A norma é o epicentro de onde emana comando constitucional. Não é somente determinado artigo, inciso ou parágrafo. A norma legal ou constitucional pode estar materializada em diversos artigos, incisos ou parágrafos.

Pouco importa para os fins deste parecer qual o conceito que se entende da relação princípio e norma. O importante é identificar se, em termos de controle de constitucionalidade, no sentido prático é possível aproveitar total ou parcialmente o texto do projeto, com a contribuição doutrinária que a indicação se propõe a apresentar.

O projeto sob análise prevê dois tipos de impedimentos de atividades econômicas, como descrito no artigo 1º, **(1)** as futuras, na medida em que “veda a oferta de novos blocos de exploração e petróleo e gás na Amazônia” e **(2)** as atividades em curso, quando determina a paralisação e “obriga a recuperação ambiental nas áreas com produção desses hidrocarbonetos em curso na região”.

ESTRUTURA DO PROJETO

O Projeto de Lei nº 1.725/2025 vem distribuído em 5 artigos:

- **MARCO TEMPORAL:** Proíbe as operações futuras e atuais (artigo 1º);

¹⁶ Revolução Tecnológica, crise da Democracia e Constituição. Editora Fórum, 2021. P. 99

¹⁷ Gisela Gondin Ramos, consócia de Santa Catarina, em sua obra *Princípios Jurídicos*, trata a norma como gênero e traz três espécies: princípios, regras e valores, mas reconhece que não há consenso na doutrina. Editora Fórum . 2012. P.31.

- **ÁREAS GEOGRÁFICAS:** Define as bacias geológicas objeto da proibição (artigo 2º);
- Determina a obrigação do agente econômico no artigo 3º;
- **PLANO DE TRANSIÇÃO:** Define como será o encerramento da atividade econômica até a indenização do agente econômico (artigo 4º); e
- Fonte de custeio para a indenização prevista (artigo 5º).

Vejamos as questões constitucionais que se colocam sob análise.

INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 45 E RESPECTIVO PARÁGRAFO ÚNICO DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS PROVISÓRIAS.

Os contratos no setor de petróleo em sentido amplo e de exploração em sentido estrito sempre foram protegidos no direito brasileiro.

Mesmo não sendo foco do Projeto de Lei nº 1.725/2025, vale comentar que a lei que criou a Petrobras e instituiu o seu monopólio, Lei nº 2.004/1953, excepcionou os contratos anteriores como foi o caso das refinarias na oportunidade de promulgação da Lei¹⁸.

Os contratos de risco, introduzidos nos anos 70, como uma exceção ao exercício do monopólio pela Petrobras, sempre foram respeitados também.

A Agência Nacional do Petróleo, na apresentação sobre a Bacia da Foz do Amazonas, por ocasião do relatório sobre os blocos da oferta permanente detalha que parte dos contratos de risco estava na Bacia da Foz do Rio Amazonas, senão vejamos:

“Entre 1976 e 1982 foram assinados e executados os denominados “contratos de risco”, firmados com as empresas Shell, Elf-Agip e BP, que passaram então a explorar na área da

¹⁸ O artigos 43 e 44 da Lei nº 2.004/1953 expressamente diziam: “Art. 43. Ficam excluídas do monopólio estabelecido pela presente lei as refinarias ora em funcionamento no país, e mantidas as concessões dos eleodutos em idêntica situação. Art. 44. Não ficam prejudicadas as autorizações par aa instalação e exploração de refinarias no Paós, feitas até 30 de junho de 1952, salvo se as mesmas não estiverem em funcionamento nos prazos prefixados até a presente data.”

Bacia da Foz do Amazonas, tendo sido perfurados trinta e três poços, de um total de noventa e cinco poços exploratórios perfurados até a presente data.

Também em 1976 foi registrada a descoberta subcomercial de gás natural de Pirapema (1-APS-10B-AP), com volume original in situ provável da ordem de 10,1 bilhões de m³ e, em 1982 foi descoberta outra acumulação subcomercial na área do poço 1-APS-51A-AP, com volume potencial in place estimado entre 6,89 e 11,42 bilhões de m³ de gás natural.”¹⁹

Há contratos de risco na Bacia da Foz do Amazonas, Bacia Pará-Maranhão e Bacia do Parnaíba.

Na Constituição Federal de 1988, essas exceções ao monopólio do petróleo vieram protegidas no *caput* do artigo 45 e no parágrafo único dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, a saber:

“Art. 45. Ficam excluídas do monopólio estabelecido pelo art. 177, II, da Constituição as refinarias em funcionamento no País amparadas pelo art. 43 e nas condições do art. 45 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953.

Parágrafo único. Ficam ressaltados da vedação do art. 177, §1º, os contratos de risco feitos com a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para pesquisa de petróleo, que estejam em vigor na data da promulgação da Constituição.”

Neste ponto, vemos que o Projeto de Lei nº 1.725/2025 é inconstitucional relativamente aos contratos de risco ainda existentes no Brasil.

INTELIGÊNCIA DO INCISO XXXVI, DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O inciso XXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 expressamente diz:

“XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

¹⁹ https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/arquivos/sg/foz-amazonas.pdf?utm_source=chatgpt.com em 13 de outubro de 2025.

Quebrado o exercício do monopólio do Petróleo, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9/1995, posteriormente foi promulgada a Lei do Petróleo, Lei nº 9.478/1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo – ANP, dando início a competição no setor que se inicia por um processo concorrencial na modalidade de leilão de blocos exploratórios.

Os contratos de exploração do petróleo são na modalidade de contrato de concessão ou, após a descoberta do pré-sal com a aprovação de lei específica²⁰, contratos de partilha da produção, senão vejamos os termos do artigo 23 da Lei do Petróleo.

“Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.”

A área de abrangência geográfica do Projeto de Lei nº 1.725/2025 não inclui nenhuma bacia geológica onde há exploração pelo marco regulatório do pré-sal. Neste sentido, existem os contratos de risco, que devem ser excluídos sob pena de inconstitucionalidade como já visto, e os contratos de concessão.

Vejamos o que a Lei do Petróleo fala sobre os contratos de concessão:

“Art. 28. As concessões extinguir-se-ão:

I - pelo vencimento do prazo contratual;

II - por acordo entre as partes;

III - pelos motivos de rescisão previstos em contrato;

IV - ao término da fase de exploração, sem que tenha sido feita qualquer descoberta comercial, conforme definido no contrato;

V - no decorrer da fase de exploração, se o concessionário exercer a opção de desistência e de devolução das áreas em que, a seu critério, não se justifiquem investimentos em desenvolvimento.

§1º A devolução de áreas, assim como a reversão de bens, não implicará ônus de qualquer natureza para a União ou para a

²⁰ Lei nº 12.351/2010.

ANP, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos serviços, poços, imóveis e bens reversíveis, os quais passarão à propriedade da União e à administração da ANP, na forma prevista no inciso VI do art. 43.

§2º Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objeto de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.”

E mais adiante a Lei do Petróleo complementa:

“Art. 43. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais:

.....

X - as regras sobre solução de controvérsias, relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem internacional;

XI - os casos de rescisão e extinção do contrato;”

A norma contida no §2º do artigo 43 da Lei nº 9.478/1997, ao prever a obrigação de eventual recuperação ambiental está em sintonia com o artigo 3º do Projeto de Lei nº 1.725/2025, não tendo qualquer consequência jurídica o texto colocado pelo referido projeto de lei.

O artigo 4º do Projeto de Lei nº 1.725/2025 estabelece uma delegação legislativa para a ANP ao determinar que a agência crie um Plano de Transição.

O Plano de Transição cuja primeira característica é, pela redação do texto que o cria, *“a redução e encerramento das atividades exploratórias”* constitui incidente que estabelece uma nova regra de extinção contratual para além das hipóteses determinadas pelo artigo 28 da Lei nº 9.478/1997, gerando uma dupla incidência inconstitucional por afronta ao inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

O artigo 4º do Projeto de Lei nº 1.725/2025 é inconstitucional por ferir o direito adquirido e o ato jurídico perfeito como passaremos a descrever.

A celebração do contrato de exploração é um ato constitutivo de direitos e, no caso do contrato de concessão, o principal direito é a aquisição do bem petróleo. É importante a fixação deste conceito pois após a promulgação da Lei do Petróleo, Lei nº 9.478/1997, ela foi contestada no Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.273 (julgada em março de 2005), onde a discussão primária era justamente se o concessionário poderia ter a propriedade de um bem público (incisos V e IX do artigo 20 da Constituição Federal).

A aquisição de um bem através de um direito constituído por lei e materializado por um contrato de concessão em decorrência de um processo licitatório na modalidade de leilão é um direito adquirido. A criação de uma lei que impacte diminuindo este direito adquirido é inconstitucional *per se*, por infração ao inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Além da inconstitucionalidade por ferir um direito adquirido, não há como se afastar da inconstitucionalidade por ferir um ato jurídico perfeito no mesmo inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, com um agravante: o inciso X do artigo 43 da Lei do Petróleo, identifica a obrigatoriedade da cláusula da solução de conflitos e em todas as rodadas da ANP, a previsão sempre foi de cláusula arbitral.

O Projeto de Lei nº 1.725/2025 ao determinar um Plano de transição com o objetivo de “*redução e encerramento das atividades exploratórias*”, além de ser inconstitucional, geraria uma consequência direta fazendo surgir contra a União um ônus indenizatório de materialização imprevisível, disparando ao mesmo tempo várias arbitragens, quer por perdas e danos, quer por lucros cessantes.

Neste sentido, relativamente às operações em curso há flagrante inconstitucionalidade por ferir o inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

DELEGAÇÃO LEGISLATIVA QUANTO À INICIATIVA DAS LEIS

A Lei do Petróleo, Lei nº 9.478/1997, relativamente ao encerramento dos contratos de exploração e produção de petróleo, expressamente diz:

“Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e

serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.”

Neste aspecto, temos que fazer uma digressão relativamente ao calibre hierárquico da Lei nº 9.478/1999.

Não há divergência doutrinária de que sempre que a Constituição Federal de 1988 utiliza expressões como “*em virtude da lei*”, “*nos termos da lei*”, “*estabelecidas em lei*”, esta lei será sempre uma lei complementar à Constituição Federal de 1988. A lei complementar (em sentido amplo) enquanto lacuna do conteúdo constitucional é gênero, do qual a lei ordinária e a lei complementar em sentido estrito são espécies (artigo 69 da Constituição Federal).

Vejamos então o conteúdo do §1º do artigo 177 da Constituição Federal de 1988:

“§1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”
(ressaltamos e sublinhamos)

Neste sentido a Lei nº 9.478/1999 é lei complementar à Constituição Federal de 1988.

E qual a importância disso para análise do presente caso?

Uma afronta à ilegalidade da Lei nº 9.478/1999 implicará necessariamente em uma inconstitucionalidade.

Neste sentido, quaisquer “*projetos de lei ... que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos*” têm como condição precedente a realização “*de audiência pública convocada e dirigida pela ANP*”.

A Constituição Federal de 1988 delegou para o legislador a competência constitucional, que por sua vez delegou a iniciativa de lei que interfira em direitos de agentes econômicos e consumidor à Agência Reguladora.

Deve ser observado que há uma eunomia neste racional.

Temos então que há uma ilegalidade por falta de condição precedente, relativamente aos contratos em vigor, e, por conseguinte, uma antinomia constitucional causando uma inconstitucionalidade a ser arguida pelo agente económico prejudicado.

INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 163, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC Nº 101/2000).

Ainda dentro do direito vigente, temos que levar em consideração que o Projeto de Lei nº 1.725/2025 cria um ônus para a União sem adequadamente dizer de ondem virão os recursos como passaremos a demonstrar.

O inciso I do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, determina que questões de direito financeiro têm que ser da competência da lei complementar em sentido estrito.

A criação de um fundo qualquer para fazer frente a despesas tal como propõe o Projeto de Lei nº 1.725/2025 consiste em técnica legislativa apurada que preenche diversos requisitos da Lei nº 4.320/1964, considerada esta Lei Complementar ao comando do inciso, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

Apenas para que tenhamos como exemplos e que possam servir de paradigmas e trazermos à colação, temos o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei 7.791/1989; o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114/2009; o Fundo Social do Pré-Sal, criado pela Lei nº 12.351/2010.

A jurisprudência relativa aos fundos no STF é extensa quanto aos seus requisitos.

Assim, o artigo 5º do Projeto de Lei nº 1.725/2025, por não citar a origem para a criação dos recursos, apenas sugerindo a criação de fundos ou mesmo nominando fundos inexistentes, fere de morte o comando constitucional do inciso I do artigo 163 da Constituição Federal.

Por todos os motivos descritos até aqui vemos que não há uma interpretação constitucionalmente possível relativamente às operações em curso, sendo inconstitucional por múltiplos motivos e por vários fatores, como resumiremos na conclusão.

Vejamos então quanto ao impedimento futuro de novas rodadas e leilões de blocos exploratórios.

A ORIGEM DO CAPUT DO ARTIGO 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O texto do artigo 170 da Constituição Federal vem assim descrito:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;²¹

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

~~IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.~~

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.²²

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.²³

Eros Grau, ex-Ministro do STF e ex-orador do Instituto dos Advogados Brasileiros, junto com outros autores, já teve a oportunidade de discorrer sobre a Constituição Econômica, sendo ela um dos pilares que definem a atividade econômica constitucionalmente protegida. O núcleo da constituição econômica é o artigo 170 da Constituição

²¹ A redação atual foi dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003, sendo que a redação originária era “defesa do meio ambiente”.

²² A redação atual foi dada pela Emenda Constitucional nº 6/1995, sendo que a redação originária era “tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”.

²³ A Lei da Liberdade Econômica, Lei nº 13.873/2019, complementou o comando constitucional do Parágrafo Único do artigo 170.

Federal de 1988. Ele é o motor do desenvolvimento econômico. Tal como o seu conceito mecânico é a partir do artigo 170 que definiremos a velocidade com a qual o país enfrentará os seus desafios e alcançará os objetivos constitucionais. O *caput* do artigo, que é fundada na (a) na valorização do trabalho humano e (b) na livre iniciativa, tem por fim (i) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da (ii) justiça social. E o próprio *caput* do artigo 170 enumera os princípios que vêm descritos em seus incisos.

A proteção ao meio ambiente sempre foi um princípio da ordem econômico-financeira como descrito no inciso IV, antes mesmo da Rio Eco 92 (1992), do Protocolo de Kioto (1997) ou do Acordo de Paris (2015).

NATUREZA JURÍDICA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

O constituinte originário, no artigo 5º sobre os direitos e garantias fundamentais do cidadão, estabeleceu no §2º o seguinte:

*“§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos **tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.**”* (sublinhamos e ressaltamos)

A doutrina da natureza jurídica e dos efeitos dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário pode ser dividida em dois momentos no regime jurídico da Constituição Federal de 1988: antes da Emenda Constitucional nº 45 de 31 de dezembro de 2004 e após a sua entrada em vigor²⁴.

Desde o texto originário, o §2º do artigo 5º da Constituição Federal já se tinha como expresso que os tratados dos quais o Brasil fosse signatário geraria direitos além dos expressos na Constituição.

Para fins da avaliação da natureza jurídica e dos consequentes efeitos foi introduzido o §3º do artigo 5º da Constituição Federal com o seguinte texto:

“§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso

²⁴ Encaminhada para a Câmara dos Deputados pela Exposição de Motivos/MJ nº 204, de 15 de dezembro de 2004, ela acabou sendo incorporada como substitutivo à PEC nº 96/1992, que entre 2000 e 2004 estava em trâmite legislativo.

Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

O detalhe importante do texto nos conduz a três conclusões imediatas:

- (A) Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, desde que aprovados com o *quórum* qualificado, terão *status* de emendas constitucionais;
- (B) Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que não tiverem quórum qualificado terão *status* de lei ordinária, inserindo-se normalmente no ordenamento jurídico; e
- (C) Os tratados e convenções internacionais sobre outros assuntos terão *status* de lei ordinária, inserindo-se normalmente no ordenamento jurídico.

No texto originário da constituição depreendemos

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

.....

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

.....

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;”

Visto dessa forma compete ao STF dizer se determinado tratado é ou não constitucional. Esse comando do texto originário poderia dar margem para dúvidas, pela indefinição ou falta de equiparação do grau hierárquico do texto do tratado frente à Constituição, todavia, após a introdução do §3º do artigo 5º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 45/2004, essas dúvidas cessaram.

Da mesma forma como temos a Emenda Constitucional inconstitucional²⁵, teremos o tratado internacional inconstitucional se conflita com o texto da Constituição Federal de 1988.

A professora Vânia Siciliano Aiêta, consocia do IAB e de todos conhecida, ensina que interpretação constitucional segue o trinômio

²⁵ Vide Otto Bachof in *“Normas Constitucionais Inconstitucionais?”*.

texto-contexto-interprete. Devemos ter a interpretação conforme a constituição como uma das principais ferramentas para ajuste fino da sintonia interpretativa constitucional entre os tratados e o texto constitucional.

O Ministro Luís Roberto Barroso, também consociado do IAB, em seu livro *“A Interpretação e Aplicação da Constituição”*, trata a interpretação conforme a Constituição como um princípio interpretativo e não como um método interpretativo. Sob sua ótica ele entende que sempre que um texto não for colidente ou frontalmente declarado inconstitucional deve militar em favor do texto analisado uma interpretação que lhe aproveite o seu conteúdo e, diante de múltiplas interpretações, ser adotada aquela que melhor harmonize com o texto Constitucional²⁶.

Neste sentido, temos que olhar a Agenda 2030 da ONU, criada pela Resolução A/Res/70/1, onde constam dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (OD), sendo a ODS número 1 a *“Erradicação da Pobreza”*.

A Agenda 2030 não é um tratado, não é uma Convenção, não é um Protocolo, não exige ratificação dos estados membros da ONU, não gera obrigações internacionais dos países, mas mesmo assim a Constituição Federal de 1988 é aderente e está em plena sintonia com seus termos quando traz os elementos da transição energética justa.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA FACE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Devemos fixar os dados relevantes: o Setor do Petróleo no Brasil contribui com 1% do total mundial das emissões de Gás de Efeito Estufa (GEE)²⁷ e, segundo a Agência Internacional de Energia, o Brasil tem uma média de 10Kg CO²/BOE (por Barril de Óleo Equivalente), enquanto a média mundial está entre 18 e 20Kg CO²/BOE²⁸.

Neste sentido, não bastassem todas as inconstitucionalidades listadas neste parecer, o Projeto de Lei nº 1.725/2025 ao querer impedir novas explorações de petróleo e encerrar todas as atividades

²⁶ P. 174,

²⁷ https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-809/NTE_Relevância%20do%20Setor%20de%20Petróleo%20e%20Gás%20Natural%20para%20a%20Transição%20Energética_19abr24%20v1.pdf?utm_source=chatgpt.com

²⁸ <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025/co2-emissions>

econômicas já existentes, transformará o Brasil num país altamente dependente do petróleo produzido em outras regiões. Trocaremos um petróleo com uma das menores emissões de CO² (produzido no Brasil) por outro (importado) muito mais poluente e danoso ao meio ambiente planetário. Deixaremos de gerar emprego em território nacional, para importar petróleo já produzido, gerando emprego em outros países. Afastaremos a aplicação do artigo 170 da Constituição Federal e, no caso específico, deixaremos de gerar riqueza no Brasil. Voluntariamente o projeto é uma opção, sem apresentar qualquer alternativa, para que nos sejam retiradas as ferramentas para o cumprimento da ODS 1 da Agenda 2030 da ONU (erradicação da pobreza).

Nesta mesma linha foi a análise do II Colóquio de Direito da Integração do Instituto dos Advogados Brasileiros²⁹.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, voto no sentido reconhecer a inconstitucionalidade pelos diversos fundamentos acima descritos do Projeto de Lei nº 1.725/2025, objeto da indicação nº 014/2025 do Instituto dos Advogados Brasileiros.

Rio de Janeiro, 30 de junho de 2026.



Cláudio Araújo Pinho

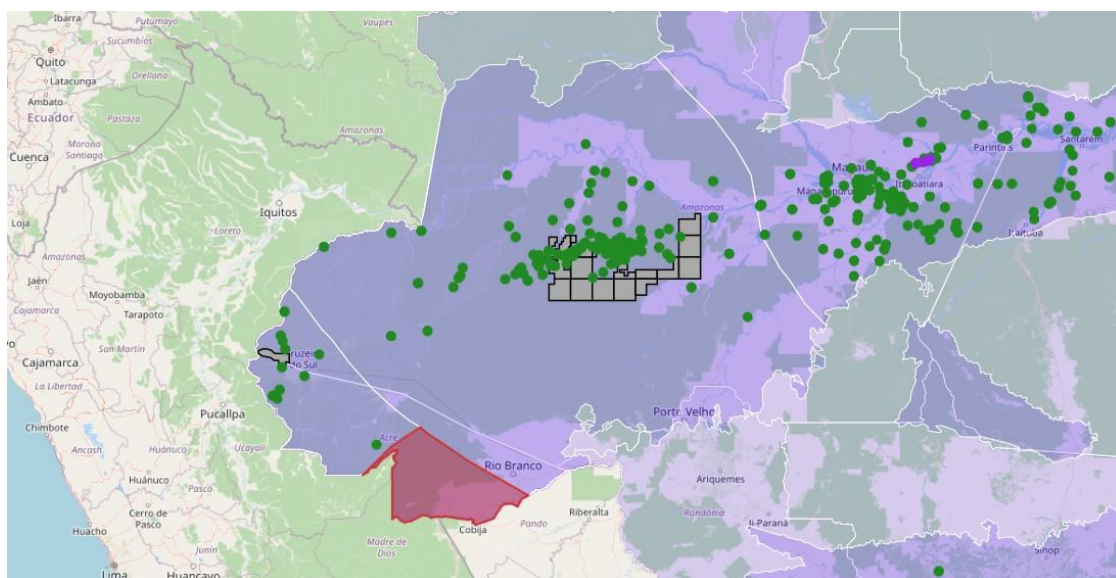
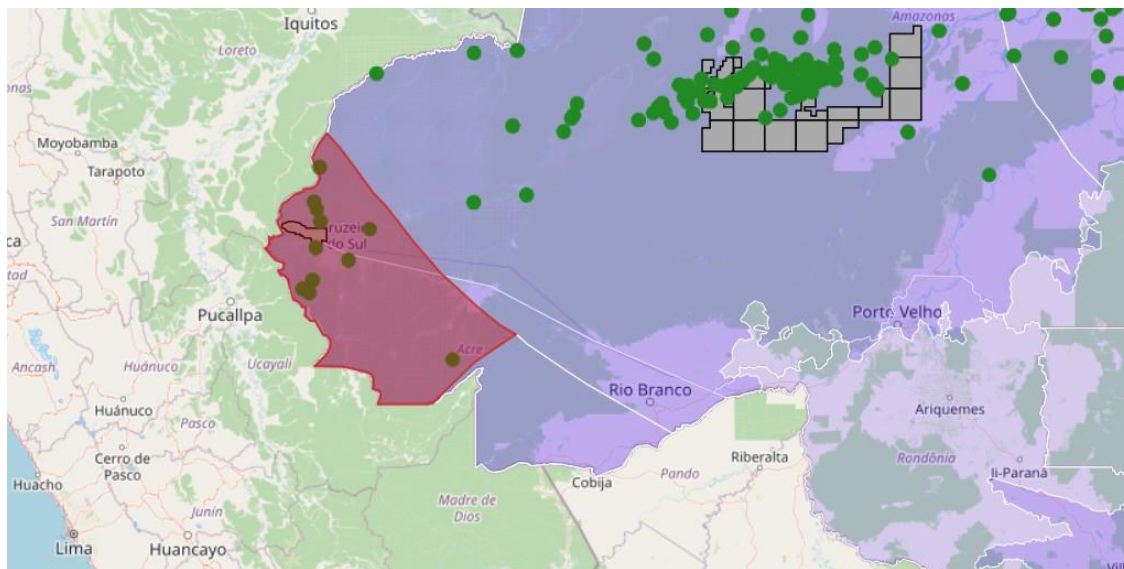
Relator pela Comissão de Transição Energética e Energia do IAB

²⁹ <https://youtu.be/rKOd4FnkBWU?t=16588>

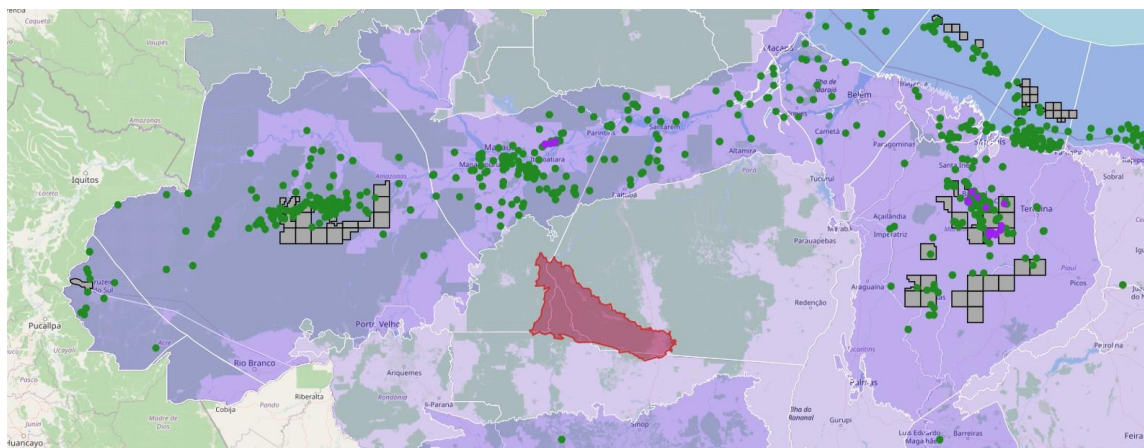
ANEXO I – MAPA DAS BACIAS

Visualização das bacias onde se quer encerrar as atividades de Petróleo e Gás.

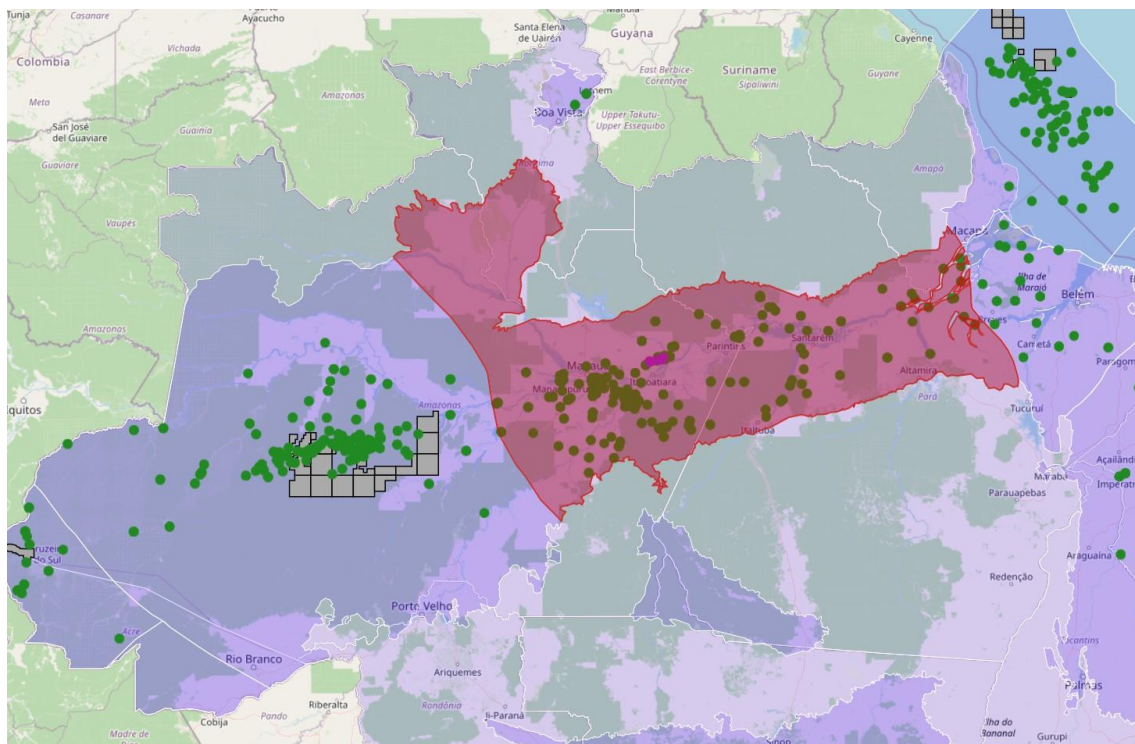
I - Acre-Madre de Dios



II - Alto Tapajós

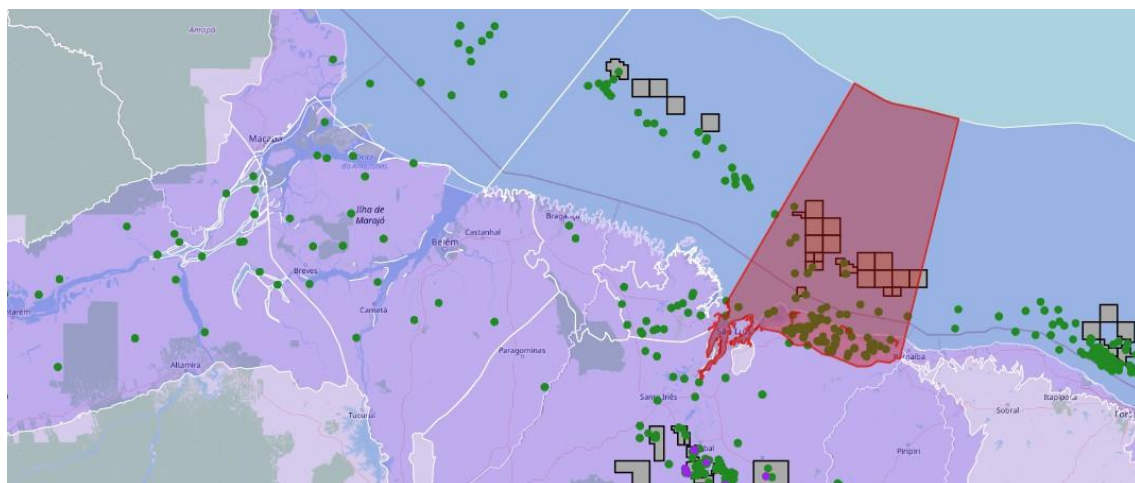


III - Amazonas



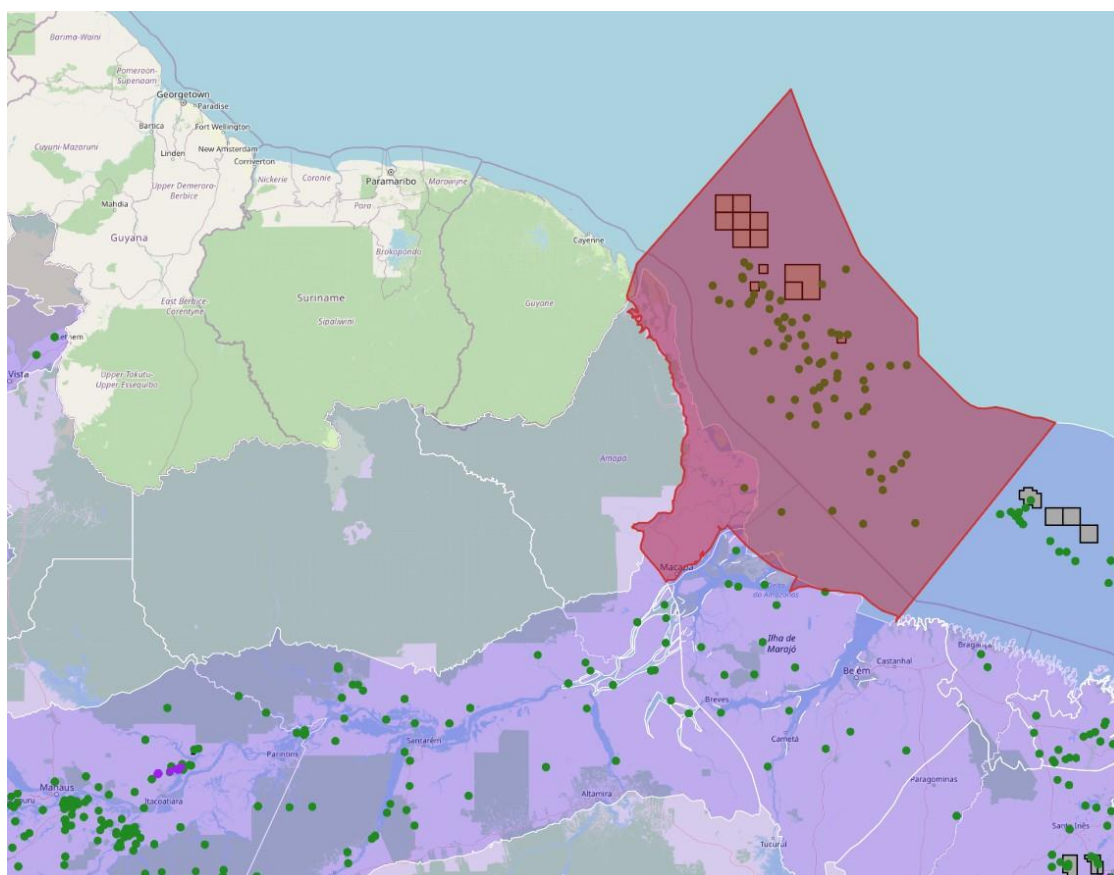
IV – Bananal

V - Barreirinhas

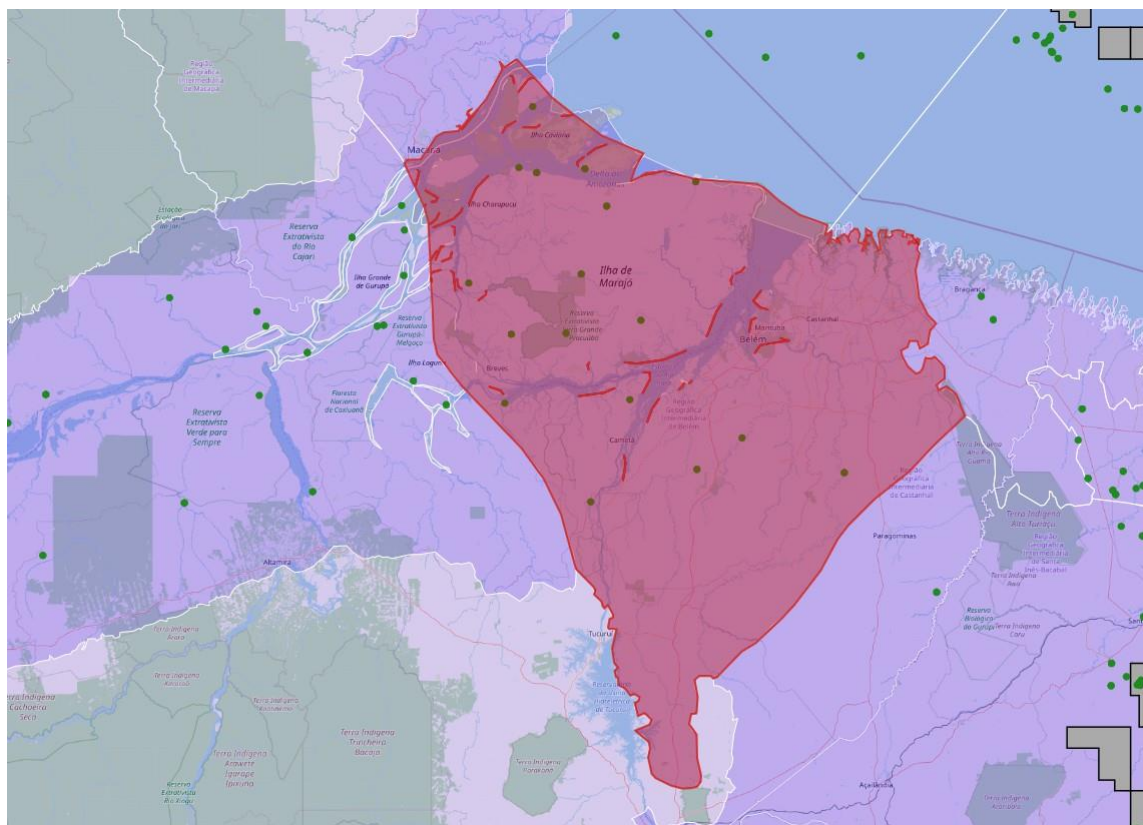


VI - Bragança-Vizeu

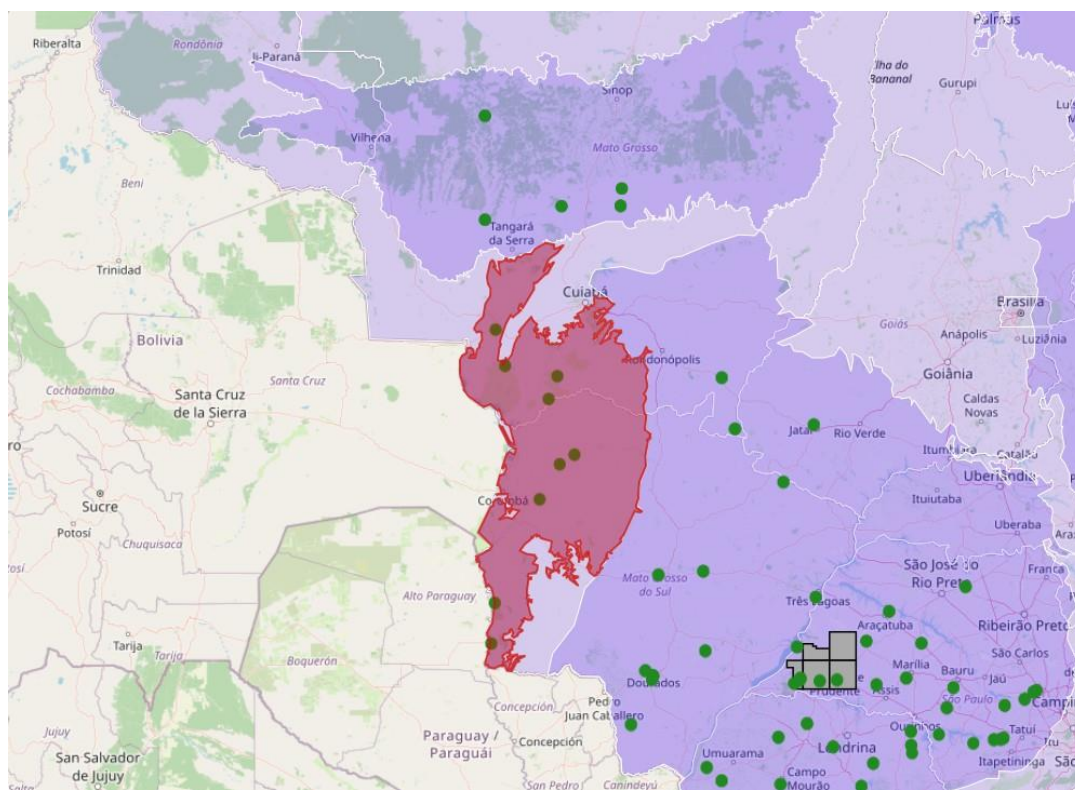
VII - Foz do Amazonas



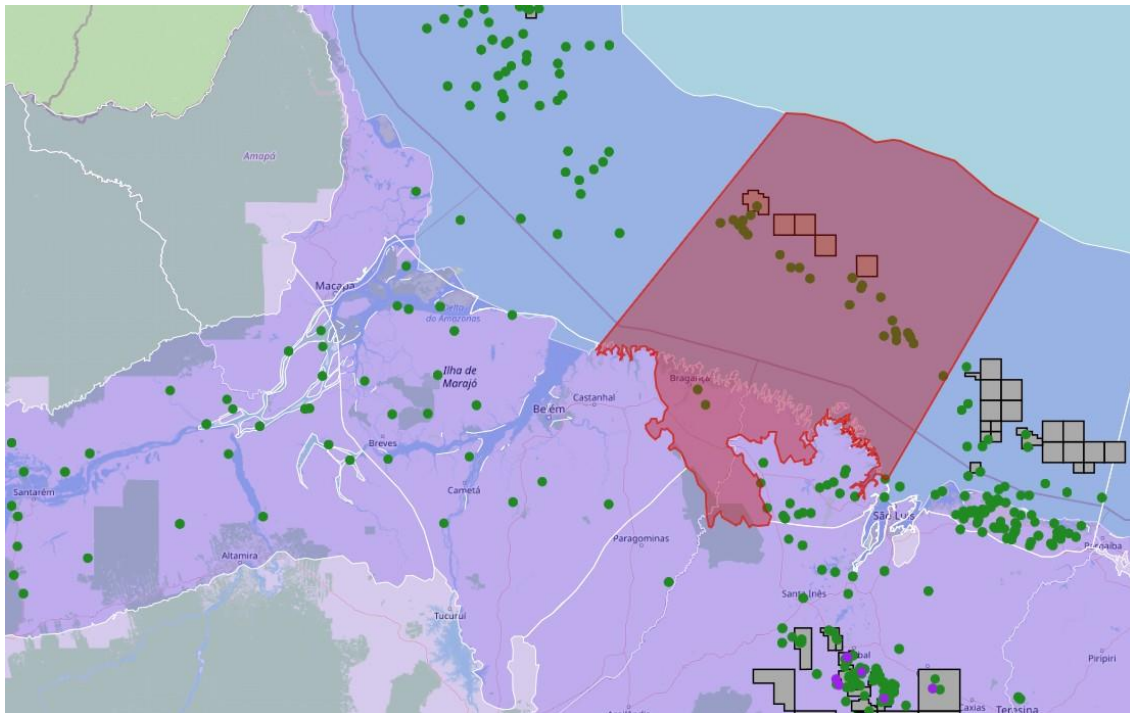
VIII – Marajó



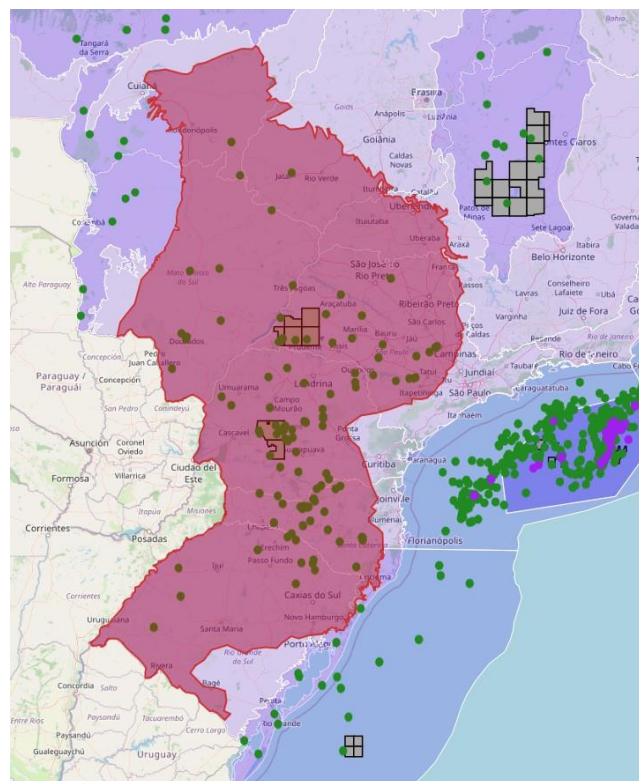
IX – Pantanal



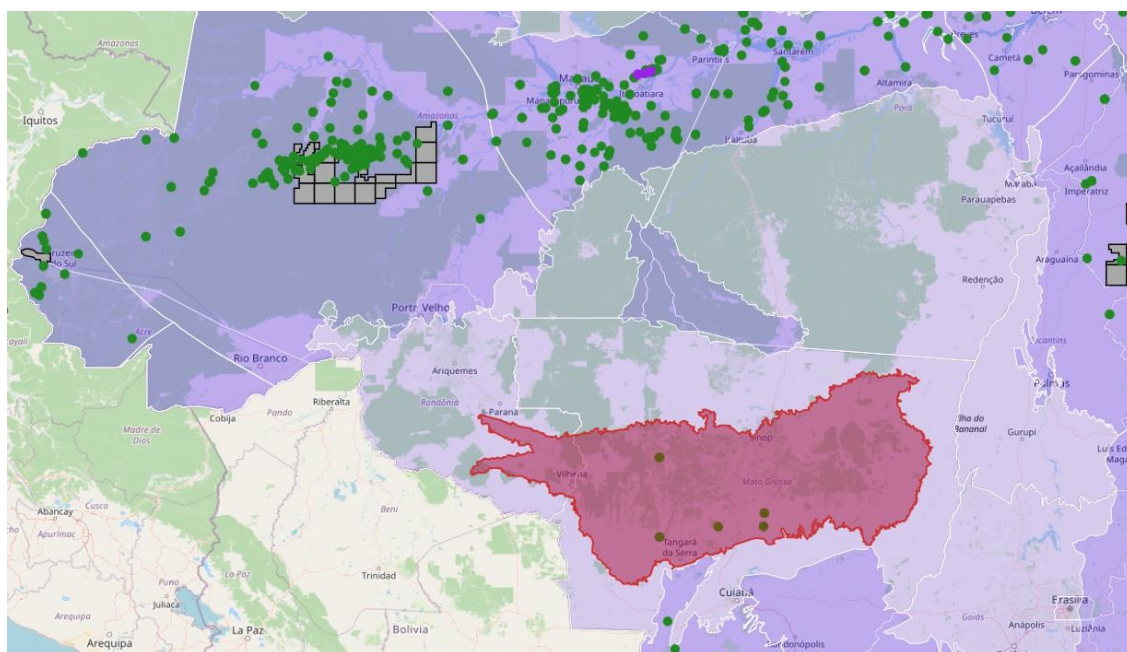
X - Pará-Maranhão



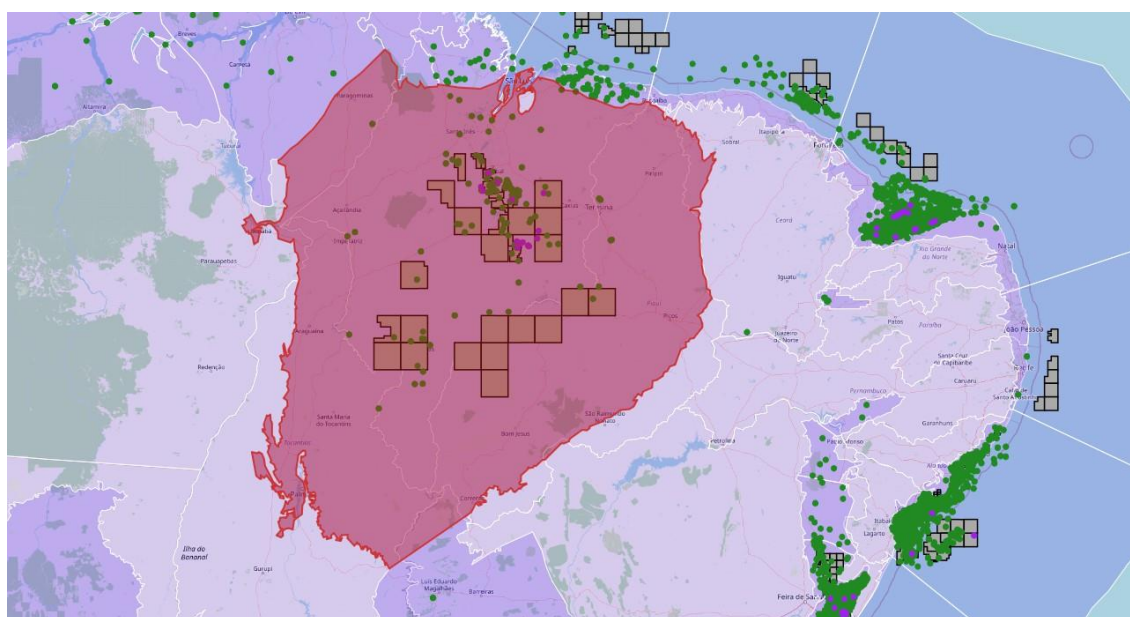
XI – Paraná



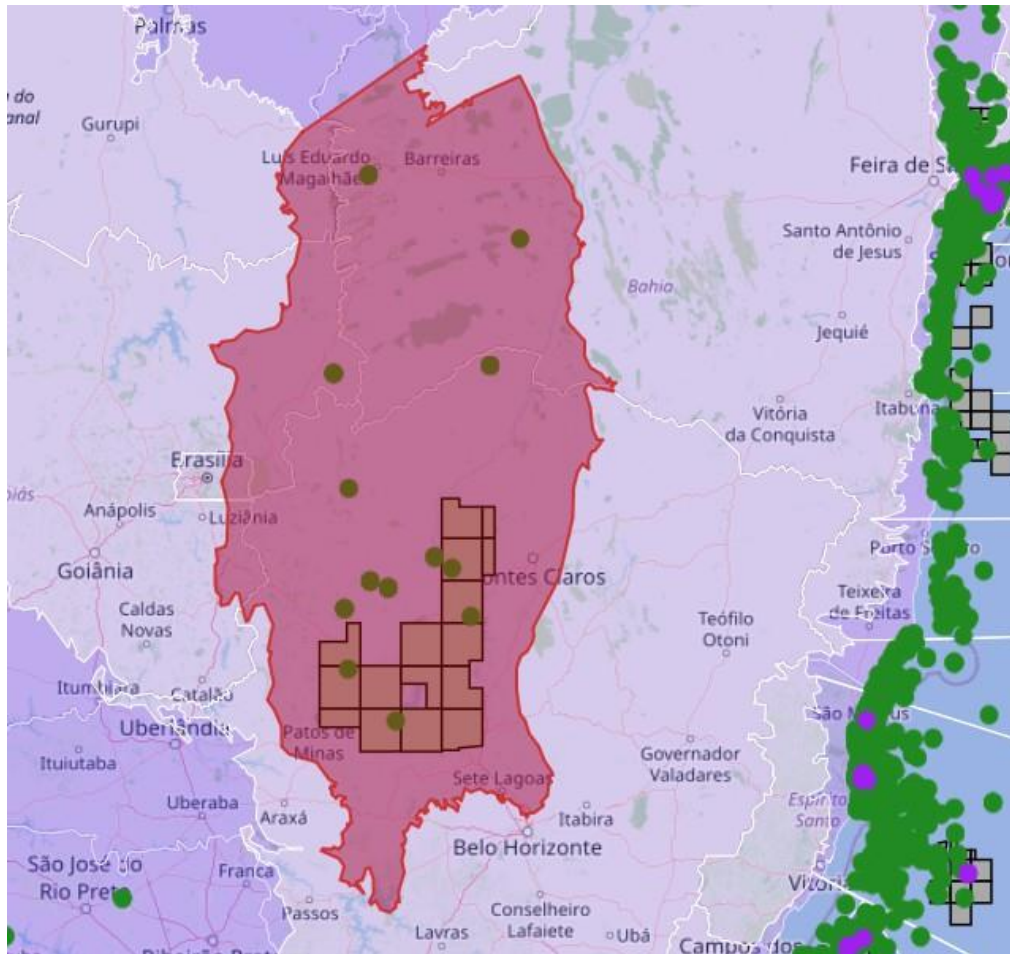
XII – Parecis



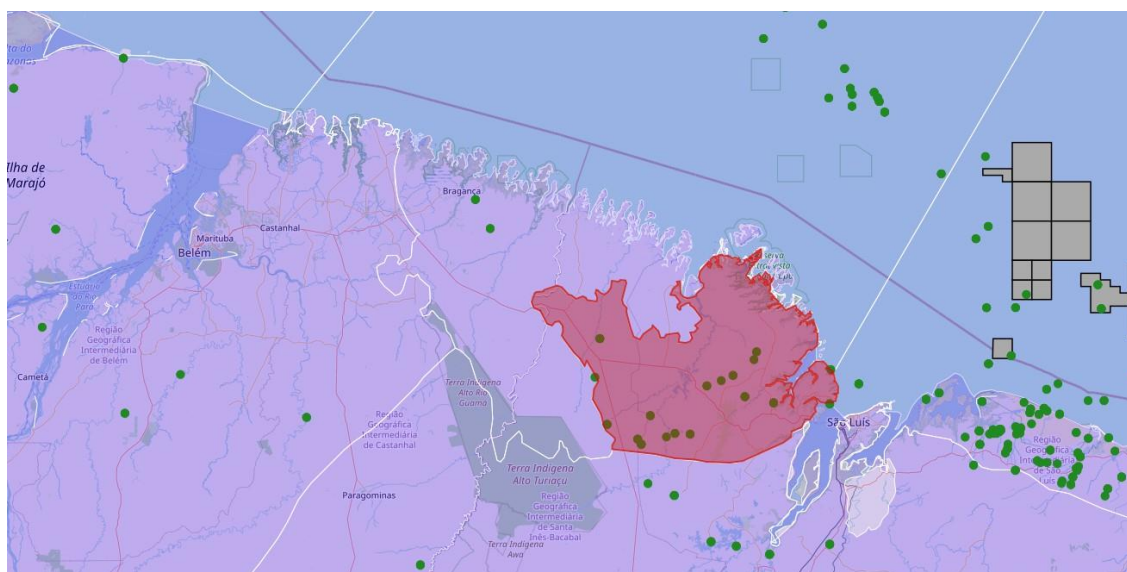
XIII – Parnaíba



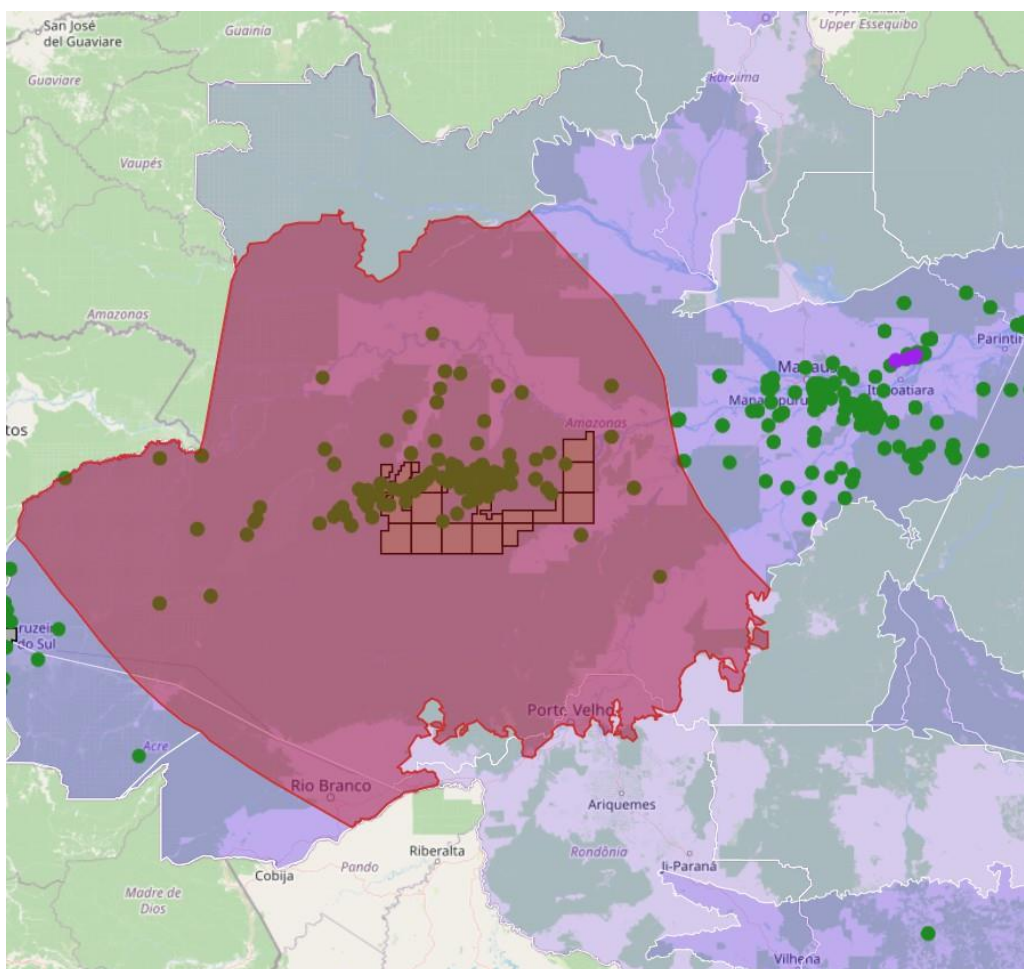
XIV - São Francisco



XV - São Luis



XVI - Solimões



XVII - Tacutu

