



Número: **1048785-08.2023.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM**

Última distribuição : **06/12/2023**

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

Assuntos: **Fauna, Unidade de Conservação da Natureza, Mudanças Climáticas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ASSOCIACAO ARAYARA DE EDUCACAO E CULTURA (AUTOR)	LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (ADVOGADO)
AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP (REU)	
UNIÃO FEDERAL (REU)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (REU)	
ATEM PARTICIPACOES S.A. (LITISCONSORTE)	LUCAS DE CASTRO RIVAS (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
206364667 6	01/03/2024 23:40	Contestação	Contestação	Polo passivo

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO
SUBNÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA EM ENERGIA, PETRÓLEO E GÁS - DO NÚCLEO DE
REGULAÇÃO DA 1ª REGIÃO

EXCELENTÍSSIMO JUÍZO FEDERAL DA 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

NÚMERO: 1048785-08.2023.4.01.3200

AUTOR: ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

**RÉUS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP,
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS –
IBAMA E UNIÃO**

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP,
pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra
assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

nos termos do art. 353 do CPC c/c art. 19 da LACP, na seguinte forma.

breve relato do feito

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada por INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE
EDUCAÇÃO E CULTURA – INSTITUTO ARAYARA DE EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE em
face da ANP, IBAMA e UNIÃO, visando ao reconhecimento da ilegalidade da inclusão e conseqüente
retirada da oferta dos blocos a serem ofertados no 4º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão
localizado na Bacia Amazonas (Blocos AM-T-82, AM-T-64, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-133, AM-T-146,
AM-T-153, AM-T-169, AM-T-114 e AM-T-38) pelas seguintes razões:

1. alegada sobreposição do Bloco AM-T-82 a Unidades de Conservação, violando frontalmente o art. 4º, I, "a" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA.
2. Em que pese referir haver sobreposição dos Blocos AM-T-64, AM-T-82, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-133, AM-T-146, AM-T-153, AM-T-169, AM-T-114 e AM-T-38 a zonas de amortecimento e áreas de ocorrência de espécies em extinção, aponta que as Manifestações Conjuntas que analisam os referidos blocos não teriam indicado essas características, violando o art. 4º, II, "a, b e c" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA;
3. alega que o ato administrativo que não observa a forma e critérios determinados pela lei padece de nulidade, que poderia sofrer sindicância do Poder Judiciário.
4. alega que, em um cenário de emergência climática e necessidade urgente de transição



energética, é um absoluto contrassenso expandir a exploração petróleo e gás sobre regiões ambientalmente protegidas.

Com base nas alegações, formula os seguintes pedidos liminares:

b) A concessão de medida cautelar, ab initio, a fim de:

b.1) A determinação para que a Ré publique em seu website e informe as empresas habilitadas na oferta da existência da presente medida judicial, informando, pelo menos, o número do processo judicial e o juízo competente;

b.2) A suspensão da oferta dos Bloco (AM-T-82) da Bacia Amazonas por sobreposição a Unidades de Conservação;

b.3) A suspensão da Manifestação Conjunta de 31/12/2018 na parte que trata dos blocos AM-T-36, AM-T-38, AM-T-64, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-146) e da Manifestação Conjunta nº 08/2020 na parte que trata dos Blocos AM-T-36, AM-T-38, AM-T-64, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-133, AM-T-146, AM-T-153, AM-T-169, AM-T-114) da Bacia do Amazonas, conseqüentemente, a suspensão da oferta no 4º Ciclo de Oferta Permanente dos referidos Blocos até que seja realizada nova(s) Manifestação(ões) Conjunta(s) que observe(m) adequadamente o determinado no art. 4º da Portaria Interministerial nº01/22/MME/MMA.

A ANP, UNIÃO e IBAMA solicitaram prazo para manifestação na forma do art. 2º da Lei n. 8.437/92 c/c art. 1.059 do CPC, o que restou deferido pela decisão de id. 1956838150 - Decisão.

A União se manifestou por meio da 1960975166 - Petição intercorrente, o Ibama através da 1960980158 - Petição intercorrente e a ANP por intermédio da 1961031679 - Petição intercorrente, todas no prazo fixado.

Foi alegado pela ANP:

- Repercussão Geral Tema 1075 - da prevenção da 4ª Vara Federal da SJRN já reconhecida em três ações civis públicas ajuizadas pelo Instituto Arayara;
- Da ilegitimidade ativa "ad causam" da associação autora - reconhecimento de carência de ação prévio em processo semelhante;
- Do julgamento com caráter vinculante, pelo STF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF Nº 825 e ADPF Nº 887 - Dever de obediência às decisões do STF;
- No mérito quanto à tutela de urgência, foi requerido seu improvimento.

O Ministério Público Federal manifestou-se por meio do 1962606646 - Parecer.

A associação autora buscou afastar as alegações das manifestações preliminares por meio da 1963356670 - Manifestação (Manifestacao 01 cópia).

Foi realizado o leilão do 4º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão no dia 13/12/2023.

A ANP apresentou por meio da 1964849684 - Petição intercorrente atualizando listagem das ações que envolviam o 4º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão acostando novamente as petições iniciais e decisões exaradas, reiterando o pedido de declínio.

Novamente, compareceu aos autos a Autora por meio da 1965440686 - Manifestação (Manifestacao 02).

Sobreveio então decisão deferindo parcialmente a tutela e determinando a inclusão da empresa ATEM como litisconsorte passivo necessário:

1. Preliminarmente, quanto à prevenção dos presentes autos com a ação civil pública n. 0812151-03.2023.4.05.8400, saliento que, nos



termos do art. 2º da LAC, c/c os arts. 93, II, do CDC, e 55, §3º, e 286 do CPC, tudo à luz da jurisprudência do STF firmada no Tema de Repercussão Geral 1075, o juízo prevento para reunir demandas conexas, como as que podem implicar decisões conflitantes, é aquele que primeiro conhecer da matéria que proponha o mesmo objeto.

No caso dos autos, observa-se que o tema aqui tratado é específico para blocos de exploração de petróleo e gás natural situados na Bacia do Amazonas e suas unidades de conservação, zonas de amortecimento e animais com riscos de extinção, a partir de determinados normativos, a saber, Manifestações Conjuntas MME/MMA de 12/2018 e 08/2020, diante do art. 4º da Portaria Interministerial n. 01/22/MME/MMA, enquanto que nas demais demandas apresentadas pelos Réus como geradoras de prevenção, o questionamento envolve outros blocos de exploração situados em outras bacias compostas de distintas situações de áreas de tutela ambiental, tudo a partir de discussões normativas nem sempre centradas naqueles normativos.

Assim, sendo preponderante o dano ambiental na região de competência desta Vara Ambiental e não identificando risco de decisões conflitantes entre o que debatido aqui e o que está a ser avaliado nas outras demandas indicadas pelos Réus, firmo a competência deste juízo para o processamento e julgamento dos presentes autos.

2. Sobre legitimidade ativa, de acordo com o art. 5º, V, da LACP e atento ao julgado pelo STJ no AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.264.317, observa-se que, não obstante a associação possua em seu estatuto um extenso rol de objetivos, ela é uma entidade civil existente há mais de um ano, e os seus objetivos abrangem o tema ora discutido, sendo demonstrado também que, em sede de cognição sumária, dentre as várias outras demandas coletivas por ela proposta, em apenas uma houve identificação de sua ilegitimidade ativa relativa à generalidade dos objetivos estatutários, motivos pelos quais a segurança jurídica, a integridade e a coerência de decisões judiciais e a primazia da decisão de mérito impõem a rejeição da ilegitimidade ativa.

Ademais, com a arrematação de alguns blocos pela mesma licitante, vejo que ela passa a figurar com legitimidade necessária unitária, nos termos do art. 114 do CPC, pelo que a sua figuração no polo passivo é medida que se impõe, por força do art. 115, I, do CPC, razão pela qual recebo o requerimento intimatório no Id 1963356670 - Pág. 16, como de emenda da inicial para citar ATEM PARTICIPAÇÕES S/A, CNPJ 44.290.573/0001-72.

3. Sobre o questionamento da ausência de interesse processual baseada no resolvido nas ADPFs 825 e 887, observa-se que essas deliberações vinculantes tratam de Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares – AAAS, o que não é o tema central aqui discutido. Na presente ação, o foco principal está, nas palavras da autora, “o que se *questiona, objetivamente, é a ausência de cumprimento do regulamento que determina a forma de edição da própria manifestação conjunta (art. 4º, I, “a” e II, “a, b e c” da Portaria Interministerial n. 01/22/MME/MMA)*”. Logo, observa-se que, apesar do assunto haver sido ventilado, o objeto mesmo desta ação não guarda dependência com a obrigatoriedade ou não da realização de AAAS (questão discutida nas ADPFs) citadas e a questão discutida nos presentes autos. Do contrário, de fato, a impugnação não mereceria êxito pela força vinculante do decidido especialmente na ADPF 887 quando se julgou improcedentes pedidos como o que exigia prévia realização de AAAS para licitar blocos de exploração e produção de petróleo e gás. De qualquer forma, como esse tema da AAAS, repito, não consubstancia o questionamento central da ação, rejeito a preliminar de ausência de interesse de agir.



No entanto, considerando a já realização do 4º Ciclo de Oferta Permanente, a própria autora informou a perda de objeto parcial da presente demanda, devendo prosseguir somente em relação aos Blocos AM-T-64, AM-T-107 e AM-T-133. De fato, a notícia divulgada pela Ré ANP (https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/4o-ciclo-da-oferta-permanente-de-concessao-tem-recorde-de-blocos-arrematados-2o-ciclo-no-regime-de-partilha-licita-o-bloco-de-tupinamba - Acesso em 15 dez. 2023) comprova que, dos vários blocos exploratórios no Amazonas, apenas 4 foram arrematados, dentre os quais somente os AM-T-64, AM-T-107 e AM-T-133 também são questionados na presente demanda.

Logo, os pedidos da ação pertinentes aos os demais blocos não arrematados, a saber, AM-T-36, AM-T-38, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-132, AM-T-146, AM-T-36, AM-T-38, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-132, AM-T-146, AM-T-153, AM-T-169 e AM-T-114), ao não mais ensejarem a exploração que se busca combater, a demanda passou a carecer de interesse processual na mesma medida, nos termos do art. 485, VI, do CPC, remanescendo interesse processual para prosseguimento do feito somente quanto aos Blocos AM-T-64, AM-T-107 e AM-T-133.

5. Relativamente à tutela de urgência, o art. 300 do CPC exige elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Como visto, o objeto liminar da ação passou a abranger o seguinte:

i) que os requeridos publiquem em seus endereços na internet a existência da presente ação, com o número do processo judicial e o juízo competente, a fim de que as empresas habilitadas na oferta fiquem cientes da existência dos presentes autos;

ii) a suspensão da Manifestação Conjunta de 31.12.2018, na parte que trata dos blocos AM-T-64;

iii) a suspensão da Manifestação Conjunta n. 08/2020, na parte que trata dos Blocos AM-T-107 e AM-T-133; e

iv) a suspensão da oferta no 4º Ciclo de Oferta Permanente dos referidos Blocos, até que seja realizada nova Manifestação Conjunta que observe adequadamente o determinado no art. 4º da Portaria Interministerial n. 01/22/MME/MMA.

A respeito disso, o centro do questionamento do envolve o fato de, na perspectiva do autor, a **Manifestação Conjunta de 31.12.2018** e a **Manifestação Conjunta n. 08/2020**, terem violado o art. 4º, I, "a" e II, "a", "b" e "c" da **Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA**, que dispõe:

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

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

a) apresentem sobreposição às **unidades de conservação**, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, **excetuadas suas zonas de amortecimento e as Áreas de Proteção Ambiental - APA**, que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, conforme Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do MMA e do Instituto Chico Mendes;

(...)

II - ser indicada a sobreposição de blocos com as seguintes áreas:



a) **APA e zonas de amortecimento** das demais unidades de conservação, quando existentes, que compõem o SNUC, nos termos da Lei n. 9.985, de 2000, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes;

b) **áreas com ocorrência de espécies da flora ameaçadas de extinção**, com base nas informações georreferenciadas disponibilizadas pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a partir da Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção;

c) **áreas com ocorrência de espécies da fauna ameaçadas de extinção**, com base nas informações georreferenciadas disponíveis no Sistema de Avaliação do Risco de Extinção da Biodiversidade - SALVE, do Instituto Chico Mendes, a partir da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção;

No entanto, não identifico como a conduta dos Réus esteja a descumprir a regra do art. 4º, I, a, da Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA. Tal regra expressamente autoriza a sobreposição de áreas exploráveis especificamente com áreas de APA e zonas de amortecimento de outras unidades de conservação. No caso dos autos, a própria autora alega e demonstra que o bloco AM-T-64 está sobreposto apenas parcialmente sobre a APA do Guajuma e zona de amortecimento da FN de Saracá-Taquara. Igualmente, no bloco AM-T-107, a sobreposição está somente em APA Ilha do Lago Rei, não ficando demonstrada a sobreposição com a RVS Sauim Castanheiras, já que o traçado do bloco no mapa apresentado revela que a sobreposição tocaria apenas a zona de amortecimento dessa RVS. Já sobre o bloco AM-T-133, o traçado aponta somente pequeno atingimento da zona de amortecimento da RDS Canumã.

Mesmo no estudo que embasa a inicial no Id 1951690178, constam as seguintes considerações a respeito de sobreposições alcançando somente APAs e zonas de amortecimento:

[...] Existe a possibilidade de exclusão para os blocos AM-T-38 e **AM-T-64**, que estão **sobrepostos à zona de amortecimento** da FLOTA de Faro, **sabendo que o bloco AM-T-64 também está sobre a ZA** da FLONA Saracá-Taquera [...]

[...] De acordo como o IPAAM (2018) **o bloco AM-T-64 está parcialmente inserido na APA Guajuma** [...]

[...] **O AM-T-107 se sobrepõe à APA** Ilha do Lago Rei (99,32% de sobreposição), **este que também está sobreposto a zona de amortecimento** da APA da Margem Direita do Rio Negro Setor Paduri/Solimões [...]

[...] Os blocos [...] **AM-T-133 estão sobre as zonas de amortecimento** da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Canumã [...]

De outro lado, a evidência dessa sobreposições em APAs e zonas de amortecimento, se não autorizam a exclusão do bloco de áreas licitáveis para fins de exploração, atrai a regra do art. 4º, II, da Portaria Interministerial n. 1/22/MMME/MMA, a envolver a necessidade de indicação da convergência de exploração com área de interesse de tutela ambiental pela sobreposição com as referidas APAs e zonas de amortecimento.

No entanto, o estudo também demonstrou que o bloco AM-T-64 estaria a aproximadamente 1,5km da FLONA Sacará-Taquera, onde há espécies ameaçadas de extinção conforme a Portaria MMA 148/2022, e ainda a 4km da FLOTA de Faro, onde há também espécies de aves e mamíferos ameaçados de extinção. Não há, então, sobreposição na forma posta na norma, mas proximidade que, por si só, não faz imperativa a



correspondente indicação.

Quanto ao mais, a autora apresentou estudo com listagens de animais relativos à FLONA Pau-Rosa, ora colocada como alvo de interferência dos blocos AM-T-169 e AM-T-153. Também foram feitas considerações sobre animais em risco de extinção na RESEX Tapajós-Arapiuns, tida como alvo de interferência apenas do Bloco AM-T-114. Ainda foram atrelados riscos com os blocos AM-T-63, AM-T-148, AM-T-149, AM-T-150 em relação a espécies em extinção da RDS Igapó-Açu. Todos esses blocos, porém, tiveram licitação frustrada ou não compõem o pedido da ação, de modo a não influírem no debate sobre a indicação de riscos à flora ou a animais ameaçadas de extinção na área de influência deles.

Portanto, de acordo com o art. 4º, II, da Portaria Interministerial n.1/22/MMEE/MMA, os Réus devem tornar pública a sobreposição parcial: i) do bloco AM-T-64 com a zona de amortecimento da FLOTA de Faro, com a zona de amortecimento da FLONA Saracá-Taçura, bem como com a APA Guajuma; ii) do bloco AM-T-107 com a APA Ilha do Lago Rei e com a zona de amortecimento da APA da Margem Direita da Rio Negro Setor Padur/Solimões; e iii) do bloco AM-T-133 com a zona de amortecimento da RDS de Canumã.

Contra isso, a União informou que as manifestações conjuntas ora discutidas foram editadas com base na Portaria Interministerial MMA/MME 198/2012, assim como de acordo com a **Manifestação Conjunta n. 08/2020**(Num. 1951690174), vigente até o dia 20.3.2025, e com a **Manifestação Conjunta de 31.12.2018** (Num. 1951690175), vigente até o 31.12.2023, não se justificando retroagir a Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA para o período de vigência da preparação da licitação em questão quando tudo fora cumprido conforme o regimento vigente da época.

Todavia, pelo teor da Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA não vejo retroatividade injustificada. Ao contrário, seus arts. 1º e 5º dão a entender pela aplicabilidade aos blocos que ainda não haviam sido ofertados quando de sua publicação, como os em debate, então licitados depois da edição da norma. Aliás, essa publicidade de dados ambientais relevantes é impositiva por força do art. 225 da CF, do Princípio 10 da Declaração do Rio/92, da Lei 10.650/03, etc., assim como do Acordo de Ascazú assinado pelo Brasil, tudo em consonância o com o já posto pelo STJ no IAC 13:

[...]

Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.[...](REsp n. 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em



11/5/2022, DJe de 24/5/2022.)

Além disso, atento ao art. 22 da LINDB, não vejo maiores problemas jurídicos, técnicos ou operacionais apenas para que os Réus procedam à devida publicidade a respeito das indicações sobreposições de somente 3 blocos de exploração de petróleo e gás em relação a APAs e unidades de conservação.

Por fim, não vejo como a mera informação das sobreposições em APAs e zonas de amortecimento de unidades de conservação possa atrair com a correta perspectiva que dedica ao momento do licenciamento ambiental o instante adequado para, em regra, identificar e medir impactos concretos e eventuais ajustes e condicionamentos socioambientais ao projeto, assim como para impor, se o caso, a própria inviabilização do empreendimento.

Portanto, sobressai suficiente plausibilidade parcial nas alegações postas na inicial.

Sobre o perigo de dano, ele também está presente, porque a licitação já está em curso com lotes já arrematados, de modo que, tanto para a sociedade, como também para os empreendedores licitantes, é fundamental que, o quanto antes, saibam dos riscos ecológicos, ainda que a serem melhor avaliados ao tempo do licenciamento ambiental, que o empreendimento pode efetivamente envolver.

Também não desponta nenhum perigo de irreversibilidade a divulgação informativa aqui determinada, sempre editável, sendo certo que, desse modo, não está a haver esgotamento do objeto desta ação, nem mesmo parcial, na forma do art. 1.059 do CPC, c/c os arts. 1º a 4º da Lei 8.437/92 e 7º, §2º, da LMS, que, a seu turno, não logram superar decisão, como a presente, que se limita a fazer valer direito fundamental à informação ambiental, postura essa inequivocamente de acordo com a Recomendação CNJ 129/2022.

Portanto, há o bastante para o parcial deferimento da liminar.

Diante do exposto, DECIDO o seguinte:

a) recebo o requerimento intimatório no Id 1963356670 - Pág. 16, como de emenda da inicial e **determino a citação, via Oficial de Justiça, do litisconsorte passivo necessário ATEM PARTICIPAÇÕES S/A, CNPJ 44.290.573/0001-72, cujo endereço é Rua Pajura, 103, sala 04, Manaus - AM, para, querendo, contestar a ação no prazo legal;**

b) torno EXTINTO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, nos termos do art. 485, VI, do CPC, **quanto aos pedidos da ação pertinentes aos blocos de exploração de petróleo e gás não arrematados**, a saber, AM-T-36, AM-T-38, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-132, AM-T146, AM-T-36, AM-T-38, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-132, AMT-146, AMT-153, AM-T-169 e AM-T-114; e

c) quanto aos Blocos AM-T-64, AM-T-107 e AM- T-133, **D EFIRO PARCIALMENTE** o pedido liminar, nos termos do art. 300 do CPC, **para DETERMINAR que os Requeridos UNIÃO, ANP e IBAMA**, no prazo de até 10 dias corridos, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, **toruem pública, via publicação no endereço de internet pertinente ao 4º Ciclo da Oferta Permanente dos blocos em questão**, informando também ao arrematante dos lotes AM-T-64, AM-T-107 e AM- T-133, **a existência da presente ação, divulgando o número do processo judicial e o juízo competente, assim como que há sobreposição parcial:**

b.1) do bloco AM-T-64 com a zona de amortecimento da FLOTA de Faro, com a zona de amortecimento da FLONA Saracá-Taquara, bem como com a APA Guajuma;

b.2) do bloco AM-T-107 com a APA Ilha do Lago Rei e com a zona de amortecimento da APA da Margem Direita da Rio Negro Setor



Padur/Solimões; e

b.3) do bloco AM-T-133 com a zona de amortecimento da RDS de Canumã.

CITEM-SE os requeridos UNIÃO, ANP e IBAMA para, querendo, apresentarem contestação no prazo legal.

Em face dessa decisão, a ANP manejou o Agravo de Instrumento autuado sob o n. 1000012-89.2024.4.01.0000, no qual foi determinada a suspensão da decisão acima referida quanto aos itens c) e seus subitens b.1., b.2 e b.3, sendo comunicado o Juízo originário, que determinou o cumprimento do provimento do TRF1.

No prazo legal, a ANP comunicou o ajuizamento do Agravo de Instrumento e pleiteou a reconsideração da decisão na forma da petição de id [1980154653 - Petição intercorrente](#). Além disso, a ANP confirmou o cumprimento da decisão do Agravo de Instrumento autuado sob o n. 1000012-89.2024.4.01.0000 por meio da petição id [1987993191 - Petição intercorrente](#).

Sobreveio petição da Autora requerendo a antecipação cautelar da prova técnica na petição de id. [2012426690 - Petição intercorrente](#).

Por fim, o Ibama apresentou Contestação por meio da petição de id. [2050310672 - Contestação \(MODELO, 23/02/2024 10:59:28, ID 1417142876\)](#).

PRELIMINARMENTE: REPERCUSSÃO GERAL TEMA 1075 - da prevenção da 4ª vara federal da SJRN JÁ RECONHECIDA EM TRÊS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO INSTITUTO ARAYARA

Observe-se que a presente demanda, ajuizada em 6/12/2023, apresenta objeto semelhante àquele da Ação Civil Pública n. 0812151-03.2023.4.05.8400, ajuizada em **17/11/2023** perante a Justiça Federal de Pernambuco e redistribuída à Justiça Federal do Rio Grande do Norte (inicial anexa). Ambas **tratam do mesmo ato administrativo da ANP, que seria a sessão pública para a realização do 4.º Ciclo de Oferta Permanente - Concessão**, o que se depreende dos autos da ACP n.º 0812151-03.2023.4.05.8400. Desse modo, são ações preventas (**CPC, art. 55, caput**).

Nesse sentido, observe-se que em ambas ações o objeto é exatamente o mesmo: a impugnação da Manifestação Conjunta MMA/MME n. 2/2020/ANP, alegando sua nulidade perante o art. 6º, §1º da Res. 17/2017 do CNPE e referindo violação perante o art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022:

Ação Civil Pública n. 0812151-03.2023.4.05.8400:

a) A Ré ANP utilizou a **Manifestação Conjunta do MMA/MME nº 2/2020/ANP destinada a realização da 17ª Rodada de Leilões para cumprir o disposto no art. 6º, §2º da Res. 17/2017 da ANP para realização do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão**, e, consoante demonstrar-se-á, tal documento, assim como os documentos que a embasam, JAMAIS analisou tecnicamente a viabilidade de oferta dos blocos do Setor SPOT-AP2, **violando, portanto, o art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022.**

[...]

Portanto, que se vê é que em regra, **deveriam ser realizados estudos consoante determina o art. 6º, §1º da Res. 17/2017 do CNPE**. Ocorre que até a presente data, não foram realizados os referidos estudos na Bacia Potiguar. Por conta disso, a Ré se utiliza de **Manifestação Conjunta do MMA e MMA para poder ofertar blocos de exploração. As referidas Manifestações são regidas, por sua vez, pela Portaria Interministerial nº 1/MME/MMA de 22 de Março de 2022 (Doc. 06)**



Presente ação:

a) A Ré ANP utilizou a **Manifestação Conjunta do MMA/MME nº 2/2020/ANP** destinada a realização da 17ª Rodada de Leilões para cumprir o disposto no art. 6º, §2º da Res. 17/2017 da ANP para realização do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, e, consoante demonstrar-se-á, tal documento, assim como os documentos que a embasam, JAMAIS analisou tecnicamente a viabilidade de oferta dos blocos do Setor SPOT-AP2, **violando, portanto, o art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022.**

Portanto, que se vê é que em regra, **deveriam ser realizados estudos consoante determina o art. 6º, §1º da Res. 17/2017 do CNPE.** Ocorre que até a presente data, não foram realizados os referidos estudos em áreas terrestres da Bacia Amazonas. Por conta disso, **nos termos do art. 6º, §2º da Res. 17/2017/CNPE a Ré se utiliza de Manifestação Conjunta do MME e MMA para poder ofertar blocos de exploração. As referidas Manifestações são regidas, por sua vez, pela Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022 (Doc. 06).**

De outro lado, vê-se que a ACP n.º 0812151-03.2023.4.05.8400 tem pedidos mais amplos do que a ACP n.º 1048785-08.2023.4.01.3200. Nesse passo, as ações devem ser reunidas (**CPC, art. Art. 55, § 1º e § 3º c/c art. 57**).

Inclusive, há que se noticiar, que o Juízo da 4ª Vara Federal de Seção Judiciária de Alagoas entendeu na Ação Civil Pública n. 0814306-15.2023.4.05.8000, que dizia respeito também ao 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, a prevenção da ACP n. 0812151-03.2023.4.05.8400, que tramita na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, conforme decisão anexa.

Da mesma forma, a ACP n. 1117457-50.2023.401.3400, que disse respeito também ao 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, restou declinada à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte por conta da ACP n. 0812151-03.2023.4.05.8400, conforme decisão anexa.

Por fim, a ACP n. 5042377-74.2023.4.04.7200 que discute os blocos PAR-T-344 e PAR-T-335 da Bacia do Paraná, teve sua competência igualmente declinada à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte por conta da ACP n. 0812151-03.2023.4.05.8400, conforme decisão anexa.

Impende registrar que, atualmente, **mesmo que não conexas**, mas com poder de trazer decisões conflitantes ou contraditórias, as ações devem ser reunidas. (**CPC, art. 55, § 1º**), com efeito, urge trazer à colação o magistério de **José Miguel Garcia Medina**:

“II. Obrigatoriedade da reunião de causas perante o juízo prevento. A reunião de causas conexas para julgamento tem por finalidade propiciar a prolação de decisões coerentes e harmônicas entre si. Diante de tal circunstância, não se permite ao juiz deixar de determinar a reunião de causas (cf. § 1º do art. 55 do CPC/2015;...” (MEDINA, José Maria Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado: com ...* – São Paulo: RT, 2015, p. 132)
(negritos do texto original)

Igualmente por esse prisma é o entendimento de **Nélson Nery Júnior**:

“4. Norma cogente. Sendo a conexão matéria de ordem pública, o juiz é obrigado a determinar a reunião de ações conexas para julgamento. Ao contrário do que constava no artigo CPC/1973 105, do qual constava que o juiz *podia ordenar* a reunião dos processos, este CPC 57 obriga essa reunião, desde que configurada a continência e desde que a ação continente tenha sido ajuizada posteriormente à ação contida. “ (NERY JÚNIOR, Nélson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* – São Paulo: RT, 2015, p. 343)



Impende registrar que, atualmente, **mesmo que não conexas**, mas com poder de trazer decisões conflitantes ou contraditórias, as ações devem ser reunidas. (CPC, art. 55, § 1º), com efeito, urge trazer à colação o magistério de **José Miguel Garcia Medina**:

“II. Obrigatoriedade da reunião de causas perante o juízo prevento. A reunião de causas conexas para julgamento tem por finalidade propiciar a prolação de decisões coerentes e harmônicas entre si. Diante de tal circunstância, não se permite ao juiz deixar de determinar a reunião de causas (cf. § 1º do art. 55 do CPC/2015;...” (MEDINA, José Maria Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado: com ...* – São Paulo: RT, 2015, p. 132)
(negritos do texto original)

Igualmente por esse prisma é o entendimento de **Nélson Nery Júnior**:

“4. Norma cogente. Sendo a conexão matéria de ordem pública, o juiz é obrigado a determinar a reunião de ações conexas para julgamento. Ao contrário do que constava no artigo CPC/1973 105, do qual constava que o juiz *podia ordenar* a reunião dos processos, este CPC 57 obriga essa reunião, desde que configurada a continência e desde que a ação continente tenha sido ajuizada posteriormente à ação contida. “ (NERY JÚNIOR, Nélson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* – São Paulo: RT, 2015, p. 343)

Destarte, ao ser manejada a presente ACP n.º 1048785-08.2023.4.01.3200, outra já havia destacada a prevenção (CPC, art. 58), ou seja, **inicialmente distribuída, em 17/11/2023, na Justiça Federal de Pernambuco, todavia houve declínio de competência, em 24/11/2023, para a 4ª VARA FEDERAL DA JUSTIÇA FEDERAL DO RIO GRANDE DE NORTE** (Proc. n.º. 0812151-03.2023.4.05.8400).

Nesse prisma:

“Sob a égide do CPC/2015, portanto, pouco importa que as demandas conexas tramitem no mesmo foro ou em foros distintos: prevento será aquele perante o qual se der o registro ou a distribuição da primeira demanda (entre as conexas) proposta. A anterioridade na propositura (em verdade, no *registro* ou na *distribuição*) é critério sem dúvida mais adequado e mais intuitivo do que a anterioridade no despacho inicial (critério adotado pelo art. 106 do CPC/1973) ou do que a precedência na realização da citação (critério consagrado no art. 219 do CPC/1973). “ (Tereza Arruda Alvim Wambier... [et al.], coordenadores. *Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil.* – São Paulo: RT, 2015, p. 228)

Nesse caso, havendo mais de uma vara competente para apreciar os processos, torna-se prevento aquele juízo onde a ação fora primeiramente distribuída (CPC, art. 43, art. 58 e art. 59).

Assim, tendo-se em conta que houvera ajuizamento de ação continente anterior à presente em um outro juízo, para esse deverá ser enviada a presente demanda, a fim de serem julgadas simultaneamente.

Com esse enfoque:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CONEXAS EM TRÂMITE NA MESMA COMARCA. INEXISTÊNCIA EM AMBAS DE DESPACHO DETERMINANDO A CITAÇÃO. PREVENÇÃO QUE SE RESOLVE PELA PRIMEIRA DISTRIBUIÇÃO. CONFLITO IMPROCEDENTE.

Se as ações conexas tramitam em juízos da mesma Comarca, a prevenção é daquele que despachou em primeiro lugar ordenando a citação (CPC, art. 106) [CPC/2015, art. 58]. Quando, porém, esse critério for insuficiente, como parâmetro objetivo para a caracterização da prevenção, deve ser utilizada a data do



ajuizamento da ação, isto é, da primeira distribuição (CPC, art. 263). (TJPR; ConCompCv 1372290-0; Curitiba; Quinta Câmara Cível em Composição Integral; Rel. Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira; Julg. 22/09/2015; DJPR 02/10/2015; Pág. 110)

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE CANCELAMENTO DE PROTESTO. EXISTÊNCIA DE CONEXÃO COM AÇÃO DE EXECUÇÃO. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 106 DO CPC [CPC/2015, art. 58].

1. Sendo as ações de execução e de conhecimento decorrentes de uma mesma relação jurídica, devem ser apensadas em razão da conexão, visando evitar decisões conflitantes. 2. A prevenção é daquele que despachou em primeiro lugar, quando as ações, embora conexas, estiverem tramitando separadamente perante juízes que têm a mesma competência territorial. Conflito julgado improcedente. Declarada a competência do juízo suscitante. (TJGO; CC 0222979-24.2015.8.09.0000; Valparaíso de Goiás; Segunda Seção Cível; Rel. Des. Carlos Escher; DJGO 26/08/2015; Pág. 117)

Desse modo, inexorável a conclusão que as causas de pedir entre ambas as ações são idênticas e, por conseguinte, adequado que os processos sejam reunidos. Assim, requer-se a remessa destes autos ao juízo prevento (**CPC, art. 64, § 3º c/c art. 58**).

Além disso, em se tratando de ações civis públicas nessa situação, há que ser observado o Tema n. 1075 do Supremo Tribunal Federal que fixou a interpretação quanto à prevenção do juízo a conhecer da primeira ação. *In verbis*:

Repercussão Geral - Tema 1075

Tese:

I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original.

II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

III - **Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas.**

Nesse sentido, cabe aqui trazer à baila o Voto do Relator Exmo. Ministro Alexandre de Moraes que delineou a Tese acima e fixou devidamente seus contornos, determinando a aplicação conjunta do art. 55, § 3º, e 286 do CPC em conjunto com o art. 2º, parágrafo único, da LACP:

Importante, igualmente, solucionar um segundo problema, referente à competência, de maneira a impedir decisões conflitantes proferidas por juízos diversos em sede de ação civil pública.

O ordenamento jurídico possibilita a definição prévia de um critério que impeça esse problema, com base nos arts. 55, parágrafo 3º, e 286 do Código de Processo Civil de 2015; e do art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, que reproduzo:

[Reprodução dos artigos]

Dessa maneira, o juiz competente – nos termos do artigo 2º da LACP e 93 do CDC – , que primeiro conhecer da matéria ficará prevento para processar e julgar todas as demandas que proponham o mesmo objeto.

A aplicação dessas normas torna possível definir qual o juiz competente, inclusive para ações cuja decisão tenha efeitos regionais ou nacionais. E, uma vez fixada essa competência, o primeiro que conhecer da matéria, entre os competentes, ficará prevento. (RE 1101937, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-113 DIVULG 11-06-2021 PUBLIC 14-06-2021)

Disso deriva que **não sequer se exige para configuração da conexão nas ações civis**



públicas e populares a identidade perfeita entre as ações intentadas, bastando que tenham **em comum elementos que possibilitem ou até recomendem *decisão unificada***. Vale dizer, não se exige para configuração da conexão a identidade perfeita entre as ações intentadas, bastando que tenham em comum elementos que possibilitem ou até recomendem *decisão uniforme*.

Nesse sentido, a Lei n. 7.347/1985 trata do tema no âmbito das ações coletivas:

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único. **A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.**

É imperioso destacar que, no microsistema processual coletivo, é inadequado o critério da *tríplice identidade* dos elementos da demanda para definir a ocorrência de *litispendência*, e sobretudo a *continência/conexão*, na medida em que, na tutela coletiva - no bojo da qual se inserem a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa, dentre outras - a regra é a legitimidade ativa extraordinária, ou seja, o autor ajuíza a demanda em nome próprio, para defender direito titularizado por toda a coletividade.

Por exemplo, nas ações que integram o microsistema processual coletivo, a identidade de partes é absolutamente dispensável para caracterização de litispendência:

"Para a correta compreensão do tema, é preciso lembrar ao estudioso que a legitimação ad causam nas ações coletivas é extraordinária (o legitimado age em nome próprio defendendo interesses da coletividade), concorrente (há vários legitimados) e disjuntiva (qualquer um deles pode propor sozinho a demanda coletiva), conforme examinado no capítulo próprio deste curso. Assim, é possível que uma mesma ação coletiva possa ser proposta por ou contra diferentes legitimados. É possível, portanto, que haja litispendência sem identidade entre as partes autoras. A identidade da parte autora é irrelevante para a configuração de litispendência coletiva".

(Op. Cit.; pp. 174/175)

Inclusive, a própria Lei n. 4.717/1965 (Ação Popular) desconsidera, em seu art. 5º, §3º, a legitimidade ativa da ação enquanto elemento apto a identificá-la:

"§ 3º A propositura da ação **prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações**, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos".

(Destacou-se)

Esclarecidas tais questões, cabe referir, aliás, que a *prevenção do juízo* perante o qual foi ajuizada a primeira ação coletiva deve ser observada **ainda que proferida sentença**, notadamente quando ausente o trânsito em julgado; de modo que não incide o §1º do artigo 55 do CPC, sobretudo nos casos de *demandas coletivas* (microsistema processual coletivo), tendo em vista a complexidade e amplitude dos interesses em litígio.

Nesse sentido:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CONCESSIONÁRIAS DE TELEFONIA. ANATEL. AUMENTO DE TARIFAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEI 7.437/85.

1. Recomendável a reunião das mais de vinte ações que combatiam o aumento de tarifas autorizado pela ANATEL às operadoras de telefonia a fim de que fosse preservada a segurança jurídica nas relações de consumo do setor, em face da conexão.



2. A competência para julgamento é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Carta Magna, por cuidar-se de causa em que entidade autárquica, como é o caso, integra o polo passivo da relação processual.

3. Em seu art. 90, o Código de Defesa do Consumidor manda aplicar às ações coletivas nele previstas as normas do Código de Processo Civil e da Ação Civil Pública (Lei nº 7.437/85).

4. **A prevenção, em se tratando de ação civil pública, é determinada pela propositura da ação, consoante o art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.437/85. Deve-se reconhecer a precedência do juízo onde foi proposta a primeira ação coletiva, ainda que tenha declarado extinto o feito, sem irrisignação das partes interessadas, se tal decisão foi submetida ao duplo grau de jurisdição.**

5. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo da 2ª Vara Federal do Distrito Federal.

(CC 39.590/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/08/2003, DJ 15/09/2003, p. 229)

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 55, parágrafo 3º, e 286 do Código de Processo Civil de 2015; e do art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, interpretados conforme o Tema 1075 do STF, requer-se o declínio da competência à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte para conhecer e julgar a presente demanda.

PRELIMINARMENTE: DA ILEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM” DA ASSOCIAÇÃO AUTORA - RECONHECIMENTO DE CARÊNCIA DE AÇÃO PRÉVIO EM PROCESSO SEMELHANTE

Inicialmente, é necessário pontuar que o primeiro requisito para a proposição de Ação Civil Pública trata-se da legitimidade para o seu ajuizamento. Desse modo, destaca-se o art 5º da Lei 7.347/85, a saber:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Entretanto, verifica-se que as associações autoras, todavia, não incluem entre suas finalidades institucionais eventual defesa do meio ambiente, voltando-se, à defesa dos direitos dos pescadores, marisqueiras, e da comunidade de determinada localidade, a depender de qual associação estamos tratando. Não podem as mesmas, conseqüentemente, propor ação civil pública para impedir a realização de leilão para concessão e exploração de petróleo alegando suposto risco ambiental.

De fato, uma simples leitura do Estatuto Social da Associação autora evidencia que a proteção do meio ambiente não se encontra entre as suas finalidades. Registra-se que os Estatutos referidos foram juntados pelas Autoras como anexos à Petição Inicial da Ação Civil Pública.

A associação Autora apresenta suas finalidades "combater qualquer ataque ao meio ambiente" e a "preservação e conservação ambiental", de forma genérica na defesa dos mais variados temas.

O Superior Tribunal de Justiça já enfrentou o tema:



PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO INSTITUTO LIBERDADE. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS, BEM COMO DE ANÁLISE DE CLÁUSULAS DO ESTATUTO SOCIAL. INVIABILIDADE NA VIA RECURSAL ELEITA. SÚMULAS 5 E 7, AMBAS EDITADAS PELO STJ.

A jurisprudência desse Sodalício admite seja reconhecido judicialmente desvio de finalidade na constituição de entidades associativas com finalidade estatutária genérica, o que não legitimaria tais entidades a ingressar com demandas coletivas, tais como, por exemplo, ação civil pública. Precedente: REsp 1213614/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 26/10/2015.

No entanto, o caso em concreto é diferente daquele que deu origem ao precedente supracitado. Isso porque, aqui, o Tribunal de Justiça a quo expressamente reconheceu a legitimidade da entidade associativa ora agravada. Foi com base no conjunto fático e probatório, bem como na análise das cláusulas contidas no estatuto do Instituto Liberdade.

A revisão de tais fundamentos é inviável na via recursal eleita, tendo em vista a incidência das Súmulas 5 e 7, ambas editadas pelo Superior Tribunal de Justiça. No mesmo sentido: AgRg no AREsp 677.600/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 01/07/2015.

Agravo interno não provido (REsp nº. 1.619.154 – SC, SEGUNDA TURMA, MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, j. em 17/02/2017). Nessa ordem de ideias, dada a ausência de pertinência temática, reputo não preenchido o requisito do art. 5º, V, b, da Lei nº. 7.347/85, a concluir pela ilegitimidade da autora para a propositura da ação civil pública.

Ainda, no Agravo de Instrumento nº 0064686-82.2020.8.16.0000 do TJ/PR:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO ONG TERRA BRASIL. FINALIDADE DEMASIADAMENTE GENÉRICA. PLEITO DE INSTALAÇÃO DE POSTES DE ILUMINAÇÃO. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECURSO PREJUDICADO. (TJPR – 5ª C. Cível – 0064686-82.2020.8.16.0000 – Nova Esperança – Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ MATEUS DE LIMA – J. 24.05.2021) –

Tal situação, diga-se, já restou reconhecida no âmbito da Ação Civil Pública n. 1082979-50.2022.4.01.3400, que tramitou perante a 9ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal para a associação autora, cujos pedidos eram em muito semelhantes ao da presente demanda, senão vejamos:

“g) Ao final do processo, que seja a presente Ação Civil Pública julgada TOTALMENTE PROCEDENTE a fim de:

g.1) Suspender em definitivo a oferta dos seguintes blocos: Bacia de Campos - SC-AP4, SC-AP2, SC-AP4, SC-AP1; Bacia de Santos - SS-AUP1, SS-AUP5, SS-AUP2, SS-AUP3, SS-AUP1, SS-AP2, SS-AUP5.

g.2) Determinar em definitivo que os réus se abstenham de realizar novas rodadas de licitações dos referidos blocos/áreas sem que seja inequivocamente demonstrada a regularidade técnica-ambiental, em especial com pareceres fundamentados dos órgãos como ICMBio, IBAMA e órgãos de meio ambiente estaduais/municipais.

g.3) Determinar em definitivo que as rés apresentem, em um prazo de noventa dias, um inventário de emissões de gases de efeito estufa que serão gerados com a exploração comercial dos blocos ofertados no leilão, bem como o impacto dessas emissões no cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e suas formas planejadas de mitigação.

g.4) Determinar em definitivo a apresentação pelas rés de estudos aprofundados sobre os impactos socioambientais e econômicos resultantes da ampliação da atividade de E&P nas Bacias de Santos e Campos, já intensamente exploradas” (pp.



44-45 da rolagem única)."

Ressalte-se que o estatuto apresentado naquela ação (anexo) é o mesmo constante do Id. [1951690170](#), a demonstrar que inexistiu qualquer alteração fática que pudesse afastar a ilegitimidade em questão.

Na oportunidade, a ação restou extinta por duplo fundamental: ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual. Ao que interessa acerca do tema em questão, cabe transcrever os fundamentos da Sentença Extintiva (anexa):

De início, cumpre pontuar que o art. 5º da Lei nº. 7.347/1985 prevê os legitimados para a propositura de ação civil pública, sendo eles: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e as associações constituídas há no mínimo 1 (um) ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Logo, as associações e sindicatos devem atender a dois requisitos para o ajuizamento de ação civil pública, quais sejam, pertinência temática e estar constituído há mais de 1 (um) ano.

Acerca da questão, o STJ, no julgamento do AgRg no REsp nº. 901936/RJ, da relatoria do Ministro Luiz Fux, DJ 16/06/2009, entendeu que "observados os requisitos do art. 5º, V, da Lei n. 7.347/85, as associações, entidades de classe e sindicatos tem legitimidade para propor ação civil pública na defesa dos interesses e direitos individuais homogêneos dos associados ou categoria profissional", e ainda que "deveras, é imprescindível a pertinência temática para configurar a *legitimitio ad causam* do sindicato, consoante cediço na jurisprudência do E. S.T.F e do S.T.J".

Nessa direção, para o ajuizamento de ação civil pública, a associação deve demonstrar a pertinência temática entre as finalidades previstas em seu estatuto e o objeto a ser tutela na ação civil pública.

A esse respeito, colaciono os seguintes precedentes:

DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO DOS TRABALHADORES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. FARMÁCIA UNIVERSITÁRIA. ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES. PEDIDO PARA DETERMINAR A MANUTENÇÃO DO FUNCIONAMENTO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXISTÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ANÁLISE MERITÓRIA (ART. 1.013, § 3º, I, do CPC). PROVIMENTO DO APELO. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO INICIAL. I - **A viabilidade da ação civil pública depende do preenchimento do requisito objetivo referente à pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado (sindicato de trabalhadores) e o objeto da própria ação (pedido para compelir a universidade pública a manter o funcionamento de farmácia universitária). II - No caso concreto, constatada a existência de pertinência temática entre os objetivos do sindicato constantes do respectivo estatuto e a tutela de interesses por ele demandada, conclui-se pela legitimidade ativa do órgão de classe. III - Extinto o feito sem resolução de mérito, mas estando a causa madura para julgamento - não há a necessidade de produção de outras provas e ausente a possibilidade de prejuízo ou cerceamento de defesa -, é possível o julgamento do mérito nesta instância recursal (art. 1013, §3º, I, do CPC/2015). IV - É inviável a pretensão voltada para aspectos**



intrínsecos do agir discricionário administrativo, motivo pela qual não há justa razão para que se determine à Universidade Federal de Minas Gerais que retome as atividades comerciais da farmácia universitária, se tal ato foi precedido da devida análise técnica, que resultou na decisão de que, ante a conveniência e oportunidade, era imperativo o encerramento das respectivas atividades comerciais. V - Apelação parcialmente provida. Sentença modificada. Julgamento de improcedência da demanda. (grifo não original) (AC 0026016-57.2009.4.01.3800, JUIZ FEDERAL GLÁUCIO MACIEL, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 09/02/2017 PAG.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA EM RELAÇÃO A PEDIDO DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DE POUPANÇA DOS ASSOCIADOS. 1. Os sindicatos possuem legitimidade ativa para o ajuizamento ação civil pública em defesa dos direitos individuais homogêneos da categoria representada, como substituo processual, porém é necessária estrita pertinência com as suas finalidades estatutárias. 2. Consta como prerrogativa do sindicato, em cláusula de seu o Estatuto Social, representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da categoria, bem como interesses individuais dos associados, relativamente à profissão. 3. Ilegitimidade ativa do sindicato profissional para a propositura de ação civil pública cujo pedido refere-se à proteção do patrimônio poupador e particular dos associados. 4. Apelação improvida. (sem negrito no original) (TRF3, ApCiv 0012583-38.2008.4.03.6104, Sexta Turma, relatora Des. Federal CONSUELO YOSHIDA, e-DJF3 29/06/2017)

No caso em exame, a Associação autora possui os objetivos indicados no art. 2º de seu Estatuto (p. 51 da rolagem única).

Da análise desses objetivos, entendo que os interesses que busca proteger, e que constam de seu estatuto, não se enquadram dentre as hipóteses previstas pelo art. 1.º, incisos I a VIII, c/c o art. 5.º, inciso V, alínea b, da Lei 7.347/85 para o ajuizamento de ação civil pública, bem como não se referem diretamente à defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria que representa, como previsto pelo art. 8.º, inciso III, da CF/88.

Ademais, os objetivos indicados pelo art. 2º do Estatuto abrangem diversas áreas distintas, o que demonstra a ausência de objetivo social consistente e claro.

Com efeito, o artigo 5º da Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985 estabelece, *verbis*:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: *(Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007)*

(...)

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007)

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; *(Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007)*

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. *(Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)*

Depreende-se da norma transcrita que, para que as associações tenham legitimidade ativa para propositura de ação civil pública faz-se necessária a demonstração da pertinência temática entre a discussão posta na demanda e a finalidade institucional da associação. Assim, por exemplo, a associação que congrega interessados na defesa do patrimônio cultural de certa cidade não pode pretender defender



o direito de consumidores de dado brinquedo infantil. Afinal, a razão de existir da associação foi estabelecida no respectivo ato de constituição, o qual autolimitou as respectivas possibilidades de atuação. (Nesse sentido é a lição de *Moreira, Egon Bockmann; Bagatin, Andreia Cristina; Ferraro, Marcella Pereira; Arenhart, Sérgio Cruz. Comentários à lei de ação civil pública: comentada e atualizada, artigo por artigo, à luz da jurisprudência e da doutrina, p. 377, Edição do Kindle.*)

De igual modo, **não se deve prestigiar associações constituídas sem objeto social consistente e claro (ou representatividade)**, mas que antes existam para o ajuizamento contínuo de ações civis públicas. Nesses casos, o STJ reconheceu o “desvio de finalidade na constituição de entidades associativas com finalidade estatutária genérica, o que não legitimaria tais entidades a ingressar com demandas coletivas, tais como, por exemplo, ação civil pública” (AgInt no REsp 1619154/ SC, 2a. T., Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 16.02.2017).

O INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA -INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA, associação civil sem fins lucrativos, tem, segundo o artigo 2º do seu Estatuto ([Contrato social \(Doc. 02 Documentos Consolidados\)](#)), os seguintes objetivos (vide Id. [1951690170](#)):

(...)

Art. 2º A ARAYARA tem por objetivos:

I – Promover a Assistência Social;

II – Proteger a vida humana e a biodiversidade;

III – Promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;

IV – Promover a defesa, preservação e conservação do meio ambiente, do solo, do ar e da água;

V – Promover o desenvolvimento econômico e social sustentáveis e o combate ao investimento em combustíveis fósseis, que são determinantes para as mudanças climáticas, especialmente os métodos não convencionais como o faturamento hidráulico – ou *Fracking*, gás carbonífero metânico e outros;

VI – Promover desenvolvimento social por meio da educação para a sustentabilidade;

VII – Promover, desenvolver e realizar educação formal e não formal, presencial, semipresencial e à distância;

VIII – Promover, desenvolver e realizar palestras, seminários, congressos, treinamentos, eventos esportivos, eventos culturais, eventos educacionais, eventos ambientais, mobilização popular e afins com consonância com seus demais objetivos sociais;

IX – Promover a cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, cultural, ambiental e artístico;

X – Proteger o patrimônio público e social;

XI – Promover, desenvolver e realizar políticas tecnológicas e processos junto à sociedade e o poder público que visem a combater as mudanças climáticas, promovendo a mitigação da emissão de gases efeito estufa, transição energética e adaptação às consequências das mudanças climáticas;

XII – Promover estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que tratem dos objetivos da ARAYARA;

XIII – Defender direitos de grupos e movimentos sociais;

XIV – Defender direitos de grupos étnicos, especialmente comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, trabalhadores da agricultura familiar e pescadores;

XV – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e da saúde à criança e ao adolescente;

XVI – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde à pessoa idosa;

XVII – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde ao consumidor e ao contribuinte;

XVIII – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de



- saúde ao consumidor e ao contribuinte;
- XIX – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde aos vulneráveis;
- XX – Defender os direitos dos animais;
- XXI – Promover, desenvolver e realizar produções e exposições audiovisuais, radiofônicas, utilizando-se de interesse suplementar;
- XXII – Promover direitos estabelecidos, construir novos direitos e prestar assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XXIII – Promover, divulgar, dirigir e organizar práticas esportivas saudáveis através de atividades e programas e treinamentos voltados a crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, organizando ações e realizando atendimento psicossociais, bem como acompanhando processos por meio de auxílio pedagógico;
- XXIV – Capacitar, divulgar, promover dirigir e organizar ações voltadas à práticas integrativas e complementares em saúde em atendimento à Políticas Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde tais como: fitoterapia, acupuntura, medicina antroposófica, termalismo, arteterapia, meditação, naturopatia, osteopatia, quiropraxia, reiki, terapia comunitária, dança circular, yhoga, ayurveda, reflexoterapia e shantala;
- XXV – Capacitar, divulgar, promover, dirigir e organizar ações voltadas à segurança alimentar, alimentação saudável, com base preferencialmente na agricultura orgânica e familiar, além do incentivo ao conhecimento e consumo das Plantas Alimentícias Não Convencionais;
- XXVI – Estimular e viabilizar a elaboração de projetos e instituição de políticas para o turismo sustentável;
- XXVII – Realizar concursos, competições, gincanas e afins, com distribuição de prêmios na forma da legislação nacional;
- XXVIII – Promover, desenvolver e realizar projetos, políticas e ações visando ao planejamento participativo, a função social da propriedade e ao manejo sustentável e justo dos resíduos sólidos das cidades;
- XIX – Promover, desenvolver e realizar projetos técnicos, projetos científicos, projetos administrativo-financeiros e assessorias e consultorias para o setor privado, sociedade civil e organismos internacionais;
- XXX – Promover, desenvolver e realizar pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- XXXI – Promover, desenvolver e realizar metodologias, análises, aferimentos, periciais e medições;
- XXXII – Prestar assistência técnica e extensão rural aos agricultores, inclusive assentados(as), quilombolas, indígenas e jovens egressos rurais;
- XXXIII – Ser uma agente de integração entre o sistema de ensino e os setores da produção, serviços, comunidade e governo para promoção social e profissional;
- XXXIV – Criar, implantar, recuperar cuidar e administrar áreas de preservação permanente, unidades de conservação, parques e espaços públicos e privados com entidades congêneres, sejam públicas ou privadas, participando de processos licitatórios, concessões, autorizações e correspondentes, angariando e gerenciando recursos e fundos e compartilhando a gestão de projetos;
- XXXV – Promover, desenvolver e capacitar cooperativas de trabalho e de produção;
- XXXVI – Promover, desenvolver e capacitar o associativismo, a economia circular, criativa e solidária;
- XXXVII – Dar suporte humanitária e de defesa civil em situações de urgência e emergência.

Ora, a partir da leitura dos objetivos da Associação Autora, não é preciso muito esforço para se concluir que qualquer assunto poderá neles se enquadrar, a garantir pertinência temática praticamente irrestrita para o ajuizamento de ações civis públicas para a defesa dos mais variados direitos, tais como meio ambiente, práticas integrativas e complementares em saúde (fitoterapia, acupuntura, entre outras), direitos de grupos étnicos, assistência ao contribuinte, e até promover direitos estabelecidos, construir novos direitos.

Embora se reconheça a importância da efetiva participação das sociedades civis, com as mais diversas instituições, nos relevantes debates das questões públicas, isso não implica na concessão a



associações civis da legitimidade ampla conferida às pessoas jurídicas de direito público, desprezando-se o requisito legal da pertinência temática.

A propósito, confira-se a lição de Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna, *verbis*:

Nesse contexto, retornando à análise da legitimação das associações civis para a Ação Civil Pública, percebe-se que a permissão para que atuem em favor dos interesses metaindividuais e individuais homogêneos (por mais que louvável e compatível com a ampliação do uso do processo coletivo) não pode ser interpretada de maneira idêntica àquela que incide sobre as pessoas jurídicas de direito público. Trata-se de entes estrutural e finalisticamente diferentes. (destacou-se) (ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Cumprimento de sentenças coletivas: da pulverização à molecularização*. In. *Revista de Processo*. v.222. São Paulo: Ed. RT, 2013. p.50-64.)

A finalidade da norma, ao reconhecer a legitimidade ativa das associações apenas para os casos em que reste demonstrada a pertinência temática, encontra suporte no princípio da legitimação adequada para os processos coletivos, segundo o qual apenas possui legitimidade o ente que apresentar as condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados.

Na hipótese dos autos, dada a generalidade dos objetivos estatutários do INSTITUTO ARAYARA, mostra-se ausente a pertinência temática necessária para a propositura da ação ora contestada.

Sobre a generalidade da previsão estatutária, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DECRETAÇÃO DE NULIDADE, SEM QUE TENHA HAVIDO PREJUÍZO. DESCABIMENTO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. AÇÃO COLETIVA. RECONHECIMENTO PELO MAGISTRADO, DE OFÍCIO, DE INIDONEIDADE DE ASSOCIAÇÃO, PARA AFASTAMENTO DA PRESUNÇÃO LEGAL DE LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE. É PODER-DEVER DO JUIZ, NA DIREÇÃO DO PROCESSO, PREVENIR OU REPRIMIR QUALQUER ATO CONTRÁRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. ADEMAIS, O OUTRO FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA NÃO RECONHECIMENTO DA LEGITIMAÇÃO, POR SER O ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DESMESURADAMENTE GENÉRICO, POSSUINDO REFERÊNCIA GENÉRICA A MEIO AMBIENTE, CONSUMIDOR, PATRIMÔNIO HISTÓRICO, TAMBÉM PATENTEIA A AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA AUTORA PARA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE CONSUMIDORES.

1. As ações coletivas, em sintonia com o disposto no artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, ao propiciar a facilitação da tutela dos direitos individuais homogêneos dos consumidores, viabilizam otimização da prestação jurisdicional, abrangendo toda uma coletividade atingida em seus direitos.

2. Dessarte, como sabido, a Carta Magna (art. 5º, XXI) trouxe apreciável normativo de prestígio e estímulo às ações coletivas ao estabelecer que as entidades associativas detêm legitimidade para representar judicial e extrajudicialmente seus filiados, sendo que, no tocante à legitimação, "[...] um limite de atuação fica desde logo patenteado: o objeto material da demanda deve ficar circunscrito aos direitos e interesses desses filiados. Um outro limite é imposto pelo interesse de agir da instituição legitimada: sua atuação deve guardar relação com seus fins institucionais" (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: RT, 2014, p.162).

3. É digno de realce que, muito embora o anteprojeto da Lei n.7.347/1985, com inspiração no direito norte-americano, previa a verificação da representatividade adequada das associações (*adequacy of representation*), propondo que sua legitimação seria verificada no caso concreto pelo juiz, todavia, essa proposta não prevaleceu, pois o legislador optou por indicar apenas quesitos objetivos (estar constituída há pelo menos 1 (um) ano e incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência



ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Com efeito, o legislador instituiu referidas ações visando tutelar interesses metaindividuais, partindo da premissa de que são, presumivelmente, propostas em prol de interesses sociais relevantes ou, ao menos, de interesse coletivo, por legitimado ativo que se apresenta, *ope legis*, como representante idôneo do interesse tutelado (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores - Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 12 ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011, p. 430)

(...)

6. Ademais, o outro fundamento autônomo adotado pela Corte de origem para não reconhecer a legitimação ad causam da demandante, anotando que o estatuto da associação, ora recorrente, é desmesuradamente genérico, possuindo "referência genérica a tudo: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, e é uma repetição do teor do art.5º, inciso II, da Lei 7.347/85" tem respaldo em precedente do STJ, assentando que **as associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Embora essa finalidade possa ser razoavelmente genérica, "não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo** (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 16/03/2009).

7. Recurso especial não provido.

(STJ, REsp 1213614/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 26/10/2015, destacou-se)

Nessa mesma linha, o TRF da 4ª Região firmou que:

APELAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. INOCORRÊNCIA. ESTATUTO. FINALIDADES GENÉRICAS. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO COM O INTERESSE JURÍDICO TUTELADO NA VIA ELEITA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. REQUISITO NÃO CUMPRIDO. FATO NOVO. INOCORRÊNCIA. ART. 493 DO CPC. INAPLICABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA.

(TRF4, AC 5012566-45.2018.4.04.7200 – Apelação Cível, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 28/01/2021, destacou-se)

Não se faz cabível a mera fundamentação em princípios, como o da prevenção e precaução ambiental, para justificar em como a possibilidade de realização de licitações na área representa prejuízos irreparáveis aos ecossistemas marinhos.

Ou seja, a descrição da parte autora acerca do nexo causal que demonstre ameaça ao equilíbrio ambiental é insuficiente para o preenchimento do pressuposto de atitude danosa ao meio ambiente. Impõe-se a dupla demonstração de conduta em que lesiona o patrimônio protegível pela ação civil pública, o que não fez o polo ativo.

Repisa-se, portanto, a necessidade de demonstração objetiva da infração ambiental cometida pelos integrantes do polo passivo a partir do impedimento da realização de leilões de tais blocos. Apesar da fundamentação das características da região, há a escassez de argumento técnico ou processual que aponte objetivamente a relação de causa e efeito provocada pelo objeto da presente ação.

Sem tais requisitos - ilegalidade e lesividade - que constituem-se como pressupostos da demanda, não se viabiliza a

Desse modo, ausente a pertinência temática, impõe-se o reconhecimento da ilegitimidade ativa "ad causam" do Instituto autor e a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, na forma estatuída no artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil Brasileiro.



DO MÉRITO

Mesmo que superadas as preliminares acima suscitadas, verifica-se que a ação deve ser julgada integralmente improcedente.

DO JULGAMENTO COM CARÁTER VINCULANTE, PELO STF - ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF Nº 825 e ADPF Nº 887 - DEVER DE OBEDIÊNCIA ÀS DECISÕES DO STF

O primeiro ponto que há de ser destacado é a existência prévia das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 825 e 887, ambas improcedentes e com publicação de resultado.

A ADPF nº 825 foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT em 09/04/2021 e buscou obter o reconhecimento de suposta lesão de preceitos fundamentais e conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 6º, §2º, da Resolução CNPE nº 17/2017, justamente para exigir a realização de estudos ambientais e AAAS nas áreas que são objeto da 17ª Rodada, bem como para que fossem excluídos os setores SPOT-AP2 e SPOT-AUP2 da Bacia Potiguar, além de outros setores (SP-AR1, SP AP1, SPAUP1), em razão do suposto risco ambiental. Ao final, requeria-se também a nulidade de todos os procedimentos preparatórios da 17ª Rodada. Veja:

Na presente ação civil pública, por mais que a petição inicial tenha desdobrado o pedido em vários itens, o que se pretende é justamente suspender e anular o processo licitatório em relação à Bacia Amazonas (Blocos AM-T-82, AM-T-64, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-133, AM-T-146, AM-T-153, AM-T-169, AM-T-114 e AM-T-38), que também foi objeto de outras Rodadas, sob o argumento de que haveria risco de dano ao meio ambiente, em razão da ausência de Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares - AAAS (já enfrentado na ADPF 825), da inconstitucionalidade do disposto no art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial nº 1/MME/MMA de 22 de Março de 2022 (já enfrentado na ADPF 887), sob a mesma fundamentação maquiada nas ADPFs de suposta ausência de estudos técnicos "suficientes" por parte dos órgãos ambientais competentes.

Essa matéria, porém, já foi julgada pelo STF (pauta virtual de 25/06 a 02/08/2021) na ADPF nº 825, em decisão que tem caráter vinculante, inclusive com publicação do resultado em 03.08.2021:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Redigirá o acórdão o Ministro Nunes Marques (art. 38, IV, b, do RI/STF). Plenário, Sessão Virtual de 25.6.2021 a 2.8.2021

Em seguida, também foi publicizada, por meio oficial, consoante ata de julgamento no DJe de 09/08/2021 (Ata nº 22, de 03/08/2021. DJE nº 159, divulgado em 09/08/2021).

Por unanimidade, portanto, foi julgada improcedente a ADPF nº 825, nos termos do voto do Ministro Relator Marco Aurélio, em que se entendeu pela desnecessidade de utilização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, pois existe alternativa para o procedimento e a AAAS não esgota os "estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro LICENCIAMENTO, caso arrematados em leilão".

O voto também ressaltou a importância da separação de poderes e da deferência judicial ao analisar questões técnicas dos órgãos e autarquias vinculadas ao Poder executivo e entendeu que as manifestações dos órgãos competentes são suficientes para substituir a realização da AAAS, nos termos dos art. 26 e 27 da Portaria Interministerial MMA/MME nº 198/2012, e que enquanto as análises



ambientais prévias não forem concluídas, as manifestações de aquiescência dos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia são suficientes para continuidade do leilão.

Oportuno transcrever alguns trechos do voto em comento.

"A matéria envolve dificuldades técnicas a exigirem informações específicas para chegar-se a prognósticos adequados. A Resolução encerra providência por órgão revestido de capacidade para definir o procedimento e determinar os requisitos do planejamento de outorga de áreas a serem destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural.

Sob óptica realista, o Conselho Nacional de Política Energética está habilitado, em virtude da função que desempenha, a decidir questões complexas como a ora examinada, considerados aspectos essencialmente técnicos, diagnósticos tematicamente particularizados e necessidade de amplo domínio sobre as perspectivas operacionais dos destinatários da política pública em jogo.

As múltiplas variáveis que motivaram a edição do ato não são imunes ao crivo judicial, especialmente quando levada em conta a relevância constitucional do propósito buscado. Mas a complexidade requer cautela e deferência às soluções encontradas pelos órgãos técnicos. Eis o que exteriorizado na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.937/SP, de minha relatoria, ao mencionar a capacidade institucional do legislador, entendimento inteiramente aplicável ao caso concreto relativamente ao Executivo:

Em questões envolvendo política pública, de alta complexidade, com elevada repercussão social –e estamos a discutir os destinos de um mercado bilionário e de milhares de empregos –, o Supremo deve adotar postura de deferência à solução jurídica encontrada pelos respectivos formuladores. Nesse sentido, assenta o Tribunal Constitucional Federal alemão: “A incerteza sobre os efeitos de uma lei em um futuro incerto não pode excluir a competência do legislador para aprová-la, mesmo que ela tenha um alto impacto” [...].

Ressaltada a capacidade institucional do Conselho, cabe assentar que o afastamento das razões do Órgão do Executivo, lançadas na Resolução CNPE nº 17/2017, pode corresponder a imposições impertinentes e usurpação de competência do agente legitimado para resolver questões dessa natureza, resultando na inobservância de preceitos fundamentais, como separação de poderes, devido processo legal, eficiência administrativa e razoabilidade.(...)

O voto em referência, acolhido à unanimidade pela Corte Suprema, destacou também que a realização de AAAS não esgota os estudos ambientais que irão ocorrer no licenciamento ambiental, sendo ela apenas subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural. Nesta toada, é importante ressaltar mais alguns trechos do Voto do Relator na ADPF n.º 825:

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

A Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares, contudo, não tem aptidão para atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos. Essa tarefa é atribuída



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

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

Destaca-se que a ANP atendeu as premissas indicadas em manifestações anteriores, isto é, não ofertar blocos localizados em distância inferior a 50km da costa e em lâmina d'água inferior a50m. No entanto, independente do estabelecimento desta premissa, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Por fim, o Ministro Marco Aurélio, em seu voto, julgou improcedente os pedidos formulados, permitindo assim o prosseguimento do leilão:

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

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

Julgo improcedentes os pedidos.

Diante desse cenário, cabe lembrar que as decisões proferidas em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental têm eficácia contra todos e caráter vinculante, conforme determina o art. 10 da Lei nº 9.882/99:

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

§ 1o O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente.

§ 2o Dentro do prazo de dez dias contado a partir do trânsito em julgado da decisão, sua parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União.

§ 3o A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público

Em resumo, na ADPF 825, o Ministro Relator Marco Aurélio proferiu o voto de improcedência, já houve o julgamento do colegiado (pauta virtual de 25/06 a 02/08/2021) e publicação do



resultado em 03.08.2021 e da respectiva Ata de Julgamento no DJe de 09/08/2021, sendo o Voto-Relator acolhido à unanimidade.

Já no que diz respeito à 2ª ADPF, ajuizada, em 05 de outubro de 2021, a Relatoria ficou a cargo do Ministro Nunes Marques e a Rede Sustentabilidade, autora da ação, teve o destino da ação constitucional idêntico ao da ADPF 825.

O partido Rede Sustentabilidade ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 887, com pedido de concessão de medida cautelar, tendo por objeto o art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), os arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial n. 198/2012, dos Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA), bem como a Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA, no que diz respeito à dispensa de estudo ambiental prévio ante manifestação conjunta do MME e do MMA, apontando violação aos preceitos fundamentais do desenvolvimento sustentável, da precaução em matéria ambiental e da proteção do meio ambiente, encerrados nos arts. 170, VI; 177, § 1º; e 225 da Lei Maior.

Como bem pontuou o Min. Relator em decisão de análise liminar: "É evidente a coincidência de objetos entre os processos. A única diferença está no fato de esta arguição de descumprimento de preceito fundamental – n. 887 – impugnar, além do art. 6º, § 2º, da Resolução CNPE n. 17/2017, os arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial MME/MMA n. 198/2012 e a Nota Técnica Conjunta MME/MMA n. 2/2020/ANP."

E continua: "A questão submetida ao crivo do Supremo consiste em definir a imprescindibilidade, ou não, para o planejamento da exploração e produção de petróleo e gás natural, da **elaboração de estudos ambientais e da AAAS.**" (grifei)

Portanto, a ADPF 887, além de mais ampla que a anterior em seu escopo, por impugnar também a imprescindibilidade da elaboração de outros estudos ambientais, amplifica o pedido às futuras rodadas:

Assim, o efeito vinculante do julgamento da ADPF 887 abarca em completo o bem da vida perseguido através com o ajuizamento da presente ação.

Extraem-se a seguir excertos do voto do relator (seqs. 20/21), ministro Nunes Marques, com o qual acordaram, por unanimidade, os demais ministros, julgando improcedente o pedido do autor, rechaçando assim a arguida violação de preceitos fundamentais atinentes ao desenvolvimento sustentável, à precaução em matéria ambiental e à proteção ao meio ambiente:

"... a AAAS não constitui instrumento apto a atestar a viabilidade ambiental de empreendimento. Essa tarefa seria atribuída com exclusividade ao procedimento de licenciamento ambiental, em cujo bojo se implementa análise específica e minuciosa das atividades a serem desenvolvidas.

Importa ressaltar, no ponto, que eventual conclusão da AAAS pela aptidão de determinada área não vincula o licenciamento ambiental.

Além disso, tanto a Avaliação como a alternativa prevista nas normas questionadas – manifestação conjunta do MMA e do MME – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área em tela. Antes, fazem parte da etapa preliminar e servem de subsídios ao planejamento estratégico para a oferta de blocos exploratórios – os quais serão objeto de futuro licenciamento.

Portanto, é na etapa de licenciamento – regulamentado pela Lei n. 6.938/1981 – que devem ser atestados os potenciais impactos e riscos ambientais do empreendimento. Isso ocorre após a arrematação das áreas para exploração e produção de petróleo e gás nas licitações realizadas pela ANP. Essa competência não se confunde com a apresentação da AAAS.



Vale ressaltar que não se está aqui a dispensar definitivamente a AAAS – levadas a efeito em momento estratégico oportuno e definido pelos órgãos técnicos – tampouco a placitar a autorização definitiva para a realização do empreendimento em si, uma vez que o início da atividade de exploração se condiciona à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, nos termos da Lei n. 6.938/1981.

(...)

As normas não estão imunes ao controle jurisdicional, especialmente quando levada em conta a relevância constitucional da matéria e dos preceitos fundamentais alegadamente violados. Contudo, a complexidade técnica do tema – a envolver política pública com elevada repercussão social, mercado bilionário e milhares de empregos – requer cautela e deferência às soluções conferidas pelos órgãos formuladores (ADI 3.937, ministro Marco Aurélio; e ADI 4.923, ministro Luiz Fux).

(...)

Não cabe ao Judiciário exercer função atípica, interferindo em decisão primariamente político-administrativa como é a alusiva à elaboração, implementação e monitoramento de política pública que envolva, em particular, questões de envergadura maior – a segurança e o bem-estar social.”

O que se extrai da presente ação civil pública, portanto, é a irresignação da parte autora a cada leilão, na tentativa de minar uma política pública que gera milhares de emprego e gera milhões em recurso para o país. Ademais, a autora se utiliza do manejo da ação civil pública com sucedâneo de controle de constitucionalidade de descumprimento de preceito fundamental apenas para levar aos tribunais sua insatisfação contra decisão da Corte Suprema.

Assim, em relação ao momento da análise de viabilidade ser o momento do licenciamento ambiental do empreendimento, observa-se que a discussão encontra-se exaurida tendo em vista o Acórdão do Supremo Tribunal Federal - STF, relacionado à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 887 que, assim como decido em relação à ADPF nº 825, entendeu que a "*viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) mas pelo procedimento de licenciamento ambiental*".

Considerando o cristalino entendimento da Corte Suprema ilustrado pelos excertos destacados no sentido de que a eficácia vinculante, *erga omnes* e *ex tunc* das decisões se dá a partir da publicação da ata do r. julgamento em veículo oficial, forçoso é que se reconheça que a eficácia da decisão de mérito do STF perfectibilizou-se, estando esse juízo adstrito ao caráter vinculante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 825 e 887, o que torna manifestamente improcedente presente demanda.

DA INEXISTÊNCIA DAS VIOLAÇÕES LEGAIS OBJETO DA Decisão de ID 1966243168

Embora tenha sido objeto de Agravo de Instrumento, por princípio da eventualidade, indispensável que se enfrente neste momento os fundamentos em que se baseou a decisão de **Decisão de ID 1966243168** que deferiu parcialmente a tutela pretendida.

A decisão desse Exmo. Juízo baseia-se na aplicação retroativa da Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA às Manifestação Conjunta de 31.12.2018 e a Manifestação Conjunta n. 08/2020, entendendo-se que tal encontraria subsídios no art. 1º e 5º da aludida Portaria bem como no disposto no "art. 225 da CF, do Princípio 10 da Declaração do Rio/92, da Lei 10.650/03, etc., assim como do Acordo de Ascazú assinado pelo Brasil, tudo em consonância o com o já posto pelo STJ no IAC 13", além da menção ao disposto no art. 22 da LINDB:

5. Relativamente à tutela de urgência, o art. 300 do CPC exige elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo(*periculum in mora*).



Como visto, o objeto liminar da ação passou a abranger o seguinte:

i) que os requeridos publiquem em seus endereços na internet a existência da presente ação, com o número do processo judicial e o juízo competente, a fim de que as empresas habilitadas na oferta fiquem cientes da existência dos presentes autos;

ii) a suspensão da Manifestação Conjunta de 31.12.2018, na parte que trata dos blocos AM-T-64;

iii) a suspensão da Manifestação Conjunta n. 08/2020, na parte que trata dos Blocos AM-T-107 e AM-T-133; e

iv) a suspensão da oferta no 4º Ciclo de Oferta Permanente dos referidos Blocos, até que seja realizada nova Manifestação Conjunta que observe adequadamente o determinado no art. 4º da Portaria Interministerial n. 01/22/MME/MMA.

A respeito disso, o centro do questionamento do envolve o fato de, na perspectiva do autor, a **Manifestação Conjunta de 31.12.2018** e a **Manifestação Conjunta n. 08/2020**, terem violado o art. 4º, I, "a" e II, "a", "b" e "c" da **Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA**, que dispõe:

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

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

a) apresentem sobreposição às **unidades de conservação**, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, **excetuadas suas zonas de amortecimento e as Áreas de Proteção Ambiental - APA**, que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, conforme Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do MMA e do Instituto Chico Mendes;

(...)

II - ser indicada a sobreposição de blocos com as seguintes áreas:

a) **APA e zonas de amortecimento** das demais unidades de conservação, quando existentes, que compõem o SNUC, nos termos da Lei n. 9.985, de 2000, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes;

b) **áreas com ocorrência de espécies da flora ameaçadas de extinção**, com base nas informações georreferenciadas disponibilizadas pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a partir da Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção;

c) **áreas com ocorrência de espécies da fauna ameaçadas de extinção**, com base nas informações georreferenciadas disponíveis no Sistema de Avaliação do Risco de Extinção da Biodiversidade - SALVE, do Instituto Chico Mendes, a partir da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção;

No entanto, não identifico como a conduta dos Réus esteja a descumprir a regra do art. 4º, I, a, da Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA. Tal regra expressamente autoriza a sobreposição de áreas exploráveis especificamente com áreas de APA e zonas de amortecimento de outras unidades de conservação. No caso dos autos, a própria autora alega e demonstra que o bloco AM-T-64 está sobreposto apenas parcialmente sobre a APA do Guajuma e zona de amortecimento da FN de Saracá-Taquara. Igualmente, no bloco AM-T-107, a sobreposição está somente em APA Ilha do Lago Rei, não ficando demonstrada a sobreposição



com a RVS Sauim Castanheiras, já que o traçado do bloco no mapa apresentado revela que a sobreposição tocaria apenas a zona de amortecimento dessa RVS. Já sobre o bloco AM-T-133, o traçado aponta somente pequeno atingimento da zona de amortecimento da RDS Canumã.

Mesmo no estudo que embasa a inicial no Id 1951690178, constam as seguintes considerações a respeito de sobreposições alcançando somente APAs e zonas de amortecimento:

[...] Existe a possibilidade de exclusão para os blocos AM-T-38 e **AM-T-64**, que estão **sobrepostos à zona de amortecimento** da FLOTA de Faro, **sabendo que o bloco AM-T-64 também está sobre a ZA** da FLONA Saracá-Taquera [...]

[...] De acordo como o IPAAM (2018) **o bloco AM-T-64 está parcialmente inserido na APA Guajuma** [...]

[...] **O AM-T-107 se sobrepõe à APA** Ilha do Lago Rei (99,32% de sobreposição), **este que também está sobreposto a zona de amortecimento** da APA da Margem Direita do Rio Negro Setor Paduri/Solimões [...]

[...] Os blocos [...] **AM-T-133 estão sobre as zonas de amortecimento** da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Canumã [...]

De outro lado, a evidência dessa sobreposições em APAs e zonas de amortecimento, se não autorizam a exclusão do bloco de áreas licitáveis para fins de exploração, atrai a regra do art. 4º, II, da Portaria Interministerial n. 1/22/MMME/MMA, a envolver a necessidade de indicação da convergência de exploração com área de interesse de tutela ambiental pela sobreposição com as referidas APAs e zonas de amortecimento.

No entanto, o estudo também demonstrou que o bloco AM-T-64 estaria a aproximadamente 1,5km da FLONA Sacará-Taquera, onde há espécies ameaçadas de extinção conforme a Portaria MMA 148/2022, e ainda a 4km da FLOTA de Faro, onde há também espécies de aves e mamíferos ameaçados de extinção. Não há, então, sobreposição na forma posta na norma, mas proximidade que, por si só, não faz imperativa a correspondente indicação.

Quanto ao mais, a autora apresentou estudo com listagens de animais relativos à FLONA Pau-Rosa, ora colocada como alvo de interferência dos blocos AM-T-169 e AM-T-153. Também foram feitas considerações sobre animais em risco de extinção na RESEX Tapajós-Arapuiuns, tida como alvo de interferência apenas do Bloco AM-T-114. Ainda foram atrelados riscos com os blocos AM-T-63, AM-T-148, AM-T-149, AM-T-150 em relação a espécies em extinção da RDS Igapó-Açu. Todos esses blocos, porém, tiveram licitação frustrada ou não compõem o pedido da ação, de modo a não influírem no debate sobre a indicação de riscos à flora ou a animais ameaçadas de extinção na área de influência deles.

Portanto, de acordo com o art. 4º, II, da Portaria Interministerial n.1/22/MMEE/MMA, os Réus devem tornar pública a sobreposição parcial: i) do bloco AM-T-64 com a zona de amortecimento da FLOTA de Faro, com a zona de amortecimento da FLONA Saracá-Taquera, bem como com a APA Guajuma; ii) do bloco AM-T-107 com a APA Ilha do Lago Rei e com a zona de amortecimento da APA da Margem Direita da Rio Negro Setor Padur/Solimões; e iii) do bloco AM-T-133 com a zona de amortecimento da RDS de Canumã.

Contra isso, a União informou que as manifestações conjuntas ora discutidas foram editadas com base na Portaria Interministerial MMA/MME 198/2012, assim como de acordo com a **Manifestação Conjunta n. 08/2020**(Num. 1951690174), vigente até o dia 20.3.2025, e com a



Manifestação Conjunta de 31.12.2018 (Num. 1951690175), vigente até o 31.12.2023, não se justificando retroagir a Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA para o período de vigência da preparação da licitação em questão quando tudo fora cumprido conforme o regramento vigente da época.

Todavia, pelo teor da Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA não vejo retroatividade injustificada. Ao contrário, seus arts. 1º e 5º dão a entender pela aplicabilidade aos blocos que ainda não haviam sido ofertados quando de sua publicação, como os em debate, então licitados depois da edição da norma. Aliás, essa publicidade de dados ambientais relevantes é impositiva por força do art. 225 da CF, do Princípio 10 da Declaração do Rio/92, da Lei 10.650/03, etc., assim como do Acordo de Ascazú assinado pelo Brasil, tudo em consonância o com o já posto pelo STJ no IAC 13:

[...]

Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa); Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente; Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais; Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.[...](REsp n. 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022.)

Além disso, atento ao art. 22 da LINDB, não vejo maiores problemas jurídicos, técnicos ou operacionais apenas para que os Réus procedam à devida publicidade a respeito das indicações sobreposições de somente 3 blocos de exploração de petróleo e gás em relação a APAs e unidades de conservação.

Por fim, não vejo como a mera informação das sobreposições em APAs e zonas de amortecimento de unidades de conservação possa atrair com a correta perspectiva que dedica ao momento do licenciamento ambiental o instante adequado para, em regra, identificar e medir impactos concretos e eventuais ajustes e condicionamentos socioambientais ao projeto, assim como para impor, se o caso, a própria inviabilização do empreendimento.

Portanto, sobressai suficiente plausibilidade parcial nas alegações postas na inicial.

Sobre o perigo de dano, ele também está presente, porque a licitação já está em curso com lotes já arrematados, de modo que, tanto para a sociedade, como também para os empreendedores licitantes, é fundamental que, o quanto antes, saibam dos riscos ecológicos, ainda que a serem melhor avaliados ao tempo do licenciamento ambiental, que o empreendimento pode efetivamente envolver.

Também não desponta nenhum perigo de irreversibilidade a



divulgação informativa aqui determinada, sempre editável, sendo certo que, desse modo, não está a haver esgotamento do objeto desta ação, nem mesmo parcial, na forma do art. 1.059 do CPC, c/c os arts. 1º a 4º da Lei 8.437/92 e 7º, §2º, da LMS, que, a seu turno, não logram superar decisão, como a presente, que se limita a fazer valer direito fundamental à informação ambiental, postura essa inequivocamente de acordo com a Recomendação CNJ 129/2022.

Portanto, há o bastante para o parcial deferimento da liminar.

Diante do exposto, DECIDO o seguinte:

a) recebo o requerimento intimatório no Id 1963356670 - Pág. 16, como de emenda da inicial e **determino a citação, via Oficial de Justiça, do litisconsorte passivo necessário ATEM PARTICIPAÇÕES S/A, CNPJ 44.290.573/0001-72, cujo endereço é Rua Pajura, 103, sala 04, Manaus - AM, para, querendo, contestar a ação no prazo legal;**

b torno EXTINTO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, nos termos do art. 485, VI, do CPC, **quanto aos pedidos da ação pertinentes aos blocos de exploração de petróleo e gás não arrematados**, a saber, AM-T-36, AM-T-38, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-132, AM-T146, AM-T-36, AM-T-38, AM-T-82, AM-T-83, AM-T-132, AMT-146, AMT-153, AM-T-169 e AM-T-114; e

c) quanto aos Blocos AM-T-64, AM-T-107 e AM- T-133, **D EFIRO PARCIALMENTE** o pedido liminar, nos termos do art. 300 do CPC, **para DETERMINAR que os Requeridos UNIÃO, ANP e IBAMA**, no prazo de até 10 dias corridos, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, **tornem pública, via publicação no endereço de internet pertinente ao 4º Ciclo da Oferta Permanente dos blocos em questão**, informando também ao arrematante dos lotes AM-T-64, AM-T-107 e AM- T-133, **a existência da presente ação, divulgando o número do processo judicial e o juízo competente, assim como que há sobreposição parcial:**

b.1) do bloco AM-T-64 com a zona de amortecimento da FLOTA de Faro, com a zona de amortecimento da FLONA Saracá-Taquara, bem como com a APA Guajuma;

b.2) do bloco AM-T-107 com a APA Ilha do Lago Rei e com a zona de amortecimento da APA da Margem Direita da Rio Negro Setor Padur/Solimões; e

b.3) do bloco AM-T-133 com a zona de amortecimento da RDS de Canumã.

Com a máxima vênia desse Exmo. Juízo Federal, porém não se verifica nenhuma das questões legais em comento.

Veja-se que, conforme previsão do art. 7º do Decreto n. 9.191/2017, o primeiro artigo de uma Portaria define seu objeto, deixando claríssimo que essa busca normatizar as manifestações conjuntas **a partir da sua edição**, utilizando o tempo verbal futuro do presente do indicativo para tais fins:

Art. 1º Esta Portaria Interministerial estabelece os procedimentos, critérios e prazos que **balizarão as manifestações conjuntas do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente** para o planejamento de outorga de áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos do art. 6º, §§ 2º e 3º, inciso II, da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017.

Parágrafo único. A manifestação conjunta subsidiará o planejamento de outorga de áreas que ainda não tenham sido submetidas à Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, prevista no art. 6ºda Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017, e disciplinada pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, ou sucedâneas.



Além disso, o art. 6º da Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA é expresso em fixar sua vigência apenas a partir de sua publicação ao referir que "Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação."

O art. 5º da referida Portaria citado na decisão nada dispõe acerca de vigência retroativa, apenas apontando sua aplicação também a manifestações quanto a blocos de oferta permanente, bem como dispensar a manifestação conjunta em determinadas situações.

Do texto expresso somente é possível depreender o oposto da decisão agravada: que somente as manifestações conjuntas que forem expedidas após sua entrada em vigor é que deverão seguir sua disciplina, até porque a Portaria Interministerial n. 1/22/MME/MMA disciplina as **manifestações conjuntas e não o certame dos blocos**.

Quanto ao disposto no art. 225 da CF, do Princípio 10 da Declaração do Rio/92, da Lei 10.650/03, etc., assim como do Acordo de Escazú assinado pelo Brasil, bem como o IAC 13 do STJ.

No que diz respeito ao Acordo de Escazú, esse ainda não foi ratificado, encontrando-se em trâmite no Congresso Nacional por meio da MSC 209/2023 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2362125>).

De qualquer sorte, ainda que assim não fosse, confunde a decisão agravada a natureza legal da Manifestação Conjunta para fins da oferta de blocos de petróleo como sendo de natureza ambiental, contrariando expressamente o que restou definido nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 825 e 887, como abaixo será apontado.

Considerando o cristalino entendimento da Corte Suprema ilustrado pelos excertos destacados no sentido de que a eficácia vinculante, *erga omnes* e *ex tunc* das decisões se dá a partir da publicação da ata do r. julgamento em veículo oficial, forçoso é que se reconheça que a eficácia da decisão de mérito do STF perfectibilizou-se, estando esse juízo adstrito ao caráter vinculante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 825 e 887, o que torna insubsistente a fundamentação da decisão agravada.

Ou seja, não há que se cogitar da aplicação de dispositivos legais, convencionais ou mesmo de *soft law* que digam respeito à temática ambiental à manifestação conjunta que, conforme definido pelo STF nas ADFS n. 825 e 887 trata-se "**sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural**". Dito de outra forma, não há como se pretender discutir normativos envolvendo a transparência ambiental se sequer se trata de ato de cunho ambiental.

Quanto ao IAC n. 13 do STJ, igualmente, não há que se cogitar de qualquer violação à tese lá fixada, uma vez que:

- a. A temática do IAC diz respeito ao contexto de registros públicos envolvendo APAs e à "publicação, na internet, de relatórios periódicos de planos de manejo de áreas de proteção ambiental (APA)";
- b. Não se trata de manifestação de cunho ambiental e sua disponibilização pública foi efetuada;
- c. O dever de informação não impõe a retroação de normas.

Contudo, mesmo que fosse ignorado indevidamente o disposto nas ADFS n. 825 e 887, ainda assim não derivaria do art. 225 da CF, da ECO/92, da Lei de Transparência Ambiental ou do Acordo de Escazú uma retroação *ad hoc* de Portaria que disciplina matérias a ser tratadas nas manifestações conjuntas futuras.



Veja-se que a disciplina vigente para a **Manifestação Conjunta de 31.12.2018** e a **Manifestação Conjunta n. 08/2020** não se revelava menos garantidor da transparência, tendo oportunizado diversos certames envolvendo blocos de petróleo com segurança, não havendo de se reputar insuficiente para justificar uma retroação como a efetuada na decisão. Trata-se de normatização distinta, mas não há que se interpretar que isso represente a insuficiência do marco legal anterior.

Quanto ao art. 22 da LINDB, há que se observar que o dispositivo em questão restou Regulamentado por meio do Decreto n. 9.830/2019, especificamente, no art. 8º c/c 2º de seguinte texto:

Interpretação de normas sobre gestão pública

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

[...]

Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

In casu, como será explanado abaixo, todo o contexto e toda a fundamentação é sobremaneira robusta, baseada em manifestações técnicas e embasamentos legais chancelados pelo STF, não havendo que se cogitar de qualquer violação ao art. 22 da LINDB.

DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS COMO VETOR PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. DA IMPORTÂNCIA DO USO MODERADO DA PRECAUÇÃO

De pronto, cabe lembrar que a produção de petróleo é atividade que, embora privada, é enquadrada como de relevante interesse público e que, por isso, sofre um influxo regulatório de maior intensidade em prol do bem-estar da coletividade. O referido tanto é verdade que o art. 1º, § 1º da Lei 9.847/99 considera tais atividades como de utilidade pública.

Enquanto na prestação dos serviços públicos a finalidade pública é alcançada por meio de prestações diretamente voltadas à sociedade, **nas atividades econômicas monopolizadas** ou sujeitas a um regime especial, a **finalidade pública está na** "ordenação econômica, de conformação social, de serviço nacional, isto é, de **promoção econômico-social da nação considerada em seu conjunto**" (Gaspar Arino Ortiz, *Principias de Derecho Público Económico, Ed. Comares e Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 1999, p. 494*).

As concessões para exploração de petróleo têm entre as suas finalidades primordiais a monetização da riqueza natural, qual seja, petróleo e gás natural, em benefício da sociedade. Em torno de 70% de todo o resultado econômico da atividade petrolífera volta para a sociedade em forma de participações governamentais e tributos, sendo essa atividade econômica essencial para se alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Constituição, dentre os quais se incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução as desigualdades sociais e regionais.



No Brasil o setor de petróleo e gás natural é responsável por 13% do PIB nacional, chegando a 30% em alguns Estados como o Rio de Janeiro. Mesmo com todo esse volume de recursos financeiros, a atividade de exploração e produção de petróleo no Brasil ainda é muito baixa. Atualmente, a produção de petróleo e gás do Brasil é realizada por cerca de 40 empresas e corresponde a aproximadamente 3 milhões de barris de óleo equivalente por dia. Número irrisório frente aos mais de 60 milhões de barris produzidos pelos Estados Unidos.

Menos de 5% das áreas sedimentares estão sob contrato e o número total de poços já perfurados no Brasil é baixo quando comparado a outros países – apenas cerca de 30 mil poços – metade do que a Argentina já perfurou, e somente uma fração dos milhões de poços perfurados nos EUA. Os Estados Unidos da América perfuram por ano o mesmo que o Brasil já perfurou em toda a sua história.

Note-se que mesmo com essa baixa produção, o petróleo traz grandes benefícios para a sociedade brasileira. Como pequeno exemplo podemos citar, pegando gancho nas imagens reproduzidas na inicial, o "projeto baleia jubarte". Por meio desse projeto de cerca de apenas 1.000 baleias-jubarte que restavam em águas brasileiras em 1988, atualmente existem quase 20.000. Esse projeto, só foi possível porque contou com o patrocínio da maior empresa de petróleo do Brasil, a Petrobras. Não obstante, o MPF parece ignorar isso em sua petição inicial.

Para fazer valer a sua tese, a Autora/Requerente faz o que poderíamos chamar de um uso abusivo do princípio da precaução. Na inicial é traçado um cenário imaginário catastrófico para, por meio do medo, tentar convencer.

Esse uso abusivo do princípio da precaução não serve para a tomada de decisão pois, num cenário de risco, além de apontar sempre o pior cenário possível, ignora qualquer benefício da atividade. Essa aplicação do princípio da precaução leva sempre a paralisação, uma vez que é impossível produzir a prova do risco zero. Assim, havendo risco, não se faz nada.

Nesse particular, contraria a pretensão Autoral o tema n. 479 do STF que definiu o conteúdo jurídico do princípio da precaução, conforme abaixo descrito em sua ementa:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. **O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.** 3. **Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública.** 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de



energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência. (RE 627189, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08-06-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017)

Ocorre, contudo, que fossemos adotar essa fórmula para decidir, diversas atividades deveriam ser proibidas, como, por exemplo, andar de avião, haja vista que o pior cenário de risco indica que a queda do avião matará todos os passageiros. Cass Sustein cita em seu livro que em 2003 foi feita uma enquete com cientistas na qual lhes foi solicitado que listassem uma ou mais descobertas e tecnologias que teriam sido limitadas, à época que surgiram, pela aplicação dessa fórmula princípio da precaução. Constataram dessa lista respostas que variaram desde “aviões” até “raio x”, passando ainda por “cirurgia de coração a peito aberto”, “antibióticos”, “transfusão de sangue”, “vacinas” etc.

O que se vê, portanto, é que o Estado, sob pena de se impedir diversas atividades essenciais, não pode se valer do princípio da precaução da forma como pretendido na inicial, para a tomada de decisão. O princípio da precaução deve ser utilizado de forma moderada. Decisões regulatórias e de política pública devem ser adotadas de forma eficiente, por meio da análise de custos e benefícios. Os riscos devem ser tecnicamente sopesados com o resultado esperado da atividade.

Além disso, a ANP busca a efetivação do princípio da precaução, tendo em vista que, somente com o procedimento de licenciamento ambiental, que poderá aferir os riscos da atividade desenvolvida levando em consideração todos os dados técnicos da fauna e da flora daquele ambiente em questão, ou seja, adiantar essa discussão ambiental em um processo judicial, somente acarreta uma análise superficial do que será discutido ao longo do processo de licenciamento ambiental.

O Brasil hoje possui mais de 55 milhões de pessoas, aproximadamente, 26% da população, vivendo na linha da pobreza, com 42 % das crianças entre 0 a 14 anos sobrevivendo com apenas US\$ 5,5 por dia. O maior índice, cerca de 44% da população carente, ou 25 milhões de pessoas, se encontra justamente no nordeste, onde se encontram os blocos objeto da presente demanda. Face a tais alarmantes dados, faz-se premente que as atividades econômicas, que possam ajudar a reduzir esses tristes números, sejam incentivadas, e não previamente impedidas.

Ações como a presente, movidas por um direito do medo, que apontam riscos sem uma análise mais aprofundada de custos e benefícios, contribuem para a manutenção da pobreza e da desigualdade social, haja vista sufocar atividades econômicas que podem trazer relevante retorno financeiro para o Estado, e, portanto, mais educação, saúde e emprego para sociedade.

Note-se que, como exposto acima, sequer há risco ao meio ambiente somente pela licitação e assinatura dos contratos. Não há, como será melhor apontado abaixo, qualquer razão de mérito para a retirada dos blocos incluídos no 4.º Ciclo de Oferta Permanente.

DO 4.º CICLO DE OFERTA PERMANENTE DA ANP

Amparado pelo art. 2.º, VIII, da Lei n.º 9.478/1997, o Conselho Nacional de Política Energética havia publicado em 06/07/2017 a Resolução CNPE n.º 17/2018 que autorizou a ANP a licitar os campos devolvidos ou em processo de devolução, bem como os blocos com risco exploratório com descobertas que lhe sejam devolvidos, assim como ofertar áreas que já tenham sido objeto de autorizações de parte do CNPE em licitações anteriores, inclusive as que foram objeto das Rodadas Zero a Seis, conforme Resolução CNPE n.º 8/2018, publicada no Diário Oficial da União em 07 de agosto de



2018, podendo a ANP conduzir ofertas permanentes desses campos e blocos, excluídos os localizados no polígono do pré-sal ou demais áreas estratégicas. Confira:

Art. 1º Autorizar a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP a licitar sob o regime de concessão os campos devolvidos ou em processo de devolução, bem como os blocos exploratórios que lhe sejam devolvidos, e as áreas não arrematadas que já tenham sido objeto das Rodadas Zero a Seis no sistema de Oferta Permanente, conforme dispõe o art. 4º, inciso I, da Resolução CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017.

Parágrafo único. Os campos ou blocos das licitações referidas no caput que estejam internos ao polígono do Pré-sal, definido na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, ou demais Áreas estratégicas, ficam excluídos dessa autorização.

Definidos os parâmetros pelo CNPE, nos termos do art. 2º, VII, da Lei n.º 9.478/1997, iniciou a ANP a organização do procedimento licitatório, a fim de promover a oferta pública em questão, tudo com amparo no art. 8º, IV, da Lei nº 9.478/99, que tem a seguinte redação:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

.....
IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

Por sua vez, o Decreto n.º 9.641, de 27 de dezembro de 2018, delegou competência à ANP para definir blocos em bacias terrestres a serem objeto de licitação, sob regime de concessão, no sistema de Oferta Permanente. Veja:

Art. 1º Fica delegada competência à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP para:

I - definir os blocos, em quaisquer bacias terrestres, a serem objeto de licitação sob o regime de concessão; e

II – incluir os blocos de que trata o inciso I no sistema de oferta permanente.

§ 1º A ANP, no exercício da delegação de que trata o **caput**, deverá zelar:

I - pela eficiência na exploração do potencial petrolífero do subsolo nacional;

II - pela manutenção e expansão da área sob exploração; e

III - pela atração de investimentos por meio da periodicidade e da previsibilidade das ofertas.

O regramento da licitação consta da Resolução ANP nº 18/2015, que disciplina os procedimentos a serem adotados nas licitações de blocos para a concessão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Os blocos a serem ofertados no 4.º Ciclo da Oferta Permanente foram selecionados em bacias de elevado potencial exploratórias, com os objetivos de ampliar as reservas e a produção brasileira de petróleo e gás natural, ampliar o conhecimento das bacias sedimentares, descentralizar o investimento exploratório no País, desenvolver a indústria petrolífera nacional e fixar empresas nacionais e estrangeiras em território nacional.

Assim, estão em oferta 955 blocos nas bacias terrestres e marítimas do Amazonas, Espírito



Santos, Paraná, Pelotas, Potiguar, Recôncavo, Santos, Sergipe-Alagoas e Tucano.

Além disso, um novo ciclo poderá ser iniciado após a realização da sessão pública de apresentação de ofertas do ciclo em curso. A ANP já realizou três ciclos da Oferta Permanente de Concessão. Em setembro de 2019, ocorreu o 1º Ciclo da Oferta Permanente, no qual foram arrematados 33 blocos e 12 áreas com acumulações marginais. Em 4 de dezembro de 2020, a ANP realizou a sessão pública de apresentação de ofertas do 2º Ciclo da Oferta Permanente, no qual foram arrematados 17 blocos exploratórios. Em abril de 2022, foi realizada a sessão pública do 3º ciclo da OPC, no qual foram arrematados 59 blocos. O quadro 1 consolida o total de contratos assinados, a arrecadação de bônus de assinatura e o investimento previsto na fase de exploração para cada ciclo da OPC realizado.

A recomposição de reservas é importante do ponto de vista de política energética para garantir a segurança energética do país. Como explica Queiroz, 2019, todo país busca elaborar, em um processo contínuo, estratégias para assegurar seu abastecimento energético, sendo a segurança energética cada vez mais um fator prioritário na agenda política das sociedades modernas.

No entanto, medidas efetivas para afastar da sociedade o risco da falta de energia ou para diminuir a instabilidade da falta de acesso às fontes energéticas exigem a identificação e aplicação de ações de médio e longo prazos. Prover energia é um processo complexo, que envolve interesses políticos, econômicos, sociais e geopolíticos.

Considerando os longos prazos de maturação dos estudos necessários para identificação de novas províncias petrolíferas, bem como os elevados custos para desenvolvimento de reservas, é necessária estratégia de longo prazo para garantir a segurança energética do País e a recomposição das reservas nacionais.

É nesse contexto que o planejamento das licitações de blocos exploratórios do país busca não apenas a inclusão de bacias de elevado potencial (destinadas a atender ao abastecimento nacional em curto e médio prazos) mas também a inclusão de bacias localizadas em novas fronteiras exploratórias (buscando a identificação de novas bacias no médio e longo prazos).

DA CONSULTA PÚBLICA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICA - AMPLA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Além de encontrar amparo no art. 177, § 2.º, da Constituição da República e na Lei n.º 9.478/1977, o processo de outorga de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural se legitima também pela ampla participação que confere aos setores da sociedade que tenham interesse em influenciar nos termos da decisão político-administrativa de abertura da concessão.

Embora não haja previsão legislativa que torne obrigatória a realização de consulta e audiência públicas para essa finalidade específica, a ANP promove a oportunidade de participação social, nas duas modalidades, sempre que promove suas licitações para outorga de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural, observando os termos da Resolução n.º 05/2004 e da Resolução n.º 822/2020, mais especificamente.

Nesse sentido, em 3 de março de 2023, foi publicado o Aviso de Audiência Pública n.º 05/2023 para apresentar os blocos e área de acumulações marginais a serem incluídos no edital de licitações do 4.º Ciclo da Oferta Permanente, em respeito aos prazos e regras estabelecidas pela Resolução n.º 817/2020.



A Audiência Pública nº 5/2023, realizada em 14/03/2023, contou com a participação de representantes da indústria petrolífera, sociedade e organizações privadas nacionais e internacionais, via Teams e com transmissão ao vivo pelo canal da ANP no Youtube, que pode ser assistida no link: <https://www.youtube.com/watch?v=939JoY75L00&list=PLvGUUvSxkN9Vv2GOVnk3hyEjUge0jVeCN>.

Como resultado, a referida audiência pública não trouxe contribuições para o aprimoramento à versão do edital que sofreu aprimoramentos recentes, objeto da Consulta e Audiência Públicas nº 21/2022 e aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP por meio da Resolução de Diretoria nº 655/2022, no entanto, foram apresentadas sugestões concernentes à não inclusão dos blocos e da área propostos, cujas ponderações se encontram nas seções 3.1 e 3.2 desta Nota Técnica.

A audiência pública teve como objetivos: I) Dar ciência das minutas do edital e dos contratos de concessão da Oferta Permanente; II) Obter subsídios e informações adicionais sobre os documentos; III) Propiciar aos agentes econômicos e aos demais interessados a possibilidade de encaminhamento de comentários e sugestões; IV) Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da Audiência Pública; e V) Dar publicidade, transparência e legitimidade às ações da ANP.

Após as apresentações, houve uma manifestação da plateia e, sem mais manifestações, o presidente encerrou a Audiência Pública nº 05/2023.

Como se vê, o espaço e a oportunidade para as manifestações de todos os atores interessados foram garantidos no processo licitatório. Não há que se falar em cerceamento à participação da sociedade civil.

DO EDITAL E RESPECTIVA MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO

O edital do 4.º Ciclo da Oferta Permanente para exploração e produção de petróleo e gás natural, que fora comunicado no Diário Oficial da União publicado 04 de julho de 2023 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.

O edital e a minuta do contrato de concessão passaram por processo de consulta pública e audiência pública e atualmente a Agência está na fase de análise das contribuições apresentadas, **tendo sido finalizadas as versões finais dos referidos instrumentos.**

DAS DIRETRIZES AMBIENTAIS DO CERTAME

Em atenção ao disposto no art. 4.º da Resolução CNPE n.º 17/2017, com redação dada pela Resolução CNPE n.º 03/2020, e com amparo nos arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial MME/MMA n.º 198/2012, a ANP submeteu ao IBAMA e ao ICMBio os dados da licitação para avaliação acerca das questões ambientais envolvidas.

Alternativamente, para as áreas não consideradas em uma das AAAS, as possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, ou por suas delegadas, e complementadas por pareceres emanados pelos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente no que se refere a bacias sedimentares terrestres.

O objetivo desse trabalho é excluir áreas por restrições ambientais em função da sobreposição com locais onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e



produção (E&P) de petróleo e gás natural, proporcionando mais segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos.

Como as AAAS ainda não foram concluídas, para realização da oferta permanente foram emitidas as seguintes manifestações conjuntas estão disponíveis no site da ANP, no endereço eletrônico <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>, para a OPC:

[Manifestação Conjunta MME-MMA, de 18/06/2020](#)

[Manifestação Conjunta MME-MMA, de 20/03/2020](#)

[Manifestação Conjunta MME-MMA, de 16/07/2019](#)

[Manifestação Conjunta MME-MMA, de 08/04/2019](#)

[Manifestação Conjunta MME-MMA, de 31/12/2018](#)

[Manifestação Conjunta MME-ANP-MMA-Ibama](#)

[Manifestação Conjunta nº 3 MME/MMA - Bacia do Parecis \(SEI 2822746\)](#)

Assim, de acordo com o NOTA TÉCNICA Nº 11/2023/SPL/ANP-RJ, nas Manifestações Conjuntas acima para o 4.º Ciclo de Oferta Permanente, após análise conjunta, MME e MMA, por meio de suas delegadas, concordam com a apresentação dos 955 blocos exploratórios, acima citados, na Oferta Permanente de Áreas, e com a publicação das informações contidas no sítio eletrônico das Rodadas de Licitações da ANP, assim como da íntegra dos pareceres, contendo as diretrizes ambientais, elaborados pelos órgãos ambientais.

Além disso, de acordo com o Ofício nº 462/2023/SPL/ANP-RJ, em observância à Instrução Normativa nº 81/201 do Tribunal de Contas da União, a quem compete fiscalizar os processos de desestatização da Administração Pública Federal, o TCU por meio dos Acórdãos nº 797/2023, de 26/04/2023, e nº 11390/223, de 07/06/2023 (seqs. 28/29), considerou que a ANP atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à Oferta Permanente de Concessão (OPC) referente à revisão 2022.1 dos instrumentos licitatórios.

Destaca-se que a ANP atendeu às premissas indicadas em manifestações anteriores. No entanto, independente do estabelecimento de premissas, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Isso porque, como será melhor explorado adiante, as manifestações do IBAMA e do ICMBio acima referidas não têm o condão de substituir o licenciamento ambiental executado em âmbito federal pelo Ibama, e não estabelece obrigatoriedade a concessão de licenças que venham a ser requeridas futuramente, após a realização do leilão dos blocos objeto do 4.º Ciclo de Oferta Permanente.

AUSÊNCIA dos requisitos para a concessão da tutela de urgência

De acordo com o art. 300 da Código de Processo Civil, o deferimento da tutela de urgência está condicionado à presença de dois requisitos simultâneos, a saber: a probabilidade do direito e o *periculum in mora*.

Como será visto a seguir, nenhum dos dois requisitos se revela presente na espécie.

DA AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO



A atenta leitura da peça vestibular revela que a pretensão autoral está apoiada nos seguintes argumentos, em síntese: a) suposta fragilidade ambiental da licitação; b) *periculum in mora*.

Inobstante tenha esse Exmo. Juízo deferido parcialmente a tutela antecipada, suspensa no âmbito do TRF1, convém que não seja essa confirmada ou, ainda, que seja reconsiderada para seu total indeferimento.

Para uma melhor organização da exposição, convém enfrentar cada um desses argumentos em tópicos específicos.

A) - DA ALEGADA FRAGILIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM RAZÃO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS - FALTA DE ESTUDOS PRÉVIOS EXHAURIENTES - SOBREPOSIÇÃO À ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - RISCOS À FAUNA NA BACIA AMAZONAS - REFLEXOS ECONÔMICO-SOCIAIS DOS HIPOTÉTICOS DANOS

O primeiro argumento da parte Autora é no sentido de que "*Existe sobreposição do Bloco AM-T-82a Unidades de Conservação, violando frontalmente o art. 4º, I, "a" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA.*". No entanto, conforme o Ofício nº 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, existe uma pequena parcela do bloco AM-T-82 e bloco AM-T-107 que está sobreposta à APA Adolpho Ducke e no bloco AM-T-64 apresenta sobreposição à APA Guajuama. Portanto, embora exista essas pequenas sobreposições **não há de se falar em ilegalidade porque, anteriormente à Portaria Interministerial MME/MMA Nº 01/2022**, inexistia menção à exclusão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (cujo uso direto é admitido pelo art. 7º, II, c/c art. 2º, X, da Lei do SNUC), cabendo a exclusão de áreas quando formalmente solicitado o recorte pelo órgão responsável pelo licenciamento ambiental. O que não ocorreu no caso.

A MANIFESTAÇÃO CONJUNTA Nº 02/2022 MME/MMA (OFERTA PERMANENTE DE ÁREAS), em linhas gerais, não identificou sobreposição com UC ou TI que justifique a exclusão, mesmo que parcial, da área do Campo do Japiim do processo de Oferta Permanente de Áreas, a partir da análise das geoinformações. A Figura, mostra a localização do Campo do Japiim à referida manifestação conjunta ministerial. (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>):

Ainda, a Autora aponta que "*Em que pese haver sobreposição dos Blocos AM-T-64, AM-T-82, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-133, AM-T-146, AM-T-153, AM-T-169, AM-T-114 e AM-T-38 a zonas de amortecimento e áreas de ocorrência de espécies em extinção, as Manifestações Conjuntas que analisam os referidos blocos não indicam essas características, violando o art. 4º, II, "a, b e c" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA;*". Todavia, de acordo com o Parecer Técnico n.º 81/2019 - GERM, há regularidade do procedimento licitatório, como se observa de sua conclusão (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>):

De acordo com o Ofício nº 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, os blocos AM-T-36, 38, 64, 83, 107, 114, 132, 133, 146, 153, e 169 no mapa apresentado pela Arayara apresentam parcelas irrisórias de suas áreas se sobrepondo a zonas de amortecimento. Não apenas isso, houve Manifestação Conjunta do Ministério de Minase Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que entenderam que:

Para os presentes blocos da bacia do Amazonas a serem incluídos no edital da Oferta Permanente, foram consideradas manifestações técnicas do Ibama (Parecer



Técnico GTPEG nº 05/2018 [4] –que já havia sido refletido na Manifestação Conjunta MME e MMA de dezembro de 2018 [5]); Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - Ipaam (Ocio IPAAM/DT/nº 952/08 [6], Ocio 495/2018/IPAAM-GAB [7] e Ocio 0717/2019/IPAAM-DT [8]); Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas - Sema (Ocio SEMA582/2015-GS [9]); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará - Semas (Ocio 53567/2018/DLA/SAGRA [10] e Nota Técnica nº 21404/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2019 [11]); e Fundação Nacional do Índio - Funai (Ocio FUNAI nº 208/2020/CGLIC/DPDS/FUNAI [12]).

Dentre 26 blocos propostos na bacia sedimentar do Amazonas para inclusão na Oferta Permanente, 16 já haviam sido objeto de análise dos órgãos ambientais competentes. Em decorrência da Recomendação nº 12/2015 da Procuradoria da República no Estado do Amazonas (PGR/MPF) [13], elaborada à época da 13ª Rodada de Licitações, e reencaminhada por meio do Ocio nº 93/2019/5º Ocio/PR/AM [14], que indicava uma avaliação sobre a possível proximidade com Terras Indígenas, os blocos foram rerados do edital de licitações da Oferta Permanente.

Assim, por meio do Ocio nº 248/2019/SSM-e-ANP [15], a Funai foi instada a se manifestar sobre os 26 blocos exploratórios na bacia do Amazonas, indicando eventuais sobreposições com Terras Indígenas, ou quaisquer outros aspectos que demandassem adequações para a sua inclusão no processo licitatório.

Oito desses blocos não chegaram a receber pareceres do exnto GTPEG ou do Ibama (AM-T-113, AM-T-114, AM-T-133, AM-T-149, AM-T-150, AM-T-152, AM-T-153 e AM-T-169). **O Ibama, contudo, manifestou-se [16] por indicar que a presente Manifestação Conjunta seria suficiente para avaliar a oferta permanente de blocos terrestres, considerando que esses blocos já são objeto de manifestação por parte dos entes estaduais**, nos termos da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017, bem como da Funai.

(...)

ÁREAS A SEREM OFERTADAS NA BACIA DO AMAZONAS

As áreas a serem ofertadas na bacia do Amazonas contemplam 16 blocos que consideraram as recomendações de adequação e exclusão apresentadas no Parecer do GTPEG nº 05/18. Adicionalmente, inclui outros oito blocos que não chegaram a receber pareceres do GTPEG ou do Ibama, que indicou que as manifestações dos órgãos ambientais estaduais deveriam ser suficientes para descrever as peculiaridades dessas áreas. Como mencionado, todos os blocos foram avaliados pelas entidades estaduais responsáveis no Amazonas e no Pará, em suas respectivas circunscrições. Além disso, a partir do Ocio da Funai de referência [12], recomendou-se, no âmbito dos Ministérios responsáveis por esta Manifestação, a adequação dos blocos AM-T-129, AM-T-131, AM-T-132, AM-T-146, AM-T-147 e AM-T-148, que possuíam alguma sobreposição com quatro áreas em estudo preliminar para demarcação de Terras Indígenas.

(...)

CONCLUSÃO

Após análise conjunta, MME e MMA, por meio de suas delegadas, concordam com a apresentação dos 24 blocos exploratórios acima citados, na Oferta Permanente de Áreas, e com a publicação das informações contidas neste documento no sítio das Rodadas de Licitações da ANP, assim como da integridade dos pareceres, contendo as diretrizes ambientais, elaborados pelos órgãos ambientais.

Como dito anteriormente não existe ilegalidade porque antes da Portaria Interministerial MME/MMA Nº 01/2022, apenas nas Unidades de Conservação de Proteção Integral era obrigatório o recorte das áreas de sobreposição, e cada zona de amortecimento obedece a um regramento específico definido no momento da criação da UC, permitindo ou restringindo atividades em decorrência do objetivo da sua criação.



Não fosse só isso, os estudos prévios ambientais, a exemplo da AAAS, não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, "**sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento**". (ADPF 825).

Além disso, nenhum dos argumentos acima trazidos pela autora é verdadeiro, conforme se nota do Ofício nº 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, que aponta que **não houve falta de análise de viabilidade ambiental para a oferta da bacia do Amazonas**. As manifestações conjuntas, emitidas para subsidiar a decisão de ofertar os blocos do referido setor **não apresenta objeções à oferta das áreas, desde que observados as contribuições apontadas na fase de licenciamento ambiental federal**.

Ademais, a autora afirma que "*O ato administrativo que não observa a forma e critérios determinados pela lei padece de nulidade, que, consoante jurisprudência pacificada, pode sofrer sindicância do Poder Judiciário. Assim, como ficou devidamente demonstrado que as Manifestações Conjuntas não observaram o determinado pela norma que regulamenta a edição das manifestações conjuntas MME/MMA para fins de oferta de blocos de exploração de petróleo e gás, sua nulidade no que toca a Bacia Amazonas deve ser reconhecida.*". Entretanto, é possível observar que as manifestações conjuntas foram elaboradas, em 2018 e 2020, obedecendo aos normativos vigentes a época das sua elaboração, que **permanecem válidas, por ter sido emitida há de cinco anos**, conforme o art. 3º, § 1º da Portaria Interministerial MME/MMA nº 1/2022, abaixo transcrito.

Art. 3º O MMA e o MME deverão elaborar a manifestação conjunta, em até 60 (sessenta) dias, a contar do recebimento dos pareceres encaminhados na forma do art. 2º, § 3º, com vistas a indicar as áreas que poderão ser disponibilizadas para a licitação.

§ 1º A manifestação conjunta a que se refere o caput deste artigo terá validade de 5 (cinco) anos, devendo ser revista e ratificada por iguais períodos, caso necessário.

Ainda que assim não fosse, a tomada de decisão de oferta dos blocos ocorreu dentro desse lapso quinquenal, de tal forma que não tem espaço discussão sobre tempestividade ou validade temporal das manifestações conjuntas (Manifestações Conjuntas MME/MMA nº de 31/12/2018, 02/2022 e 08/2020), eis que elas já exauriram o objetivo para o qual foram destinadas, qual seja, subsidiaria a decisão político-estratégica relacionada à oferta de blocos exploratórios de petróleo e gás. Basta ver que o Edital do 4.º Ciclo da Oferta Permanente para exploração e produção de petróleo e gás natural foi publicado Diário Oficial da União de 04 de julho de 2023, ou seja, dentro do prazo de 5 anos referido.

Acerca do argumento de que "*em um cenário de emergência climática e necessidade urgente de transição energética é um absoluto contrassenso expandir a exploração petróleo e gás sobre regiões ambientalmente protegidas*", vale lembrar que no cenário NetZero 2050 da Agência Internacional de Energia, o mix energético ainda contará com óleo e gás natural como energia primária, utilizada com emissões mitigadas ou neutralizadas. Ressalta-se que o petróleo e outros elementos produzidos são matéria-prima não somente para combustíveis, mas também para diversos produtos, como plásticos e polímeros (seringas, bolsas intravenosas e luvas estéreis, por exemplo), medicamentos (o ácido acetilsalicílico, que faz uso do benzeno), o poliéster e os policarbonatos e outros manufaturados de uso ostensivo pela humanidade.

Outrossim, de acordo com o Ofício nº 462/2023/SPL/ANP-RJ, a redução das emissões de carbono se tornou prioridade mundial. Para atingir a meta do Acordo de Paris, mantendo o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidando esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, governos, instituições e empresas discutem formas de alcançar um total líquido de zero emissões em 2050.



Para tornar esta alternativa viável e cumprir as metas do Acordo de Paris, diminuindo profundamente as emissões de gases de efeito estufa em ritmo acelerado, será necessário transformar os sistemas sociotécnicos. Para isso, o desenvolvimento tecnológico precisa acompanhar a busca por novas fontes de energia e diminuição dos impactos das atuais fontes que continuarão tendo a sua importância, rumo a um futuro em que a energia gerada seja mais limpa e sustentável.

Neste contexto, diversas empresas do setor de exploração e produção de petróleo e gás natural têm se repositado no sentido de se apresentarem como empresas de energia, incluindo em seu portfólio investimentos em energias mais limpas. A transição energética demandará elevados investimentos, e precisará estar ancorada na estratégia das grandes empresas detentoras de recursos financeiros para que possa acontecer no passo necessário e desejado pela sociedade. Por isso não se deve pensar na transição energética como um cenário oposto às atividades realizadas pela indústria de exploração e produção de petróleo e gás natural. Não se deseja uma ruptura e sim, uma transição justa, com especial atenção à segurança energética. É neste sentido que a indústria de exploração e produção de petróleo e gás natural está intrinsecamente conectada à transição energética.

Além disso, grande parte da energia da Região Norte tem sistemas de geração de energia isolado (não conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN)) sendo parte dessa geração extremamente poluente e grande emissora de CO₂, pois advém de termelétricas a óleo diesel. Neste sentido, a exploração e produção de gás natural na região tem o potencial de substituir a antiga fonte de óleo diesel, mais poluente, reduzindo a emissão de carbono, sendo o gás natural uma energia mais limpa, segura e confiável.

Com efeito, estudos ambientais prévios, inclusive as avaliações ambientais de áreas sedimentares, apenas se propõem a fornecer uma espécie de **fotografia panorâmica das bacias sedimentares** brasileiras, apontando características ambientais básicas que poderão servir para avaliações preliminares acerca da possibilidade de atividades petrolíferas nessas áreas.

Os dados coletados nestes estudos prévios nem de perto se aproximam daqueles que usualmente são adquiridos no contexto de um processo de licenciamento ambiental, muito mais minucioso e completo de informações. Em outras palavras, os riscos potenciais da atividade petrolífera decorrentes da utilização do fraturamento hidráulico não serão alcançados pelos estudos prévios, de modo que não faz o menor sentido exigir a sua conclusão para que essa atividade seja permitida ou proibida no País.

Essas constatações permitem concluir que o pedido formulado na ação se incompatibiliza com o princípio da razoabilidade, na medida em que formula exigência inapta a gerar o benefício pretendido.

Aqui cabe recordar a valiosa lição da professora Daniela Lacerda Saraiva Santos (*O princípio da proporcionalidade*, in *Princípios da Constituição de 1988*, Lumen Juris, 2001, p. 363) acerca do subprincípio da adequação, que compõe o conceito de razoabilidade (ou proporcionalidade):

"A adequação ou aptidão (*geergnetheit*) nos deve dizer se determinada medida representa, segundo Zimmerli, o meio certo para levar a cabo um fim baseado no interesse público. Trata-se aqui de um mecanismo que veda o arbítrio, através da ponderação entre o meio empregado e o fim que se deseja alcançar".

Logo se vê, portanto, que não deve ser acolhida a pretensão de submissão da licitação ou da validade dos contratos de concessão à conclusão de qualquer estudo prévio.

Normativamente, a pretensão da Autora estaria supostamente subsidiada pela Portaria Interministerial MMA/MME n.º 198/2012. Entretanto, não é complicada a tarefa de demonstrar o equívoco da Autora.



É que o estudo prévio, assim como a AAAS não são previstos nessa norma como um instrumento vocacionado a proporcionar a defesa do meio ambiente, prestando-se, antes, a melhorar o grau de segurança jurídica dos leilões da ANP e, por consequência, a atratividade de suas ofertas. Confira, a propósito, o que consta no art. 2.º, I, da referida norma:

Art. 2.º - Para os fins previstos nesta Portaria, entende-se por:

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

Repare que a norma o classifica essencialmente como um subsídio ao **planejamento estratégico de políticas públicas**.

Os indícios mínimos de viabilidade ambiental das bacias sedimentares oferecidos pelos estudos e análises ambientais realizados pelos órgãos ambientais competentes, que não vinculam os resultados dos procedimentos de licenciamento ambiental, seriam oferecidos com o **propósito de dar aos possíveis investidores algum grau de segurança para fazer os investimentos iniciais nas oportunidades oferecidas nas licitações**. O propósito é, portanto, a redução de riscos jurídicos e econômicos ante a questão ambiental e, por consequência, o aumento da atratividade dos leilões.

Nesse sentido, a Portaria Interministerial MMA/MME n.º 198/2012 previu em seu art. 27 que, enquanto as análises ambientais prévias não fossem concluídas, bastariam as manifestações de aquiescência dos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia para liberar os leilões. Confira:

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

Art. 26. Enquanto as áreas sedimentares não forem submetidas à AAAS, aplicam-se as regras previstas no art. 27 e demais normas aplicáveis.

Art. 27. As áreas nas quais serão admitidas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, **enquanto ainda não forem submetidas à AAAS**, conforme estabelecido nesta Portaria, **serão definidas a partir de manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente**, de acordo com diretriz estabelecida pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

Assim, o art. 27 da Portaria Interministerial n.º 198/2012 prevendo a possibilidade de ofertas em licitações da ANP de áreas ainda não contempladas no AAAS, considerou suficiente a definição baseada em manifestação conjunta dos Ministérios das Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA). Na mesma linha, o art. 6.º, § 2.º, da Resolução CNPE n.º 017/2017, referencia a utilização da manifestação conjunta dos citados Ministérios à míngua de uma submissão das áreas ofertadas à AAAS. Veja:



Art. 6.º (...)

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

Não há dúvida, portanto, de que a Portaria Interministerial MMA/MME n.º 198/2012 não condiciona a oferta de áreas em leilões à conclusão das AAAS's e, ainda, de que isso não expõe a riscos à questão ambiental, atingindo, apenas, o grau de atratividade dos ativos ofertados nas licitações.

Importante trazer informações sobre demanda coletiva proposta para suspender total ou parcialmente os efeitos de Rodadas de Licitações de Blocos conduzidas pela ANP, a exemplo da Ação Civil Pública nº 0806096-16.2021.4.05.8300, que teve seu trâmite na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, e teve decisão liminar favorável à agência reguladora:

Pois bem, ao menos em juízo de cognição sumária, não vislumbro a imperiosidade da realização de amplos, detalhados e pormenorizados estudos ambientais, inclusive a AAAS, pois a Manifestação Conjunta efetivamente apresentada pelo MME e MMA, tem previsão na Portaria Interministerial n.º 198/2012.

Quanto aos estudos amplos e aprofundados terão lugar na fase de licenciamento ambiental.

(...)

3.4- Indefiro o pedido de tutela provisória de urgência antecipada;

Em outra situação, já se tentou fazer o mesmo questionamento desta ACP nos autos do processo n.º 5080892-69.2019.4.02.5101, que tramitou na Justiça Federal do Rio de Janeiro e, pela total falta de credibilidade da fundamentação, a sentença foi de improcedência, inclusive já confirmada no TRF da 2.ª Região. A propósito, confira o seguinte trecho da sentença, *verbis*:

Conforme já mencionado na sentença da Ação Civil Pública conexa a esta (Processo n. 5078386-23.2019.4.02.5101), embora o vazamento de óleo cru que atingiu a costa do Nordeste brasileiro configure inegável dano ambiental, de grandes proporções, e que gerou graves prejuízos ao meio ambiente e à população dos municípios atingidos, tal tragédia ambiental não tem, ao menos a princípio e diante das notícias veiculadas nos meios de comunicação e oriundas do governo federal, nenhuma relação com eventual fissura existente na área do pré-sal.

Em tal processo ficou decidido pelo TRF-2, que nos termos do inciso IV, do art. 8º, da Lei n.º 9.478/1995, fora cometido à ANP a elaboração de editais e a promoção das licitações cujos objetos fossem a concessão pra exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, e a celebração dos respectivos contratos e fiscalizando da execução destes. Sob o estrito autorizativo das normas inscritas na Lei n.º 9.478/1995 e na Lei n.º 12.351/2010, o Conselho Nacional de Política Energética autorizara a oferta de áreas, pela ANP, para Licitações de Petróleo e Gás Natural. Não havendo ilegalidade na licitação de lotes, a só alegação de risco de dano ambiental não é razão bastante para a suspensão do leilão. Apelação não provida.

É importante registrar ainda que, ao pretender transferir as análises necessárias à garantia da segurança ambiental do licenciamento para o contexto de estudos ambientais prévios, acaba a Autora advogando a tese de que o ônus financeiro das análises ambientais deve ser retirado dos investidores, repassando-o para o Governo.



A obrigatoriedade de realização de estudos ambientais euxaurientes pretendida pelo parte Autora em todo e qualquer caso, como se essa fosse substitutiva de um licenciamento ambiental, transfere para a sociedade um custo que deveria ser arcado pela empresa petrolífera, o que vai na contramão da própria razão da concessão. No âmbito do licenciamento ambiental, os gastos com os estudos ambientais são arcados pelo particular, enquanto que na AAAS esses estudos, que exigem vultosas quantias, são bancados por toda a sociedade. São recursos que poderiam ir para a saúde e educação.

Em tempos de escassez de recursos, exigir que o Estado faça com recursos públicos um estudo que poderia ser melhor efetivado com dinheiro privado é um atentado ao princípio da eficiência. Não só! Exigir que o Estado gaste recursos públicos com avaliação ambiental, em substituição ao particular, contraria o princípio do **poluidor-pagador**.

O objetivo do contrato de concessão para exploração e produção de petróleo, possibilitado pela EC n.º 9/95, que flexibilizou o monopólio nesse setor da economia, foi justamente transferir os altos custos dessa atividade para as empresas petrolíferas. Assim, obrigar que o Estado e, portanto, toda a sociedade arque com os elevados custos dos estudos ambientais equivale a contrariar a própria finalidade da citada emenda constitucional. Como são as empresas petrolíferas aquelas diretamente interessadas na produção de petróleo, devem ser delas os custos de proteção ambiental, e não dos cofres públicos. Não é justo que toda a sociedade pague por custos de estudos ambientais para se viabilizar determinada atividade econômica. Nestes casos, deve-se seguir a lógica da justiça distributiva que sustenta o princípio do poluidor-pagador.

Desse modo, sob esse aspecto, o que se observa é um equívoco de perspectiva dessa ação, que não opera efetiva proteção do meio ambiente e ainda atua em favor do capital privado, em detrimento do interesse público.

Feitas essas anotações sobre a questão ambientais, resta ainda enfrentar os argumentos de que a realização do certame importaria riscos à fauna existente nas Bacias incluídas no 4.º Ciclo de Oferta Permanente e reflexos negativos de natureza sócio-econômica.

Quanto ao primeiro aspecto, merece registrar que os únicos reflexos práticos e imediatos decorrentes da realização do certame são, de um lado, a assinatura dos contratos de concessão e, de outro, os pagamentos dos bônus de assinatura. Nenhuma atividade de campo ocorrerá sem que haja o indispensável licenciamento ambiental, nem mesmo na fase exploratória, a primeira em que se tem operações concretas das concessionárias.

Como se afirmou acima, é no licenciamento ambiental que os riscos efetivos das atividades exploratórias, nos primeiros anos de vigência do contrato, e produtivas, nos anos mais adiantados, serão avaliados com precisão, de modo a se decidir, no contexto do órgão ambiental competente, com isenção e total independência, se é possível ou não autorizar as referidas atividades e, em caso positivo, com que medidas de mitigação e compensação ambientais.

Desse modo, salta aos olhos que a simples realização da licitação não impõe absolutamente nenhum risco ao meio ambiente. E, caso se constate, no momento oportuno, que o licenciamento ambiental contempla falhas passíveis de impugnação judicial, sempre haverá a oportunidade de questionar o processo em Juízo, mas aí para tratar de uma questão concreta e não em tese, como se faz na presente demanda coletiva.

A parte Autora destaca a sensibilidade ambiental das áreas licitadas. Com relação a esse tema, conforme expõe o Ofício nº 143/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, a Nota Técnica do ICMBio foi devidamente considerada na Manifestação Conjunta do MME e MMA, e o parecer do órgão não indicou a necessidade de exclusão prévia de áreas para oferta (Manifestação Conjunta MME-MMA, de 18/06/2020;



Manifestação Conjunta MME-MMA, de 20/03/2020; Manifestação Conjunta MME-MMA, de 16/07/2019; Manifestação Conjunta MME-MMA, de 08/04/2019; Manifestação Conjunta MME-MMA, de 31/12/2018; Manifestação Conjunta MME-ANP-MMA-Ibama; e Manifestação Conjunta nº 3 MME/MMA - Bacia do Parecis (SEI 2822746)).

Sobre qualquer alegação de dano ambiental ou prejuízo à fauna, é importante frisar que “as informações mais precisas” somente serão produzidas e disponibilizadas por ocasião da definição dos estudos ambientais, bem como de sua submissão pelo proponente ao Ibama, durante a fase de licenciamento ambiental, o que ocorre após a realização do 4.º Ciclo de Oferta Permanente. Portanto, a decisão definitiva sobre a viabilidade ambiental da exploração dos blocos somente será conhecida após a etapa de licenciamento, a ser realizada pelo Ibama.

Destaca-se que os estudos de impacto ambiental são desenvolvidos durante a etapa de licenciamento, considerando as especificidades da região e os projetos específicos a serem realizados, os quais são demandados pelo órgão ambiental federal, por meio de Termos de Referência. Mesmo estudos ambientais de áreas sedimentares, que têm caráter mais amplo e estratégico, não fornecem todas as respostas para minimizar os riscos em áreas de novas fronteiras, pois, em muitos casos, a disponibilidade de dados gerados depende da realização de estudos específicos e do histórico das atividades realizadas no local.

Portanto, independentemente da promoção da Rodada de Licitações, qualquer atividade de exploração e produção somente poderá ser exercida após a obtenção, por parte dos empreendedores, das devidas licenças ambientais junto aos órgãos competentes. A avaliação da viabilidade ambiental e os estudos de impacto ambiental são fundamentais, mas somente ocorrerão na etapa de licenciamento.

Nessa etapa, caso as atividades que sejam consideradas incompatíveis com os objetivos de conservação das áreas, ou cujos impactos não sejam devidamente mitigados ou compensados, não serão autorizadas.

Como exemplo, podemos citar o caso da empresa Total, que arrematou cinco blocos exploratórios na 11ª Rodada. Contudo, a descoberta de um raro recife de corais frustrou a tentativa da petroleira de obter, junto ao Ibama, a licença para explorar.

Esse é um risco assumido pelo interessado em atuar numa determinada área. O processo de licenciamento, conduzido pelo órgão ambiental, é um processo robusto e composto por avaliações e estudos detalhados que garantem a adequação da atividade ao desenvolvimento sustentável.

A ANP, por sua vez, somente promove a oferta das áreas para as quais não foram apresentadas objeções pelos órgãos competentes. Caso haja interessados nas áreas e uma vez que sejam licenciadas as atividades, a Agência trabalha na prevenção de acidentes operacionais e fiscaliza regularmente as plataformas, garantindo a aderência dos operadores aos regulamentos de gerenciamento de segurança operacional das instalações marítimas de exploração e produção.

Conforme Ofício nº 143/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ-e , com vistas a dar a maior publicidade possível a tais condicionantes, a ANP mantém as manifestações técnicas do ICMBio, do Ibama e dos demais órgãos públicos envolvidos na página <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>, canal da ANP específico para a divulgação das informações das rodadas de licitações, para amplo conhecimento prévio dos interessados acerca das restrições ambientais incidentes sobre as áreas ofertadas na licitação.

A questão da exigência prévia de estudos ambientais exaurientes também já foi objeto de considerações em dois emblemáticos precedentes envolvendo as licitações da ANP, sendo um no **TRF da**



1.ª Região e outro TRF da 5.ª Região. Em ambos, discutiam-se os riscos ambientais, que naqueles dois casos supostamente decorreriam da possibilidade, em tese, de exploração de gás de folhelho com ousa da técnica de fraturamento hidráulico. Nas duas Cortes, o entendimento que prevaleceu foi justamente no sentido de que a realização da licitação sem **a realização da AAAS não impõe riscos concretos ao meio ambiente, notadamente pelo fato de que esses riscos serão devidamente avaliados na oportunidade do licenciamento ambiental.**

Os primeiros e mais relevantes precedentes, evidentemente, são os julgados da ADPF nº 825 da ADPF nº 887 pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, já invocados em preliminar devido ao caráter vinculante da decisão.

Em todo caso, vale transcrever uma vez mais o relevante trecho do voto do Ministro Relator Marco Aurélio na ADPF 825:

(...)

No que diz respeito à falta de impugnação do todo normativo – Portaria Interministerial nº 198/2012 dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, também a versar via alternativa à realização da AAAS–, tem-se pedido de interpretação conforme à Constituição, e não de declaração de inconstitucionalidade. Inexiste inutilidade no pedido limitado ao artigo 6º, §2º, da Resolução CNPE nº 17/2017.

(...)

A Resolução impugnada, ato infralegal, resultou do exercício de competência regulamentar considerada a Lei nº 9.478/1997, a versar política energética nacional e atividades relativas ao petróleo.

A matéria envolve dificuldades técnicas a exigirem informações específicas para chegar-se a prognósticos adequados. A Resolução encerra providência por órgão revestido de capacidade para definir o procedimento e determinar os requisitos do planejamento de outorga de áreas a serem destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural.

Sob óptica realista, o Conselho Nacional de Política Energética está habilitado, em virtude da função que desempenha, a decidir questões complexas como a ora examinada, considerados aspectos essencialmente técnicos, diagnósticos tematicamente particularizados e necessidade de amplo domínio sobre as perspectivas operacionais dos destinatários da política pública em jogo.

As múltiplas variáveis que motivaram a edição do ato não são imunes ao crivo judicial, especialmente quando levada em conta a relevância constitucional do propósito buscado. Mas a complexidade requer cautela e deferência às soluções encontradas pelos órgãos técnicos. Eis o que exteriorizado na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.937/SP, de minha relatoria, ao mencionar a capacidade institucional do legislador, entendimento inteiramente aplicável ao caso concreto relativamente ao Executivo:

Em questões envolvendo política pública, de alta complexidade, com elevada repercussão social – e estamos a discutir os destinos de um mercado bilionário e de milhares de empregos –, o Supremo deve adotar postura de deferência à solução jurídica encontrada pelos respectivos formuladores. Nesse sentido, assenta o Tribunal Constitucional Federal alemão: “A incerteza sobre os efeitos de uma lei em um futuro incerto não pode excluir a competência do legislador para aprová-la, mesmo que ela tenha um alto impacto” [...].

Ressaltada a capacidade institucional do Conselho, cabe assentar que o afastamento das razões do Órgão do Executivo, lançadas na Resolução CNPE nº 17/2017, pode corresponder a imposições impertinentes e usurpação de competência do agente legitimado para resolver questões dessa natureza, resultando na inobservância de preceitos fundamentais, como separação de poderes, devido processo legal, eficiência administrativa e razoabilidade.

A par desse aspecto, verifica-se que a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS e a alternativa apresentada pela norma impugnada –manifestação conjunta



dos Ministérios envolvidos – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão.

Conforme realçado pela Advocacia-Geral da União:

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

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

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

Por meio do licenciamento ambiental serão avaliados, de maneira aprofundada, os potenciais impactos e riscos ambientais da atividade, concluindo-se pela viabilidade, ou não, da exploração de petróleo e gás natural. Surge inexistente a inobservância dos preceitos constitucionais apontados, porquanto o início da atividade de exploração condiciona-se à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, os quais avaliarão a viabilidade do empreendimento, a teor da Lei nº 6.938/1981.

Julgo improcedentes os pedidos.

No que tange a ADPF 887, verifica-se que a decisão proferida pelo STF também vai de encontro ao pleito autoral formulado na presente ACP. Veja-se:

EMENTA

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

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

2. A Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) e o procedimento



alternativo previsto nas normas objeto da presente arguição – manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada.

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

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

5. Decisão de indeferimento da medida cautelar confirmada, julgando-se improcedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental. (grifos acrescentados)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 23 a 30 de junho de 2023, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, confirmando o indeferimento da providência de urgência, julgar improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo amicus curiae Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Dr. Antonio Armando Freitas Gonçalves.

Brasília, 3 de julho de 2023.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

A propósito, o **TRF da 1.ª Região** assim decidiu no julgamento da apelação manejada pela ANP na ação civil pública n.º 0030652-38.2014.4.01.3300:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AMBIENTAL - SUSPENSÃO DE LICITAÇÃO E ANULAÇÃO DE CONTRATOS DECORRENTES DA 12ª RODADA DE LICITAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO - AGRAVO RETIDO NÃO REITERADO - LEGITIMIDADE DE PARTE DAS EMPRESAS VENCEDORAS DA LICITAÇÃO - INOCORRÊNCIA DE ILEGALIDADES - EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE RECURSOS MINERAIS NÃO CONVENCIONAIS - FRATURAMENTO HIDRÁULICO - TÉCNICA UTILIZADA EM OUTROS PAÍSES - INCERTEZA QUANTO À UTILIZAÇÃO EM SOLO BRASILEIRO, A DEPENDER DOS RESULTADOS OBTIDOS NA FASE EXPLORATÓRIA - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - SUCUMBÊNCIA INVERTIDA - NÃO CABIMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 18 DA LEI Nº 7.347/85).

I - O agravo retido de fls. 1582/1597, interposto pela Petrobrás, não teve seu conhecimento requerido por ocasião da apelação, pelo que não comporta conhecimento (art. 523, § 1º, CPC/73).

II - Agravo retido de Petra Energia S/A e Bayar Empreendimentos e Participações Ltda. (1627/1631) insurgindo-se contra a decisão saneadora que reconheceu suas legitimidades para figurarem no polo passivo. Conforme reconhecido pelo juízo, as partes estão legitimadas porque o provimento jurisdicional trará reflexos em suas esferas jurídicas. Assim, nos termos do artigo 114 do CPC há necessidade de integrarem a lide.

III - Além dos pedidos para suspender a licitação, foi formulado pedido para suspender os contratos de concessão e impor obrigação de não fazer à Petrobrás. Diante dessa situação, há claro interesse processual a justificar a demanda proposta contra a empresa pública federal.

IV - Cuida-se de demanda ajuizada para sustar os efeitos da 12ª Rodada de Licitações promovida pela ANP para a exploração do gás de folhelho com o uso da técnica de fraturamento hidráulico, bem como os contratos firmados para a



exploração de xisto com a mesma técnica. Pede-se, ainda, que não sejam realizadas outras licitações no âmbito da ANP que envolvam fraturamento hidráulico enquanto não houver estudos técnicos científicos que demonstrem a sua viabilidade de uso em solo brasileiro. Diz-se, de forma bastante sucinta, que a técnica de fraturamento hidráulico é altamente questionada no mundo inteiro e representa potencial risco de dano ambiental de extensão imensa e caráter irreversível, especialmente em relação aos cursos de água e aquíferos que se localizam na região.

V - Num sistema petrolífero atuante as acumulações de óleo e gás natural ocorrem em rochas chamadas geradoras (folhelhos [rochas sedimentares argilosas] ricos em matéria orgânica), que migram, depois, para a chamada rocha reservatório (rocha sedimentar permoporosa) onde são contidas por rochas selantes e dão origem às jazidas de petróleo. A essa situação dá-se o nome de recursos convencionais. Diferentemente, nos recursos não convencionais há confusão entre as funções das rochas geradoras, reservatório e selante, de modo que há volumes consideráveis de óleo e gás natural nos poros das rochas geradoras, as quais não possuem permeabilidade natural. A extração destes depende, em casos, do emprego da técnica de fraturamento hidráulico, que consiste em fraturar finas camadas de folhelho com jatos de água e aditivos sob pressão.

VI - Não se tem nos autos informação se o fraturamento hidráulico consiste na única técnica para extração de recursos não convencionais. **Consta que se trata de procedimento já antigo**, com primeiras utilizações datadas dos anos 40 e com relatos de contaminação da água potável.

VII - Evidencia-se potencial econômico na exploração de recursos não convencionais, cujas estimativas em solo brasileiro indica a existência de 7 trilhões de metros cúbicos de gás natural, o que coloca o Brasil no 10º lugar na lista das maiores reservas de gás de folhelho.

VIII - A ordem econômica tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente (art. 170, VI, CF). Trata-se de notável avanço, pois "o crescimento econômico e a até a simples sobrevivência da espécie humana não podem ser pensados sem o saneamento do Planeta e sem a administração inteligente dos recursos naturais" (Édis Milaré, Direito do Ambiente, RT, 8ª edição, pág. 225).

IX - O risco de dano ao ambiente, na espécie, não é desprezado. No entanto, a avaliação desses riscos depende de profundo conhecimento geológico, sendo a angariação de conhecimento uma das finalidades da licitação. Ademais, consoante artigo 24 da Lei nº 9.478/97, os contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural são compostos de duas fases bem definidas: na primeira, chamada de fase de exploração, tem-se por objetivo descobrir e avaliar jazidas de petróleo e/ou gás natural, no qual o concessionário desenvolve atividades exploratórias de geologia e geofísica e, ao final, conclui pela viabilidade econômica da exploração ou devolve a área para a União; na segunda, chamada fase de produção, as descobertas viáveis comercialmente dão origem ao campo produtor, visando o abastecimento do mercado.

X - Os contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural juntados nos anexos ao processo demonstram minuciosamente as obrigações assumidas pelos concessionários durante as fases de exploração e de produção. Fica evidente, de suas leituras, que **as concessões para exploração e produção não investem, imediatamente, os concessionários no direito de produção. Não asseguram automaticamente, da mesma forma, a viabilidade comercial da empreitada. Não garantem ao concessionário o direito de uso da técnica de fraturamento hidráulico. E não descuram da proteção ambiental.**

XI - A atividade de mineração em si configura risco de dano ambiental. Mas estes riscos devem ser analisados pelo órgão ambiental competente por ocasião do licenciamento ambiental (art. 3º, VI, do Decreto nº 8.437/2015). Assim, por ocasião da fase de produção, quando houver risco de degradação ambiental, poderá vir a ser exigido o EIA/RIMA que precede a licença.

XII - O princípio da precaução do direito ambiental tem por primazia a proteção do meio ambiente quando a informação científica for insuficiente, inconclusiva ou incerta a respeito dos possíveis efeitos nocivos da atividade. Na espécie, há de ser afastado porque não há certeza a respeito do efetivo emprego da técnica de fraturamento hidráulico; de outro lado, há elementos que permitem afirmar



que as falhas técnicas observadas no passado foram objeto de estudos e aprimoradas, sendo atualmente utilizada em países desenvolvidos como Estados Unidos, Holanda, Inglaterra e China.

XIII - "A atividade de mineração possui interface direta com a realidade do meio ambiente, dado que não há como extrair um mineral sem danos. Constitui tal atividade, sem dúvida, uma agressão sumária à natureza adormecida, representando um dos ramos industriais mais perversos do ponto de vista ambiental. Como não podemos, contudo, descartá-la, pura e simplesmente, impõe-se diminuir os estragos que causa, com a adoção de tecnologias de aproveitamento adequadas, capital e vontade." (Édis Milaré, Direito do Ambiente, RT, 8ª edição, pág. 196). Os recursos minerais, incluindo os não convencionais, são bens da União (artigo 20, IX, CF) e a exploração destes para fins econômicos constitui faculdade do ente federal, não competindo ao Poder Judiciário impedi-la, vedá-la ou embaraçá-la, sob pena de invasão à sua autonomia e de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

XIV - Sucumbência invertida, sendo descabido pagamento de honorários advocatícios (artigo 18 da Lei nº 7.347/85).

XV - Agravo retido de fls. 1582/1597 não conhecido e improvido o de fls. 1627/1631; negado provimento à apelação de Petra Energia e Bayar Empreendimentos e Participações Ltda.; prejudicada em parte a apelação da Petrobrás e, no que sobeja, negado provimento; provida a apelação da ANP e a remessa oficial para julgar improcedente o pedido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, não conhecer do agravo retido de fls. 1582/1597; negar provimento ao agravo retido de fls. 1627/1631; negar provimento à apelação de Petra Energia S/A e Bayar Empreendimentos e Participações Ltda.; julgar prejudicado em parte a apelação da Petrobrás e, no que sobeja, negar-lhe provimento; e dar provimento à apelação da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e à remessa oficial, para julgar improcedente o pedido, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

São Paulo, 21 de agosto de 2019.

CECÍLIA MARCONDES
Desembargadora Federal Relatora

No âmbito do **TRF 4ª Região**, tramita Ação Civil Pública praticamente idêntica à presente demanda, sendo, porém, relativa à Baía de Pelotas. No agravo de instrumento nº 5030123-09.2021.4.04.0000, interposto pela ANP, aquela Corte Regional deferiu o efeito suspensivo, afastando a exigência de AAAS, considerando inclusive os precedentes acima elencados, que afastam por completo a plausibilidade do direito.

"(...)

Mais especificamente, cabe indagar se é obrigatória a prévia confecção das Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentar - AAAS anteriormente à realização do certame licitatório, ou se podem elas ser substituídas por manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, conforme preconizado no art. 27 supra.

Segundo constou da decisão agravada, *"a conclusão ressaí evidente no sentido de que as Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS) devem ser realizadas previamente e a manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente somente tem lugar enquanto não tiverem sido concluídas as Avaliações"*.



Segundo as Agravantes, a utilização das AAAS é facultativa, podendo ser substituída pelo Parecer Interministerial acima referido.

Primeiramente, cumpre referir que a facultatividade de tais estudos não está prevista na regulamentação. Diz a Portaria Interministerial nº 198/12 que *"as áreas nas quais serão admitidas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, enquanto ainda não forem submetidas à AAAS, conforme estabelecido nesta Portaria, serão definidas a partir de manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente"*.

Da mesma forma, a Res. CNPE nº17/17 refere que *"para as áreas que ainda não tenham sido concluídos tais estudos, as avaliações sobre possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente"*. Porém, ao que interessa ao atual passo processual, urge saber se a falta de elaboração das AAAs, ainda que temporária, constitui óbice à realização do leilão, ou se, ao revés, o leilão pode ser realizado à sua falta, amparado pelo Parecer Interministerial.

A questão encontra-se pendente de julgamento perante o Col. STF, na ADPF nº 825, tendo já sido proferido voto pelo Min. Marco Aurélio, seguinte sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. 17ª RODADA DELICITAÇÕES DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AO § 2º DO ART. 62 DA RESOLUÇÃO 17/2017 DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA – CNPE. PRELIMINARES: INAPLICABILIDADE DA ADPF PARA TUTELAR SITUAÇÕES CONCRETAS. NÃO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA ATO DOTADO DE GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E AUTONOMIA. IMPOSSIBILIDADE DE FUNGIBILIDADE ENTRE AÇÕES CONSTITUCIONAIS. ERRO GROSSEIRO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. TEXTO UNÍVOCO. INAPLICABILIDADE AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL PERANTE POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJOS REGULATÓRIOS. NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. (...). 6. Como corolário do Princípio da Separação de Poderes, o Poder Judiciário há de adotar postura de deferência aos Poderes Executivo e Legislativo quando da criação de políticas públicas de regulação e planejamento setorial, desde que preservados outros direitos, princípios e preceitos protegidos pela Constituição Federal. — Parecer pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em seu voto, especifica:

A par desse aspecto, verifica-se que **a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS e a alternativa apresentada pela norma impugnada – manifestação conjunta dos Ministérios envolvidos – não esgotamos estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão. Conforme realçado pela Advocacia-Geral da União: A Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares, contudo, não tem aptidão para atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos. Essa tarefa é atribuída exclusivamente ao licenciamento ambiental, no bojo do qual será empreendida análise específica e minuciosa da atividade a ser desenvolvida, análise essa, insta frisar, que goza de amparo legal na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e que não se confunde nem pode ser substituída pela AAAS ou pela multi citada manifestação interministerial.** Dessa maneira, ainda que porventura a aptidão de determinada área seja atestada no âmbito da AAAS, esse resultado não vincula o licenciamento ambiental, o qual prevalece sobre outros estudos ambientais para fins “de definição sobre a viabilidade ou não de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no mar. No mesmo sentido, a Manifestação Conjunta da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, de 17 de fevereiro de 2020, expedida por Ibama e ANP, representando os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, é expressa quanto à necessidade de obtenção de licenciamento ambiental, prevendo recomendações para a medida – documento eletrônico nº 8: Destaca-se que a ANP atendeu as premissas indicadas em manifestações anteriores, isto é, não ofertar blocos localizados em distância inferior a



50km da costa e em lâmina d'água inferior a 50m.No entanto, independente do estabelecimento desta premissa, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Tal voto já foi acompanhado pelo Min. Nunes Marques, aguardando-se os demais.

No seio do TRF5, questão análoga foi julgada quanto à exploração de gás de folhelho com o uso da técnica de fraturamento hidráulico. Tratou-se de ação civil pública ajuizada pelo MPF, relativamente à 12ª Rodada de Licitações da ANP, julgada procedente, em razão da não realização de EIA e a publicidade da AAAS, e que veio a ser reformada pelo Tribunal ad quem (AC08003667920164058500).

Tais decisões são suficientes para afastar a probabilidade do direito resguardado pela decisão ora agravada.

No que concerne à determinação de que haja garantia ampla, irrestrita e efetiva da participação da Agravada na sessão pública do leilão da 17ª Rodada da ANP, não há como garanti-la de antemão, tendo em vista a indefinição do local do evento e se será permitida a participação presencial de quem quer que seja, em razão dos efeitos da pandemia. De qualquer forma, comprometeram-se as Agravantes, sendo possível a participação presencial do público externo à sessão pública, a comunicar o Instituto agravado através de ofício a ser encaminhado ao endereço constante na inicial para que indique um representante para participar da sessão.

Ademais, a ANP transmite ao vivo, pela rede mundial de computadores, a integralidade da sessão pública de ofertas, com total transparência. Ante o exposto, concedo o efeito suspensivo ao agravo de instrumento."

LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

Desembargador Federal Relator

Também o TRF da 5.ª Região, no julgamento da apelação da ANP, manejada na ação civil pública n.º 0800366-79.2016.4.05.8500, assim concluiu:

APELAÇÕES ANP E PETROBRAS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AMBIENTAL - SUSPENSÃO DE LICITAÇÃO E ANULAÇÃO DE CONTRATOS DECORRENTES DA 12ª RODADA DE LICITAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO - EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE RECURSOS MINERAIS NÃO CONVENCIONAIS (GÁS DE XISTO OU GÁS DE FOLHELHO) -FRATURAMENTO HIDRÁULICO TÉCNICA UTILIZADA EM OUTROS PAÍSES -INCERTEZA QUANTO À UTILIZAÇÃO EM SOLO BRASILEIRO, A DEPENDER DOS RESULTADOS OBTIDOS NA FASE EXPLORATÓRIA -INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - PROVIMENTO.

1 - Apelações da PETROBRAS e da AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP em face de sentença que julgou procedentes os pedidos do Ministério Público Federal formulados em ação civil pública, determinando: a) a suspensão dos efeitos decorrentes da 12ª Rodada de Licitações promovida pela ANP e os efeitos dos contratos de concessão firmados entre a ANP, a PETROBRAS e outras três empresas, em relação à disponibilização dos blocos da Bacia situada nos Estados de Sergipe e Alagoas, exclusivamente quanto à exploração do gás de folhelho com o uso da técnica do fraturamento hidráulico; b) à ANP que se abstenha de realizar licitações e/ou firmar contratos de concessão de blocos exploratórios localizados na Bacia Sergipe-Alagoas, que tenham por objeto a exploração do gás de xisto pelo fraturamento hidráulico, enquanto não houver a realização de estudo de impacto ambiental e a publicidade da Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares - AAAS.

2 - Embargos de declaração interpostos pela PETROBRAS, alegando que a decisão que concedeu efeito suspensivo às apelações seria omissa, pois não suspendeu a execução dos contratos decorrentes da 12ª Rodada de Licitações.

3 - A PETROBRAS é parte passiva legítima no feito, já que, na 12ª Rodada de Licitações, parte da exploração do gás de xisto lhe foi concedida pela ANP.Ademais, na petição inicial foram formulados pedidos em face da PETROBRAS. Refutada a



alegação de ausência de interesse do agir do MPF, pois se confundem com o mérito.

4 - No mérito, trata-se de demanda ajuizada para sustar os efeitos da 12ª Rodada de Licitações promovida pela ANP para a exploração do gás de folhelho com o uso da técnica de fraturamento hidráulico, bem como os contratos firmados para a exploração de xisto com a mesma técnica. Pede-se, ainda, que não sejam realizadas outras licitações no âmbito da ANP que envolvam fraturamento hidráulico enquanto não houver estudos técnicos científicos que demonstrem a sua viabilidade de uso em solo brasileiro. Diz-se que a técnica de fraturamento hidráulico é altamente questionada no mundo inteiro e representa potencial risco de dano ambiental de extensão imensa e caráter irreversível, especialmente em relação aos cursos de água e aquíferos que se localizam na região.

5 - O cerne da pretensão autoral refere-se à impossibilidade de exploração de gás de xisto (ou gás de folhelho) nos Estados de Alagoas e Sergipe, pelo método do fraturamento hidráulico (fracking).

6 - Segundo consta nos autos, após firmado o contrato para exploração de gás de xisto por fraturamento hidráulico, envolvendo a ANP e diversas empresas atuantes nesse mercado, as licitantes vencedoras deverão obedecer as seguintes etapas estabelecidas pela Resolução ANP 21/2014 (arts. 7º a 9º): 6.1 - Etapa 01: Programa exploratório mínimo, com duração de 05 (cinco) a 08 (oito) anos, quando serão realizados testes, modelagens, análises e estudos, a fim de identificar em quais áreas há reservas de gás passíveis de exploração. Em se encontrando o recurso, a ANP se manifestará acerca da in/viabilidade da exploração, ficando suspensa a fase de exploração até que se autoriza a retomada da exploração, o que dependerá da apresentação dos seguintes documentos: (a) Licença ambiental do órgão competente; (b) autorização para utilização dos recursos hídricos; (c) laudo fornecido por laboratório independente, acreditado pelo INMETRO, para os corpos hídricos superficiais (reservatórios artificiais ou naturais, lagos e lagoas) e poços de água existentes em um raio de 1.000 metros horizontais da cabeça do poço a ser perfurado, contendo, além das análises porventura exigidas pelo órgão ambiental competente: (i) data da coleta; coordenadas dos pontos de coleta, e métodos utilizados na coleta; (ii) data da realização das análises, método de análise utilizado e resultados obtidos; e (iii) identificação do responsável pela análise; (d) projeto de poço para Fraturamento Hidráulico em Reservatório Não Convencional, conforme a Resolução ANP 21/2014, Anexo I; (e) Declaração de Responsável Técnico Designado pela empresa de que o projeto atende aos requisitos legais aplicáveis e que foram realizados os testes, modelagens, análises e estudos, alinhados com as melhores práticas de engenharia, os quais permitiram concluir que, sendo executado o projeto, os riscos de falhas preexistentes serem reativadas ou das fraturas geradas alcançar qualquer Corpo Hídrico Subterrâneo existente foram reduzidos a níveis toleráveis; (f) estudos e avaliação de ocorrências naturais e induzidas de sísmica. 6.2 - Etapa 02: Fase Exploratória Estendida. Em sendo autorizada a exploração pela ANP, é que se iniciará a presente fase (com duração de até seis anos) onde poderá ser utilizada a técnica de fraturamento hidráulico, caso a fase anterior tenha sido demonstrada a sua viabilidade.

7 - Como no caso concreto, **a fase de licitação sequer foi encerrada, o que se discute nesta ACP é a possibilidade de empresas atuantes no ramo do petróleo e gás natural realizarem pesquisas, análises e testes nos locais indicados, a fim de constatar se realmente existe gás de xisto nas áreas, sua quantidade e ainda se é possível a sua exploração sem comprometer o meio ambiente, a segurança (previsão de abalos sísmicos) e a saúde públicas (possibilidade de contaminação de cursos de água potável).**

8 - É prematuro o óbice imposto pela sentença. Nos próximos 05 a 08 anos, as empresas realizarão apenas estudos e pesquisas de viabilidade exploratória, submetendo em seguida suas conclusões à Administração Pública (inclusive na área ambiental) e, em caso de aprovação por todos os entes da Administração envolvidos, é que iniciarão a exploração propriamente dita de gás de xisto.

9 - A fase exploratória mínima é essencial para que se descubra onde há gás de xisto no país, e, portanto, o potencial brasileiro de produção desse gás.

10 - Não se está validando ou autorizando a utilização imediata do método exploratório de fraturamento hidráulico no local. Também não se está sinalizando ser



desnecessária a avaliação ambiental no caso. Porém, até o momento não há indicativos suficientes de que a atuação da Administração Pública não possa aguardar a conclusão dos estudos pela iniciativa privada. Vale dizer, de que a realização de análises pelas empresas trará prejuízos ao meio ambiente e à população.

11 - Posicionamento que se coaduna com a interpretação realizada pelo Pleno do STF no julgamento do RE nº 627189/SP, em regime de repercussão geral (Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública).

12 - Apelações providas para, reformando a sentença, julgar improcedentes os pedidos formulados na ação civil pública.

13 - Embargos de declaração da PETROBRAS prejudicados.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Decide a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5.^a Região, por unanimidade, dar provimento às apelações da ANP e PETROBRAS e julgar prejudicados os embargos de declaração interpostos pela PETROBRAS, nos termos do Relatório, Voto e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Relator

RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO

Magistrado

As Rodadas de Licitações para concessões de petróleo e gás natural se propõem à outorga de direitos de exploração e produção por meio da celebração de contratos aleatórios nos quais o operador assume integralmente o ônus do risco exploratório da atividade, inclusive quanto ao licenciamento ambiental. Assim, quando se concede uma área para exploração e produção de petróleo e gás natural, a empresa vencedora ou contratada expressamente assume a possibilidade de explorar o prisma vertical de determinada área, por sua conta e risco, desde que sejam observadas as etapas e procedimentos estabelecidos no contrato, e seja a atividade autorizada previamente pelo órgão ambiental competente e pela ANP.

No momento da Rodada de Licitações, portanto, não existe a garantia de que existam recursos a serem explorados em níveis comerciais na área ofertada, não se anteveem quais as formas mais adequadas para a exploração de eventuais reservas e tampouco há garantia de que os projetos a serem apresentados ao órgão ambiental competente pelos operadores dos contratos obterão as necessárias licenças ambientais para operarem.

No caso de empreendimentos em bacias marítimas, o licenciamento ambiental é de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), disciplinado pela Portaria n.º 422/2011 do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Sob a ótica ambiental e procedimentos previstos nessa Portaria, as atividades podem ser agrupadas em três etapas distintas: a pesquisa sísmica, a perfuração de poços exploratórios e, em caso de sucesso das etapas anteriores, o desenvolvimento da produção dos campos eventualmente declarados. Cada "fase" é submetida a um rito próprio de licenciamento ambiental, tendo em vista que os impactos e riscos ao meio ambiente são substancialmente distintos.

Como mencionado em manifestação técnica, o eventual licenciamento ambiental de atividades nos blocos oferecidos no 4.º Ciclo de Oferta Permanente trará diversos desafios em função de



se tratar de uma área de nova fronteira exploratória, em um local com poucos dados socioambientais e de atividades pretéritas disponíveis. E é nas etapas de licenciamento ambiental da perfuração de poços exploratórios e do desenvolvimento da produção de campos que o órgão ambiental exige dos empreendedores os planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas exigidos pela Lei nº 9.966/2000, nos moldes estabelecidos pela Resolução nº 398/2008 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Sem uma série de informações que somente serão disponibilizadas após a concepção de um projeto de exploração ou de produção, não é possível elaborar um plano de emergência para mitigar os danos de um eventual acidente com derramamento de óleo. Deve ficar claro, contudo, que nenhuma atividade obtém licença ambiental para operar na fase de exploração ou de produção de petróleo sem a aprovação do respectivo plano de emergência individual, o que ocorre durante o licenciamento, e não por ocasião da concessão dos direitos exploratórios.

Ainda de acordo com a Lei n.º 9.966/2000, em complementação à exigência dos planos de emergência individuais, encontra-se em vigor o Plano Nacional de Contingência (Decreto n.º 8.127/2013), que “fixa responsabilidades, estabelece estrutura organizacional e define diretrizes, procedimentos e ações, com o objetivo de permitir a atuação coordenada de órgãos da administração pública e entidades públicas e privadas para ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, e minimizar danos ambientais e evitar prejuízos para a saúde pública”.

Quaisquer intervenções das empresas vencedoras nas áreas licitadas deverão ser precedidas de licenciamento ambiental, justamente para avaliar as condições de realização das atividades de exploração e produção. Caso seja apurada a impossibilidade de execução das atividades, poderá o órgão ambiental indeferir o requerimento de licença.

Portanto, **não houve falta de análise de viabilidade ambiental para a oferta dos blocos da Bacia do Amazonas (OFÍCIO Nº 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ)**. As manifestações técnicas apontaram sobreposição à pequena faixa de área de preservação ambiental, do bloco AM-T-107 sobreposta a mesma APA, e no bloco AM-T-64 apresenta sobreposição na APA Guajuama. No entanto, **não apresenta objeções à oferta das áreas, desde que observados as contribuições apontadas na fase de licenciamento ambiental federal, sendo que é no licenciamento ambiental que os riscos efetivos das atividades exploratórias**, nos primeiros anos de vigência do contrato, e produtivas, nos anos mais adiantados, serão avaliados com precisão, de modo a se decidir, no contexto do órgão ambiental competente, com isenção e total independência, se é possível ou não autorizar as referidas atividades e, em caso positivo, com que medidas de mitigação e compensação ambientais.

Desta feita, trata-se de hipótese completamente afastada da realidade, pelo que não se reveste, à toda evidência, de verossimilhança, razão pela qual haverá de ser rejeitada na decisão que vier a apreciar o pedido de tutela de urgência.

DA AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA E DA EXISTÊNCIA DE PERICULUM IN MORA REVERSO

A - DA AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA - A LICITAÇÃO NÃO É O MOMENTO ADEQUADO PARA A AVALIAÇÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS EFETIVOS - ADEQUAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

De início, é de se registrar novamente que a simples realização da sessão pública de ofertas e, posteriormente, a assinatura dos contratos de concessão não são capazes de impor qualquer dano ao meio ambiente, notadamente porque as consequências práticas imediatas são apenas o recebimento dos bônus de assinatura.



Neste sentido, se houver o deferimento da liminar, **pode gerar, de acordo com o Ofício nº 462/2023/SPL/ANP-RJ, os seguintes impactos em caso de deferimento da suspensão da oferta dos supracitados blocos da Bacia Amazonas: (i) perda de arrecadação de até R\$ 5,7 milhões para a União em termos de bônus de assinatura; e (ii) perda de investimentos em exploração (Programa Exploratório Mínimo-PEM) estimados em até R\$ 43,4 milhões, mesmo como já dito que o momento da exploração irá ocorrer apenas após a realização do licenciamento ambiental (ADPF 825 e 887).**

Insista-se que qualquer atividade efetiva na fase exploratória ou, posteriormente, na fase de produção depende da prévia conclusão positiva do licenciamento ambiental. De modo que os riscos ambientais estarão devidamente avaliados pelo órgão ambiental competente, garantindo-se, desse modo, a devida proteção ao meio ambiente.

Ou seja, a Autora, nesta demanda e em inúmeros outras oportunidades tem o hábito de fabricar a urgência às vésperas das rodadas, separamos as ações da Arayara que pediram suspensão de rodadas anteriores:

4.º Ciclo de Oferta Permanente - Concessão

1048785-08.2023.4.01.3200 (a presente demanda)
0823842-23.2023.4.05.8300
5042377-74.2023.4.04.7200
0814306-15.2023.4.05.8000

3.º Ciclo de Oferta Permanente - Concessão

1021930-08.2022.4.01.3400

1.º Ciclo de Oferta Permanente - Permanente

1082979-50.2022.4.01.3400

17.ª Rodada de licitações:

1071508-71.2021.4.01.3400
0819976-75.2021.4.05.8300
STJ MS nº 28109 DF
5028897-29.2021.4.03.6100
0806096-16.2021.4.05.8300
5006604-36.2021.4.04.7200

16.ª Rodada de licitações:

5067159-36.2019.4.02.5101

Excedente da Cessão Onerosa e 6ª Rodada:

0821311-03.2019.4.05.8300
5078386-23.2019.4.02.5101
0035109-22.2017.4.02.5001

Desse modo, não há que se falar em *periculum in mora* à toda evidência.

B - DO PERICULUM IN MORA REVERSO



Não fosse o suficiente, é de se ver que eventual paralisação desmotivada do certame, como pretende a parte Autora, ensejaria severos prejuízos à sociedade brasileira e, mais especificamente, na 1.^a Região, em razão das perdas de arrecadação com bônus de assinatura, investimentos diversos nas fases de exploração, desenvolvimento e produção, geração de empregos diretos e indiretos, arrecadação de participações governamentais pela União, Estado e Municípios (royalties e participações especiais) e arrecadação tributária.

Conforme OFÍCIO Nº 496/2023/SPL/ANP-RJ-e (anexo), emitido pela Superintendência de Promoção de Licitações (SPL), na sessão pública de 13/12/2023, foram arrematados na Bacia do Amazonas, 4 blocos exploratórios (AM-T-63, AM-T-64, AM-T-107 e AM-T-133).

Contudo, caso haja prejuízo aos contratos da Bacia do Amazonas (AM-T-64, AM-T-107 e AM-T-133), teríamos as seguintes consequências econômicas:

- Perda de arrecadação para a União em termos de bônus de assinatura:
 - AM-T-64: R\$ 5.083.000,00
 - AM-T-107: R\$ 853.000,00
 - AM-T-133: R\$ 1.302.000,00
 - Total: R\$ 7.238.000,00
- Perda de investimentos em exploração (Programa Exploratório Mínimo-PEM):
 - AM-T-64: R\$ 11.440.000,00
 - AM-T-107: R\$ 7.200.000,00
 - AM-T-133: R\$ 7.280.000,00
 - Total: R\$ 25.920.000,00

Individuosamente a decisão provoca um cenário de extrema instabilidade do ponto de vista econômico-financeiro, com prejuízos diretos em termos de arrecadação e investimentos.

Assim, evidencia-se a ocorrência do *periculum in mora* reverso a indicar a reconsideração da concessão do pedido de liminar e sua não confirmação.

das provas

Sem prejuízo de outros questionamentos a documentos formulados acima, a ANP requer a produção de todos os meios de prova admitidos, em especial documental, anexada nas manifestações anteriores e na presente, bem como a produção de prova técnica a ser indicada oportunamente.

Além disso, a ANP vem impugnar o documento denominado [1951690178 - Parecer técnico \(Doc. 10 Nota Arayara\)](#) uma vez que:

- a. O aludido documento não conta com anotações de responsabilidade técnica (ART) para os biólogos signatários ([Resolução CFBio nº 11/2003](#)) ou engenheiros (RESOLUÇÃO CONFEA Nº 1.137, DE 31 DE MARÇO DE 2023), economistas (Resolução n.º 1.852, de 28 de maio de 2011);
- b. Não foi apresentado o respectivo registro no CTF/AIDA dos profissionais, o qual, conforme a Resolução CONAMA n. 1/88 é cabível às "[...] pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à prestação de serviços e consultoria sobre problemas ecológicos ou ambientais, bem como à elaboração do projeto, fabricação, comercialização, instalação ou manutenção de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras."

A ausência desses documentos, em conjunto com a presença de "Pesquisadores" sem profissão declinada é forte indício que não se trata de documento técnico, firmado sob responsabilidade



profissional e pessoal dos subscritores, mas, tão somente, estudo de cunho meramente acadêmico, no qual as conclusões e veracidade dos dados não são afiançados pessoalmente sob responsabilidade penal (art. 69-A da Lei n. 9.605/98) e administrativa (art. 82 do Decreto n. 6.514/2008) desses.

Assim, por não reunir os requisitos legais para figurar enquanto parecer técnico, há que se considerar enquanto documento inapto a figurar como prova judicial o [1951690178 - Parecer técnico \(Doc. 10 Nota Arayara\)](#).

do pedido

Diante de todo o exposto, requer a ANP que seja reconhecida a necessidade de reunião desta demanda com a de n. 0812151-03.2023.4.05.8400, sob risco de serem proferidas decisões conflitantes ou contraditórias, com a remessa dos autos para a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, por ser o juízo prevento.

Outrossim, requer seja reconhecida a ilegitimidade ativa da Associação Autora para o ajuizamento da ação civil pública, em razão da ausência de pertinência temática para a sua propositura diante da generalidade de seus objetivos estatutários.

Superados os pedidos preliminares, o que somente se admite por amor à argumentação, no mérito, requer a ANP que a ação seja julgada integralmente improcedente.

Brasília, 01 de março de 2024.

THIAGO ZUCCHETTI CARRION
PROCURADOR FEDERAL
Matrícula SIAPE n. 2139154 - OAB/DF 57.538

