



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
206365717 3	01/03/2024 23:58	<a href="#">Contestação</a>	Contestação	Polo passivo

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO (PRU1R/CORESP/NUEST)

SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE - BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SJAM

**NÚMERO: 1048785-08.2023.4.01.3200**

**REQUERENTE(S): PRESIDENCIA DA REPUBLICA - SECRETARIA DE ADMINISTRACAO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA E OUTROS**

**REQUERIDO(S): UNIÃO**

**UNIÃO**, 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**

na forma do art. 335 e seguintes do CPC, atendendo ao determinado no ato de citação e impugnando, especifica e eventualmente, os fatos e argumentos jurídicos narrados pela parte autora na petição inicial.

**TEMPESTIVIDADE**

Cumprido ressaltar, por cautela, que a presente contestação está sendo apresentada dentro do prazo previsto no art. 335 do CPC c/c os arts. 183 e 219 do mesmo Diploma.

**SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA PARTE AUTORA**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pela Associação Arayara de Educação e Cultura em face da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, da União Federal e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em que a associação autora visa o reconhecimento da ilegalidade da inclusão e consequente 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).

Argumenta que:

a) *Existe 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.*



b) 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;

c) 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.

d) 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.

Liminarmente, requer:

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

c) 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, consequentemente, 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 nº 01/22/MME/MMA.

Eis a síntese do necessário.

A pretensão da parte autora não merece prosperar, consoante se poderá concluir a partir da análise dos elementos de fato e de direito a seguir demonstrados.

### **DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO**

Esta Procuradoria, no exercício de seu dever de promover junto aos órgãos representados, requereu, com fundamento no art. 4º, da Lei nº 9.028/95 e Portaria AGU nº 1.547/2008, informações sobre os fatos narrados nos autos e o sobre a regular aplicação do direito controvertido pela administração pública, recebendo como resposta o documento com INFORMAÇÕES n. 00547/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU INFORMAÇÕES n. 00547/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU o qual requer juntada e a consideração de suas razões como parte integrante da defesa apresentada pela União.

### **PRELIMINAR(ES) DE MÉRITO**

De pronto, anota-se o que diz o art. 337 do CPC, in verbis:

Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar:



VIII - conexão;

XI - ausência de legitimidade ou de interesse processual;

Eis o teor de cada preliminar

#### **DA PREVENÇÃO DA 04ª VARA FEDERAL DA SJRN. REPERCUSSÃO GERAL TEMA 1075.**

Observe-se que a presente demanda, ajuizada em 06/12/2023, 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**).

Ainda que sejam blocos diferentes em cada demanda. O ato é o mesmo, e o vício alegado é o mesmo, sendo inegável a conexão.

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**). Ademais, ainda que se possa argumentar que os blocos de exploração sejam diversos em cada ação, a causa de pedir é similar nas ações, invocando-se os mesmos atos normativos como impugnados e/ou como fundamentos de direito.

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, 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*:



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.*

*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.*

*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.*

*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).*

***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.***

*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)*

Por oportuno salientar que o juízo da 04ª Vara Federal de Alagoas e da 09ª Vara Federal do Distrito Federal já reconheceram a prevenção da 04ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, conforme decisões em anexo.

**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.**

Nesse ponto, inclusive, a União reitera o argumento da litigância predatória tendo indicado as diversas ações em sua primeira manifestação datada de 12/12/2023;



## ilegitimidade ativa

Novamente a União reitera seu argumento da ilegitimidade ativa, mas agora reforçado com sentenças que a reconheceram em situação similar.

A propósito, confira-se o disposto no art. 5º da Lei nº 7347/85 (destaque nosso):

“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.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014\)](#)

Ou seja, **para que as associações tenham legitimidade ativa à propositura de ação civil pública, necessário demonstrar a pertinência temática entre a discussão aventada na ACP e a finalidade institucional da associação.** Afinal, a razão de existir da associação foi estabelecida no respectivo ato de constituição – que autolimitou as respectivas possibilidades de atuação. (*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 ACPs. 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 art. 2º do seu Estatuto (id nº 1951690170 - fls. 02 e seguintes do arquivo pdf), os seguintes objetivos já exibidos em manifestação anterior.

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 das mais diversas ações civis públicas, desde em *defesa do meio ambiente*, passando por *práticas integrativas e complementares em saúde (fitoterapia, acupuntura...)*, *direitos de grupos étnicos*, *assistência ao contribuinte*, até *promover direitos estabelecidos*, *construir novos direitos*.

Embora se reconheça a importância da efetiva participação da sociedade civil, com as mais diversas instituições, nos relevantes debates das questões públicas, tal não implica permitir que as associações civis tenham a mesma legitimidade ampla que as pessoas jurídicas de direito público, afastando-se o requisito legal da pertinência temática.

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

“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.”*

*(In Curso de processo civil coletivo. – 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 287.)*

O escopo da norma, ao reconhecer a legitimidade ativa das associações apenas para os casos em que comprova a pertinência temática, encontra suporte no princípio da legitimação adequada para os processos coletivos, que visa garantir que apenas estará legitimado aquele ente que apresentar as condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízos dos direitos afirmados.

Na hipótese dos autos, **dada a generalidade dos objetivos estatutários do INSTITUTO ARAYARA, ausente a pertinência temática necessária para configurar a legitimidade ativa.**

**Nesse sentido, decidiu recentemente o MM. Juiz Federal Leonardo Tavares Saraiva, da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, ao extinguir a Ação Civil Pública nº. 1082979-50.2022.4.01.3400, ajuizada pelo INSTITUTO ARAYARA com pretensão semelhante à presente.** Confira-se excerto:

*"Cuida-se de ação civil pública proposta pelo INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA – INSTITUTO ARAYARA DE EDUCACAO PARA A SUSTENTABILIDADE contra a AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP e UNIÃO FEDERAL, objetivando:*

*.  
'g) Ao final do processo, que seja a presente Ação Civil Pública julgada TOTALMENTE PROCEDENTE afim 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.*

*(...)*

*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 legitimatio 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.*

*(...)*

*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.

De outro lado, **melhor sorte não assiste à autora no que se refere ao interesse processual.**

Isso porque, o procedimento licitatório que busca impedir foi concluído no dia 16/12/2022, restando, assim, demonstrada a perda do objeto.

Ante o exposto, **julgo extinto o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.**" (destaque no original)

Ainda sobre a generalidade da previsão estatutária, já decidiu o Superior Tribunal Justiça (destaque nosso):

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO. ESTATUTO SOCIAL DEMASIADAMENTE GENÉRICO. ACÓRDÃO CONSONANTE COM ENTENDIMENTO DO STJ. SÚMULA 83 DO STJ. FATO NOVO. MATÉRIA NÃO ANALISADA POR ESTA CORTE SUPERIOR. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. As associações devem demonstrar, para ajuizamento válido de ações civis públicas, a pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da demanda coletiva, entre outros requisitos. Considera-se que, **"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 lesado"** (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe de 16/03/2009).

2. Acórdão recorrido em especial que se harmoniza com o **entendimento jurisprudencial acerca da ausência de legitimidade ativa em razão da amplitude demasiada das finalidades institucionais da associação** (Súmula 83 do STJ).

3. A modificação do entendimento acerca da ausência de representatividade adequada, no caso dos autos, demandaria a interpretação de cláusula estatutária e o reexame de fatos e provas, o que, em regra, é obstado na estreita via do recurso especial (Súmulas 5 e 7, ambas do STJ).

4. "Não é possível a alegação de fato novo exclusivamente em sede de recurso especial por carecer o tema do requisito indispensável de prequestionamento e importar, em última análise, em supressão de instância" (AgRg no AREsp 595.361/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe de 06/08/2015).

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.264.317/DF, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 13/3/2023, **DJe de 29/3/2023.**)

"(...)

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 lesado". (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.(REsp n. 1.213.614/RJ, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 1/10/2015, DJe de 26/10/2015.)**

Na mesma linha, seguem julgados de Tribunais Regionais Federais:

**"(...) A avaliação da pertinência temática deve guiar-se por essa previsão do art. 5º do Estatuto, pois, do contrário, a FUP teria a mesma e ampla legitimação ativa que o MPF e a OAB, tendo em vista o art. 7º, VII, do Estatuto que, convenientemente, replica os mesmos propósitos da lei da ação civil pública, art. 1º da Lei nº 7.347/1985. Não há que se compactuar com tal expediente, o qual, admitido, permitiria a qualquer associação superar facilmente o requisito da pertinência pela só previsão de objetivos genéricos em seu estatuto. (...)"**

(AC - Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho 0015983-74.2017.4.02.5101, ANTONIO HENRIQUE CORREA DA SILVA, TRF2 - VICE-PRESIDÊNCIA..ORGAO\_JULGADOR:.) – destacou-se

**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) - destacou-se

Desse modo, não demonstrada a pertinência temática, ausente a legitimidade ativa do INSTITUTO ARAYARA, razão pela qual a ação merece, desde já, a extinção terminativa na forma do art. 485, inciso VI do CPC.

### **AUSÊNCIA DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - ADPF Nº 825 E ADPF Nº 887 - ENTENDIMENTO VINCULANTE DO STF SOBRE A QUESTÃO - DEVER DE OBEDIÊNCIA ÀS DECISÕES DO STF.**

Se não extinto o feito por ilegitimidade ativa, há de ser extinto por ausência de interesse de agir.

Para que esteja presente nos autos o interesse de agir (art. 17 do CPC) capaz de possibilitar o julgamento do mérito da demanda, necessária a comprovação de que a ação tenha como proporcionar, ao menos em tese, ao Autor um **resultado útil**, bem como que esse resultado útil só possa ser auferido através da demanda Judicial. Enfim, tem-se que comprovar a necessidade e utilidade da ação interposta.

No caso dos autos, o cerne da controvérsia consiste na suposta ausência de estudos técnicos ambientais a viabilizar a inclusão dos blocos em questão.

Ocorre que a **questão já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF nº. 825 e da ADPF nº. 887, ambas com trânsito em julgado.**



A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 825 com pedido de medida cautelar, foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista –PDT, por meio da qual se requereu a suspensão da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, sob a regência da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis –ANP.

A tese central daquela ação, assim como na presente ação civil pública, era a de que a sobredita rodada de licitações só poderia se dar após realização prévia de Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares – AAAS, nos moldes previstos na Portaria Interministerial nº 198, de 05 de abril de 2012, e no artigo 6º “caput”, da Resolução CNPE nº 17, de 08 de junho de 2017.

O pedido restou assim formulado:

**"V. DOS PEDIDOS.**

*Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte: .*

(...)

*II) A concessão de **medida liminar** ad referendum do Plenário, nos termos do artigo 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, para suspender a realização de todos os atos preparativos da 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural até que amplos, detalhados e pormenorizados estudos ambientais, inclusive, mas não limitado, à AAAS, que sejam capazes de nortear tecnicamente os órgãos ambientais envolvidos no processo, tendo em vista as elevadas e imprevisíveis consequências ambientais narradas no decorrer desta petição inicial;*

(...)

*V) No mérito, que seja reconhecida a procedência desta ADPF, com a confirmação da medida liminar de urgência, caso seja deferida, reconhecendo-se a lesão aos preceitos fundamentais apontados, para, primeiramente conferir interpretação conforme à Constituição ao 2º, do art. 6º, da Resolução CNPE nº 17/2017, especificamente para impor a realização dos estudos ambientais e AAAS nas áreas objeto da 17ª Rodada; sucessivamente, para determinar a exclusão integral dos setores SPOT-AP2 e SPOTAUP2 da Bacia Potiguar, bem como dos setores SP-AR1 SP-AP1 SP-AUP1 da Bacia de Pelotas, em face aos irreversíveis danos ambientais que provocará às regiões, devido ao elevado potencial poluidor e ao risco de extinção de espécies da fauna e flora marinhas impostos pela exploração de petróleo e gás na área; ainda, caso os estudos realizados evidenciem a iminência de dano ambiental que provocará às regiões, a imediata exclusão das áreas da 17ª Rodada; por fim, considerando as falhas e as lacunas apontadas pelo IBAMA e pelo ICMBio e, especialmente, a ausência de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), a declaração de nulidade de todos os procedimentos levados a efeito pela ANP nos atos preparativos da 17ª Rodada;"*

O eminente Ministro Relator - Marco Aurélio - refutou os argumentos da petição inicial, **julgando improcedentes os pedidos**, no que foi acompanhado por seus pares.

Segundo o Relator, não se mostra necessária a 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. Veja-se o seguinte excerto 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:***

(...)

*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 :***

(...)

***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 fim, em seu voto, julgou improcedente os pedidos formulados, permitindo assim o prosseguimento da 17.º Rodada de licitações realizada pela ANP:*

***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. (destacou-se)**

É curial pontuar que, na dicção do artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, a decisão do STF proferida no âmbito da ADPF possui "*eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público*".

Assim, por força de lei, o decidido pela Suprema Corte deverá inexoravelmente ser observado por esse Ilustre Julgador.

Com efeito, o discutido na presente ação civil pública (manifestações conjuntas dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia são 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), foi discutido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 825, já decidida pelo Supremo Tribunal Federal, com trânsito em julgado em 04/12/2021.

E mais. Também a ADPF nº. 887 - ainda mais ampla que a ADPF nº. 825 - , ajuizada pela Rede Sustentabilidade, abarcou a questão em análise nesta ação. Nela, o pleito foi ampliado para futuras rodadas (DOC. 03 - petição inicial):

*"e) Que julgue, ao final, julgue **totalmente procedente** a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, para o fim de reconhecer a existência de lesão ao preceito fundamental e se reconheça a incompatibilidade do **§2º, art. 6º da Resolução 17/2017 CNPE e arts. 26 e 27 (e parágrafos) da Portaria MME/MMA nº 198/2012 e, em consequência, da Resolução Conjunta 2/2020/ANP** com os artigos 170, VI e 225/CRFB;*

*f) Que seja determinado, em definitivo, que o Governo Federal somente realize novas rodadas de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural na modalidade concessão se forem realizadas as AAAS conforme determina o art. 6º, §1º da Resolução nº 17/17 do CNPE;*  
*(...)"*

Os pedidos foram igualmente rejeitados, conforme ementa a seguir:

**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. - destacou-se**

*(ADPF 887, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-08-2023 PUBLIC 21-08-2023)*

Acórdão que já transitou em julgado em 29/08/2023.

Muito embora uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso da ADPF, seja diversa de uma ação de natureza coletiva, o fato é que o julgamento da ADPF nº. 825 e da ADPF nº. 887 abarca o objeto desta ação.

Em outras palavras, o objeto desta ação já foi rejeitado pelo STF, quando consignou que:

*"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,"*

*"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".*

E ante o caráter vinculante do ali decidido, nos termos do art. artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.882/1999, bem como o disposto no art. 927, I, do CPC ("Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;"), a decisão a ser obtida neste processo deverá observar o decidido pelo STF no julgamento da ADPF nº. 825 e da ADPF nº. 887. Assim, a associação autora não tem interesse de agir, pois não há utilidade nesta ação, que não pode, nem em tese, conferir-lhe o resultado pretendido.

Nesse sentido, já decidiu o TRF da 5ª Região, ao manter sentença que extinguiu ação popular sem exame do mérito, em razão de ADPF versando sobre o mesmo objeto:

"(...)

**5. Para além da sobreposição hierárquica, a força vinculante das decisões proferidas pelo STF no julgamento de ADPF (art. 10, §3º, da Lei 9.882/1999) subtrai qualquer utilidade prática de provimentos jurisdicionais destinados a apreciar a mesma res in iudicium deducta.**

**6. Reconhecida a existência de litispendência, deve ser extinto o processo distribuído por último, devendo a primeira ação proposta continuar a tramitar perante o juízo prevento. Contudo, no caso, necessário observar que, embora esta ação seja mais antiga, a ADPF é de competência do STF (art. 102, §1º, da CF/1988), ao qual este juízo está hierarquicamente subordinado, de forma que não se pode exigir a extinção**



*do feito que tramita originariamente perante a aquela corte por litispendência em relação a este processo.*

*7. Ademais, nos termos do art. 10, §3º, da Lei 9.882/1999, a decisão proferida na ADPF "terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público", de forma que a decisão que vier a ser proferida deverá ser observada.*

***8. Assim, o prosseguimento desta ação, quando já proposta ADPF com idêntico objeto, não teria nenhuma utilidade, pois, necessariamente, teria que acompanhar o decidido pelo STF, estando plenamente justificada a sentença extintiva em razão da litispendência, mesmo sua propositura sendo anterior à da ADPF.***

*9. Remessa necessária improvida." - destacou-se*

*(PROCESSO: 08064825520214058200, REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL FERNANDO BRAGA DAMASCENO, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 02/09/2021)*

Pelo exposto, a UNIÃO requer a extinção do processo sem resolução do mérito, por ausência de interesse de agir (art. 485, VI, do CPC).

## **DO MÉRITO**

A União reitera os argumentos já apresentados por ocasião da impugnação a tutela provisória e a eles acrescenta os seguintes.

### **Do 4º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão**

Ao regulamentar o art. 177 da Constituição Federal, o legislador infraconstitucional estabeleceu três principais regimes jurídicos no que tange ao exercício das atividades de E&P de petróleo e gás natural, quais sejam, de concessão, partilha de produção e cessão onerosa.

A Lei 9.478/1997, dentre outras matérias, disciplina o regime de concessão, segundo o qual seu titular tem a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou

Os contratos de concessão são assinados entre a ANP e o vencedor da licitação que precede a outorga (art. 8º, IV, da Lei 9.478/1997). O certame identificará a proposta mais vantajosa para Administração, segundo critérios objetivos estabelecidos no edital, com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os concorrentes (art. 40 da Lei 9.478/1997). Não obstante o disposto no art. 41 da Lei 9.478/1997, na prática, vence o certame quem conseguir a melhor pontuação em bônus de assinatura, que terá seu valor mínimo estabelecido no edital (art. 46), e no Programa Exploratório Mínimo, conforme critérios previstos no edital.

As participações governamentais devidas no regime de concessão são bônus de assinatura, royalties (10% da produção), participação especial em caso de campos de grande volume de produção ou rentabilidade, e pagamento pela ocupação ou retenção de área em se tratando de blocos terrestres (art. 45 e seguintes da Lei 9.478/1997).

A Lei 9.478/1997 teve alguns de seus dispositivos impugnados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 3.273 e 3.366, entre os quais o próprio art. 26, caput. Ao julgar estas ações, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou o correto entendimento de que, a partir da redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n.º 09/1995, que flexibilizou o monopólio estatal sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo e gás, a Constituição permite que a União transfira ao seu contratado os riscos e resultados dessas atividades e a propriedade do produto obtido com o



aproveitamento de jazidas de petróleo e de gás natural, observadas as normais legais.

De acordo com o art. 4º da Resolução CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017, alterado pela Resolução CNPE nº 3, de 4 de junho de 2020, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP implementou a Oferta Permanente de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

A Oferta Permanente abarcava, até dezembro de 2021, a oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, com exceção dos blocos localizados no polígono do pré-sal, nas áreas estratégicas ou na Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, bem como os autorizados a compor a 17ª e a 18ª Rodadas de Licitações.

Com a publicação da Resolução CNPE nº 27/2021, que alterou a Resolução CNPE nº 17/2017, porém, estabeleceu-se como preferencial o sistema de Oferta Permanente para oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Ainda, nessa nova sistemática, a ANP está autorizada a definir e licitar em Oferta Permanente, no regime em concessão, blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como licitar campos devolvidos ou em processo de devolução. Transcrevo:

Art. 4º Fica a ANP autorizada a definir e licitar blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como licitar campos devolvidos ou em processo de devolução, observando que: I - a ANP poderá conduzir ofertas permanentes desses campos e blocos; e II - os campos ou blocos na Área do pré-sal ou em Áreas Estratégicas ficam excluídos dessa autorização, salvo por determinação específica do CNPE com definição dos parâmetros a serem adotados para cada campo ou bloco a ser licitado.

A Oferta Permanente, assim, é um formato de licitação para outorga de contratos de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural. Nesse formato, há a oferta contínua de campos devolvidos ou em processo de devolução, de blocos ofertados em licitações anteriores e não arrematados ou devolvidos à Agência, além de novos blocos exploratórios em bacias terrestres em estudo na ANP.

Há atualmente duas modalidades de Oferta Permanente: a Oferta Permanente de Concessão (OPC), que é a objeto do 4º Ciclo e que ocorrerá no dia 13/12/2023; e a Oferta Permanente de Partilha de Produção (OPP), objeto do 2º Ciclo e que será realizada no mesmo dia da OPC.

No presente caso, a ANP realizará a sessão pública do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão (OPC), cujo cronograma colaciono a seguir:

Nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 90/2023/DEPG/SNPGB (NUP: 00740.000585/2023-07), a SNPGB/MME indicou a localização das áreas que serão ofertadas pela ANP:

*4.2.3.3. A Figura 1 mostra a localização das áreas indicadas para oferta pela ANP, com base no planejamento de rodadas de licitações aprovado pelo CNPE. No total, são 602 blocos exploratórios, distribuídos em 33 setores de 9 bacias sedimentares, sendo 6 onshore (Amazonas, Espírito Santo-Mucuri, Paraná, Recôncavo, Sergipe-Alagoas e Tucanos Sul) e 3 offshore (Pelotas, Santos e Potiguar), que perfazem uma área total de 183,5 mil km², conforme pode ser visualizado na Figura 1.*

*Figura 1 - Blocos e Setores na Oferta Permanente - 4º Ciclo da Oferta Permanente*

*4.2.3.4. Com relação ao setor SPOT-AP2, da Bacia Potiguar, os blocos em oferta 4º Ciclo OPC estão apresentados na Figura 2, sendo eles: POTM-1040, POT-M-*



1042, POT-M-768, POT-M-770, POT-M-772, POTM-774, POT-M-776, POTM-861, POT-M-867, POT-M-954 e POT-M-956.

Figura 2 - Blocos Exploratórios - Setor SPOT-AP2 - Bacia Potiguar

4.3. Os blocos foram ofertados na 17ª Rodada de blocos exploratórios em 2021 e, desde a implantação do sistema de Oferta Permanente, os mesmos estão a disposição do mercado para manifestação de interesse. Somente nesse 4º Ciclo o mercado manifestou o interesse nestes blocos.

4.4. Conforme ilustrado na Figura acima, a Ação Civil Pública em análise abrange todos os blocos exploratórios oferecidos no setor SPOT-AP2 para o referido ciclo.

4.5. Os procedimentos, critérios e prazos para as manifestações conjuntas foram disciplinadas pela Portaria Interministerial MME-MMA nº 198/2012 (0735521) e, mais recentemente, pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 01/2022 (0673649).

4.6. Dentro desse contexto, as regiões do setor SPOT-AP2, explicitamente apresentadas na Figura 2 acima, foram consideradas aptas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME) na Manifestação Conjunta MMA/MME nº 2/2020 (0831205). Essa avaliação consta na página 5, item 4.4.2, tabela 4 do referido documento, conforme representado na Figura 3 abaixo:

Figura 3 - Blocos exploratórios da Bacia Potiguar considerados aptos conforme Tabela 4 da Manifestação Conjunta MMA/MME nº 2/2020/ANP

**O 4.º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão (OPC)** abrange **955 blocos** nas bacias terrestres e marítimas do Amazonas, Espírito Santo, Paraná, Pelotas, Potiguar, Recôncavo, Santos, Sergipe-Alagoas e Tucano. **87 empresas** estão inscritas para o certame público.

Como se sabe, a Oferta Permanente consiste na oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas. Nesse sistema as empresas podem manifestar interesse para quaisquer setores, blocos ou campos previamente disponibilizados pela ANP, desde que apresentem também garantia de oferta. A disponibilização de um rol de áreas, em carteira de oferta, possibilita às interessadas liberdade para tomar suas decisões de investimentos. Havendo a apresentação de uma ou mais declarações de interesse, e aprovada toda a documentação, a ANP divulga cronograma para realização de um novo ciclo para apresentação de ofertas.

O procedimento objetiva, como se vê, maximizar a possibilidade de arremate das áreas ofertadas, evitando-se a realização de rodadas com baixa atratividade e, conseqüentemente, reduzido índice de sucesso.

A licitação de áreas através do sistema de oferta permanente tem previsão no art. 4º da Resolução nº 17/2017, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), atualizada pela Resolução CNPE nº 27/2021, que estabelecem a política de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural, define suas diretrizes e orienta o planejamento e a realização de licitações, nos termos da Lei nº 9.478/1997 e da Lei nº 12.351/2010, e dá outras providências.

Em relação à relevância da realização do 4º Ciclo da Oferta Permanente e os riscos envolvidos na suposta paralisação do certame, foi narrada a seguinte justificativa pela Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - SNPGB/MME na NOTA TÉCNICA Nº 101/2023/DEPG/SNPGB (0835100), senão vejamos:

3.25. Os duas sessões públicas a serem realizadas (4º Ciclo OPC e 2º Ciclo OPP) são muito importantes para o País. Eventual paralisação do certame, embora não implique em grave lesão à ordem, saúde ou segurança pública, pode ser extremamente prejudicar as políticas de governo para atração de investimentos, geração de emprego e renda e a segurança energética no fornecimento de petróleo



e derivados a médio e longo prazos.

3.26. O Brasil se destaca como um grande produtor e exportador de petróleo, gerando receita para a União, estados e municípios através das participações governamentais e tributos e impostos, investimentos obrigatórios em pesquisa e desenvolvimento e geração de centenas de milhares empregos diretos, indiretos e por efeito renda. A projeção é de que até 2030 aumentemos a produção de petróleo dos atuais patamares de 3,3 milhões de barris de petróleo por dia para 5,4 milhões de barris de petróleo por dia.

3.27. O ponto de atenção para a segurança energética é que a partir de 2030 a produção de petróleo entre em declínio. Existem previsões de que entre 2036 e 2040 o País possa voltar a ser importador de petróleo, com reflexos extremamente negativos para a arrecadação e geração de emprego. As bacias de Santos e Campos estão no limite de suas capacidades exploratórias e com campos de petróleo e gás que estão em produção vão estar em declínio de produção, sendo necessários investimentos e novas descobertas para manutenção das reservas e da produção. Como os principais prospectos das Bacias de Santos e Campos já foram arrematados e estão em desenvolvimento da produção ao longo da última década, as bacias de novas fronteiras podem ser uma oportunidade de manutenção das reservas do País.

3.28. Face ao exposto, é de fundamental importância para o País a realização destas sessões públicas para manter a produção das bacias de Santos e avançar nas novas fronteiras para manter as reservas e a produção em um nível adequado para enfrentamento dos desafios da transição energética com a devida segurança energética.

3.29. Os empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural tem um ciclo de vida longo. Os blocos licitados passam por um ciclo de no mínimo 10 anos para iniciar a produção. Para blocos de novas fronteiras, esse tempo pode ser estendido para 15 anos.

3.30. Dessa forma, sob o aspecto econômico, a interrupção dos leilões imediatamente deixariam de ser arrecadados os bônus de assinatura, prejudicando as receitas do exercício. Também seriam afetados a expectativa futura de arrecadação de participações governamentais (royalties, Participações Especiais e óleo lucro da União) e tributos nos níveis federal, estadual e municipal. Tal atividade também mostra relevância na geração de emprego e renda a nível regional e nacional, podendo haver frustração de populações onde os blocos exploratórios deixem de ser outorgados.

Observa-se, portanto, que a realização do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão apresenta grande relevância no sistema de oferta de blocos exploratórios e campos marginais pela ANP, gerando emprego e renda e atraindo vultosos investimentos para o setor de petróleo e gás natural.

#### **Da alegação de Sobreposição do Bloco (AM-T-82) com Unidade de Conservação (RPPN Norikatsu Miyamoto)**

Em relação à alegação de sobreposição do Bloco (AM-T-82) com Unidade de Conservação (RPPN Norikatsu Miyamoto), a SNPGB/MME produziu a Nota Técnica nº 108/2023/DEPG/SNPGB, esclarecendo que **os pareceres ambientais consignaram, de forma expressa, que devem ser respeitadas as Áreas de Preservação Permanente contidas nos blocos exploratórios, de acordo com as devidas vedações legais de uso.** com as seguintes informações:

4.3. As manifestações conjuntas emitidas, quer seja em aderência a Portaria Interministerial MMA/MME 198/2012 ou a Portaria Interministerial MMA/MME 01/2022, tem a validade de 5 anos e apresentam a viabilidade de um empreendimento de exploração e produção de petróleo e gás natural a ser licitado e as recomendações ao licenciamento ambiental.

4.4. No caso de Manifestações Conjuntas de blocos terrestres, deve ser emitido um parecer do órgão de meio ambiente estadual responsável pela emissão das licenças ambientais.

4.5. Dentro desse contexto, o bloco AM-T-82 foi considerado apto pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Ministério de Minas e Energia



(MME) na Manifestação Conjunta MMA/MME nº 8/2020 (0838619). Essa avaliação consta na página 3, item 4, tabela 1 do referido documento, conforme apresentado abaixo:

[...]

4.6. Segundo a referida Manifestação Conjunta, todos os blocos foram avaliados pelas entidades estaduais responsáveis no Amazonas e no Pará, em suas respectivas circunscrições:

[...]

4.7. Especificamente sobre o Bloco AM-T-82, o parecer técnico da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas - Sema, encaminhado pelo Ofício 582/2015-GS/SEMA-AM (0838625), cita que o referido bloco está sobreposto a APA Adolpho Ducke, criada pelo Decreto nº 1502 de 27/03/2012. Além disso indica proximidade desse bloco com a APA da ME do Rio Negro setor Tarumã Açú/Tarumã Mirim e setor Aturiá/Apualzinho, ressaltando que não há zona de amortecimento para essa categoria de UC de Uso Sustentável.

4.8. As RPPNs são unidades pleiteadas pelo proprietário particular, e frequentemente são muito pequenas frente à dimensão territorial dos blocos, como é o caso da RPPN Norikatsu Miyamoto, que ocupa apenas 0,03% da área do bloco AMT-82. Eventualmente, e em decorrência de imprecisão nos dados georreferenciados dos limites dessas UCs, não é possível ou não faz sentido sua demarcação e recorte prévias nos blocos. A informação de sua existência é comunicada aos interessados nas áreas por meio dos pareceres ambientais, que são parte das diretrizes tornadas públicas às empresas. Por isso o papel crucial do licenciamento ambiental para revisar a existência e limite dessas UCs, dada sua capacidade de avaliar os impactos em escala e geolocalização mais adequados aos empreendimentos.

4.9. Quanto a sobreposição do bloco com espécies em extinção, esse estudo é apresentado no Parecer Técnico nº 05/2018 - GTPEG ( 0838628), no qual há menção de sobreposição com área de distribuição da espécie Sauim-de-coleira.

4.10. Portanto, em contrapartida ao argumento apresentado pelo Instituto Arayara, que alega que "*as Manifestações Conjuntas de nº 08/2020 e de 31/12/2018 não falam absolutamente nada sobre as zonas de amortecimento ou as espécies ameaçadas de extinção*", **é válido destacar que todos os requisitos foram integralmente cumpridos para a emissão das Manifestações Conjuntas MME/MMA de 31/12/2018 e 08/2020.**

4.11. Os pareceres ambientais são orientações aos licitantes, e nesse caso, ficou consignado que **devem ser respeitadas as Áreas de Preservação Permanente contidas nos blocos exploratórios, de acordo com as devidas vedações legais de uso.**

4.12. Além disso, a Manifestação Conjunta emitida pelo MMA e MME continua válida para o 4º Ciclo da Oferta Permanente, **sendo certo que os amplos, detalhados e pormenorizados estudos ambientais serão realizados durante o licenciamento ambiental a ser realizado posteriormente ao certame nas áreas que vierem a ser arrematadas.** O prazo de validade da Manifestação Conjunta nº 08/2020 é 20/03/2025, e está disponível no Painel Dinâmico da Oferta Permanente no site da ANP.

4.13. Dessa forma, as preocupações do Instituto Arayara sobre a RPPN Norikatsu Miyamoto são infundadas, pois no ato do licenciamento ambiental as áreas de preservação ambiental contidas nos blocos exploratórios serão respeitadas, de forma que essa tese não deve prosperar.

4.14. Outro ponto de destaque é que a ANP é mais exigente para os operadores que desejam fazer oferta aos blocos da Bacia **do Amazonas, sendo atribuído, aos mesmos, a classificação C+ para realizar operações em áreas remotas.**

**Portanto, não prospera o alegado pelo Instituto Arayara em relação à recente criação da RPPN Norikatsu Miyamoto, porquanto no ato do licenciamento ambiental as áreas de preservação ambiental contidas nos blocos exploratórios serão devidamente respeitadas.**

**Da inexistência de eventuais riscos ambientais**



Para cumprimento do disposto na Resolução CNPE nº 17/2017, as áreas ofertadas foram previamente analisadas quanto à viabilidade ambiental pelos órgãos ambientais competentes, e sua oferta sustentada por Manifestação Conjunta MME/MMA.

Segundo narrou a Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis:

3.12. Nesse quesito, a ANP cumpre o disposto na [Resolução CNPE nº 17/2017](#), alterada pela [Resolução CNPE nº 03/2020](#), fazendo com que a inclusão de áreas nas rodadas de licitações busquem as conclusões das Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS), ou alternativamente. Como ainda não temos AAAS abrangendo os blocos ofertados, para as áreas não tenham sido concluídas as AAAS, as possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), ou por suas delegadas, e complementadas por pareceres emanados pelos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente no que se refere a bacias sedimentares terrestres. Dessa forma, são excluídas as áreas com 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.

3.13. Todos os blocos em oferta tiveram a viabilidade ambiental atestada por manifestações conjuntas do MME/MMA.

3.14. As diretrizes ambientais para os blocos da Oferta Permanente de Partilha está disponível na página da ANP:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opp/diretrizes-ambientais>

3.15. As diretrizes ambientais para os blocos da Oferta Permanente de Concessão está disponível na página da ANP:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>

E assim completou:

3.16. A ANP divulga os blocos e áreas em estudo e, após obtenção de diretrizes ambientais, passa a incluí-los no rol de objetos da Oferta Permanente, mediante realização de Audiência Pública.

3.17. Os blocos e as áreas que tenham recentemente passado por Audiência Pública e não tenham alterações em seus parâmetros técnico-econômicos poderão ser incluídos diretamente na Oferta Permanente, sendo dada ampla publicidade neste sítio eletrônico.

3.18. O processo de consulta e audiência públicas tem por objetivo:

- Dar ciência das minutas do edital e dos contratos de concessão da Oferta Permanente;

- Obter subsídios e informações adicionais sobre os documentos;

- Propiciar aos agentes econômicos e aos demais interessados a possibilidade de encaminhamento de comentários e sugestões;

- Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da Audiência Pública;

- Dar publicidade, transparência e legitimidade às ações da ANP.

**Nesse contexto, é de suma importância que se entenda que a realização da rodada de**



**licitação não altera ou prejudica a proteção ambiental sobre a área objeto de leilão. Isso porque detalhados estudos ambientais deverão ser realizados para se determinar se o projeto de exploração e produção e serão realizados após a realização do certame, quando da realização do licenciamento ambiental dos blocos.**

Ou seja, deve-se dividir o processo de exploração e produção de petróleo e gás natural em duas partes: a primeira, referente à aquisição de áreas específicas para a realização dessas atividades por meio de leilões realizados diretamente pela ANP; a segunda parte, aquela em que será elaborado licenciamento ambiental das atividades a serem realizadas nas áreas adquiridas nesses leilões.

Desse modo, o que deve ser entendido é que a avaliação dos riscos ambientais será feita nos estudos ambientais que os empreendedores deverão apresentar ao Ibama, **em um momento posterior ao certame ora impugnado**, durante o rigoroso processo de licenciamento ambiental, sendo este um pré-requisito para realização de toda e qualquer atividade relacionada a exploração e produção de petróleo e gás natural.

Nesse sentido entendeu o Supremo Tribunal Federal - STF na **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 825**, *in verbis*:

#### EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

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

**2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.**

3. Pedido julgado improcedente. (Grifei)

Importante ressaltar 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 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.

E sua conclusão:

*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. (Grifei)*

Como se sabe, a Portaria Interministerial nº 198, de 5 de abril de 2012, tem por principal objeto a criação de mais um mecanismo de avaliação ambiental, nominado de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, que, a partir de um preliminar diagnóstico socioambiental e também perfunctória identificação de potenciais impactos socioambientais, dará informações mínimas e não exaustivas para: (i) a classificação da aptidão de áreas avaliadas visando as possíveis instalações de atividades ou empreendimentos, (ii) a elaboração de recomendações que, juntamente com outros documentos e avaliações, irão integrar o processo decisório relativo à outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural e (iii) a confecção também de recomendações que, no bojo de outras avaliações ambientais e da complexidade de outros documentos e estudos multidisciplinares, comporão o respectivo procedimento de licenciamento ambiental.

O principal e central instrumento e documento do processo de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS é o Estudo Ambiental de Área Sedimentar – EAAS, que tem por finalidade fornecer dados e informações para dar subsídios mínimos com vista à classificação de aptidão de áreas para outorga, se for o caso, de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, e, posteriormente, serem carreados ao processo de licenciamento ambiental de empreendimento específicos, os quais serão levados em consideração, juntamente com outros estudos e avaliações, pelos órgãos do Sistema Nacional



do Meio Ambiente - SISNAMA.

A Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, dispõe que:

*Art. 1º Fica instituída a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, disciplinando sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades.*

*(...)*

*Art. 2º 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;*

*II - Estudo Ambiental de Área Sedimentar - EAAS: estudo multidisciplinar de abrangência regional, com objetivo principal de subsidiar a classificação de aptidão de áreas com vistas à outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, bem como produzir informações ambientais regionais para subsidiar o licenciamento ambiental de empreendimentos específicos;*

*(...)*

*Art. 3º A AAAS será desenvolvida com os seguintes objetivos:*

*I - subsidiar ações governamentais com vistas ao desenvolvimento sustentável e ao planejamento estratégico de atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural;*

*II - contribuir para a classificação de aptidão de determinado espaço regional com efetivo ou potencial interesse de exploração e produção de petróleo e gás natural;*

*III - integrar a avaliação ambiental aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios, contribuindo para a prévia definição de aptidão da área sedimentar para atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural;*

*IV - promover a eficiência e aumentar a segurança jurídica nos processos de licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural localizados em áreas consideradas aptas a partir da AAAS; e*

*V - possibilitar maior racionalidade e sinergia necessárias ao desenvolvimento de estudos ambientais nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, por meio do aproveitamento e da utilização dos dados e informações da AAAS nos referidos estudos.*

*(...)*

*Art. 4º O instrumento central do processo de AAAS é o Estudo Ambiental de Área Sedimentar - EAAS, o qual deve promover a análise de uma determinada área sedimentar, considerando os recursos de petróleo e gás natural potencialmente existentes e as condições e características socioambientais da mesma, em função dos impactos e riscos ambientais associados às atividades petrolíferas.*

*(...)*

*Art. 5º O EAAS deverá ter como resultados, entre outros:*

*I - proposição de classificação da Área Sedimentar quanto à sua aptidão para outorga de blocos exploratórios, dividindo-se em áreas aptas, não aptas ou com*



*indicação de moratória, caso seja pertinente;*

*(...)*

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

*Parágrafo único. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, ouvido o órgão ambiental competente, a seleção das áreas sedimentares para a realização da AAAS, considerando o planejamento do setor energético.*

*Art. 7º A responsabilidade pela elaboração do Estudo Ambiental de Área Sedimentar - EAAS e pela operacionalização das consultas públicas será do Ministério de Minas e Energia, que poderá executar o EAAS direta ou indiretamente.*

*(...)*

*Art. 12. O desenvolvimento da AAAS obedecerá as seguintes etapas:*

*I - seleção da região a ser abrangida pela AAAS, por parte do Ministério de Minas e Energia, ouvido o órgão ambiental competente;*

*(...)*

*X - tomada de decisão, pela Comissão Interministerial, quanto à indicação de áreas aptas, não aptas e em moratória, assim como, quando couber, de recomendações para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural.*

*Parágrafo único. A Comissão Interministerial, no âmbito de seu processo decisório, poderá, se considerar necessário, solicitar pareceres de especialistas de notório saber, para embasar seu posicionamento.*

*(...)*

*Art. 13. O processo de AAAS será subsidiado pela realização de consultas públicas nas etapas de elaboração do Termo de Referência e de apresentação do EAAS.*

*(...)*

*§ 2º A consulta pública será realizada por meio da internet e, na etapa de discussão do EAAS, também mediante reunião presencial.*

*(...)*

*Art. 18. A classificação da aptidão das áreas sedimentares poderá ser modificada a partir de processos de revisão do EAAS.*

*(...)*

*Art. 21. A AAAS e a decisão emitida pela Comissão Interministerial, nos termos do art. 12, inciso X, deverão ser consideradas no processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, respeitadas as regras de transição previstas no Capítulo XII.*

*§ 1º A AAAS e suas respectivas recomendações sobre as áreas aptas deverão subsidiar o planejamento da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural.*

*(...)*

*Art. 22. Os estudos produzidos no âmbito da AAAS, bem como as decisões emanadas de seu processo de aprovação pela Comissão Interministerial, deverão ser considerados pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, quando do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.*

*(...)*

*Art. 24. O conhecimento técnico e as informações adquiridas no âmbito da AAAS, após sua aprovação pela Comissão Interministerial, serão considerados validados devendo ser utilizados por todos os agentes envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental, com vistas à racionalização dos estudos exigidos nesse âmbito, inclusive do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.*

*(...)*

*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.***

*§ 1º A manifestação conjunta prevista no caput considerará as áreas de interesse para as atividades ou empreendimentos de petróleo e gás natural, assim como sua sensibilidade ambiental, identificando-se aquelas passíveis de outorga.*

*§ 2º A manifestação conjunta terá a validade de no máximo cinco anos, devendo ser revista e ratificada por iguais períodos, para as áreas ainda não submetidas à AAAS, até que o processo se estenda a todas as áreas sedimentares do País.*

Inicialmente, como qualquer outro ato normativo, especialmente um ato infralegal, cabe destacar que a **Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012**, não pode ser interpretada e aplicada em dissonância e compatibilidade jurídica com o ordenamento jurídico, sob pena afrontar os comezinhos princípios e regras constitucionais e legais.

Numa singela leitura da Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, podemos constatar que a mens legis e o desiderato político desse ato normativo é ser mais uma ferramenta ou instrumento a subsidiar, de modo informativo e de linhas gerais, o processo de planejamento estratégico do Poder Público no rito de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural.

A concepção de planejamento estratégico de uma política estatal ou mesmo da ação empresarial privada importar no estabelecimento de diretrizes, objetivos e contornos gerais, cuja fixação detalhada ficará para uma etapa posterior, a depender de variáveis e cenários sociais e econômicos.

Ora, na seara da ciência da administração, o planejamento é entendido como um processo, contínuo e dinâmico, no qual gravita um feixe de ações dirigidas, coordenadas e integradas visando concretizar um objetivo futuro. Então, com o planejamento erige-se um processo de tomada de decisões antecipadas, não obstante as vicissitudes que são postas ao administrador ao longo do tempo (qualidade, custos, intempéries econômicas e fiscais, fatores da natureza, fatos fortuitos etc.), para tornar realidade o fim proposto. Um bom planejamento possibilita um equacionamento de problemas e conflitos, com a abertura de alternativas.

É de notar que o Estudo Ambiental de Área Sedimentar – EAAS poderá sempre ser revisado, implicando, destarte, na modificação da classificação da aptidão das áreas sedimentares.

Apesar da clareza das disposições da Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, de sua fácil interpretação e aplicação, importar mencionar que é erro grosseiro ou crasso associar a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, ao Relatório de Impacto Ambiental e ao Procedimento de Licenciamento Ambiental.

A pretensão de associar ou mesmo substituir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, o Relatório de Impacto Ambiental e o Procedimento de Licenciamento Ambiental pela Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS importar numa inconstitucionalidade e ilegalidade, afronta o próprio ordenamento jurídicos, sendo, portanto, teratológico e contrário à lógica jurídica.



Em síntese, o Estudo prévio de Impacto Ambiental tem previsão constitucional (art. 225, IV, da Carta Magna), além de ser esmiuçado nas Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997. O Licenciamento Ambiental na Lei nº 6.938/1981 e também nas citadas Resoluções do CONAMA.

**Não se pode olvidar que o licenciamento ambiental para o setor de petróleo e gás natural é regido especificamente pela Resolução CONAMA nº 23, de 7 de dezembro de 1994.**

Outrossim, também não pode ser esquecido que a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA (art. 9º, III, da Lei nº 6.938/1981) é gênero, na qual são espécies o plano de manejo, o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o plano de recuperação de área degradada – PRAD, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, a análise preliminar de risco etc. Todos serão estudos pertinentes aos diversos aspectos ambientais do projeto ou empreendimento e serão utilizados como subsídios no procedimento de Licenciamento Ambiental.

A consulta prevista na Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, visa coletar sugestões para o estudo ambiental previsto, sendo, inclusive, possível sua realização por meio da rede mundial de computadores – *internet*.

A União sempre poderá realizar atividade exploratória (fase de pesquisa ou exploratória) com vista a aprofundar o nível de conhecimento sobre determinada área ou bacia sedimentar, independente da classificação de aptidão indicada na Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, desde que, é claro, observando o processo de licenciamento específico, que foi aprovado pelo órgão ambiental competente.

Não há prazo fatal ou mesmo estimativo para as áreas sedimentares serem submetidas apenas Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, visto que a manifestação conjunta dos Ministérios referidos será válida e poderá ser revista e ratificada a **cada 05 (cinco) anos** ao longo da situação transitória.

Na exegese sistemática da Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, visa atender, primordialmente, o desenvolvimento do planejamento estratégico das entidades e órgãos afetos ao processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural nas bacias sedimentares, no caso seriam, por exemplo, o Ministério de Minas e Energia e o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. Além disso, a Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, é fruto da ação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente.

Logo, a Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, poderá ser aperfeiçoada ou modificada pelos órgãos envolvidos na sua edição, especialmente quando tragam embaraço ou insegurança jurídica ao seu propósito político e normativo.

Não obstante esse exercício de competência ministerial, a Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012, é de uma clareza e limpidez, que levam a uma interpretação e aplicação dos seus dispositivos simploriamente pelos operadores do direitos e áreas técnicas, bastando uso de regras do senso comum sem a necessidade de mecanismos complexos de hermenêutica.

Ainda em relação à questão ambiental, transcrevo trecho da NOTA TÉCNICA Nº 90/2023/DEPG/SNPGGB que **reforça a higidez do procedimento**, senão vejamos:

*4.7. Tais áreas, especificamente, foram analisadas, à época, pelo Ibama por meio da Informação Técnica (IT) nº 2/2019-CGMA/DILIC/IBAMA (0828295), não tendo havido objeções à oferta dos blocos então apresentados. Desta forma, importante*



*destacar os seguintes pontos, contidos na IT, no que se refere à Bacia Potiguar offshore:*

*"A oferta de blocos no setor SPOT-AP2 foi analisada pelo GTPEG para 15ª rodada (PARECER TÉCNICO GTPEG N° 1/2018), não tendo havido objeções à oferta dos blocos então apresentados.*

*Os blocos no setor SPOT-AUP2, não incluído em rodadas anteriores, estão posicionados em áreas mais profundas e mais distantes da costa, de modo que, por analogia, poderiam ser também passíveis de oferta.*

#### **2.4.1 - CONTRIBUIÇÕES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL**

*Destacam-se alguns pontos levantados pelo PARECER TÉCNICO GTPEG N° 1/2018: "O licenciamento de atividades petrolíferas tem demandado especial atenção dos operadores com relação aos ambientes de fundo como os bancos de rodolitos e de corais de águas profundas. Neste sentido tem sido exigida a caracterização detalhada dos locais de perfuração de poços e instalação das estruturas submarinas a partir de dados primários, como por exemplo, imagens de ROV e dados de side-scan sonar."*

*"Um segundo ponto de destaque são os conflitos com a atividade pesqueira, de grande relevância na região em questão, pelo uso do espaço marinho. Observa-se que, quando evidenciados impactos não mitigáveis sobre a atividade pesqueira artesanal, poderá ser exigida a implementação de Projeto de Compensação por parte dos operadores."*

*"Os Planos de Emergência Individuais dos empreendimentos a serem licenciados na bacia devem contemplar análises robustas de vulnerabilidade do litoral, com especial atenção às Unidades de Conservação, aos ecossistemas de elevada sensibilidade e às espécies ameaçadas presentes na área, para o que poderão ser exigidos recursos adicionais aos recursos mínimos previstos na Resolução CONAMA nº 398/08. Observa-se, ainda, que caso as modelagens indiquem elevada probabilidade de chegada de óleo nestes ativos ambientais, e a operadora não seja capaz de apresentar estratégias efetivas de resposta, as licenças ambientais poderão ser negadas."*

*Acrescenta-se, ainda, que alguns blocos propostos se encontram sobrepostos à Cadeia Norte do Brasil, constituída por montes submarinos, que emergem a profundidades que variam entre 400m e 60m. Conforme Informação Técnica nº 15/2019-COPROD/CGMAC/DILIC (SEI 5483809):*

*"Os montes submarinos e bancos oceânicos são considerados habitats únicos em função de seu isolamento geográfico, da grande variação de profundidade (declividade do talude), presença de substratos duros, topografia críptica e atuação de fortes correntes oceânicas. Nesses habitats, são encontradas fauna e flora peculiares, com significativo nível de endemismo e táxons incomuns ou raros em regiões de plataforma continental. Do ponto de vista biogeográfico, os montes submarinos funcionam como áreas promotoras da dispersão de ovos e larvas de peixes e invertebrados, denotando conectividade ecológica com as áreas de plataforma. As áreas de topo e talude apresentam uma maior riqueza de organismos bentônicos, sustentada por concentrações de nutrientes e taxas de produtividade primária comparativamente mais altas do que nas regiões oceânicas adjacentes. A presença de macroalgas, esponjas e cnidários representam substrato e fonte de alimento para o assentamento e desenvolvimento de espécies do macrobentos em geral. Os montes submarinos representam ainda pontos de convergência de espécies migratórias transoceânicas, como peixes-de-bico, atuns e tubarões."*

*Desta forma, nos blocos que se sobrepõem aos montes submarinos, "a perfuração deve ser realizada somente em profundidades maiores do que 500m, utilizando tecnologia de grande afastamento lateral com tecnologia ERW (Extended Reach Well) ou similar, de modo a evitar a interferência nas formações coralinas e nas comunidades bentônicas e demersais presentes sobre os montes"*

*Além disso, para a elaboração dos EIA/RIMA, deverão ser considerados "dados oceanográficos primários; geração de dados primários acerca da bioecologia marinha regional, incluindo levantamentos das comunidades planctônicas, nectônicas e bentônicas; identificação de sítios de agregação reprodutiva de peixes, com especial atenção para o pargo Lutjanus purpureus e outros lutjanídeos e*



serranídeos, bem como o acompanhamento das condições oceanográficas de micro e meso-escala, utilizando modelagem matemática de dispersão do petróleo, por meio do conhecimento da dispersão mecânica, da dispersão química e dos meios de contenção e recolhimento do petróleo”.

#### 2.4.2 - CONCLUSÃO SOBRE OS BLOCOS APRESENTADOS

**Não foram identificadas objeções à oferta dos blocos propostos, desde que observadas as considerações indicadas no item anterior, em especial, a restrição à perfuração em profundidades inferiores a 500m sobre os montes submarinos."**

(grifo nosso)

4.8. O Despacho nº 6581934/2019-DILIC ([0831206](#)), que complementa a manifestação do Ibama, traz algumas considerações pertinentes ao licenciamento ambiental federal referente a esses blocos:

"Quanto a bacia marítima Potiguar, foram propostos **14 blocos em dois setores (SPOT-AP2 e SPOT-AUP2), com lâmina d'água superior a 200m e distância da costa superior a 100km**. Os blocos podem ser visualizados no Mapa 04 constante na Informação Técnica 2. Os blocos do setor SPOT-AP2 foram analisados pelo Parecer Técnico GTPEG n. 1/2018. Já os blocos no setor SPOT-AUP2 não foram objeto de manifestações anteriores, conforme apontado na Informação Técnica 2, sendo indicado que os blocos do setor SPOT-AUP2 localizam-se em áreas mais profundas e mais distantes da costa, se comparados aos demais blocos propostos para oferta. A Informação Técnica 2, apresenta contribuições para o licenciamento ambiental federal, quanto à necessidade de estudos/caracterização de bancos de rodolitos e corais de águas profundas para que a perfuração de poços e instalação de estruturas submarinas não interfiram nesses ambientes, interferência/conflito com a atividade pesqueira, e a necessidade de avaliação robusta quanto a vulnerabilidade do litoral, já que na área de entorno existem UCs, sendo necessário que os PEI sejam robustos o suficiente para resposta a acidentes, com exigência de recursos adicionais para resposta a emergências. Para os blocos dos citados setores não foram apresentadas objeções. **A Informação Técnica 2 indica a sobreposição dos blocos a Cadeia Norte de Brasil e explica quanto a relevância desse habitat para a biota aquática, sugerindo que a perfuração para exploração e produção deva, se viabilizada, ocorrer em profundidades superiores a 500 m. Por fim, conclui não haver objeções a oferta de blocos propostos. A partir do apresentado, concordo com a avaliação técnica."**

(grifo nosso)

4.9. Em contrapartida, especialmente em relação aos pontos d) e e) mencionados pelo Instituto Arayara no item 2 da Cota Conjur, a manifestação do Ibama no Despacho DILIC é clara ao sugerir, em consideração à importância do habitat regional para a biota aquática, que a perfuração para exploração e produção, se viabilizada, deve ocorrer em profundidades superiores a 500 m (e não inferiores). De igual modo, a análise do Ibama constata que os blocos do setor SPOT-AP2 estão situados a uma distância da costa superior a 100km. Por fim, o Ibama conclui que não existem objeções à oferta dos blocos propostos.

4.10. Destaca-se que a documentação que respalda a condução da 17ª rodada de Licitações, abrangendo as considerações do Ibama mencionadas anteriormente, encontra-se acessível ao público no site oficial da ANP<sup>1</sup>, tendo sido divulgada em 01/06/2021.

4.11. Ademais, os pareceres ambientais sintetizaram o que já foi consignado em pareceres anteriores do GTPEG, e a Manifestação Conjunta MMA/MME nº 2/2020/ANP cumpriu seu objetivo.

Com relação à nulidade da **Manifestação Conjunta nº 17/2020**, que 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, a SNPGB assim se



manifestou:

**Suspensão da Manifestação Conjunta de 31/12/2018 e da Manifestação Conjunta nº 08/2020**

4.15. O Instituto Arayara suscita a nulidade das Manifestações Conjuntas emitidas anteriormente a publicação da Portaria Interministerial MMA/MME 01/2022.

4.16. Sobre esse ponto, a publicação da Portaria Interministerial MMA/MME 01/2022 **em nenhum momento prevê a revogação das Manifestações Conjuntas previamente emitidas**, o que faz sentido pois até a publicação dessa nova Portaria Interministerial existiam manifestações conjuntas que suportavam pareceres ambientais para a oferta dos 952 blocos da Oferta Permanente, de forma que não faz sentido realizar novas manifestações conjuntas, pois essa ação iria paralisar todo o processo de oferta permanente em curso no País, trazendo prejuízos aos estados envolvidos e União e colocando em risco a segurança energética do País.

Assim, conclui-se que a oferta dos blocos impugnados é tecnicamente respaldada pela Manifestação Conjunta MMA/MME nº 17/2020, a qual se encontra dentro do prazo de validade máxima de 5 anos, e está em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 198/2012 e ratificadas pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 01/2022, mantendo-se propícias as condições para a realização do 4º Ciclo de Oferta.

**Da Aprovação do Tribunal de Contas da União - TCU**

Salienta-se que o **Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a Oferta Permanente da ANP**, atestando que a Agência atendeu aos aspectos de *“tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais”*, senão vejamos:

ACÓRDÃO Nº 1819/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.456/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).8. Representação legal: não há
9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Ciclo da Oferta Permanente de Blocos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (Bloco Permanente 2020) sob o regime de concessão; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
  - 9.1 considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais (Oferta Permanente 2020);
  - 9.2. dar ciência à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) de que a disponibilização da documentação a que se refere o art. 3º da IN TCU 81/2018 em 15/4/2020, com manutenção do cronograma que prevê a publicação do edital do certame em 7/7/2020, não observa o lapso temporal de 90 dias preconizado no art. 8º da IN TCU 81/2018;



9.3. encaminhar cópia deste Acórdão à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME).

10. Ata nº 26/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/7/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1819-26/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues(Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Observa-se, assim, que a sistemática de Oferta Permanente da ANP encontra respaldo em decisão do Tribunal de Contas da União, que atestou a tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados, estando, portanto, hígida e válida sob esse aspecto.

#### **Da posição do STF: suspensão de liminar 176**

É imprescindível trazer à luz o entendimento do STF no que se refere a decisões que, em sede liminar, visam suspender rodada de licitação para atividades de E&P de petróleo e gás natural. Nesse sentido, na **Suspensão de Liminar nº 176**, cujo objeto era decisão judicial que havia suspenso a 8ª Rodada de Concessão, a Ministra Ellen Grace deferiu o requerimento formulado pela ANP com base na seguinte fundamentação:

*7. A Lei 8.437/92, em seu art. 4º e § 1º, autoriza o deferimento do pedido de suspensão da execução de liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no processo de ação popular e na ação civil pública, em caso de manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.*

*No presente caso, encontra-se devidamente demonstrada a grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, porque a decisão em tela impede a efetivação pela Administração de políticas públicas que visam a dar suporte material ao desenvolvimento e crescimento econômico do país, tendo em vista a nossa matriz energética, baseada no petróleo e no gás natural.*

*Nosso país luta há décadas para se tornar independente em relação à produção de petróleo e, principalmente, de gás natural, objeto freqüente de todos os noticiários nacionais. O tempo é implacável com os países que relegam o planejamento estratégico a um plano inferior, certo que estamos a discutir questões relativas a materiais fósseis, que demandam constantes pesquisas, prospecções e altos investimentos.*

*A União, por intermédio de seus órgãos competentes, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, estabeleceu critérios, que julgou os melhores, para alcançar as metas de produção de petróleo e gás natural necessárias à sustentação do nosso modelo de crescimento a médio e longo prazos, critérios que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, no qual está a interferir a decisão ora impugnada.*

*Anoto, ainda, que a determinação prescrita na decisão ora atacada atinge o planejamento estratégico do país em relação à nossa matriz energética, o que certamente coloca em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, que estão a deslocar vultosas somas de dinheiro com o objetivo de suprir as imensas lacunas de um setor altamente tecnológico que demanda maquinário de última geração e pessoal*



*especializado, de que não dispomos em escala suficiente, e que apresenta alto risco para o investimento. Não se pode olvidar, ademais, que o capital sempre migra para os países onde estão as melhores oportunidades de investimentos e que lhe oferecem maior segurança, sobretudo jurídica.*

*Entendo que a decisão judicial impugnada impõe à Administração, mesmo que indiretamente, a modificação de um modelo de licitação de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural, fruto da experiência obtida nas rodadas anteriores, o que, em princípio, desvirtua a atuação normativa e reguladora da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.*

*Também é inegável a ocorrência de grave lesão à economia pública, consubstanciada no fato de que a decisão proferida na ação popular em apreço, ao impedir o prosseguimento dos leilões de blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural prejudica a constante necessidade de reposição das reservas nacionais, as quais são fruto de um processo de longo prazo, que chega a durar mais de dez anos entre a realização da licitação de um bloco e o efetivo início da produção de uma bacia que porventura venha a ser descoberta. Assim, os prejuízos à ordem econômica de nosso país dificilmente se reverterão ao final da tramitação desse processo, motivo que, por si só, legitima a suspensão imediata da decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.*

*8. Ante o exposto, **defiro** o pedido de suspensão da execução da decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da Ação Popular nº 2006.34.00.035825-0.*

Em síntese, a Min. Ellen Gracie entendeu, dentre outras coisas, que: (a) **a decisão que suspendia a licitação impedia a efetivação de políticas públicas pela Administração, que visavam dar suporte ao desenvolvimento e crescimento econômico do país**, cuja matriz energética está baseada também no petróleo e no gás natural; (b) **os órgãos governamentais tem competência para estabelecer os critérios para as rodadas de licitações, critérios estes que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, e sobre os quais não cabe ao Judiciário interferir**; (c) **a decisão colocava em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, criando insegurança jurídica.**

Apesar de a decisão não ser recente, sua fundamentação é bastante atual e está alinhada com realidade da indústria do petróleo e gás do Brasil, pelo que não há dúvida das graves lesões que serão causadas à ordem e economia públicas, na hipótese de suspensão judicial do ciclo de oferta permanente.

No mais, como já falado, na ocasião da 17ª Rodada de Concessão, o Plenário do STF julgou improcedente a **ADPF 825** que impugnava a realização do certame. Prevaleceu o voto do relator, ministro Marco Aurélio (aposentado), segundo o qual **no licenciamento ambiental, serão avaliados, de maneira aprofundada, os potenciais impactos e riscos ambientais da atividade, pelo que não há a lesão a preceitos constitucionais, pois o início da atividade de exploração se condiciona à obtenção, pelo vencedor da licitação, da licença ambiental junto aos órgãos competentes, que avaliarão a viabilidade do empreendimento.**

Ainda, o partido Rede Sustentabilidade ajuizou **ADPF nº 887**, com pedido de concessão de medida cautelar, tendo por objeto o art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017 do CNPE, os arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial n. 198/2012, dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, 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.

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<sup>a</sup>.

E da mesma forma como foi julgada a ADPF nº 825, o ministro Nunes Marques rechaçou a alegada violação de preceitos fundamentais atinentes ao desenvolvimento sustentável, à precaução em matéria ambiental e à proteção ao meio ambiente, senão vejamos:

*(...) 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.***

Desse modo, no tocante ao momento da viabilidade ambiental do empreendimento, observa-se que a discussão encontra-se exaurida pelo STF, relacionada às ADPFs nº 825 e 887, que entenderam 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.

## **VI - CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS FINAIS**

Pelo exposto, a União requer que:

a) seja reconhecida a ilegitimidade ativa da parte autora, bem como a ausência de interesse processual, com a consequente extinção do feito, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil;

b) rejeitada a primeira preliminar, seja reconhecida a conexão com a remessa dos autos pra



o juízo prevento (4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte)

c) porventura não acolhidas – o que não se espera – as preliminares acima suscitadas, no mérito, seja reconhecida a total improcedência do pedido formulado, na forma do art. 487, inciso I, do Diploma Processual em referência;

d) Sejam utilizados todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente a juntada posterior de documentos.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 01 de março de 2024.

ANDRÉ PETZHOLD DIAS  
ADVOGADO DA UNIÃO

