



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
205031067 2	23/02/2024 10:59	MODELO, 23/02/2024 10:59:28, ID 1417142876	Contestação	Polo passivo

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO
SUBNÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE DA 1ª REGIÃO

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

Processo n.: 1048785-08.2023.4.01.3200

Autor: ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Réu: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e OUTROS

O INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, Autarquia Pública Federal, representada judicialmente pela ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU, por seu Procurador Federal signatário, com poderes *ex lege*, vem, respeitosa e tempestivamente, à presença de V. Exa., apresentar **CONTESTAÇÃO** à ação civil pública movida pela ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA, pelas razões fáticas e jurídicas adiante delineadas.

1. SÍNTESE DA LIDE

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pela ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA (CNPJ 04.803.949/0001-80) em face da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP, do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA e da UNIÃO. A associação autora assim sintetiza sua pretensão (**destacou-se**):

A presente Ação Civil Pública tem como objeto principal 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) pelas seguintes razões:

- 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.**

Forte nos argumentos acima narrados, a parte autora formula os seguintes pedidos em sede de tutela de urgência (**destacou-se**):



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

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

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

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

No mérito, requer a confirmação do pedido de tutela de urgência. Como se verá, não subsistem as alegações autorais, havendo óbices processuais intransponíveis, além de ausência de fundamentos jurídicos, razão pela qual é de ser extinta a ação preliminarmente. No mérito, verifica-se a improcedência dos pedidos iniciais.

Neste momento, apresenta-se, pelo IBAMA, contestação ao pleito inicial.

2. PRELIMINARMENTE

2.1) Repercussão Geral do Tema 1075 - Da Prevenção da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte

De início, deve-se observar 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, cuja petição inicial segue integralmente em anexo (doc. 01).

Ambas tratam do mesmo ato administrativo da ANP, que embasa o início da sessão pública para a realização do 4º Ciclo de Oferta Permanente - Concessão, o que se depreende da análise dos autos da ACP n. 0812151-03.2023.4.05.8400. Nesse sentido, não há dúvidas de que as ações em questão são preventas (CPC, art. 55, caput).

Com efeito, em ambas ações o objeto é exatamente o mesmo: a impugnação da Manifestação Conjunta MMA/MME n. 2/2020/ANP, alegando sua nulidade perante o art. 6º, §1º da Res. 17/2017 do CNPE e referindo violação perante o art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial n. 1/MME/MMA de 22 de Março de 2022. Note-se nos dizeres da ação civil pública n. 0812151-03.2023.4.05.8400:

a) A Ré ANP utilizou a Manifestação Conjunta do MMA/MME nº 2/2020/ANP destinada a realização da 17ª Rodada de Leilões para cumprir o disposto no art. 6º, §2º da Res. 17/2017 da ANP para realização do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, e, consoante demonstrar-se-á, tal documento, assim como os documento que a embasam, JAMAIS analisou tecnicamente a viabilidade de oferta dos blocos do Setor SPOTAP2, violando, portanto, o art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022. [...]

Portanto, que se vê é que em regra, deveriam ser realizados estudos consoante determina o art. 6º, §1º da Res. 17/2017 do CNPE. Ocorre que até a presente data, não foram realizados os referidos estudos na Bacia Potiguar.

Por conta disso, a Ré se utiliza de Manifestação Conjunta do MME e MMA para poder ofertar blocos de exploração. As referidas Manifestações são regidas, por sua vez, pela Portaria Interministerial nº 1/MME/MMA de 22 de Março de 2022 (Doc. 06)



Presente ação: a) A Ré ANP utilizou a Manifestação Conjunta do MMA/MME nº 2/2020/ANP destinada a realização da 17ª Rodada de Leilões para cumprir o disposto no art. 6º, §2º da Res. 17/2017 da ANP para realização do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, e, consoante demonstrar-se-á, tal documento, assim como os documentos que a embasam, JAMAIS analisou tecnicamente a viabilidade de oferta dos blocos do Setor SPOTAP2, violando, portanto, o art. 2º, I, §3º da Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022. Portanto, que se vê é que em regra, deveriam ser realizados estudos consoante determina o art. 6º, §1º da Res. 17/2017 do CNPE. Ocorre que até a presente data, não foram realizados os referidos estudos em áreas terrestres da Bacia Amazonas. Por conta disso, nos termos do art. 6º, §2º da Res. 17/2017/CNPE a Ré se utiliza de Manifestação Conjunta do MME e MMA para poder ofertar blocos de exploração. As referidas Manifestações são regidas, por sua vez, pela Portaria Interministerial nº1/MME/MMA de 22 de Março de 2022 (Doc. 06).

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

Impende registrar que, atualmente, mesmo que não conexas, mas com poder de trazer decisões conflitantes ou contraditórias, as ações devem ser reunidas, na forma do disposto no artigo 55, §1º do Código de Processo Civil. Nesses termos, traz-se 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)

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

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

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

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

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



art. 59). Assim, tendo-se em conta que houvera ajuizamento de ação continente anterior à presente em um outro juízo, para esse deverá ser enviada a presente demanda, a fim de serem julgadas simultaneamente. Com esse enfoque:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CONEXAS EM TRÂMITE NA MESMA COMARCA. INEXISTÊNCIA EM AMBAS DE DESPACHO DETERMINANDO A CITAÇÃO. PREVENÇÃO QUE SE RESOLVE PELA PRIMEIRA DISTRIBUIÇÃO. CONFLITO IMPROCEDENTE. Se as ações conexas tramitam em juízos da mesma Comarca, a prevenção é daquele que despachou em primeiro lugar ordenando a citação (CPC, art. 106) [CPC/2015, art. 58]. Quando, porém, esse critério for insuficiente, como parâmetro objetivo para a caracterização da prevenção, deve ser utilizada a data do ajuizamento da ação, isto é, da primeira distribuição (CPC, art. 263). (TJPR; ConCompCv 1372290-0; Curitiba; Quinta Câmara Cível em Composição Integral; Rel. Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira; Julg. 22/09/2015; DJPR 02/10/2015; Pág. 110) CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE CANCELAMENTO DE PROTESTO. EXISTÊNCIA DE CONEXÃO COM AÇÃO DE EXECUÇÃO. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 106 DO CPC [CPC/2015, art. 58]. 1. Sendo as ações de execução e de conhecimento decorrentes de uma mesma relação jurídica, devem ser apensadas em razão da conexão, visando evitar decisões conflitantes. 2. A prevenção é daquele que despachou em primeiro lugar, quando as ações, embora conexas, estiverem tramitando separadamente perante juízes que têm a mesma competência territorial. Conflito julgado improcedente. Declarada a competência do juízo suscitante. (TJGO; CC 0222979-24.2015.8.09.0000; Valparaíso de Goiás; Segunda Seção Cível; Rel. Des. Carlos Escher; DJGO 26/08/2015; Pág. 117)

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

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

Repercussão Geral - Tema 1075 Tese: I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas. Nesse sentido, cabe aqui trazer à baila o Voto do Relator Exmo. Ministro Alexandre de Moraes que delineou a Tese acima e fixou devidamente seus contornos, determinando a aplicação conjunta do art. 55, § 3º, e 286 do CPC em conjunto com o art. 2º, parágrafo único, da LACP: Importante, igualmente, solucionar um segundo problema, referente à competência, de maneira a impedir decisões conflitantes proferidas por juízos diversos em sede de ação civil pública. O ordenamento jurídico possibilita a definição prévia de um critério que impeça esse problema, com base nos arts. 55, parágrafo 3º, e 286 do Código de Processo Civil de 2015; e do art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, que reproduzo: [Reprodução dos artigos] Dessa maneira, o juiz competente – nos termos do artigo 2º da LACP e 93 do CDC – , que primeiro conhecer da matéria ficará prevento para processar e julgar todas as demandas que proponham o mesmo objeto. A aplicação dessas normas torna possível definir qual o juiz competente, inclusive para ações cuja decisão tenha efeitos regionais ou nacionais. E, uma vez fixada essa competência, o primeiro que conhecer da matéria, entre os competentes, ficará prevento. (RE 1101937, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-113 DIVULG 11-06-2021 PUBLIC 14-06-2021)



Disso deriva que não sequer se exige para configuração da conexão nas ações civis públicas e populares a identidade perfeita entre as ações intentadas, bastando que tenham em comum elementos que possibilitem ou até recomendem decisão unificada.

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

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

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

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

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

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

Para a correta compreensão do tema, é preciso lembrar ao estudioso que a legitimação ad causam nas ações coletivas é extraordinária (o legitimado age em nome próprio defendendo interesses da coletividade), concorrente (há vários legitimados) e disjuntiva (qualquer um deles pode propor sozinho a demanda coletiva), conforme examinado no capítulo próprio deste curso. Assim, é possível que uma mesma ação coletiva possa ser proposta por ou contra diferentes legitimados. É possível, portanto, que haja litispendência sem identidade entre as partes autoras. A identidade da parte autora é irrelevante para a configuração de litispendência coletiva. (Op. Cit.; pp. 174/175)

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

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

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

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CONCESSIONÁRIAS DE TELEFONIA. ANATEL. AUMENTO DE TARIFAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEI 7.437/85. 1. Recomendável a reunião das mais de vinte ações que combatiam o aumento de tarifas autorizado pela ANATEL às operadoras de telefonia a fim de que fosse preservada a segurança jurídica nas relações de consumo do setor, em face da conexão. 2. A competência para julgamento é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Carta Magna, por cuidar-se de causa em que entidade autárquica, como é o caso, integra o polo passivo da relação processual. 3. Em seu art. 90, o Código de



Defesa do Consumidor manda aplicar às ações coletivas nele previstas as normas do Código de Processo Civil e da Ação Civil Pública (Lei nº 7.437/85). 4. A prevenção, em se tratando de ação civil pública, é determinada pela propositura da ação, consoante o art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.437/85. Deve-se reconhecer a precedência do juízo onde foi proposta a primeira ação coletiva, ainda que tenha declarado extinto o feito, sem irrisignação das partes interessadas, se tal decisão foi submetida ao duplo grau de jurisdição. 5. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo da 2ª Vara Federal do Distrito Federal. (CC 39.590/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/08/2003, DJ 15/09/2003, p. 229)

Ante o exposto, com fundamento no artigo 55, § 3º e no artigo 286 do Código de Processo Civil de 2015; bem como do artigo 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.

2.2) Da Ilegitimidade Ativa "Ad Causam" da Associação Autora.

Importante constatar, ainda, que a demandante não possui legitimidade para a propositura da presente ação. Com efeito, o artigo 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, estabelece, *verbis*:

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

(...)

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

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

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

Depreende-se da norma transcrita que, para que as associações tenham legitimidade ativa para propositura de ação civil pública faz-se necessária a demonstração da pertinência temática entre a discussão posta na demanda e a finalidade institucional da associação. Assim, por exemplo, a associação que congrega interessados na defesa do patrimônio cultural de certa cidade não pode pretender defender o direito de consumidores de dado brinquedo infantil. Afinal, a razão de existir da associação foi estabelecida no respectivo ato de constituição, o qual autolimitou as respectivas possibilidades de atuação.

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

A associação autora da presente demanda - INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA - INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA - associação civil sem fins lucrativos, tem, segundo o artigo 2º do seu Estatuto (ev.51 - ATA2), os seguintes objetivos (vide Id. 1432959770):

(...)

Art. 2º A ARAYARA tem por objetivos:



- I – Promover a Assistência Social;
- II – Proteger a vida humana e a biodiversidade;
- III – Promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;
- IV – Promover a defesa, preservação e conservação do meio ambiente, do solo, do ar e da água;
- V – Promover o desenvolvimento econômico e social sustentáveis e o combate ao investimento em combustíveis fósseis, que são determinantes para as mudanças climáticas, especialmente os métodos não convencionais como o faturamento hidráulico – ou *Fracking*, gás carbonífero metânico e outros;
- VI – Promover desenvolvimento social por meio da educação para a sustentabilidade;
- VII – Promover, desenvolver e realizar educação formal e não formal, presencial, semipresencial e à distância;
- VIII – Promover, desenvolver e realizar palestras, seminários, congressos, treinamentos, eventos esportivos, eventos culturais, eventos educacionais, eventos ambientais, mobilização popular e afins com consonância com seus demais objetivos sociais;
- IX – Promover a cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, cultural, ambiental e artístico;
- X – Proteger o patrimônio público e social;
- XI – Promover, desenvolver e realizar políticas tecnológicas e processos junto à sociedade e o poder público que visem a combater as mudanças climáticas, promovendo a mitigação da emissão de gases efeito estufa, transição energética e adaptação às consequências das mudanças climáticas;
- XII – Promover estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que tratem dos objetivos da ARAYARA;
- XIII – Defender direitos de grupos e movimentos sociais;
- XIV – Defender direitos de grupos étnicos, especialmente comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, trabalhadores da agricultura familiar e pescadores;
- XV – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde à criança e ao adolescente;
- XVI – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde à pessoa idosa;
- XVII – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde ao consumidor e ao contribuinte;
- XVIII – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde ao consumidor e ao contribuinte;
- XIX – Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde aos vulneráveis;
- XX – Defender os direitos dos animais;
- XXI – Promover, desenvolver e realizar produções e exposições audiovisuais, radiofônicas, utilizando-se de interesse suplementar;
- XXII – Promover direitos estabelecidos, construir novos direitos e prestar assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XXIII – Promover, divulgar, dirigir e organizar práticas esportivas saudáveis através de atividades e programas e treinamentos voltados a crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, organizando ações e realizando atendimento psicossociais, bem como acompanhando processos por meio de auxílio pedagógico;
- XXIV – Capacitar, divulgar, promover dirigir e organizar ações voltadas à práticas integrativas e complementares em saúde em atendimento à Políticas Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde tais como: fitoterapia, acupuntura, medicina antroposófica, termalismo, arteterapia, meditação, naturopatia, osteopatia, quiropraxia, reiki, terapia comunitária, dança circular, yhoga, ayurveda, reflexoterapia e shantala;
- XXV – Capacitar, divulgar, promover, dirigir e organizar ações voltadas à segurança alimentar, alimentação saudável, com base preferencialmente na agricultura orgânica e familiar, além do incentivo ao conhecimento e consumo das Plantas Alimentícias Não Convencionais;



- XXVI – Estimular e viabilizar a elaboração de projetos e instituição de políticas para o turismo sustentável;
- XXVII – Realizar concursos, competições, gincanas e afins, com distribuição de prêmios na forma da legislação nacional;
- XXVIII – Promover, desenvolver e realizar projetos, políticas e ações visando ao planejamento participativo, a função social da propriedade e ao manejo sustentável e justo dos resíduos sólidos das cidades;
- XIX – Promover, desenvolver e realizar projetos técnicos, projetos científicos, projetos administrativo-financeiros e assessorias e consultorias para o setor privado, sociedade civil e organismos internacionais;
- XXX – Promover, desenvolver e realizar pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- XXXI – Promover, desenvolver e realizar metodologias, análises, aferimentos, periciais e medições;
- XXXII – Prestar assistência técnica e extensão rural aos agricultores, inclusive assentados(as), quilombolas, indígenas e jovens egressos rurais;
- XXXIII – Ser uma agente de integração entre o sistema de ensino e os setores da produção, serviços, comunidade e governo para promoção social e profissional;
- XXXIV – Criar, implantar, recuperar cuidar e administrar áreas de preservação permanente, unidades de conservação, parques e espaços públicos e privados com entidades congêneres, sejam públicas ou privadas, participando de processos licitatórios, concessões, autorizações e correspondentes, angariando e gestando recursos e fundos e compartilhando a gestão de projetos;
- XXXV – Promover, desenvolver e capacitar cooperativas de trabalho e de produção;
- XXXVI – Promover, desenvolver e capacitar o associativismo, a economia circular, criativa e solidária;
- XXXVII – Dar suporte humanitária e de defesa civil em situações de urgência e emergência.

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

Aliás, a ilegitimidade ativa da ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA, por falta de pertinência temática, já foi fixada no **juízo da ação civil pública 1082979-50.2022.4.01.3400 que pretendia, da mesma forma, suspender a oferta de blocos de petróleo em Leilão da ANP (especial para Bacia de Campos). Veja-se:**

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 tutelado na ação civil pública.**

(...)

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.**



Como se observa, há, portanto, óbice processual à admissão da ação.

Embora se reconheça a importância da efetiva participação das sociedades civis, com as mais diversas instituições, nos relevantes debates das questões públicas, isso não implica a concessão a associações civis da legitimidade ampla conferida às pessoas jurídicas de direito público, desprezando-se o requisito legal da pertinência temática.

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

Nesse contexto, retornando à análise da legitimação das associações civis para a Ação Civil Pública, percebe-se que **a permissão para que atuem em favor dos interesses metaindividuais e individuais homogêneos (por mais que louvável e compatível com a ampliação do uso do processo coletivo) não pode ser interpretada de maneira idêntica àquela que incide sobre as pessoas jurídicas de direito público. Trata-se de entes estrutural e finalisticamente diferentes.** (destacou-se)

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

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

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

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

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

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

3. É digno de realce que, muito embora o anteprojeto da Lei n.7.347/1985, com inspiração no direito norte-americano, previa a verificação da representatividade adequada das associações (*adequacy of representation*), propondo que sua



legitimação seria verificada no caso concreto pelo juiz, todavia, essa proposta não prevaleceu, pois o legislador optou por indicar apenas quesitos objetivos (estar constituída há pelo menos 1 (um) ano e incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Com efeito, o legislador instituiu referidas ações visando tutelar interesses metaindividuais, partindo da premissa de que são, presumivelmente, propostas em prol de interesses sociais relevantes ou, ao menos, de interesse coletivo, por legitimado ativo que se apresenta, *ope legis*, como representante idôneo do interesse tutelado (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores - Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 12 ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011, p. 430)

(...)

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

7. Recurso especial não provido.

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

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

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

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

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

2.3) Da Prejudicialidade Externa - ADPF n. 825 - Entendimento Vinculante do Supremo Tribunal Federal Sobre a Questão - Manifestação Conjunta Não Substitui Licenciamento Ambiental.

Neste tópico, cumpre trazer à baila a conclusão, proferida em 02 de agosto de 2021, pelo i. Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF - n. 825, nos seguintes termos:

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



Cuidava-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental com pedido de medida cautelar proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, por meio da qual a parte autora havia requerido a suspensão da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural previstas para os dias 6 e 7/10/2021, 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 n. 198, de 05 de abril de 2012, e no artigo 6º “caput”, da Resolução CNPE n. 17, de 08 de junho de 2017.

Conforme adiante se demonstrará, restaram afastados os argumentos da petição inicial, entendendo-se pela improcedência da pretensão.

É curial pontuar que, na dicção do artigo 10, § 3º da Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999, a decisão do STF proferida no âmbito de 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 i. juízo.

E a necessidade de observância dos entendimentos partilhados pelo STF no presente caso afigura-se mais evidente ao se observar que o pedido da presente ação converge com o formulado na ADPF n. 807, ajuizada em relação à Bacia de Pelotas. Note-se:

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 SPOT-AUP2 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;**

(...) (destacou-se)

Dessa forma, resta claro que o objeto discutido na presente ação civil pública é o mesmo discutido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 807, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal. Muito embora uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso da ADPF, seja diversa de uma ação de natureza coletiva, não há como negar que, em termos práticos, os efeitos se equivalem.

Segundo o voto do eminente Relator da ADPF n. 807, Ministro NUNES MARQUES, 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:

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

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

(...) (destacou-se)

Ainda na dicção do voto em referência, a elaboração de AAAS e as manifestações conjuntas expedidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério de Minas e Energia não esgotam os estudos ambientais que serão realizados no processo de licenciamento ambiental, mais minucioso e completo de informações. Confira-se também o trecho do voto adiante reproduzido, *verbis*:

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 realizado pela Advocacia-Geral da União

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

No mesmo sentido, a **Manifestação Conjunta da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, de 17 de fevereiro de 2020, expedida por Ibama e ANP, representando os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, é expressa quanto à necessidade de**



obtenção de licenciamento ambiental, prevendo recomendações para a medida
– documento eletrônico nº 8:

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

Por fim, em seu voto, o e. Ministro Relator julgou improcedente os pedidos formulados, permitindo assim o prosseguimento da 17ª 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)

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

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

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

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

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

A eficácia da decisão de mérito do Excelso Pretório, portanto, perfectibilizou-se. É que a eficácia vinculante, *erga omnes* e *ex tunc* do entendimento esposado se dá a partir da publicação da ata do r. julgamento em veículo oficial:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ISSQN. INCIDÊNCIA SOBRE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. CONSTITUCIONALIDADE. DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PRODUÇÃO DOS EFEITOS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO. PRECEDENTES DA CORTE. RECLAMAÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar improcedente a ADI 3.089 (DJe de 01/08/2008), decidiu, com eficácia vinculante e efeitos retroativos, serem constitucionais os itens 21 e 21.1 da Lista Anexa à Lei Complementar 116/2003, que tratam da tributação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais.2. As decisões proferidas em sede de extcontrole concentrado de constitucionalidade, em regra, passam produzir efeitos a partir da publicação, no veículo oficial, da ata de julgamento.3. Agravo regimental desprovido.

(Rcl 6.999 AgR /MG, Plenário, Rel. Ministro Teori Zavascki, DJE 07/11/2013)

No caso concreto a parte autora busca que as manifestações ambientais prévias esgotem riscos ambientais que serão objeto do licenciamento.



Todavia, na **ADPF 825** já houve o **juízo** (pauta virtual de 25/06 a 02/08/2021), bem como o **trânsito em julgado em 06.12.2021, em relação à matéria**, sendo o voto-Relator acolhido à unanimidade. **Portanto, há incidência do efeito vinculante e erga omnes da decisão proferida em sede de controle concentrado, conforme entendimento do próprio STF.**

Deste modo, é forçoso que se reconheça o caráter vinculante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 825, já que se discute na ACP, ainda que transversalmente, mas sob os mesmo fundamentos, que estudos ambientais, enquanto instrumentos de política pública, que antecedem a escolha da área a ser ofertada, devem avaliar impactos climáticos e à fauna antecipadamente, olvidando que serão objeto de futuro licenciamento, dos blocos arrematados em leilão.

Assim, também por este argumento, é de ser extinta a presente demanda por ausência de interesse de agir, ante a impossibilidade de alteração do entendimento firmado pelo pretório excelso.

3. MÉRITO

3.1) Descabimento da Alegada Fragilidade do Procedimento Licitatório em Razão de Impactos Ambientais.

O primeiro argumento da parte autora é no sentido de que *"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."*

No entanto, tal informação não corresponde à realidade. Com efeito, conforme o Ofício n. 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, existe, de fato, uma pequena parcela do bloco AM-T-82 e do bloco AM-T-107 que está sobreposta à APA Adolpho Ducke, bem como, no bloco AM-T-64, há sobreposição à APA Guajuama.

Acontece que identificação de possível sobreposição em relação à APA (área de proteção ambiental) - espécie de unidade de conservação de uso sustentável (art. 14 da Lei n. 9.985/00), em que se admite intervenção antrópica - não traz como consequência a exclusão do bloco, conforme expressamente dispõe a Portaria Interministerial MME/MMA Nº 01/2022, sem prejuízo, por certo, das análises e das medidas que serão determinadas na fase de licenciamento ambiental. Note-se:

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

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

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

II - ser indicada a sobreposição de blocos com as seguintes áreas: a) **APA e zonas de amortecimento das demais unidades de conservação**, quando existentes, que compõem o SNUC, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes;

Fica claro, portanto, que, consoante definido na legislação de regência, a eventual sobreposição de APA não gera a exclusão do Bloco automaticamente, mas sim a sua indicação para ser tratada na fase de licenciamento ambiental, em fase posterior, caso venha a ser



arrematado o bloco.

Em relação à alegação de sobreposição quanto à Zona de Amortecimento de UCs (RDS do Uatumã, RVS Sauim Castanheiras, RDS Canumã, RDS Igapó-Açu, FN de Pau-Rosa, RESEX Tapajós Arapiuns, FN de Sacará-Taquera), como se pode observar da Portaria Interministerial, também não ocorre a imposição de exclusão do bloco, mas simplesmente sua indicação para análise e tratamento na fase de licenciamento ambiental, sob pena de deturpar o escopo e nível de análise da Manifestação Conjunta, confundindo-a com o licenciamento ambiental.

No que se refere à eventual sobreposição do **bloco AM-T-82** tratado na Manifestação Conjunta 08/2020, **observa-se do mapa apresentado na Nota Informativa n. 17773630/2023-CGMac/Dilic, que segue em anexo (doc. 02), que não há sobreposição evidente sobre Unidades de Conservação.** Veja-se o desenho da área delimitada para o bloco de n. 82:

Claro, como dito, isso não impede que essas informações sejam melhor detalhadas na fase de licenciamento que precederia qualquer intervenção sobre a área referida, caso arrematado o bloco.

É útil mencionar, neste particular, que a **Manifestação Conjunta 08/2020**, por ter sido editada em **2020**, está sujeita ao regime estabelecido pela **portaria interministerial MME/MMA N. 198/2012**, a qual **sequer continha previsão de exclusão por sobreposição a determinado tipo de unidade de conservação (art.14)**. A avaliação estava sujeita à análise riscos socioambientais em nível estratégico, sem abordagem específico dos exatos e específicos impactos de cada bloco isoladamente.

Assim, também por esse motivo, não se justifica a alegação do autor neste particular.

De outro lado, é possível ver que a MANIFESTAÇÃO CONJUNTA N° 02/2022 MME/MMA (OFERTA PERMANENTE DE ÁREAS), em linhas gerais, não identificou sobreposição com UC ou TI que justifique a exclusão, mesmo que parcial, da área do Campo do Japiim do processo de Oferta Permanente de Áreas, a partir da análise das geoinformações.

A Figura, mostra a localização do Campo do Japiim à referida manifestação conjunta ministerial. (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>):

A parte autora aponta, ainda, que *"Em que pese haver sobreposição dos Blocos AM-T-64, AM-T-82, AM-T-107, AM-T-132, AM-T-133, AM-T-146, AM-T-153, AM-T-169, AM-T-114 e AM-T-38 a zonas de amortecimento e áreas de ocorrência de espécies em extinção, as Manifestações Conjuntas que analisam os referidos blocos não indicam essas características, violando o art. 4º, II, "a, b e c" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA;"*.

Todavia, de acordo com o Parecer Técnico n. 81/2019 - GERM, há regularidade do procedimento licitatório, como se observa de sua conclusão (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/ofertapermanente/opc/diretrizes-ambientais>):

Ademais, na MANIFESTAÇÃO CONJUNTA N. 02/2022 MMA/MME é relatado, inclusive, que na região já existem campos para atividade de prospecção de petróleo com licenças ambientais prévias já emitidas, o que atestam a possível viabilidade ambiental da atividade na região:

No Parecer Técnico nº 0136/2022 – GERM/IPAAM [10], o IPAAM informou que o Campo do Japiim tem processo de licenciamento ambiental em curso solicitado pela Petrobras, que é a atual operadora do campo (Processo nº 0005.2022).

No âmbito do processo de licenciamento ambiental foram concedidas duas licenças prévias - LP nº 003/00 e LP nº 035/01, que autorizaram a atividade



de prospecção, com a utilização de sondagem profunda, para identificar jazidas de petróleo e gás natural em área na qual está contido o Campo do Japiim, conforme mapa fornecido pela Petrobras (Figura 1 - anexo).

Em 2020, a Petrobras solicitou nova licença para intervenção na área, momento em que foi emitida uma Notificação pelo IPAAM para que a empresa apresentasse um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) e outros documentos correlatos.

O processo de licenciamento segue em andamento, por meio do qual o IPAAM avalia a eventual emissão de uma Licença Ambiental Única (LAU) para as atividades relativas aos serviços de manutenção de dois poços de óleo e gás existentes no campo (1-IMP-1-AM e 3-IMP-2-AM)

Por igual, na Manifestação Conjunta N. 02/2022 - MMA/MME, após análise de geoinformações dedicadas à apreciação de sobreposições, constatou-se que não foi identificada sobreposição de justificasse a exclusão da área do campo de petróleo em análise:

Em linhas gerais, a partir da análise das geoinformações, **não foi identificada sobreposição com UC ou TI que justifique a exclusão**, mesmo que parcial, da área do Campo do Japiim do processo de Oferta Permanente de Áreas.

A Figura 2, na seção anexa, mostra a localização do Campo do Japiim. Ademais, registram-se as distâncias mais próximas identificadas do Campo de Japiim aos atributos avaliados: (i) 10 km da RDS do Uatumã (Figura 3); (ii) 125, 100, 100 e 67 km, respectivamente, das TI Andir/Marau, Rio Urubu, Paranã do Arauto e Kaxuyana-Tunayana (Figura 4); (iii) de 10 Km a 13 Km de áreas com registro de ocorrência de espécies da flora ameaçadas de extinção, respectivamente *Pouteria reticulata*, *Dipteryx magnifica*, *Isertia hypoleuca*, *Swartzia macrocarpa*, dentre outras (Figura 5);(iv) 62 km e 20 km de áreas com registro de ocorrência de espécies da fauna ameaçadas de extinção, respectivamente *Tapirus terrestris* e *Melanocharacidium nigrum* (Figura 6); (v) 130 km do assentamento FLONA Sacará-Taquera, 100 km do assentamento PDS Amatari, 100 km do assentamento PDS Costa da Conceição e 100 km do Território Quilombola Rio Andirá (Figura 7); **(vi) 25 e 20 Km de sítios arqueológicos do Iphan (Figura 8); e (vii) 45 Km do registro de risco geológico mapeado pelo Serviço Geológico do Brasil(CPRM)**. As informações ora descritas também podem ser visualizadas nos mapas em anexo.

Como se evidencia, as áreas sensíveis obtidas com as informações enviadas pelos órgãos técnicos e ambientais envolvidos apontaram **distâncias de Unidades de Conservação, sítios arqueológicos e terras indígenas** que não justificaram a exclusão dos blocos aprovados, para essa fase de análise estratégica.

Por outro lado, é possível observar na NOTA TÉCNICA CONJUNTA N. 8/2020/ANP/IBAMA também impugnada na ação, em que é dito claramente que após pesquisas e consultas típica do espectro amplo da Manifestação Conjunta, **foram excluídos alguns blocos e avaliada a possibilidade de incluir outros no Leilão Permanente:**

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

(...)

Após análise conjunta, MME e MMA, por meio de suas delegadas, **concordam com**



a apresentação dos 24 blocos exploratórios acima citados, na Oferta Permanente de Áreas, e com a publicação das informações contidas neste documento no sítio das Rodadas de Licitações da ANP, assim como da íntegros pareceres, contendo as diretrizes ambientais, elaborados pelos órgãos ambientais.

Sobre essa NOTA CONJUNTA, vale informar que ela veio assinada pelo **Presidente do IBAMA e Diretor Geral da ANP** porque, por força da Portaria MMA n. 275, de 5 de abril de 2019 e do Ofício n. 73/2018-GM/MME, de 01 de fevereiro de 2018, houve delegação dessa atribuição para as manifestações do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Minas e Energia, para os fins a que se refere o art. 6º, § 2º da Resolução n. 17/2017 do Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE).

Por sua vez, na MANIFESTAÇÃO CONJUNTA de 31.12.2018 é possível observar, claramente, que houve cuidadosa exclusão de alguns blocos (AM-T 87, AM-T-111, AM-T83, AM-T-87) referentes à Bacia do Amazonas, justamente porque, de acordo com posições técnicas de órgãos ambientais, já havia sido possível verificar a existência de sobreposições com área de várzea do rio Amazonas, área de criação da Reserva Biológica Sauí de Coleira e Reserva Extrativista Andirá.

Destarte, também nessa Manifestação, que foi impugnada, observou a normatização reguladora das Manifestações Conjuntas.

Por outro lado, conforme o Ofício n. 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, os blocos AM-T-36, 38, 64, 83, 107, 114, 132, 133, 146, 153, e 169, no mapa apresentado pela Arayara, apresentam parcelas irrisórias de suas áreas se sobrepondo a zonas de amortecimento. Sobre esse ponto, houve Manifestação Conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) - (NOTA TÉCNICA CONJUNTA 08/2020), que entenderam que:

Para os presentes blocos da bacia do Amazonas a serem incluídos no edital da Oferta Permanente, foram consideradas manifestações técnicas do Ibama (Parecer Técnico GTPEG nº 05/2018 [4] – que já havia sido refletido na Manifestação Conjunta MME e MMA de dezembro de 2018 [5]);

Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - Ipaam (Ofício IPAAM/DT/nº 952/08 [6], Ofício 495/2018/IPAAM-GAB [7] e Ofício 0717/2019 /IPAAM-DT [8]); Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas - Sema (Ofício SEMA582/2015-GS [9]); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará - Semas (Ofício 53567/2018/DLA/SAGRA [10] e Nota Técnica nº 21404/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2019 [11]); e Fundação Nacional do Índio - Funai (Ofício FUNAI nº 208/2020/CGLIC/DPDS/FUNAI [12]). Dentre 26 blocos propostos na bacia sedimentar do Amazonas para inclusão na Oferta Permanente, 16 já haviam sido objeto de análise dos órgãos ambientais competentes. Em decorrência da Recomendação nº 12/2015 da Procuradoria da República no Estado do Amazonas (PGR/MPF) [13], elaborada à época da 13ª Rodada de Licitações, e reencaminhada por meio do Ofício nº 93/2019/5º Ofício/PR/AM [14], que indicava uma avaliação sobre a possível proximidade com Terras Indígenas, os blocos foram retirados do edital de licitações da Oferta Permanente. Assim, por meio do Ofício nº 248/2019/SSM-e-ANP [15], a Funai foi instada a se manifestar sobre os 26 blocos exploratórios na bacia do Amazonas, indicando eventuais sobreposições com Terras Indígenas, ou quaisquer outros aspectos que demandassem adequações para a sua inclusão no processo licitatório. Oito desses blocos não chegaram a receber pareceres do extinto GTPEG ou do Ibama (AM-T-113, AM-T-114, AM-T-133, AM-T-149, AM-T-150, AM-T-152, AM-T-153 e AM-T-169). **O Ibama, contudo, manifestou-se [16] por indicar que a presente Manifestação Conjunta seria suficiente para avaliar a oferta permanente de blocos terrestres, considerando que esses blocos já são objeto de manifestação por parte dos entes estaduais, nos termos da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017, bem como da Funai.**

(...)

ÁREAS A SEREM OFERTADAS NA BACIA DO AMAZONAS



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

CONCLUSÃO

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

Como se observa, após oitiva dos órgãos ambientais, foi possível fazer ajustes no desenho dos blocos para evitar sobreposições ou para sinalizar possíveis impactos a serem detalhados e tratados no licenciamento ambiental.

Isso indica claramente que **as áreas sensíveis, nos termos das Portarias Interministeriais, foram observadas**, permitindo a tomada de decisão em nível de manifestação conjunta, destinada ao planejamento estratégico.

Não fosse só isso, as manifestações técnicas de órgãos ambientais ou intervenientes (FUNAI, patrimônio histórico) que subsidiam a Manifestação Conjunta MME/MMA ou mesmo, quando ocorra, a AAAS, não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, *"sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento"*, como bem definido na ADPF n. 825.

Além disso, nenhum dos argumentos acima trazidos pela associação autora é impeditivo da decisão sobre oferta dos blocos (típica do momento da Manifestação Conjunta interministerial), conforme se nota do Ofício n. 163/2023/STM-CMA/STM/ANP-RJ, que aponta que não houve falta de análise de viabilidade ambiental para a oferta da bacia do Amazonas.

As manifestações conjuntas, emitidas para subsidiar a decisão de ofertar os blocos do referido setor não apresentam objeções à oferta das áreas, desde que observadas as contribuições já incorporadas na Manifestação Conjunta (com ajustes e recortes) e que serão, em caso de arremate dos blocos, detalhadas e tratadas na fase de licenciamento ambiental federal.

Ademais, a autora afirma que *"O ato administrativo que não observa a forma e critérios determinados pela lei padece de nulidade, que, consoante jurisprudência pacificada, pode sofrer sindicância do Poder Judiciário. Assim, como ficou devidamente demonstrado que as Manifestações Conjuntas não observaram o determinado pela norma que regulamenta a edição das manifestações conjuntas MME/MMA para fins de oferta de blocos de exploração de petróleo e gás, sua nulidade no que toca a Bacia Amazonas deve ser reconhecida."*

Entretanto, é possível observar que as manifestações conjuntas em questão foram elaboradas nos anos de 2018 e de 2020, obedecendo aos normativos vigentes à época de sua elaboração, e que permanecem válidas por terem sido emitidas há menos de cinco anos, conforme o artigo 3º, §1º da Portaria Interministerial MME/MMA n 1/2022, abaixo transcrito:



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

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

Ainda que assim não fosse, a tomada de decisão de oferta dos blocos ocorreu dentro desse lapso quinquenal, de tal forma que não tem espaço discussão sobre tempestividade ou validade temporal das manifestações conjuntas (Manifestações Conjuntas MME/MMA n. de **31/12/2018**, 02/2022 e 08/2020), eis que elas já exauriram o objetivo para o qual foram destinadas, qual seja, subsidiaria a decisão político-estratégica relacionada à oferta de blocos exploratórios de petróleo e gás (art.21 da Portaria Interministerial 198/2012-MMA/MME). **Basta ver que o Edital do 4º Ciclo da Oferta Permanente para exploração e produção de petróleo e gás natural foi publicado Diário Oficial da União de 04 de julho de 2023, ou seja, dentro do prazo de 5 anos referido.**

Acerca do argumento de que *"em um cenário de emergência climática e necessidade urgente de transição energética é um absoluto contrassenso expandir a exploração petróleo e gás sobre regiões ambientalmente protegidas."*, **vale lembrar que no cenário NetZero 2050 da Agência Internacional de Energia, o mix energético ainda contará com óleo e gás natural como energia primária, utilizada com emissões mitigadas ou neutralizadas.**

Ressalta-se que o petróleo e outros elementos produzidos são matéria-prima não somente para combustíveis, mas também para diversos produtos, como plásticos e polímeros (seringas, bolsas intravenosas e luvas estéreis, por exemplo), medicamentos (o ácido acetilsalicílico, que faz uso do benzeno), o poliéster e os policarbonatos e outros manufaturados de uso ostensivo pela humanidade.

Outrossim, de acordo com o Ofício n. 462/2023/SPL/ANP-RJ, a redução das emissões de carbono se tornou prioridade mundial. Para atingir a meta do Acordo de Paris, mantendo o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidando esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, governos, instituições e empresas discutem formas de alcançar um total líquido de zero emissões em 2050.

Ademais, a aferição de impactos atinentes à emissão de gases de efeito estufa poderá ser realizada, caso haja arrematantes nos blocos, na competente fase de licenciamento ambiental, no qual todos os impactos são mapeados, analisados e tratados.

É o que afirma a **Nota Informativa nº 17773630/2023-CGMac/Dilic** ao abordar esse aspecto:

No que se refere ao licenciamento ambiental dos empreendimentos de competência da União, estabelecidos pela LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011 e DECRETO Nº 8.437, DE 22 DE ABRIL DE 2015, o que inclui as atividades de Exploração e Produção de petróleo e gás offshore, todo o trabalho realizado pelo instituto fundamenta-se na adequada avaliação de impactos e riscos ambientais e estabelecimento de medidas de mitigação, monitoramento e compensação pelo impactos da atividade.

Nesse sentido, avaliação do impacto das emissões de gases de efeito estufa são parte inerente do processo de licenciamento ambiental, com a consequente definição das medidas de controle necessárias.

O que se verifica no caso é uma total confusão que da autora faz entre os momentos de realização e a obrigatoriedade dos institutos ambientais.

Neste sentido, importante tratar do papel do CONAMA, no que diz respeito à questão posta em juízo, para demonstrar e concluir que as manifestações técnicas e pareceres dos órgãos ambientais,



que servem de fundamentos para MANIFESTAÇÃO CONJUNTA para aprovação de área para oferta, não são os instrumentos que darão segurança à **atividade de exploração de recurso, porque se faz compulsório posterior licenciamento ambiental específico para a atividade.**

Pois bem. A Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS foi instituída pela Portaria Interministerial n. 198, de 04/04/2012, do Ministério de Meio Ambiente – MMA e do Ministério de Minas e Energia – MME, 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.

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

Art. 6.º

(...)

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

Assim, justamente para as hipóteses em que não tenham sido as áreas submetidas às Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS), **como é o caso daquelas aprovadas neste caso**, o planejamento para a outorga de blocos deverá considerar possíveis restrições ambientais, sustentadas por manifestação conjunta da ANP, IBAMA, MME e MMA.

Ressalta-se que as manifestações referidas não substituem o licenciamento ambiental executado em âmbito federal pelo IBAMA ou em âmbito estadual pelos OEMAS (Órgãos Estaduais de Meio Ambiente), após a realização do leilão dos blocos objeto do ciclo de ofertas.

Essas constatações permitem concluir que a exordial, no que diz respeito a uma argumentação mascarada para objetivar uma obrigatoriedade de uma manifestação ambiental prévia exauriente (frise-se: inexistente em lei), não é compatível com o princípio constitucional da razoabilidade, na medida em que formula exigência inapta a gerar o benefício pretendido.

É preciso ressaltar que a simples concessão de um bloco não determina que toda a área será “ocupada” pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural. O bloco determina apenas a extensão possível do reservatório que, caso existente, poderá ser explorado pelo concessionário. **Não há, portanto, como identificar, a priori, na fase de oferta de blocos, a localização de uma futura instalação de produção, tratamento e escoamento, ou mesmo se haverá sucesso na identificação de reservatório na área em questão.**

Ademais, **o ônus da realização dos estudos detalhados, locais, necessários à tomada de decisão do órgão ambiental, deve recair sobre o empreendedor.**

Ademais, é importante mencionar que os dados coletados pela parte autora e até mesmo os dados preliminares do MME/MMA nem de perto se aproximarão daqueles que usualmente são adquiridos no contexto de um processo de **licenciamento ambiental, muito mais minucioso e completo de informações específicas.** Em outras palavras, os riscos potenciais da atividade petrolífera decorrentes da exploração e produção não serão alcançados pelas manifestações indicadas pela parte autora, de modo que não faz o menor sentido ter efeito vinculante para que essa atividade seja permitida ou proibida no



País.

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

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

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

Logo se vê, portanto, que não deve ser acolhida a pretensão de submissão da MANIFESTAÇÃO CONJUNTA MMA/MME ou atos que tenha sido praticados com base nessa manifestação à conclusão de qualquer opinião de grupo de trabalho que não tem profundidade que se exige em um licenciamento, tampouco, vinculação.

Até porque, o instrumento da Manifestação Conjunta MMA / MME são adequados para o momento do planejamento estratégico a respeito das atividades exploratórias de petróleo.

Nesse sentido, a Portaria Interministerial MMA/MME n. 198/2012 previu em seu art. 27 o cabimento desse instrumento nos casos em que as áreas ainda não tenha sido submetidas à AAAS (estudo de abrangência regional e amplo, que não se confunde com licenciamento). Confira:

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

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

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

Na mesma linha, o art. 6º, §2º da Resolução CNPE n. 017/2017, referencia a utilização da manifestação conjunta dos citados Ministérios à minguia de uma submissão das áreas ofertadas à AAAS.

Pode-se apontar, nesse mesmo sentido, a demanda coletiva proposta para suspender total ou parcialmente os efeitos de Rodadas de Licitações de Blocos conduzidas pela ANP, a Ação Civil Pública n. 1068148-31.2021.4.01.3400, em trâmite na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que teve decisão liminar favorável à agência reguladora:

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

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

(...)

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



Além disso, foi proposta pela Ministério Público Federal, a demanda coletiva proposta para suspender total ou parcialmente os efeitos de Rodadas de Licitações de Blocos conduzidas pela ANP, a Ação Civil Pública n. 0806096-16.2021.4.05.8300, em trâmite na 20ª Vara Federal Cível da Sessão Judiciária do Distrito Federal.

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

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

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

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

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

Sobre qualquer alegação de dano ambiental ou prejuízo à fauna, é importante frisar que “as informações mais precisas” somente serão produzidas e disponibilizadas por ocasião da definição dos estudos ambientais, bem como de sua submissão pelo proponente ao órgão ambiental, durante a fase de licenciamento ambiental, o que ocorre após a realização dos certames, caso haja arrematantes.

Portanto, a decisão definitiva sobre a viabilidade ambiental da exploração dos blocos somente será conhecida após a etapa de licenciamento.

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



A própria Nota Informativa nº 17773630/2023-CGMac/Dilic produzida pelo IBAMA, a par de explicar aspectos de competência, destaca que a discussão mais precisa sobre alguma sobreposição parcial que venha a ser verificada pela realização de estudos e análises mais específicos de cada bloco será realizada no âmbito do licenciamento ambiental:

Com base no mapa elaborado, não observa-se sobreposição evidente do bloco AM-T-82 à UC. Contudo, chamo atenção que a Reserva Particular do Patrimônio Natural Laço de Amor, localizada na lateral oeste do bloco, não possui delimitação definida no arquivo "shp" utilizado, mas sim um ponto de localização. Tal situação gera um nível de imprecisão que o Ibama não tem como solucionar, uma vez que não possui os dados limítrofes do polígono da unidade. Situação semelhante é observado em relação a Reserva Particular do Patrimônia Natural Dr Daisaku Ikeda em relação ao bloco AM-T-107.

(...)

A sobreposição de blocos exploratórios a zonas de amortecimento e a áreas de ocorrência de espécies em extinção, por si só e isoladamente, **não são elementos utilizados para a exclusão de blocos exploratórios da oferta, mas devem ser considerados em eventual processo de licenciamento ambiental futuro.** Tal entendimento é evidenciado no Parecer Técnico GTPEG nº 05/18 e Informação Técnica nº 15/2019-COPROD/CGMAC/DILIC, que realizaram as avaliações das áreas.

Isso significa dizer que o nível de informações constantes das Manifestações Conjuntas, apta à tomada de decisão relacionada ao planejamento estratégico nacional do setor petrolífero, é adequado para esse fim, o que não afasta, nem diminui a necessidade de estudos mais específicos e detalhados para cada bloco, em caso de vir a ser arrematado e licenciado.

Assim, observando o mapa, em conformidade com o nível de informações utilizado para a decisão macropolítica sobre a definição dos blocos que podem ser ofertados, observa-se que não há indicativo de sobreposição:

Assim, ainda que se possa cogitar da possibilidade de estudos mais detalhados evidenciarem alguma sobreposição parcial ou mínima, isso será objeto de análise e tratamento no âmbito do licenciamento ambiental, o qual poderá decidir pela viabilidade ou não do empreendimento exploratório em determinado bloco.

No ponto, é fundamental destacar, conforme documento que segue em anexo (doc. 03), que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, ente federal responsável pela gestão das unidades de conservação federais, manifestou-se pela **inexistência de sobreposição dos blocos petrolíferos em questão a unidades de conservação federais ou a zonas de amortecimento, *in verbis* (destacou-se):**

INFORMAÇÃO

1. Em atenção ao Despacho Interlocutório DIMAN - SCJ 17215994 e em complementação ao Despacho Interlocutório COMAN 17220548, informa-se brevemente o adiante aduzido.

2. **Da análise dos blocos petrolíferos em questão, verifica-se no mapa abaixo a inexistência de sobreposição com Unidades de Conservação federais.**

3. **Verifica-se, ainda, que há blocos limítrofes com a FLONA Pau Rosa, a RESEX Tapajós Arapiuns e a FLONA Saracá-Taquera, que não possuem zona de amortecimento formalmente instituídas.** Por seu turno, nem mesmo a extinta faixa de 3 km prevista na Resolução CONAMA nº 428/10 incide no caso em tela, restando,



portanto, a análise sobre a viabilidade dos possíveis empreendimentos nos eventuais processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo órgão competente.

É a informação.

Não há dúvidas, portanto, de que **são válidas e legais as manifestações conjuntas produzidas.**

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

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

Como exemplo, podemos citar o caso da empresa Total, que arrematou cinco blocos exploratórios na 11ª Rodada. Contudo, a descoberta de um raro recife de corais frustrou a tentativa da petroleira de obter, junto ao IBAMA, a licença para explorar. Ou seja, embora ofertado o bloco, a licença ambiental foi indeferida, o que demonstra que o ataque promovido pela autora contras as Manifestações Conjuntas que subsidiaram a decisão estratégica de ofertar blocos de possível exploração deve ser rejeitada.

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

Neste ponto, cabe enfatizar novamente que consoante o entendimento sedimentado pelo STF na ADPF n. 825, as manifestações conjuntas exaradas pelo Ministério de Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente são apenas um indicativo de possibilidade de licenciamento ambiental, razão pela qual o adquirente dos blocos de exploração deverá passar pelo rigoroso processo de licenciamento ambiental para se ter a comprovação da viabilidade ambiental do projeto. Somente após a obtenção da licença ambiental é que se dará início às atividades previstas, as quais devem ser realizadas dentro dos requisitos regulatórios de SMS (Saúde, Meio Ambiente e Segurança) e segurança operacional publicados e fiscalizados pelos órgãos competentes.

Todas essas questões já foram objeto de considerações em dois emblemáticos precedentes envolvendo as licitações da ANP, um no âmbito do TRF da 3ª Região, e outro no TRF da 5ª Região. Em ambos os casos, discutiam-se os riscos ambientais do fraturamento hidráulico. **E, nas duas Cortes, o entendimento que prevaleceu foi o de que a realização da licitação sem a realização da AAAS não impõe riscos concretos ao meio ambiente, notadamente pelo fato de que esses riscos serão devidamente avaliados na oportunidade do licenciamento ambiental.**

Sobre o assunto, o entendimento firmado na ADPF n. 887 consagra justamente o caráter não exauriente da MANIFESTAÇÃO CONJUNTA ou da AAAS para efeito de análise de impactos ambientais da atividade de exploração de blocos de petróleo. Veja-se:

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RESOLUÇÃO N. 17/2017/CNPE. PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 198/2012/MME/MMA. NOTA TÉCNICA CONJUNTA N. 2/2020 /ANP/MME/MMA. REALIZAÇÃO DE RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PROCEDIMENTO ALTERNATIVO À APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE BACIAS SEDIMENTARES. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS



FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA. PLANEJAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA.

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

2. A Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) e o procedimento alternativo previsto nas normas objeto da presente arguição – **manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada.**

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

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

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

ACÓRDÃO

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

Brasília, 3 de julho de 2023.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

No TRF da 3ª Região, assim decidiu aquele Tribunal no julgamento da apelação manejada pela ANP na ação civil pública n. 0030652-38.2014.4.01.3300:

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

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

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

III - Além dos pedidos para suspender a licitação, foi formulado pedido para



suspender os contratos de concessão e impor obrigação de não fazer à Petrobrás. Diante dessa situação, há claro interesse processual a justificar a demanda proposta contra a empresa pública federal.

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

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

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

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

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

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

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

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



XII - O princípio da precaução do direito ambiental tem por primazia a proteção do meio ambiente quando a informação científica for insuficiente, inconclusiva ou incerta a respeito dos possíveis efeitos nocivos da atividade. Na espécie, há de ser afastado porque não há certeza a respeito do efetivo emprego da técnica de fraturamento hidráulico; de outro lado, há elementos que permitem afirmar que as falhas técnicas observadas no passado foram objeto de estudos e aprimoradas, sendo atualmente utilizada em países desenvolvidos como Estados Unidos, Holanda, Inglaterra e China.

(...)

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

São Paulo, 21 de agosto de 2019.

CECÍLIA MARCONDES

Desembargadora Federal Relatora

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

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

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

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

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

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

(...).

6. Como corolário do Princípio da Separação de Poderes, o Poder Judiciário há de adotar postura de deferência aos Poderes Executivo e Legislativo quando da criação de políticas públicas de regulação e planejamento setorial, desde que preservados outros direitos, princípios e preceitos protegidos pela Constituição Federal. — Parecer pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em seu voto, especifica: **A par desse aspecto, verifica-se que a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS e a alternativa apresentada pela norma impugnada – manifestação conjunta dos Ministérios envolvidos – não esgotamos estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política**



pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão.

Conforme realçado pela Advocacia-Geral da União: A Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares, contudo, não tem aptidão para atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos. **Essa tarefa é atribuída exclusivamente ao licenciamento ambiental**, no bojo do qual será empreendida análise específica e minuciosa da atividade a ser desenvolvida, análise essa, insta frisar, que goza de amparo legal na Lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981, e que não se confunde nem pode ser substituída pela AAAS ou pela multi citada manifestação interministerial.

Dessa maneira, ainda que porventura a aptidão de determinada área seja atestada no âmbito da AAAS, esse resultado não vincula o licenciamento ambiental, o qual prevalece sobre outros estudos ambientais para fins “de definição sobre a viabilidade ou não de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no mar. No mesmo sentido, a Manifestação Conjunta da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, de 17 de fevereiro de 2020, expedida por Ibama e ANP, representando os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, é expressa quanto à necessidade de obtenção de licenciamento ambiental, prevendo recomendações para a medida – documento eletrônico nº 8: Destaca-se que a ANP atendeu as premissas indicadas em manifestações anteriores, isto é, não ofertar blocos localizados em distância inferior a 50km da costa e em lâmina d’água inferior a 50m.

No entanto, independente do estabelecimento desta premissa, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

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

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

Tais decisões são suficientes para afastar a probabilidade do direito resguardado pela decisão ora agravada. No que concerne à determinação de que haja garantia ampla, irrestrita e efetiva da participação da Agravada na sessão pública do leilão da 17ª Rodada da ANP, não há como garanti-la de antemão, tendo em vista a indefinição do local do evento e se será permitida a participação presencial de quem quer que seja, em razão dos efeitos da pandemia. (...)

LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

Desembargador Federal Relator

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

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

1 - Apelações da PETROBRAS e da AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP em face de sentença que julgou procedentes os pedidos do Ministério Público Federal formulados em ação civil pública, determinando: a) a suspensão dos efeitos decorrentes da 12ª Rodada de Licitações promovida pela ANP e os efeitos dos contratos de concessão firmados entre a ANP, a PETROBRAS e outras três empresas, em relação à disponibilização dos blocos da Bacia situada nos Estados de Sergipe e Alagoas, exclusivamente quanto à exploração do gás de folhelho com o uso da técnica do fraturamento hidráulico; b) à ANP que se abstenha de realizar licitações e/ou firmar contratos de



concessão de blocos exploratórios localizados na Bacia Sergipe-Alagoas, que tenham por objeto a exploração do gás de xisto pelo fraturamento hidráulico, enquanto não houver a realização de estudo de impacto ambiental e a publicidade da Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares - AAAS.

(...)

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

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

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

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

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

10 - Não se está validando ou autorizando a utilização imediata do método exploratório de fraturamento hidráulico no local. Também não se está sinalizando ser desnecessária a avaliação ambiental no caso. Porém, até o momento não há indicativos suficientes de que a atuação da Administração Pública não possa aguardar a conclusão dos estudos pela iniciativa privada. Vale dizer, de que a realização de análises pelas empresas trará prejuízos ao meio ambiente e à população.

(...)

12 - **Apelações providas para, reformando a sentença, julgar improcedentes os**



pedidos formulados na ação civil pública.

13 - Embargos de declaração da PETROBRAS prejudicados.

Relator

RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO

Magistrado

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

Cabe citar ainda a ação direta de inconstitucionalidade n. 3.937/SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, na qual, ao mencionar a capacidade institucional do legislador, foi destacado que, nesse tipo de questões complexas é cabível a deferência aos **critérios especializados adotados aos agentes públicos formuladores da política pública**, no que é inteiramente aplicável ao caso concreto relativamente ao Executivo:

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

Percebe-se, pois, que as variáveis motivadoras da edição do ato não são imunes ao crivo judicial, especialmente quando levada em conta a relevância constitucional como nesta demanda, mas a complexidade requer cautela e deferência às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, no caso, a ANP, IBAMA, MMA e MME.

Diante disso, tem-se que, na hipótese, descabe cogitar-se de suspensão ou anulação de qualquer procedimento licitatório sob o argumento de violação de normas de direito ambiental.

3.2) Da Reiterada Tentativa de Obstar Prosseguimento de Iniciativas Relacionadas a Oferta de Blocos de Petróleo por Parte da Associação Arayara - Insubsistências das Alegações.

É importante demonstrar que não é a primeira vez que o Instituto Arayara, autor da presente ACP, tenta suspender a política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural. Foram inúmeras as tentativas sem sucesso, sob os mais diversos fundamentos e no âmbito de diversos Tribunais Regionais Federais. Note-se:

a) Ação popular n. 5039416-85.2018.4.02.5101 - 12ª VF/SJRJ: ajuizada sob o fundamento de que fora proferido ato administrativo ilegal consistente na publicação da Resolução n. 12/2018 do CNPE, com vista a “*Art. 1º Recomendar ao Ministério de Minas e Energia o envio prévio, para análise do Tribunal de Contas da União, das minutas do Edital e do Contrato da Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção para os volumes excedentes aos contratados sob regime de Cessão Onerosa, bem como da minuta de Aditivo ao referido Contrato.*”

Houve sentença extintiva sem resolução de mérito, com fundamento na ausência de interesse de agir por ausência de ilegalidade, confirmada pelo e. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Veja a ementa:

EMENTA

AÇÃO POPULAR. RESOLUÇÃO Nº 12/2018. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA.



REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDOS.

1. No caso em análise, a parte autora, ora apelante, ajuizou ação popular com intuito de reconhecer a ilegalidade da Resolução nº 12/2018 do CNPE, que recomenda ao Ministério de Minas e Energia o envio prévio, para análise do Tribunal de Contas da União, das minutas do Edital e do Contrato da Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção para os volumes excedentes aos contratados sob o regime de Cessão Onerosa, bem como da minuta de Aditivo ao referido Contrato.

2. As Cortes Superiores já se manifestaram no sentido de ser suficiente para o cabimento da ação popular a ilegalidade do ato questionado, sendo dispensável, portanto, a existência de prejuízo. (PRECEDENTES: STF, AI 745203 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015; STF, RE 170768, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 26/03/1999, DJ 13-08-1999 PP-00016 EMENT VOL-01958-03 PP-00445; STJ, AgInt no AREsp 1014527/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/04/2019, DJe 15/04/2019; STJ, AgRg no REsp 1504797/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/05/2016, DJe 01/06/2016).

3. No entanto, no caso dos autos, não restou demonstrada a ilegalidade do ato administrativo questionado, qual seja, a Resolução nº 12/2018 do CNPE, não estando, pois, preenchido o requisito necessário para o ajuizamento da ação popular.

4. Conforme se deduz da própria redação da referida Resolução, há apenas uma recomendação que, inclusive, alinha-se com as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas da União, prevista no art.71, da Constituição Federal, bem como com a Instrução Normativa nº 27, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a fiscalização pela Corte de Contas dos processos de desestatização.

5. Remessa necessária e recurso de apelação desprovidos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por unanimidade, NEGAR PROVIMENTO à remessa necessária e ao recurso de apelação, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

b) Ação popular n. 5020541-16.2019.4.03.6100 – 26ª VF/SJSP: ajuizada contra a Resolução CNPE n. 2/2019, que estabeleceu diretrizes para a realização da Rodada de Licitações sob o regime de Partilha de Produção para os volumes excedentes aos contratados no regime de Cessão Onerosa; contra a Resolução CNPE n. 6/2019, que aprovou os parâmetros técnicos e econômicos dessa Rodada; contra a Resolução CNPE n. 13, que alterou dispositivos da Resolução CNPE n. 2/2019, e contra o Edital e os modelos dos contratos da Rodada de Licitações sob o regime de Partilha da Produção para os volumes excedentes aos contratados no regime de cessão onerosa, publicados em 06 de setembro de 2019, por ausência de previsão legal e em razão do regime tributário que não asseguraria pagamento de IRPJ e de CSLL, causando lesão ao patrimônio público. Postula pelo ressarcimento e alega ausência de lei para distribuição dos *royalties*, causando desestruturação da política de conteúdo local e violação ao princípio republicano.

Foi proferida sentença extinguindo o feito por falta de interesse de agir pelo fato de as duas áreas oferecidas não terem recebido propostas de nenhum interessado, tão somente a Petrobras. Posteriormente, o TRF-3 confirmou a sentença em sua integralidade.

c) Ação popular n. 5078587-15.2019.4.02.5101 – 11ª VF/SJRJ: visou impugnar o procedimento de licitação para a “OUTORGA DOS CONTRATOS DE PARTILHA DE PRODUÇÃO PARA ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL”, denominado Rodada De Licitações Do Excedente Da Cessão Onerosa, promovido pela ANP, com base na Resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE n. 2, de 28 de fevereiro de 2019, órgão vinculado à Presidência da República, regulamentado pelo Decreto n. 3.520/2000.



Houve declaração de incompetência do juízo do Rio de Janeiro e o processo redistribuído para a 26ª Vara Federal de São Paulo sob o n. 5002509-26.2020.4.03.6100, sendo posteriormente **julgado extinto o feito, sem resolução de mérito**, nos termos do art. 485, inciso V do Código de Processo Civil por litispendência com o processo n. 5020541-16.2019.403.6100.

d) Ação popular n. 1035091-90.2019.4.01.3400 – 21ª VF/SJDF: impugnaram-se os fatos das rés marcarem a realização da Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa para o dia 06 de novembro de 2019, sem um plano próprio e específico para a área leiloadada em caso de derramamento de óleo e gás, diante da biodiversidade e bioma específicos, um mapeamento de todas as bacias e do impacto e sensibilidade do litoral ao óleo derramado, bem como não ter promovido a resolução do acidente ecológico no que concerne ao derramamento de óleo no litoral nordestino até a presente data, tendo, a par dessa situação, real prejuízo para o leilão diante do discurso de que sequer se sabe a dimensão do problema de derramamento atual do óleo na costa brasileira. Por isso, argumenta que a Rodada Licitação do Leilão dos Excedentes da Cessão Onerosa deve ser suspensa, até que se tenha dimensão da envergadura danosa do derramamento do óleo no litoral brasileiro.

Houve declínio de competência para a 26ª Vara Federal de São Paulo, sendo distribuído sob o n. 5021102-40.2019.4.03.6100, e extinto sem resolução do mérito, por falta de uma das condições da ação específica da ação popular, qual seja, a indicação de existência de patrimônio público a ser lesado, nos termos do art. 485, inciso VI do Código de Processo Civil.

Foi interposta apelação pelos autores populares, pendente de julgamento pelo TRF-3.

e) Ação civil pública nº 1021930-08.2022.4.01.3400 - 6º VF/SJDF: ajuizada com pedido de medida liminar para a suspensão da inclusão de blocos localizados nas Bacias de Potiguar (Blocos: POT-T-140, 195 E 196) Sergipe-Alagoas (Blocos: SEAL-T-78, SEAL-T-72, SEAL-T-84, SEAL-T-94, SEAL-T-103, SEAL-T-120, SEAL-T131, SEAL-T-269, SEAL-T-303 e SEAL-T-169) e Espírito Santo (Setores: SES-T-2, SES-T-4, e SES-T-6) para oferta no 3º Ciclo de Oferta Permanente, em virtude da existência de recomendação expressa de órgãos como TPEG e IEMA para readequação /exclusão dos blocos por estarem sobrepostos a Unidades de Conservação, que são regiões de alta sensibilidade ambiental, extensa biodiversidade e lar de espécies com alto risco de extinção, incluindo área de Mata Atlântica e locais de reprodução de tartarugas. Por isso, argumenta que os referidos blocos devem ser definitivamente suspensos das Ofertas e que a ANP se abstenha de realizar novas rodadas de licitações desses blocos/áreas sem que seja demonstrada regularidade técnica-ambiental, sobretudo com pareceres fundamentados dos órgãos como ICMBio, IBAMA e outros órgãos de meio ambiente estaduais/municipais.

Em 12 de abril de 2022, houve prolação decisão indeferindo a tutela por entender que a conduta processual da autora foi a de fabricar a urgência para a tutela, uma vez que o documento que lista as áreas a serem exploradas data de julho de 2021, podendo a parte ter ajuizado ação em momento anterior, algo que não fez propositalmente, havendo risco inverso na concessão de tutela. Regularmente intimada, a ANP apresentou contestação em prazo tempestivo.

g) Ação civil pública n. 1082979-50.2022.4.01.3400: na qual foi reconhecida a ilegitimidade ativa da ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA, por falta de pertinência temática. A ação pretendia, da mesma forma, suspender a oferta de blocos de petróleo em Leilão da ANP (especial para Bacia de Campos).

h) Ação civil pública n. 0806096-16.2021.4.05.8300: buscava suspender a 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural e pretendida a exclusão integral dos setores SPOT-AP2 e SPOT-AUP2 da Bacia Potiguar. A ação foi extinta por perda superveniente do interesse de agir.

i) Ação civil pública n. 5006604-36.2021.4.04.7200: ajuizada contra a inclusão de áreas marítimas da **Bacia Marítima de Pelotas na 17ª Rodada de Licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural**, autorizada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), nos termos da



Resolução CNPE n. 10/2018. A ação foi extinta por perda superveniente do interesse de agir.

j) Ação civil pública n. 1068148-31.2021.4.01.3400: pretendia impedir a realização da 17ª Rodada de Licitação de Blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, agendada para ocorrer em 07/10/2021. Houve pedido de desistência da própria autora, por perda superveniente do interesse de agir.

Em 2023, no ensejo do **4º Ciclo de Oferta Permanente - Concessão**, podemos mencionar as seguintes ações:

k) Ação civil pública n. 5042377-74.2023.4.04.7200: Objeto Bacia Paraná, sob a alegação de envolver zona de amortecimento.

l) Ação civil pública n. 1048785-08.2023.4.01.3200: Objeto Bacia Amazonas, sob a alegação de envolver unidade de conservação e zonas de amortecimento.

m) Ação civil pública n. 0814306-15.2023.4.05.8000: Objeto Bacia Sergipe e Alagoas e Bacia Potiguar, sob a alegação de envolver unidade de conservação e zonas de amortecimento.

Como se observa, **trata-se de um contexto de litigiosidade premeditada e sistemática contra qualquer tentativa de implementação da política energética nacional relacionada à exploração de petróleo e gás, sem que tenha havido a caracterização de ilicitudes e/ou de nulidades que tenham impedido a realização dos certames**, o que reforça a completa insubsistência das alegações formuladas.

3.3) Da Discricionariedade do Poder Executivo - Questão Técnica Complexa - Deferência à Solução Administrativa - Especialização.

Não bastassem as considerações até aqui expendidas, **o pleito veiculado na petição inicial afronta diretamente o princípio da separação de poderes consagrado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e elevado à condição de cláusula pétrea, ex vi do seu artigo 60, §4º, inciso III. Isso porque, para alcançar o objetivo almejado na ação, a parte autora pleiteia a interferência do Poder Judiciário em atribuições próprias do Poder Executivo, o que deve ser rechaçado.**

Com efeito, cabe ao Poder Executivo definir a questão discutida na petição inicial por intermédio de estudos técnicos, valendo-se, contudo, da conveniência e da oportunidade para a tomada de decisões, segundo os critérios eleitos pelo Administrador e, quando vinculados, com observância à legislação de regência.

Trata-se, evidentemente, da formulação e execução de modelo de prestação do serviço afeto e de exploração econômica do bem relacionado, de modo que a atuação deve ser reservada aos órgãos competentes do Poder Executivo, os quais possuem a necessária *expertise* em relação ao tema.

No ponto, importa trazer a lume as lições de Gustavo Binbenbim, ao tratar do controle judicial da discricionariedade administrativa e da capacidade institucional de cada um dos Poderes da República. Confira-se:

Com efeito, **naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle.** Há também situações em que, pelas circunstâncias



específicas de sua configuração, a decisão final deve estar preferencialmente a cargo do Poder Executivo, seja por seu lastro (direto ou mediato) de legitimação democrática, seja em deferência à legitimação alcançada após um procedimento amplo e efetivo de participação dos administrados na decisão. (destacou-se)

Assim, não deve, com a devida vênia, o Poder Judiciário intervir em questões que são típicas da Administração Pública. **Quanto maior for o grau de tecnicidade da matéria, notadamente objeto de avaliação e decisão pelos órgãos técnicos atuantes, mais contida deve ser a atuação judicial no seu controle.**

Ademais, ressalte-se que **a definição do modelo de exploração e de concessão são realizadas no interesse coletivo ou geral, a partir do planejamento administrativo que privilegia não apenas um segmento específico ou uma unidade da Federação determinada, por exemplo, mas toda a sociedade brasileira, afigurando-se temerária uma ordem judicial que venha a determinar a suspensão de um leilão por entrever que a sua exploração poderia ser concedida de forma diversa daquela apontada pelo Administrador.**

Conhecido é o conceito de discricionariedade como fundamental ao Direito Administrativo contemporâneo, a qual é assim conceituado pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Discricionariedade é a margem de 'liberdade' que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.

Por sua, o professor Diogo de Figueiredo Moreira Netto leciona:

A discricionariedade é instituto característico e necessário da aplicação administrativa da lei, desde que esta haja delegado à Administração a função de decidir entre inúmeras opções de mérito possíveis, ou seja, de formular opções de conteúdo, de oportunidade e de conveniência, a serem tomadas sempre dentro de limites legalmente prefixados. **Nesta hipótese, de emprego da discricionariedade, como as escolhas são todas exclusivas da Administração, não pode, o Judiciário, a pretexto de exercer controle, substituí-las pelas suas, embora possa e deva examinar, quando provocado, se foram exercidas dentro dos limites do direito.** (destacou-se)

As principais cortes do país possuem precedentes, inclusive em matéria de política e direito ambiental, que confirmam a necessidade de deferência ao mérito administrativo. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que *"A(s) complexidades técnicas relativas à análise ambiental da área, aliadas à presunção de constitucionalidade das leis, recomendam a postura de autocontenção judicial"* (RE 519.778/RN).

Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça utiliza-se do princípio da deferência técnico-administrativa para concluir que *"Em matéria eminentemente técnica, que envolve aspectos multidisciplinares (telecomunicações, concorrência, direito de usuários de serviços públicos), convém que o Judiciário atue com a maior cautela possível – cautela que não se confunde com insindicabilidade, covardia ou falta de arrojo"* (REsp 1.171.688/DF).

A ideia de deferência ao mérito administrativo se comunica com a teoria das capacidades institucionais, termo cunhado pelos doutrinadores americanos Cass R. Sustein e Adrian Vermeule, em artigo denominado *"Interpretation and Institutions"* (SUSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions, 101 Mich. L. Ver. 885 2003), parte da premissa de que uma teoria da interpretação deve ter em conta a falibilidade dos intérpretes quanto a assuntos técnicos e quanto à dinâmica desencadeada por essas interpretações.



Tal doutrina foi adotada no julgamento de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (ADI n. 5.501) que discutia a Lei n. 13.269/2016, a qual autorizava o uso da substância fosfoetanolamina sintética por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna. Entendendo a ofensa à separação dos poderes e à reserva de administração pelo diploma, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, assim se manifestou quanto à doutrina das capacidades institucionais:

A doutrina tem destacado a necessidade de conferir maior peso relativo às decisões proferidas por órgãos dotados de maior capacidade técnica para a avaliação das circunstâncias pertinentes a cada tipo de situação. **Em questões que envolvem avaliações complexas e abrangentes, a decisão produzida por instâncias dotadas de capacidade técnica e atribuição jurídica para decidir não deve ser ignorada, a menos que se mostre claramente irrazoável.** Nesse sentido, v. André Cyrino, Separação de Poderes, regulação e controle judicial: por um *amicus curiae* regulatório, Revista de Direito do Estado 11:229, 2008. Na mesma linha, v. Gustavo Amaral, Direito, escassez e escolha, 2001, p. 38-9.

(Voto Ministro Luís Roberto Barroso na MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.501 DISTRITO FEDERAL, nota 9)

As diretrizes doutrinárias e jurisprudenciais de autocontenção judicial não ocorrem somente em nosso país. Sendo postura decorrente de princípios democráticos que informam a separação de poderes, a deferência judicial às decisões discricionárias da administração pública absorve orientação oriunda de precedente já há muito consolidado em uma das mais respeitadas supremas cortes entre países democráticos de economias avançadas no mundo: a Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

No que se conhece por “Doutrina *Chevron*” (*Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 1984), tem-se decisão da Suprema Corte dos EUA que reconhece a necessidade de deferência judicial às decisões técnicas da administração pública, sempre que estiverem de acordo com a lei e não ofenderem a razoabilidade (as etapas da doutrina). Segundo o juiz-relator do caso, juiz Stevens, “*juízes não são especialistas na área técnica e não são parte do poder político do Estado*” e, portanto, “*tribunais não podem impor sua própria interpretação sobre determinada disposição normativa à construção promovida de modo razoável pelas autoridades administrativas*”. No caso, a Suprema Corte rejeitou a possibilidade de controle judicial de decisão discricionária da agência ambiental norte-americana (EPA) quanto à opção técnica adotada para se estabelecer a metodologia de atendimento aos limites de emissão de gases poluentes por suas fontes emissoras.

Ainda, ao revés do que se pode inferir da narrativa construída pelo autor da ação, o princípio da precaução não possui sentido único, proibitivo, imobilizante, sendo, em verdade, passível de interpretações diversas. Nesse sentido, um dos mais respeitados professores de Direito no mundo, Richard Stewart (*New York University*), estabelece haver ao menos quatro tipos mais comuns de entendimento sobre o princípio da precaução, variando em escala crescente de aversão a riscos desde aqueles que entendem não existir tal princípio para criar sérios obstáculos à atividade econômica, até a sua versão mais radical, que propugna pela proibição de quaisquer atividades que possuam potencial de risco ainda incerto até que tais riscos sejam inteiramente afastados.

Alertando para o perigo de ideias extremadas em torno da extensão do princípio da precaução, outro importante professor de Direito, Cass Sunstein (*Harvard University*), assim afirma:

Tomada em sua forma mais extremada, o princípio da precaução deve ser rejeitado, não porque ele leva a caminhos ruins, mas porque dessa forma ele não leva a lugar algum. Literalmente considerado, o princípio é paralisante. (tradução livre para “Taken in this strong form ,the precautionary principle should be rejected, not because it leads in bad directions, but because it leads in no directions at all. The principle is literally paralyzing”).



No Brasil, esse uso abusivo do princípio da precaução, não encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, em voto ao final vencedor da lavra do ministro Dias Toffoli, a Suprema Corte afastou a possibilidade de qualquer modalidade excessiva de aplicação do princípio da precaução no Brasil (RE 627.189):

Assim como os demais princípios, o da precaução também não é absoluto (...) a aplicação do princípio não pode gerar como resultados temores infundados. Havendo relevantes elementos de convicção sobre os riscos, o Estado há de agir de forma proporcional.

(...)

O eventual controle pelo Poder Judiciário quanto à legalidade e à legitimidade na aplicação desse princípio há de ser realizado com extrema prudência, com um controle mínimo, diante das incertezas que reinam no campo científico. Insisto que, nos controles administrativo e jurisdicional do exercício da precaução, se deve verificar tão somente se, na escolha do Estado, foram adotados os procedimentos mencionados e se as decisões legislativas e/ou administrativas produzidas obedecem a todos os fundamentos de validade das opções discricionárias, como os requisitos da universalidade, da não discriminação, da motivação explícita, transparente e congruente, e da proporcionalidade da opção adotada.

Por conseguinte, o que se observa é que, sobretudo no caso dos autos, não há como invocar o princípio da precaução e da prevenção para subsidiar os pedidos veiculados, impondo o julgamento de improcedência.

Insubsistente, pois, o pleito de concessão de tutela de urgência, ante à necessidade de se prestigiar a discricionariedade do administrador público e o princípio da separação dos poderes.

Nada obstante isso, por cautela, afigura-se oportuno ressaltar que eventual intervenção judicial em ato próprio do Poder Executivo reclama a observância, entre outras normas, dos artigos 21 e 22 da LINDB (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro):

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Dessa forma, a complexidade técnica do tema e o nível de detalhe exigido nas manifestações conjuntas indicam que é de ser julgado improcedente o pedido formulado na inicial, prestigiando-se a correta posição técnica que subsidiou a tomada de decisão sobre ofertas dos blocos em discussão.

3.4) Do Momento Adequado para a Avaliação dos Riscos Ambientais Efetivos - Processo de Licenciamento Ambiental.

Viu-se em linhas pretéritas que **a simples realização da sessão pública de ofertas e, posteriormente, a assinatura dos contratos de concessão não são capazes de configurar qualquer perigo de dano ambiental, notadamente porque as consequências práticas imediatas de tais atos são apenas o recebimento dos bônus de assinatura.**

Insista-se que **qualquer atividade efetiva na fase exploratória ou, posteriormente, na**



fase de produção depende da prévia conclusão positiva do licenciamento ambiental, de modo que os riscos ambientais estarão devidamente avaliados pelos órgãos competentes, garantindo-se, assim, a devida proteção ao meio ambiente.

Como se pode observar, não obstante toda essa preparação, com razoável antecedência, ainda assim a parte autora se utiliza da vetusta e reprovável prática da fabricação da urgência, quando apresenta estudos ambientais elaboradas pela própria autora e argumentações genéricas, para deduzir pleitos liminares de modo absolutamente desnecessário às vésperas do leilão.

É importante considerar que todas as questões jurídicas ventiladas já estão postas no contexto normativo e jurisprudencial há anos, sem que tenham merecido qualquer tipo de preocupação anterior por parte da Associação autora.

De outro lado, no que tange às questões técnicas, não há nada que mereça a açodada intervenção judicial. Todas as questões - caso, por hipótese, merecessem algum tipo de correção, o que apenas se admite para poder argumentar - poderiam ser ajustadas em momento futuro sem que, para tanto, fosse necessário impedir a ocorrência do leilão.

Desse modo, não se revela legítima a urgência que pretende fabricar a parte autora, adotando conduta processualmente reprovável a ponto de merecer a caracterização da litigância de má-fé, na forma do art. 80, V, do Código de Processo Civil.

Nessa linha, restam descaracterizados os requisitos ensejadores da tutela de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.

3.5) Dos Possíveis Impactos Econômicos ao Erário Decorrentes de Eventual Retirada de Blocos de Exploração da Oferta Permanente.

O § 3º do artigo 300 do Código de Processo Civil em vigor preconiza que *“a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão”*.

Trata-se de pressuposto negativo da medida, de modo que o perigo da demora deve ser evitado para o autor, mas não à custa de transportá-lo para o réu.

No caso o perigo da demora inverso decorre da fragilização da validade dos atos produzidos pelo poder público que são adequados para o momento de decisão sobre planejamento público da oferta de blocos de petróleo no Brasil.

Assim, a Manifestação Conjunta questionada na ação se constitui em **subsídio 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.**

Por isso, uma tentativa de atacar esses atos hígidos, além de prejudicar a validade e segurança jurídica de uma política pública relevante, coloca em cheque a acurácia técnica que esse tipo de manifestação tem para o momento decisório típico da macropolítica do setor, que nada tem haver com a exata análise e tratamento dos impactos ambientais, que será feita, caso os blocos sejam arrematados, na fase de EIA/RIMA e licenciamento ambiental.

4. PEDIDO

Diante de todo o exposto, **requer o IBAMA seja reconhecida a necessidade de reunião desta demanda com a de n. 0812151-03.2023.4.05.8400, sob risco de serem proferidas decisões**



conflitantes ou contraditórias, com a remessa dos autos para a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, por ser o juízo prevento.

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

Requer, ainda, seja reconhecida a incidência no presente feito do efeito vinculante e erga omnes da decisão proferida pelo e. Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 825, no sentido de que as 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.

Superados os pedidos preliminares, o que somente se admite por apego ao debate, no mérito, requer o IBAMA sejam os pedidos formulados contra si julgados totalmente improcedentes.

São os termos em que pede deferimento.

(data do protocolo)

(assinado eletronicamente)

LUIS EDUARDO ALVES LIMA FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Documentos Referidos:

- Doc. 01: petição inicial da ACP n. 0812151-032023.4.05.8400 *(acostado junto à manifestação preliminar)*;
- Doc. 02: Nota Informativa n. 17773630/2023-CGMac/Dilic *(acostado junto à manifestação preliminar)*;
- Doc. 03: Informação advinda da Coordenação-Geral de Criação e Planejamento de Unidades de Conservação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio *(acostado junto à manifestação preliminar)*;

