



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 5ª REGIÃO  
EFIN5 - EATE - 1º GRAU - INFRAESTRUTURA SAÚDE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

---

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 4ª VARA FEDERAL - SECRETARIA  
JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE

**NÚMERO: 0812936-62.2023.4.05.8400**

**REQUERENTE(S): INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCACAO E CULTURA  
- INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA E OUTROS**

**REQUERIDO(S): AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**

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

### CONTESTAÇÃO

aos pedidos formulados, o que o faz consoante os argumentos a seguir expostos.

#### 1. SÍNTESE DA DEMANDA

**O INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA -  
INSTITUTO ARAYARA DE EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE** ajuizou a presente  
Ação Civil Pública em face da **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)** e da **UNIÃO FEDERAL**, postulando a concessão de medida de  
urgência que determine a suspensão da oferta no 4.º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão de blocos  
da Bacia Sergipe-Alagoas (SEAL-T-239, SEAL-T-76, SEAL-T-168, SEAL-T-140, SEAL-T-206, SEAL-  
T-215, SEAL-T-32, SEAL-T-38, SEAL-T-45, SEAL-T-62, SEAL-T-63, SEAL-T-68, SEAL-T-78, SEAL-  
T-84, SEAL-T-90, SEAL-T-97, SEAL-T-98, SEAL-T-94, SEAL-T-97, SEAL-T-105, SEAL-T-191, SEAL-  
T-188), bem como de blocos da Bacia Potiguar Terrestre (SPOT-T-403, SPOT-T-403, SPOT-T-404,  
SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489).

Alegou o instituto autor, em síntese, que existem Unidades de Conservação que foram  
sobrepostas por blocos de exploração, que estão sendo ofertados no 4.º Ciclo de Oferta Permanente de  
Concessão, sendo eles os Blocos SEAL-T-239, SEAL-T-76, SEAL-T-168, SEAL-T-140, SEAL-T-206,  
SEAL-T-215. Também aduziu que há sobreposição de blocos à APA costa dos Corais (SEAL-T-32,  
SEAL-T-38, SEAL-T-45, SEAL-T-62, SEAL-T-63, SEAL-T-68, SEAL-T-78, SEAL-T-84, SEAL-T-90,  
SEAL-T-97, SEAL-T-98), à APA do Pratagy (SEAL-T-94, SEAL-T-97, SEAL-T-105) e a zonas de  
amortecimento do Parque Municipal de Maceió (SEAL-T-191 e SEAL-T-105), além da RESEX  
Manguezais Lagoa de Roteiro (SEAL-T-191 e SEAL-T-105) e RESEX Marinha da Lagoa do Jequiá  
(SEAL-T-188, SEAL-T-191). Falou, ainda, que há sobreposição a zonas de amortecimento dos Blocos  
SPOT-T-403, SPOT-T-404, SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489 da Bacia Potiguar.

Nesse sentido, sustentou que a ANP utilizou a Manifestação Conjunta do MMA/MME n.º 2/2020/ANP, destinada à realização da 17.ª Rodada de Leilões para cumprir o disposto no art. 6.º, §2.º, da Resolução n.º 17/17 da ANP, para a realização do 4.º Ciclo, sem analisar tecnicamente a viabilidade de oferta dos blocos referidos, o que teria violado o art. 2.º, inciso I, § 3.º, da Portaria Interministerial n.º 1/MME/MMA, de 22 de março de 2022.

Defendeu que a concessão de blocos para exploração de petróleo e gás em áreas sensíveis, como unidades de conservação e suas zonas de amortecimento, representa um conflito direto com os objetivos de preservação ambiental e combate às mudanças climáticas. Nesse sentido, a sobreposição de blocos nas referidas áreas, sem a devida exclusão ou consideração das recomendações ambientais, viola claramente a legislação e coloca em risco ecossistemas frágeis e espécies ameaçadas de extinção.

Além disso, a falta de realização de estudos ambientais adequados, conforme exigido pela Resolução n.º 17/2017 do CNPE, e a utilização de Manifestação Conjunta sem indicar devidamente as sobreposições e ocorrências de espécies ameaçadas de extinção, representam falhas graves no processo de concessão, comprometendo a legalidade e a transparência do leilão, podendo caracterizar a nulidade do ato administrativo.

Enfatizou ainda que alguns blocos, como SEAL-T-239, SEAL-T-76, SEAL-T-168, SEAL-T-140, SEAL-T-206, SEAL-T-215, sobrepõem-se a Unidades de Conservação, o que contraria normativas. Ademais, outros blocos, como o SEAL-T-32, SEAL-T-38, SEAL-T-45, SEAL-T-62, SEAL-T-63, SEAL-T-68, SEAL-T-78, SEAL-T-84, SEAL-T-90, SEAL-T-97, SEAL-T-98, SEAL-T-94, SEAL-T-97, SEAL-T-105, sobrepõem-se à APA dos Corais, APA do Pratagy, zonas de amortecimento do Parque Municipal de Maceió, RESEX Manguezais Lagoa de Roteiro e RESEX Marinha da Lagoa do Jequiá. Por fim, referiu que os blocos SPOT-T-403, SPOT-T-404, SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489 sobrepõem-se à zona de amortecimento da RDS Estadual Ponta do Tubarão.

Concluiu que a Manifestação Conjunta deve ser considerada ilegal e anulada para os blocos nas Bacias Sergipe-Alagoas e Potiguar, salientando que a ausência de indicação de informações, além de ser uma ilegalidade, compromete a segurança do leilão, indo contra as diretrizes da Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, solicitando ainda a exclusão dos blocos indicados na ação das respectivas bacias.

O feito foi ajuizado na 4.ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas, tendo aquele Juízo declinado da competência em favor da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, por entender prevento o Juízo, em face da remessa, recebimento e processamento da ACP n.º 0823842-23.2023.4.05.8300.

**A tutela de urgência requeria não chegou a ser concedida e o leilão veio a ser realizado normalmente.**

**Após o leilão, restou reconhecida a perda quase que total do objeto da demanda, persistindo a existência de interesse jurídico no prosseguimento da ação apenas em relação aos blocos SPOT-T-403 e SPOT-T-488, da Bacia Potiguar, que foram arrematados no leilão.**

Tendo sido finalmente citada, a ANP vem apresentar a sua contestação.

Consoante se passa a demonstrar, não há fundamento jurídico para que os pedidos autorais sejam julgados procedentes, mesmo em relação apenas aos blocos SPOT-T-403 e SPOT-T-488

## **2. PRELIMINARMENTE: ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO AUTORA**

De início, é possível constatar que a demandante não possui legitimidade para a propositura da presente ação.

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

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

V - a associação que, concomitantemente:

- a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
- b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

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*" (AgIntno REsp 1619154/ SC, 2a. T., Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 16.02.2017).

O INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA - INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA, associação civil sem fins lucrativos, tem, segundo o artigo 2º do seu Estatuto (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 da saúde à criança e ao adolescente;

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

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

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

XIX - Defender os direitos e prestar assistência social, jurídica, educacional e de saúde aos vulneráveis;

XX - Defender os direitos dos animais;

XXI - Promover, desenvolver e realizar produções e exposições audiovisuais, radiofônicas,utilizando-se de interesse complementar;

XXII - Promover direitos estabelecidos, construir novos direitos e prestar assessoria jurídica gratuita de interesse complementar;

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 formada 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;

XXIII - 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 julgamento 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). Vejamos:

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

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

Nesse contexto, retornando à análise da legitimação das associações civis para a Ação Civil Pública, percebe-se que **a permissão para que atuem em favor dos interesses metaindividuais 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.**

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 o 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 prevista no artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil Brasileiro.

### 3. DO MÉRITO

#### 3.1 DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DE OFERTA DE ÁREA PELA ANP COM BASE NA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

A parte autora pugna pela suspensão da oferta no 4º Ciclo de Oferta Permanente dos blocos na Bacia de Potiguar no Setor SPOT-AP2 até que seja realizada a análise técnica que demonstre a viabilidade socioambiental em especial com pareceres fundamentados dos órgãos como ICMBio e IBAMA e, posteriormente, seja retificada a Manifestação Conjunta respectiva.

Ou seja, a despeito de existir regulamentação específica sobre os procedimentos que devem ser adotados pela ANP para outorga de áreas onde serão realizadas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, a parte Autora busca, através desta ação, impor novo procedimento definido por ela para a Administração Pública Federal.

Em nenhum momento a parte autora consegue demonstrar ilegalidade nos procedimentos realizados pela Administração Pública Federal. Também não demonstra qualquer dano ambiental imediato que possa decorrer da realização do leilão, por si só.

Vale destacar que 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". (ADPF 825).

As manifestações conjuntas, emitidas para subsidiar a decisão de ofertar os blocos do referido setor não apresentam objeções à oferta das áreas, desde que observados 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.

É possível observar que a manifestação conjunta foi elaborada, em 2020, obedecendo aos normativos vigentes à época da sua elaboração, que permanecem válidas, por ter sido emitida há cinco anos, conforme o art. 3º, §1º, da Portaria Interministerial MMA/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 para discussão sobre tempestividade ou validade temporal das manifestações conjuntas (Manifestação Conjunta do MMA/MME nº 2/2020/ANP), 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 no 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 de petróleo e gás sobre regiões ambientalmente protegidas.", **vale lembrar que no cenário NetZero 2050 da Agência Internacional de Energia, o mix energético ainda contará com óleo e gás natural como energia primária, utilizada com emissões mitigadas ou neutralizadas.**

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

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

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

Art. 6º, §2º. 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)

Veja que, 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 1.º Ciclo OPP.

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 frisar 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 sede seja alcançar".

Logo se vê, portanto, que não deve ser acolhida a pretensão de submissão da MANIFESTAÇÃO CONJUNTA MMA/MME ou atos que tenham sido praticados com base nessa manifestação à conclusão de qualquer opinião de grupo de trabalho que não tem a 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.º 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. 6.º, § 2.º, da Resolução CNPE n.º 017/2017, referencia a utilização da manifestação conjunta dos citados Ministérios à minguada 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 nº 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 pelo 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 nº 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.º 5080892-69.2019.4.02.5101, que tramitou na Justiça Federal do Rio de Janeiro e, pela total falta de credibilidade da fundamentação, a sentença foi de improcedência, inclusive já confirmada no TRF da 2.ª Região. A propósito, confira o seguinte trecho da sentença, *verbis*:

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

Em tal processo ficou decidido pelo TRF-2, que nos termos do inciso IV, do art. 8º, da Lei n.º 9.478/1995, fora cometido à ANP a elaboração de editais e a promoção das licitações cujos objetos fossem a concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, e a celebração dos respectivos contratos e fiscalização 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 Autora advogando a tese de que o ônus financeiro das análises ambientais deve ser retirado dos investidores, repassando-o para o Governo.**

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.

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.

Por isso, 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 rejeitado.

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 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 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 nº 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 D A PRECAUÇÃO - SUCUMBÊNCIA INVERTIDA - NÃO CABIMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 18 DA LEI Nº 7.347/85).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

comercialmente dão origem ao campo produtor, visando o abastecimento do mercado.

X - Os contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural juntados no sanexos 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 descaram 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 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 nº 5030123-09.2021.4.04.0000, interposto pela ANP,aquela Corte Regional deferiu o efeito suspensivo, afastando a exigência de AAAS, considerando inclusive os precedentes acima elencados, que afastam por completo a plausibilidade do direito.

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

Segundo constou da decisão agravada, "a conclusão resai 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 nasquais 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 esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão.

Conforme realçado pela Advocacia-Geral da União: A Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares, contudo, não tem aptidão para atestar a viabilidade ambiental de empreendimentos.

Essa tarefa é atribuída exclusivamente ao licenciamento ambiental, no bojo do qual será empreendida análise específica e minuciosa da atividade a ser desenvolvida, análise essa, insta frisar, que goza de amparo legal na Lei 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 nº 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 ANP21/2014 (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 na 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 nº 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 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. INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES.**

É importante demonstrar que não é a primeira vez que o Instituto Arayara, autor desta ACP, bem como outros autores tentam suspender política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural. Foram inúmeras as tentativas e no âmbito de diversos tribunais regionais federais:

a) Ação popular n.º 5039416-85.2018.4.02.5101 - 12ª VF/RJ, a parte autora

alegou que foi proferido ato administrativo ilegal consistente na publicação da Resolução nº 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."

Com essa resolução, alega a autora, que o Governo Federal pretende iniciar imediatamente os procedimentos para a análise de minutas de contrato que tem como referência legal um Projeto de Lei (PL 78/2018) ainda em trâmite no Congresso Nacional. Ocorre que a Lei nº12.276/2010 continua em plena vigência.

Houve sentença extintiva sem resolução de mérito, com fundamento na ausência de interesse de agir por ausência de ilegalidade, confirmada pelo TRF-2 confirmou. 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 reconhecera 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 Contato.

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 05-08-2015PUBLIC 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, AgIntno 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.º 5020541-16.2019.4.03.6100 - 26ª VF/ SP** foi intentada contra a Resolução CNPE nº 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 nº 6/2019, que aprovou os parâmetros técnicos e econômicos dessa

Rodada; contra a Resolução CNPE nº 13, que alterou dispositivos da Resolução CNPE nº 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 6 de setembro de 2019, por ausência de previsão legal e pelo regime tributário que não assegura pagamento de IRPJ e 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 ausência de ante a 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 nº 5078587-15.2019.4.02.5101 - 11ª VF/ RJ** 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 nº 2 de 28 de fevereiro de 2019, órgão vinculado à presidência da republica regulamentado pelo Decreto 3520/00.

A título de tutela antecipada, requereu fosse determinada a imediata suspensão do processo licitatório em comento, principalmente a rodada prevista para 06/11/2019, até o deslinde do presente feito. Subsidiariamente, protestou pela suspensão do processo licitatório até o julgamento final da ADI 4917 pelo Colendo STF e a procedência do pedido, com a confirmação da medida liminar pleiteada, declarando-se, por sentença, a anulação do procedimento licitatório da Rodada De Licitações Do Excedente Da Cessão Onerosa.

Houve declaração de incompetência do juízo do rio de janeiro e o processo redistribuído para 26.ª Vara Federal de São Paulo sob o n.º 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.º 5020541-16.2019.403.6100.

**d) Ação Popular n.º 1035091-90.2019.4.01.3400 - 21ª VF/ DF** impugnam-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 leiloada 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 que sequer sesabe 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

Ademais, requereu que a ANP, imediatamente, dê publicidade à presente demanda, fazendo constar a existência da presente ação a fim de alertar quaisquer investidores quanto ao potencial dano ambiental e patrimonial aventado; por fim, que seja mantida em sentença de mérito e terminativa a tutela de urgência deferida, julgando procedentes os pedidos a fim de declarar a nulidade dos atos lesivos ao meio ambiente e patrimônio público, tais quais todos os atos administrativos e deliberações das requeridas destinados à efetivação da Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa sobre o Pré-Sal sob a perspectiva constitucional.

Houve declínio de competência para a 26ª VF/SP sendo distribuído sob o n.º 5021102-40.2019.4.03.6100, e fora julgado extinto, sem resolução do mérito, por falta de uma das condições da ação, específica da ação popular, 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, todavia está pendente de julgamento pelo TRF-3.

**e) A ação popular n.º 5021102-40.2019.4.03.6100- 26ª VF/SP** visou à suspensão do leilão até que se tivesse ajustado os termos e plano de contingência em caso de desastres ambientais da área leiloadada, bem como requerer a conclusão da origem e da responsabilização do desastre ambiental das manchas de óleo no litoral nordestino, descoberto desde agosto de 2019.

Portanto, requer: "que seja determinada integralmente a suspensão da Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa sobre o Pré-SAL promovida pela ANP e designada para o dia 06 de novembro de 2019 e/ou todos os efeitos de seus atos e procedimentos, no tocante às áreas de Atapu, Búzios, Itapu e Sépia, na Bacia de Santos, determinando-se, ainda, enquanto não avaliado o mérito da demanda, tais áreas não sejam disponibilizadas em futuras Rodadas, salvo após a realização da Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares -AAAS (na forma da Portaria Interministerial nº 198/2012) e, notadamente, até que se finalize a investigação de autoria e extensão do dano acerca do fato incontroverso do derramamento de óleo na costa litorânea brasileira com a confirmação do envolvimento ou não do dano ambiental na Bacia de Santos onde se localizam as áreas objeto da Rodada de Licitação. Além disso, seja dado publicidade à presente demanda, fazendo constar a existência da presente ação a fim de alertar quaisquer investidores quanto ao potencial dano ambiental e patrimonial aventado; por fim, que seja mantida em sentença de mérito e terminativa a tutela de urgência deferida, julgando procedentes os pedidos a fim de declarar a nulidade dos atos lesivos ao meio ambiente e patrimônio público, tais quais todos os atos administrativos e deliberações das requeridas destinados à efetivação da Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa sobre o Pré-Sal sob a perspectiva constitucional.

Fora proferida sentença julgando extinta a presente ação, sem resolução do mérito, por falta de algumas condições da ação, específica da ação popular, a indicação de existência de patrimônio público a ser lesado, nos termos do art. 485, inciso VI do Código de Processo Civil.

Por fim, foi interposta Apelação pelos Autores populares, todavia está pendente de julgamento pelo TRF-3.

**f) Ação civil pública n.º 1021930-08.2022.4.01.3400 - 6ª VF/DF** ajuizada com pedido de medida liminar, busca-se 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-T-131, 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 03º 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 de 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 nº 1082979-50.2022.4.01.3400, na 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal**, 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 nº 0806096-16.2021.4.05.8300, na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco**, que 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 do interesse de agir.

**i) Ação Civil Pública nº 5006604-36.2021.4.04.7200, na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina**, se insurge 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 nº 1068148-31.2021.4.01.3400, Seção Judiciária do Distrito Federal** que 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 4.º Ciclo de Oferta Permanente - Concessão, podemos mencionar as seguintes ações:

**k) Ação civil pública 5042377-74.2023.4.04.7200 - Objeto Bacia Paraná** - sob alegação de envolver zona de amortecimento.

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

**m) Ação civil pública 0814306-15.2023.4.05.8000 - Objeto Bacia Sergipe - Alagoas e Bacia Potiguar** - sob alegação de envolver unidade de conservação, APA 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 nulidades que tenham impedido a realização dos Certames, o que reforça a completa insubsistência das alegações formuladas.

### **3.3. DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO. QUESTÃO TÉCNICA COMPLEXA. DEFERÊNCIA À SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA. ESPECIALIZAÇÃO**

Não bastassem as considerações até aqui expostas, 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 Binbenbujm, 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.

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.**

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 n5.501) que discutia a Lei nº 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, "juizes 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 rechaçou 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 expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando

foro 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 a necessidade de rejeição dos pedidos formulados na exordial, prestigiando-se a correta posição técnica que subsidiou a tomada de decisão sobre ofertas dos blocos em discussão

#### 4. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer e espera a ANP seja acolhida a preliminar exposta no item 2 supra, com a consequente extinção do processo sem julgamento do mérito.

Na remota hipótese de a preliminar ser rejeitada, requer sejam julgados integralmente improcedentes os pedidos articulados na exordial.

Recife, 06 de junho de 2024.

MIGUEL LEMOS LONGMAN  
PROCURADOR FEDERAL



Processo: **0812936-62.2023.4.05.8400**

Assinado eletronicamente por:

**MIGUEL LEMOS LONGMAN - Gestor**

**Data e hora da assinatura: 12/06/2024 14:41:19**

**Identificador: 4058400.14893072**



24061214322621000000014938712

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfrn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>