



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 5ª REGIÃO
NÚCLEO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA (PRU5R/CGJ/NAE)
NÚCLEO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA FEDERAL DA 4ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PROCESSO Nº. 0812936-62.2023.4.05.8400

AUTOR: INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

RÉUS: UNIÃO E OUTROS

UNIÃO, representada pela Advocacia-Geral da União, por intermédio da Advogada da União infra-assinada, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO,

com fundamento nas razões fáticas e jurídicas a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A contestação está sendo apresentada dentro do prazo previsto no art. 335 c/c os arts. 183 e 219 do CPC, e conforme anotado no sistema JPE:

Dados do Processo									
Número processo	Data de autuação	Data de distribuição	Classe judicial	Órgão julgador					
0812936-62.2023.4.05.8400S	14/12/2023	14/12/2023	AÇÃO CIVIL PÚBLICA	4ª VARA FEDERAL					
Processo referência:	Valor da causa	Usuário cadastro							
0814306-15.2023.4.05.8000	RS 1.000,00	REGINA SCHRMER BARRETO VIANA							

Ombretes do processo											
Processo	Anexar Petições/Documentos	Expedientes (10)	Audiência	Perícia	Anexos Físicos	Distribuição	Associados	Retificações	RPV/PRC	Dados da CDA	Acesso de Terceiros

Pesquisar expedientes							
Expedientes							
Expediente	Envio	Confirmado por	Início do prazo	Prazo em dias	Prazo final sugerido		
3R RMCE S.A. Citação via Central de Mandados (Prazo devolução do expediente: 20/05/2024)	02/05/2024			15		👤	
AGÊNCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS Citação via Sistema	02/05/2024	FABIO PAULINO CALUMBI DO NASCIMENTO em 06/05/2024	07/05/2024	30	21/06/2024	🗨️📄📧	
UNIÃO FEDERAL Citação via Sistema	02/05/2024	Sistema em 12/05/2024	14/05/2024	30	28/06/2024	🗨️📄📧	

2. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de a Ação Civil Pública ajuizada pelo INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA – INSTITUTO ARAYARA DE EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE em desfavor

da UNIÃO e da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP), na qual pleiteia:

"VI. Pedidos

Ante o exposto, requer-se:

a) O recebimento da petição inicial;

b) A concessão de medida cautelar, ab initio:

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

b.2) A suspensão da oferta dos Blocos (SEAL-T-239, SEAL-T-76, SEAL-T-168, SEAL-T-140, SEAL-T-206, SEAL-T-215) da Bacia Sergipe-Alagoas por sobreposição a Unidades de Conservação;

b.3) A suspensão da Manifestação Conjunta de 31/12/2018 na parte que trata dos Blocos 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-105, SEAL-T-188 e SEAL-T-191 na Bacia Sergipe-Alagoas e dos Blocos SPOT-T-403, SPOT-T-404, SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489 na Bacia Potiguar e, conseqüentemente, a suspensão da oferta no 4º Ciclo de Oferta Permanente dos referidos Blocos até que seja realizada nova Manifestação Conjunta que observe adequadamente o determinado no art. 4º da Portaria Interministerial nº 01/22/MME/MMA.

c) A intimação do Ministério Público Federal, para atuação na lide como fiscal da lei ou, ante os interesses difusos e coletivos envolvidos, para figurar como litisconsorte ativo facultativo;

d) A citação dos Requeridos para apresentarem resposta, no prazo legal;

e) A produção de todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente a prova testemunhal, a prova documental e a prova pericial;

(...)

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

f.1) f.1) Reconhecer a ilegalidade e declarar a nulidade da Manifestação Conjunta de 31/12/2018 na parte que trata dos blocos mencionados nesta exordial da Bacia do Sergipe-Alagoas e da Bacia Potiguar por violação ao disposto no art. 4º, I e II da Portaria Interministerial nº01/22/MME/MMA;

f.2) Determinar a exclusão dos blocos localizados na Bacia Sergipe-Alagoas (SEAL-T-239, SEAL-T-76, SEAL-T-168, SEAL-T-140, SEAL-T-206, SEAL-T-215 por sobreposição a unidade de conservação;

f.3) Determinar a exclusão dos Blocos (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-105, SEAL-T-188 e SEAL-T-191 localizados na Bacia Sergipe-Alagoas e dos Blocos SPOT-T-403, SPOT-T-404, SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489 na Bacia Potiguar por sobreposição a APA's,

zonas de amortecimento e ocorrência de espécie em extinção sem indicação na manifestação conjunta no 4º Ciclo de Oferta Permanente até que seja expedida nova manifestação conjunta que observe adequadamente o disposto no art.4º, I e II da Portaria Interministerial nº 01/22/MME/MMA;
(...)"

Segundo o Instituto Autor, há ilegalidades na inclusão dos blocos acima mencionados no 4º Ciclo de Oferta Permanente para a outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação de produção de petróleo e gás natural, pois:

"a) Existe sobreposição dos Blocos SEAL-T-239, SEAL-T-76, SEAL-T-168, SEAL-T-140, SEAL-T-206, SEAL-T-215 a Unidades de Conservação, violando frontalmente o art. 4º, I, "a" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA.

b) Em que pese haver sobreposição dos Blocos 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 a APA's e dos Blocos SEAL-T-191, SEAL-T-105, SEAL-T-188 e SEAL-T-191 a zonas de amortecimento e áreas de ocorrência de espécies em extinção, a Manifestação Conjunta não indica e sequer menciona essas características, violando o art. 4º, II, "a e c" da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA;

c) Em que pese haver sobreposição dos Blocos SPOT-T-403, SPOT-T-404, SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489 da Bacia Potiguar a zonas de amortecimento, a Manifestação Conjunta não indica e sequer menciona essas características, violando o art. 4º, II, "a" da Portaria Interministerial nº1/22/MME/MMA;

d) O ato administrativo que não observa a forma e critérios determinados pela lei padece de nulidade, que, consoante jurisprudência pacificada, pode sofrer sindicância do Poder Judiciário. Assim, como ficou devidamente demonstrado que a Manifestação Conjunta não observou o determinado pela norma que regulamenta a edição das manifestações conjuntas MME/MMA para fins de oferta de blocos de exploração de petróleo e gás, sua nulidade no que toca a Bacia de Sergipe-Alagoas e Potiguar Terrestre deve ser reconhecida.

e) Em um cenário de emergência climática e necessidade urgente de transição energética é um absoluto contrassenso expandir a exploração petróleo e gás sobre regiões ambientalmente protegidas."

O processo foi distribuído para a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas, originariamente sob o nº. 0814306-15.2023.4.05.8000.

A UNIÃO se manifestou, informando a existência de Ação Civil Pública anterior (proc. nº. 0823842-23.2023.4.05.8300) conexas à presente. No mais, suscitou a ilegitimidade ativa da Autora.

Em decisão de 12/12/2023, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas declinou da competência em favor da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, em razão de prevenção com a anterior Ação Civil Pública nº. 0823842-23.2023.4.05.8300.

Recebido o processo, a MM. Juíza da 4ª VFRN deu por "*prejudicado o pedido de antecipação dos efeitos da tutela de mérito formulado nestes autos*" e determinou a intimação das partes para se manifestarem sobre a competência do Juízo (decisão Id. 4058400.14081393, de 19/12/2023).

As Rés se manifestaram pela competência da 4ªVFRN.

A Autora aduziu a **perda superveniente parcial do objeto da ação**, tendo em vista que ocorreu a sessão pública de ofertas e, em relação aos blocos questionados nesta ação, **houve oferta apenas para os Blocos POT-T403 e**

POT-T-488 da Bacia Potiguar. Pediu, assim, a inclusão da empresa 3R AREIA BANCA S/A, arrematante, no polo passivo da ação, bem como a manutenção do processo nesta 4ª VF da SJRN (Id. 4058400.14165411).

A Demandante também opôs embargos de declaração (Id. 4058400.14165419) em face da decisão Id. 4058400.14081393.

Decisão Id. 4058400.14492084, de 26/03/2024, rejeitou a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela UNIÃO, firmou a competência da 4ª VFRN e rejeitou os embargos de declaração. No mais, **delimitou o objeto da ação - blocos SPOT-T-403 e SPOT-T-488, da Bacia Potiguar -**, determinou a inclusão da empresa 3R AREIA BRANCA S/A no polo passivo, bem como a citação da parte ré.

A ANP apresentou apresentou contestação (Id. 4058400.14893072).

Citada, vem a UNIÃO ofertar, tempestivamente, contestação.

3. DO DIREITO

3.1. PRELIMINARMENTE

Em sua manifestação inicial, a UNIÃO alegou matéria preliminar (ilegitimidade ativa do INSTITUTO ARAYARA). Matéria que foi rejeitada pela decisão Id. 4058400.14492084.

Não sendo cabível o agravo de instrumento na hipótese e não estando essa questão acobertada pela preclusão (art. 1.009, §1º, do CPC), a UNIÃO a reitera nesta peça.

E acrescenta outro fundamento para a extinção do processo sem resolução do mérito: ausência de interesse de agir, conforme exposto a seguir.

A) ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO AUTORA

Não tem a Demandante legitimidade ativa para a propositura da presente ação.

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

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

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

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

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

Ou seja, **para que as associações tenham legitimidade ativa à propositura de ação civil pública, necessário demonstrar a pertinência temática entre a discussão aventada na ACP e a finalidade institucional da associação.** Afinal, a razão de existir da associação foi estabelecida no respectivo ato de constituição – que autolimitou as respectivas possibilidades de atuação. (*Moreira, Egon Bockmann; Bagatin, Andreia Cristina; Ferraro, Marcella Pereira; Arenhart, Sérgio Cruz. Comentários à lei de ação civil pública: comentada e atualizada, artigo por artigo, à luz da jurisprudência e da doutrina (p. 377). Edição do Kindle.*)

De igual modo, **não se deve prestigiar associações constituídas sem objeto social consistente e claro (ou representatividade)**, mas que antes existam para o ajuizamento contínuo de ACPs. Nesses casos, o STJ reconheceu o

“desvio de finalidade na constituição de entidades associativas com finalidade estatutária genérica, o que não legitimaria tais entidades a ingressar com demandas coletivas, tais como, por exemplo, ação civil pública”. (AgInt no REsp 1619154/ SC, 2a. T., Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 16.02.2017).

O INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA - INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA, associação civil sem fins lucrativos, tem, segundo o art. 2º do seu Estatuto (Id. 4058400.14066144 - fls. 48 do arquivo pdf), os seguintes objetivos:

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 fraturamento 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 a distância;
- VIII. Promover, desenvolver e realizar palestras, seminários, congressos, treinamentos, eventos esportivos, eventos culturais, eventos educacionais, eventos ambientais, mobilização popular e afins em 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 à pessoa com deficiência;
- 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 todos os meios legais e transmissão;
- XXII. Promover direitos estabelecidos, construir novos direitos e prestar assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XXIII. Promover, divulgar, dirigir e organizar práticas esportivas saudáveis através de atividades e programas e treinamentos voltados a crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos organizando ações e realizando atendimento psicossociais, bem como acompanhando processos psicossociais por meio de auxílio pedagógico;
- XXIV. Capacitar, divulgar, promover, dirigir e organizar ações voltadas às práticas integrativas e complementares em saúde em atendimento à Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde tais como: fitoterapia, acupuntura, homeopatia, medicina antroposófica, termalismo, arteterapia, meditação, naturopatia, osteopatia, quiropraxia, reiki, terapia comunitária, dança circular, yoga, ayurveda, reflexoterapia e shantala;
- XXV. Capacitar, divulgar, promover, dirigir e organizar ações voltadas 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 elaboração de projetos e instituição de políticas para o turismo sustentável;
- XXVII. Realizar concursos, competições, gincanas e afins, com distribuição de prêmios na forma da legislação nacional
- XXVIII. Promover, desenvolver e realizar projetos, políticas e ações visando o planejamento participativo, a função social da propriedade e o manejo sustentável e justo dos resíduos sólidos nas cidades;
- XXIX. Promover, desenvolver e realizar projetos técnicos, projetos científicos, projetos administrativo-financeiros e assessorias e consultorias para o setor público, setor privado, sociedade civil e organismos internacionais;
- XXX. Promover, desenvolver e realizar pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- XXXI. Promover, desenvolver e realizar metodologias, análises, aferimentos, perícias, vistorias e medições;
- XXXII. Prestar assistência técnica e extensão rural aos agricultores(as), inclusive assentados(as), quilombolas, indígenas e jovens egressos rurais;
- XXXIII. Ser uma agente de integração entre o sistema de ensino e os setores de 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 humanitário 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 das mais diversas ações civis públicas, desde em *defesa do meio ambiente*, passando por *práticas integrativas e complementares em saúde (fitoterapia, acupuntura...)*, *direitos de grupos étnicos*, *assistência ao contribuinte*, até *promover direitos estabelecidos, construir novos direitos*.

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, decidiu recentemente o MM. Juiz Federal Leonardo Tavares Saraiva, da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, ao extinguir a Ação Civil Pública nº. 1082979-50.2022.4.01.3400, ajuizada pelo INSTITUTO ARAYARA com pretensão semelhante à presente (DOC. 01 - sentença proc. 1082979-50.2022.4.01.3400):

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

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

g.1) Suspender em definitivo a oferta dos seguintes blocos: Bacia de Campos - SC-AP4, SC-AP2, SC-AP4,SC-API1; Bacia de Santos - SS-AUP1, SS-AUP5, SS-AUP2, SS-AUP3, SS-AUP1, SS-AP2, SS-AUP5.

(...)

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

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

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

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

(...)

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

Da análise desses objetivos, entendo que os interesses que busca proteger, e que constam de seu estatuto, não se enquadram dentre as hipóteses previstas pelo art. 1º, incisos I a VIII, c/c o art. 5º, 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.8º, inciso III, da CF/88.

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

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

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

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

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

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

1. As associações devem demonstrar, para ajuizamento válido de ações civis públicas, a pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da demanda coletiva, entre outros requisitos. Considera-se que, *"embora essa finalidade possa ser razoavelmente genérica, não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado"* (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe de 16/03/2009).

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

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

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

5. Agravo interno a que se nega provimento.

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

"(...)

6. Ademais, o outro fundamento autônomo adotado pela Corte de origem para não reconhecer a legitimação ad causam da demandante, anotando que o estatuto da associação, ora recorrente, é desmesuradamente genérico, possuindo "referência genérica a tudo: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, e é uma repetição do teor do art. 5º, inciso II, da Lei 7.347/85" tem respaldo em precedente do STJ, assentando que as associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Embora essa finalidade possa ser razoavelmente genérica, "não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado". (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 16/03/2009) 7. Recurso especial não provido. (REsp n. 1.213.614/RJ, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 1/10/2015, DJe de 26/10/2015.)

Na mesma linha, seguem julgados de Tribunais Regionais Federais:

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

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

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

(TRF4, AC 5012566-45.2018.4.04.7200 – Apelação Cível, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR) - destacou-se

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

B) AUSÊNCIA DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - ADPF Nº 825 e ADPF Nº 887 - ENTENDIMENTO VINCULANTE DO STF SOBRE A QUESTÃO - DEVER DE OBEDIÊNCIA ÀS DECISÕES DO STF.

Para que esteja presente nos autos o interesse de agir (art. 17 do CPC) capaz de possibilitar o julgamento do mérito da demanda, necessária a comprovação de que a ação tenha como proporcionar, ao menos em tese, ao Autor

um **resultado útil**, bem como que esse resultado útil só possa ser auferido através da demanda Judicial. Enfim, tem-se que comprovar a necessidade e utilidade da ação interposta.

No caso dos autos, o cerne da controvérsia consiste na suposta ausência de estudos técnicos ambientais a viabilizar a inclusão dos blocos em questão. Confira-se excerto da petição inicial:

"(...)

A Resolução nº 17/2017 do CNPE (Doc. 05), em seu art. 4º, autoriza a Ré ANP a conduzir ofertas permanentes de campos e blocos. Ocorre que todos esses procedimentos devem observar o respeito ao meio ambiente, senão vejamos:

(...)

O art. 6º da referida Resolução estabelece a necessidade de realização do procedimento de avaliação ambientais de bacias sedimentares:

(...)

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

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

(...)

Para preencher os requisitos do art. 6º, §2º da Res. 17/2017 do CNPE consoante indica o website7 da Ré, foi utilizada a Manifestação Conjunta de 31/12/2018 (Doc. 07). Foi utilizado também o Parecer nº 5/GTPEG (Doc. 08), Parecer Técnico AAG-IMA nº 01/18(Doc. 09), Parecer Técnico AAG-IMA nº 01/19 (Doc. 10), Manifesto Técnico AAG-IMA nº07/16 (Doc. 11), Parecer Técnico GEOP-DIRUC-IMA nº 07/13 (Doc. 12), Parecer IMA de 2009 (Doc. 13), Manifestação IMA 10ª Rodada (Doc. 14), Manifestação IMA 8ª Rodada(Doc. 15) e Parecer ADEMA 2019 (Doc. 16).

(...)

Há também 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** Bacia Potiguar:

(...)

Essas características (sobreposição de zona de amortecimento e ocorrência de espécies em extinção) trazem consequências jurídicas importantes. Isso porque, **o art. 4º da Portaria Interministerial nº 1/22/MME/MMA determina que a Manifestação Conjunta deve indicar essas ocorrências**

(...)

Ocorre que **em momento algum a Manifestação Conjunta indica isso, na realidade esses pontos sequer são mencionados no documento. Basta ver que os itens 2.4 e 2.8 da Manifestação de 31/12/2018 se resume a dizer que foram excluídas sobreposições:**

"(...)"

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

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

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

O pedido restou assim formulado (DOC. 02 - petição inicial ADPF 887):

"V. DOS PEDIDOS.

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

(...)

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

(...)

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

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

Segundo o Relator, não se mostra necessária a utilização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, pois existe alternativa para o procedimento e a AAAS não esgota os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada, sendo meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão. Veja-se o seguinte excerto do voto em comento:

(...)

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

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

As múltiplas variáveis que motivaram a edição do ato não são imunes ao crivo judicial, especialmente quando levada em conta a relevância constitucional do propósito buscado. Mas a complexidade requer cautela e deferência às soluções encontradas pelos órgãos

técnicos. Eis o que exteriorizado na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.937/SP, de minha relatoria, ao mencionar a capacidade institucional do legislador, entendimento inteiramente aplicável ao caso concreto relativamente ao Executivo:

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

Julgo improcedentes os pedidos. (destacou-se)

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

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

Com efeito, o discutido na presente ação civil pública (manifestações conjuntas dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia são meros subsídios de planejamento estratégico da política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, os quais serão objeto de futuro licenciamento, caso arrematados em leilão), foi discutido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 825, já decidida pelo Supremo Tribunal Federal, com trânsito em julgado em 04/12/2021.

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

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

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

(...)"

Os pedidos foram igualmente rejeitados, conforme ementa a seguir:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em outras palavras, o objeto desta ação de suspender e, após, excluir os blocos remanescentes (**blocos SPOT-T-403 e SPOT-T-488, da Bacia Potiguar**) do 4º Ciclo de Oferta Permanente até que seja expedida nova manifestação conjunta que observe adequadamente o disposto no art.4º, I e II da Portaria Interministerial nº 01/22/MME/MMA...", embora não com a literalidade dessas palavras, já foi rejeitado pelo STF, quando consignou que:

"a viabilidade ambiental de determinado empreendimento é atestada não ante a apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas por meio do procedimento de licenciamento ambiental em que se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida;"

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

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

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

"(...)

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

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

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

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

9. Remessa necessária improvida." - destacou-se

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

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

3.2. DO MÉRITO

Se superados os óbices acima, no mérito, também não assiste razão à parte autora, consoante fundamentos a seguir.

A) DA REGULARIDADE DA ESTRUTURAÇÃO DO 4º CICLO DE OFERTA PERMANENTE DA ANP

Ao regulamentar o art. 177 da Constituição Federal - que trata do monopólio da UNIÃO sobre determinadas atividades integrantes da indústria do petróleo -, o legislador infraconstitucional estabeleceu três principais regimes jurídicos no que tange ao exercício das atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo, gás natural, quais sejam, o regime de concessão, partilha de produção e cessão onerosa .

A Lei 9.478/1997, dentre outras matérias, disciplina o regime de concessão para as atividades de E&P de petróleo e gás natural. O diploma legal estabelece que, na concessão, seu titular tem a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes (art. 26, *caput*).

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

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

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

De acordo com o art. 4º da **Resolução nº 17, de 8 de junho de 2017, do CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE** (com fulcro no art. 2.º, VIII, da Lei n.º 9.478/1997), alterado pela Resolução CNPE nº 3, de 4 de junho de 2020, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP implementou a Oferta Permanente de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

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

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

Art. 4º Fica a ANP autorizada a definir e licitar blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como licitar campos devolvidos ou em processo de devolução, observando que:

I - a ANP poderá conduzir ofertas permanentes desses campos e blocos; e

II - os campos ou blocos na Área do pré-sal ou em Áreas Estratégicas ficam excluídos dessa autorização, salvo por determinação específica do CNPE com definição dos parâmetros a serem adotados para cada campo ou bloco a ser licitado.

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

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

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

Evento	Data
Abertura do 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	17/08/2023
Fim do prazo para novas inscrições (preenchimento de formulário de inscrição, entrega de documentos de inscrição e pagamento da taxa de participação)	24/08/2023
Fim do prazo para licitantes inscritas apresentarem declarações dos setores de interesse acompanhadas de garantias de oferta para os setores constantes do ANEXO I do edital	28/09/2023
Divulgação dos setores em oferta no 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	16/10/2023
Fim do prazo para licitantes inscritas apresentarem declarações dos setores de interesse acompanhadas de garantias de oferta para os setores em oferta no 4º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	08/11/2023
Sessão pública de apresentação das ofertas	13/12/2023
Fim do prazo para apresentação dos documentos de qualificação	22/12/2023
Adjudicação do objeto e homologação da licitação	Até 27/02/2024
Fim do prazo para entrega dos documentos: (i) de assinatura dos contratos de concessão; e (ii) de qualificação da afiliada indicada para assinar o contrato, quando aplicável	15/04/2024
Fim do prazo para pagamento do bônus de assinatura	15/04/2024
Assinatura dos Contratos de Concessão	Até 31/05/2024

Segundo dados do site da ANP^[1], no 4º Ciclo da OPC foram arrematados 192 blocos exploratórios, em todas as nove bacias que tinham áreas em oferta, número recorde nas licitações realizadas até hoje nesta modalidade. As ofertas vencedoras geraram **R\$ 421.712.292,83 em bônus de assinatura** e resultarão em, pelo menos, **R\$ 2.012.660.000,00 em investimentos** somente na primeira fase do contrato (fase de exploração). O ágio do bônus foi de 179,69% e os blocos foram arrematados por um total de 15 empresas.

Também foi arrematada a área com acumulações marginais de Japiim, gerando um **bônus de assinatura de R\$ 165.000,00 e investimentos previstos de R\$ 1.200.000,00**. Outros destaques do ciclo foram a Bacia de Pelotas, com **44 blocos arrematados**, que não recebia ofertas desde a 6ª Rodada de Licitações; o fato de ter sido licitado pela primeira vez um bloco além das 200 milhas náuticas (bloco S-M-1378, na Bacia de Santos); e a participação da Petrobras, pela primeira vez, em um ciclo da Oferta Permanente de Concessão.

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

ACÓRDÃO Nº 1819/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.456/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Ciclo da Oferta Permanente de Blocos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (Bloco Permanente 2020) sob o regime de concessão; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
 - 9.1 considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais (Oferta Permanente 2020);
 - 9.2. dar ciência à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) de que a disponibilização da documentação a que se refere o art. 3º da IN TCU 81/2018 em 15/4/2020, com manutenção do cronograma que prevê a publicação do edital do certame em 7/7/2020, não observa o lapso temporal de 90 dias preconizado no art. 8º da IN TCU 81/2018;
 - 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME).
10. Ata nº 26/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/7/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1819-26/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues(Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Demonstrada, portanto, a validade da sistemática de Oferta Permanente da ANP, bem como a regular estruturação do 4º Ciclo.

B) DA INEXISTÊNCIA DE ENTRAVES AMBIENTAIS

A inclusão dos blocos questionados no 4º Ciclo está em plena consonância com as normas ambientais.

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

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

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

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

Nesse sentido, reitere-se, entendeu o Supremo Tribunal Federal - STF na **ADPF 825 e na ADPF 887**, *in verbis*, respectivamente (destaque nosso):

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

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

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

3. Pedido julgado improcedente.

(ADPF 825, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 25-11-2021 PUBLIC 26-11-2021)

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.

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

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

O principal e central instrumento e documento do processo de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS é o Estudo Ambiental de Área Sedimentar – EAAS.

O principal objetivo do Estudo Ambiental de Área Sedimentar – EAAS é fornecer dados e informações para dar subsídios mínimos com vista à classificação de aptidão de áreas para outorga, se for o caso, de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, e, posteriormente, serem carreados ao processo de licenciamento ambiental de empreendimento específicos, os quais serão levados em consideração, juntamente com outros estudos e avaliações, pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

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

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

I - proposição de classificação da Área Sedimentar quanto à sua aptidão para outorga de blocos exploratórios, dividindo-se em áreas aptas, não aptas ou com indicação de moratória, caso seja pertinente;

(...)

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esse panorama normativo já demonstra a impertinência das alegações autorais.

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.

C) INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES ACERCA DA SOBREPOSIÇÃO A ZONAS DE AMORTECIMENTO E DOS DEMAIS ARGUMENTOS AUTORAIS

No mais, sobre a **questionada sobreposição dos Blocos SPOT-T-403 e SPOT-T-488 da Bacia Potiguar a zonas de amortecimento, as alegações do Instituto Autor não se sustentam.**

Com relação à sobreposição a Unidade de Conservação, **os pareceres ambientais consignaram, de forma expressa, que devem ser respeitadas as Áreas de Preservação Permanente contidas nos blocos exploratórios, de acordo com as devidas vedações legais de uso.**

Portanto, **não prospera o alegado pelo Instituto Arayara também nesse ponto, porquanto no ato do licenciamento ambiental as áreas de preservação ambiental contidas nos blocos exploratórios serão devidamente respeitadas.**

Em relação à questão ambiental, a Nota Técnica nº 110/2023/DEPG/SNPGB do Ministério de Minas e Energia (DOC.04) **reforça a higidez do procedimento**, senão vejamos:

Sobreposição dos Blocos da Bacia Sergipe-Alagoas com Unidades de Conservação

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

4.4 *No caso de Manifestações Conjuntas de blocos terrestres, conforme Art. 2º, II, da Portaria Interministerial MMA/MME 01/2022, deve ser emitido um parecer do órgão de meio ambiente estadual responsável pela emissão das licenças ambientais.*

4.5. *Além disso, o Parecer Técnico GTPEG nº 05/2018 traz novas informações e análise de sobreposição dos blocos ofertados nas Bacias Sergipe-Alagoas e Potiguar com Unidades de Conservação, e com espécies da fauna ameaçadas de extinção, além de fornecer subsídios ao licenciamento ambiental.*

4.6. *O documento do GTPEG traz as seguintes conclusões sobre a Bacia Potiguar:*

3.1.3.5 – Conclusão sobre os blocos e campos marginais apresentados

Recomendamos a readequação dos blocos POT-T-140, 195 e 196 devido à sobreposição com unidades de conservação cadastradas no CNUC, além do contato com os órgãos gestores relacionados para possíveis alinhamentos.

(Trecho do Parecer Técnico GTPEG nº 05/2018 - Pág. 24)

(...)

4.8. *Dentro desse contexto, os blocos da Bacia Sergipe-Alagoas e da Bacia Potiguar foram considerados aptos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME) na Manifestação Conjunta MMA/MME de 31/12/2018. Essa avaliação consta nas páginas 4/5 e 7/8, itens 2.4 e 2.8 do referido documento (0838623).*

4.9. *A referida Manifestação Conjunta traz as seguintes considerações sobre os blocos da Bacia Potiguar e de Sergipe-Alagoas:*

(...)

2.4 Bacia Potiguar

O GTPEG solicitou a adequação do bloco POT-T-140 de modo a excluir a área sobreposta à Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN Federal Ilha Encantada e dos blocos POT-T-195 e POT-T-196 para excluir a área sobreposta à RPPN Fazenda Belém. Tais solicitações foram acatadas pela ANP.

(...)

(...)

4.10. *Portanto, em contrapartida ao argumento apresentado pelo Instituto Arayara, que alega que "a Manifestação Conjunta de 31/12/2018 não fala absolutamente nada sobre as zonas de amortecimento ou as espécies ameaçadas de extinção", é relevante enfatizar que a Manifestação Conjunta apresenta uma síntese das principais análises realizadas pelos órgãos ambientais consultados. A análise detalhada é parte integrante da documentação que compõe a Manifestação Conjunta, notadamente o Parecer Técnico GTPEG nº 05/2018, o qual, juntamente com os demais documentos, encontra-se disponível ao público no site da ANP (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>).*

4.11. ***Dessa forma, é válido destacar que todos os requisitos foram integralmente cumpridos para a emissão da Manifestação Conjunta MME/MMA de 31/12/2018.***

4.12. Além disso, a Manifestação Conjunta emitida pelo MMA e MME continua válida para o 4º Ciclo da Oferta Permanente, sendo certo que os amplos, detalhados e pormenorizados estudos ambientais serão realizados durante o licenciamento ambiental a ser realizado posteriormente ao certame nas áreas que vierem a ser arrematadas. O prazo de validade da Manifestação Conjunta de 31/12/2018 é 31/12/2023, e está disponível no Painel Dinâmico da Oferta Permanente no site da ANP.

(...)

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

4.17. No que tange à indicação de sobreposição dos Blocos SPOT-T-403, SPOT-T-404, SPOT-T-406, SPOT-T-445, SPOT-T-488, SPOT-T-489 da Bacia Potiguar com a zona de amortecimento da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Estadual Ponta do Tubarão, é importante ressaltar que não ocorre sobreposição direta dos Blocos mencionados com a Unidade de Conservação. Quanto à zona de amortecimento, é fundamental observar que não existem restrições para tal sobreposição, conforme preconizado pela Portaria Interministerial nº 1/2022, Art. 4º, II, considerando que o licenciamento ambiental da atividade levará em consideração o regramento específico daquela zona.

4.18. Contudo, especificamente para a RDS Estadual Ponta do Tubarão, é pertinente destacar que, de acordo com o Plano de Manejo desta Unidade de Conservação, a sua zona de amortecimento é reconhecida como área apta para a realização de atividades econômicas diversas.

4.19. Dessa forma, as preocupações do Instituto Arayara sobre os blocos da Bacia Sergipe-Alagoas e Bacia Potiguar são infundadas, pois os requisitos foram integralmente cumpridos para a emissão da Manifestação Conjunta MME/MMA de 31/12/2018, e no ato do licenciamento ambiental as áreas de preservação ambiental, e quaisquer outras unidades de conservação, contidas nos blocos exploratórios serão respeitadas, de forma que essa tese não deve prosperar."

No mais, pretende a parte autora promover contraste entre aquilo que consta da **Manifestação Conjunta de 31/12/2018 - MME/MMA e a nova e recente disciplina trazida pela Portaria Interministerial MME/MMA Nº 01/2022 que promoveu a introdução de novos critérios balizadores para a elaboração da** manifestação conjunta que subsidiará o planejamento de outorga de áreas exploratórias de petróleo e gás.

Trata-se de pretensão ilegal e inconstitucional, pois busca aferir a validade de um ato anterior (**manifestação Conjunta de 31/12/2018 - MME/MMA**), editada em conformidade com a **então vigente Portaria Interministerial MME/MMA nº 198, de 5 de abril de 2012**, para que venha a ser anulada por não se adequar aos novos detalhes introduzidos pela nova normativa (**Portaria Interministerial MME/MMA Nº 01/2022**).

Só por isso, já se percebe a insubsistência da alegação da autora, porque ofende a segurança jurídica e os atos jurídicos perfeitos, querendo retroagir nova norma para anular atos perfeitos praticados sob a égide da normativa regulamentar anterior.

No entanto, é relevante deixar esclarecido que a própria normatização estabelecida pela nova **Portaria Interministerial MME/MMA Nº 01/2022 é clara ao estatuir que a sobreposição de APA ou zona de amortecimento não significa exclusão dos blocos:**

Art. 4º Na manifestação conjunta a que se refere o art. 3º desta Portaria, deverá(ão): I - ser excluídas, mediante justificativa, as áreas dos blocos que:

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

Ou seja, a **sobreposição de APA não significaria, já nesta fase, em exclusão** do bloco, o que demonstra que a manutenção dos blocos sobre área de proteção ambiental (APA, unidade de conservação que admite uso direto - Lei 9985/00) está em conformidade com a legislação referida.

Isso indica que o assunto, caso fossem arrematados os blocos, seria tratado na fase de licenciamento, sem prejuízos. Ou seja, não impediria que os impactos sobre essas UCs pudessem ser mapeados, analisados e tratados na fase de estudos ambientais próprios para esses blocos e no licenciamento ambiental respectivo.

Ou seja, a pretensão esposada na ação é inapropriada porque, **a partir de afirmações infundadas**, busca praticar uma discussão sobre impactos de blocos em fase inadequada, gerando confusão e insegurança.

É dizer, a sobreposição a zona de amortecimento - ainda que se aplique a **Portaria Interministerial MME/MMA N° 01/2022** -, **não redundaria em exclusão dos blocos, mas mera indicação para tratamento na fase de estudos de impacto ambiental e licenciamento. A anexa Nota Informativa n° 17805081/2023-CGMac/Dilic (DOC. 05)** é enfática ao afirmar que a sobreposição não indica exclusão, por si:

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

Assim, a sobreposição referida deverá ser objeto de análise de viabilidade e tratamento no âmbito do licenciamento ambiental e dos estudos a ele pertinentes, o que indica a completa ausência de prejuízos ambientais em decorrência da Manifestação Conjunta.

Manifestação Conjunta de 2018 (objeto desta ação), reitere-se, que foi correta e adequadamente feita quando estava em vigor a **Portaria interministerial MME/MMA N° 198/2012**, a qual **sequer continha previsão de exclusão por sobreposição a determinado tipo de unidade de conservação**.

A avaliação estava sujeita à análise riscos socioambientais em nível estratégico, classificando as áreas **em aptas ou inaptas**, sem qualquer prejuízo ao licenciamento ambiental (*que pode, eventualmente, atestar inviabilidade ambiental da área*). Vejamos trecho da Portaria 198/2012:

Art. 15. **As áreas aptas** poderão ser incluídas nos processos de outorga de blocos exploratórios com vistas à exploração e produção de petróleo e gás natural.

Parágrafo único. As áreas aptas poderão ser divididas em subáreas, de acordo com os diferentes níveis de sensibilidade socioambiental identificados pelo EAAS.

Art. 16. **As áreas não aptas** não serão incluídas no processo de outorga de blocos exploratórios com vistas à exploração e produção de petróleo e gás natural.

Ainda que não tendo sido realizada a chamada Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), como no caso, **é legítima e válida a Manifestação Conjunta do MMA e do MME para subsidiar a decisão estratégica relacionada à exploração de petróleo e gás**, conforme previsto no art. 27 da Portaria Interministerial MME/MMA n° 198/2012 acima transcrito.

Observado o regramento vigente na época da edição da referida Manifestação, houve a adoção de cuidados que motivaram alterações nos desenhos dos blocos, com RECORTES de áreas que afetavam diretamente Unidades de Conservação.

Assim, a Manifestação Conjunta foi elaborada com base na referida **Portaria interministerial MME/MMA N° 198/2012 que não continha essas exigências específicas**. Aludida Portaria Interministerial adotava padrão de informações ambientais compatíveis com o nível estratégico de decisão referido, mas não exigia abordagem específica sobre os aspectos relacionados às áreas de incidência de espécies ameaçadas.

Assim, a Manifestação Conjunta adotou padrões de informação válidos, vigentes na época de sua edição.

Aliás, a bem da **segurança jurídica e isonomia**, deve ser prestigiada a posição técnica corporificada na Manifestação Conjunta aludida, uma vez que, à época em que foi feita, observou o regramento vigente.

Assim como este caso, **outros blocos ofertados em rodadas licitatórias anteriores a 2022 adotaram essa padronagem de informação e foram reputados válidos.**

Da mesma forma, assim como **todos os leilões ocorridos antes de 2022 foram validados**, deve ser considerado válida a Manifestação Conjunta em discussão, sob pena de promover o **império da incerteza**, o que ofende a própria legislação pátria (Lei n. 13.655/2018 - altera a Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro).

Com efeito, o **postulado da segurança jurídica prima pela manutenção dos efeitos dos atos tomados com base em critérios técnicos** inerentes à gestão ambiental, uma vez que sua desconstituição traria repercussões nas relações jurídicas estabelecidas sob a égide de um ato que até então possuía presunção de legitimidade e legalidade.

Assim, a retirada de tais efeitos causaria uma frustração em tais presunções, e, conseqüentemente, um abalo à segurança que se deposita nos atos administrativos.

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

Em acréscimo, registre-se que a Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro-LINDB prevê nos artigos 20 a 30 regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Tais artigos aplicam-se para temas de direito público, mais especificamente para matérias de Direito Administrativo, Financeiro, Orçamentário e Tributário. Dentre outros assuntos importantes previstos na LINDB, tem-se a parte que se refere à interpretação das normas sobre gestão pública. O artigo 22, §§ 1º e 2º da LINDB estabelece o seguinte:

Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro

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.** (Regulamento)

§1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

No mesmo sentido, o artigo 23 orienta que a decisão judicial **preveja regime de transição para garantir razoabilidade na transição entre a situação atual e aquela que se busca atingir:**

Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Regulamento)

Assim, incabível a tentativa de anulação da **Manifestação Conjunta** também por esse fundamento.

Além disso, importa reiterar, 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), como já registrado acima.

Esclareça-se, ainda, que a manifestação conjunta **foi elaborada em 2020, obedecendo aos normativos vigentes a época das sua elaboração**, que permanecem **válidas. Ainda assim, ela respeito o prazo de 5 anos previsto no o art. 3 , § 1 da Portaria Interministerial MME/MMA n 1/2022**, abaixo transcrito.

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

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

No caso, a tomada de decisão de oferta dos blocos ocorreu dentro desse lapso quinquenal, de tal forma que não tem espaço discussão sobre tempestividade ou validade temporal da **Manifestação Conjunta de 2018**, eis que ela já se exauriu em seu papel, qual seja, subsidiar a decisão político-estratégia 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 4.º Ciclo da Oferta Permanente** para exploração e produção de petróleo e gás natural foi publicado Diário Oficial da União de **04 de julho de 2023, ou seja, dentro do prazo de 5 anos referido**.

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

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

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 17805081/2023-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. (Anexo)

Demonstrado, portanto, **que a oferta dos Blocos SPOT-T-403 e SPOT-T-488 da Bacia Potiguar (objeto remanescente da ação) está tecnicamente respaldada pela Manifestação Conjunta MMA/MME nº 2/2020/ANP, a qual se encontra dentro do prazo de validade máxima de 5 anos, e está em conformidade com as diretrizes**

estabelecidas pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 198/2012 e ratificadas pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 01/2022.

D) JURISPRUDÊNCIA DESFAVORÁVEL À PRETENSÃO AUTORAL

No mais, 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.**

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 (destaque nosso):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ACÓRDÃO

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

São Paulo, 21 de agosto de 2019.

CECÍLIA MARCONDES

Desembargadora Federal Relatora

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 (destaque nosso):

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

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

3 - A PETROBRAS é parte passiva legítima no feito, já que, na 12ª Rodada de Licitações, parte da exploração do gás de xisto lhe foi concedida pela ANP. Ademais, na petição inicial foram formulados pedidos em face da PETROBRAS. Refutada a alegação de ausência de interesse do agir do MPF, pois se confundem com o mérito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13 - Embargos de declaração da PETROBRAS prejudicados.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

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

Relator

RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO

Magistrado

Ainda, parte das alegações desta ação já foi deduzida pela Autora em ação anterior - Ação Civil Pública nº. 0806096-16.2021.4.05.8300 (2ª VF SJPE), na qual ela pediu a exclusão integral dos setores SPOT-AP2 e SPOT-AUP2 da Bacia Potiguar da 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural. Ação que teve sua liminar rejeitada, pelo MM. Juiz Federal Francisco Alves dos Santos:

"Por outro lado, a tutela de urgência de natureza antecipada não pode ser concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300, caput, do CPC/2015).

Ora, é evidente o risco de irreversibilidade dos efeitos da decisão, acaso concedida a tutela concernente ao pedido sucessivo, haja vista a impossibilidade fática da restituição das Partes ao status quo ante.

Com relação ao pleito de suspensão da realização da 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural até que sejam realizados amplos, detalhados e pormenorizados estudos ambientais, inclusive a AAAS de que trata a Portaria Interministerial n.º 198/2012, capazes de nortear tecnicamente os órgãos ambientais envolvidos no processo, tendo em vista as elevadas e imprevisíveis consequências ambientais imbricadas, melhor sorte não assiste à Autora, ao menos neste momento processual.

As Rés ANP e UNIÃO, em suas respectivas manifestações, demonstram que o momento oportuno para a realização de amplos, detalhados e pormenorizados estudos ambientais, é a fase do licenciamento ambiental, e que nenhuma atividade de campo ocorrerá sem o indispensável licenciamento ambiental.

Ademais, da leitura da Portaria Interministerial MMA/MME n.º 198/2012, que subsidia o pleito da Associação-Autora, há previsão expressa no sentido de que, as áreas nas quais serão admitidas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, enquanto não tiverem sido submetidas à AAAS, serão definidas a partir de manifestação conjunta dos MME e do MMA, in verbis:

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

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

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

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

Do que se conclui que a referida portaria não condiciona a oferta de áreas em leilão à conclusão das AAAS's.

Na realidade, à luz da referida portaria, as áreas sedimentares poderão ser submetidas **ou** à Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS **ou** à manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, **sendo que a referida manifestação conjunta poderá ser revista e ratificada a cada 5 anos (§1º do art. 27 da Portaria Interministerial MMA/MME n.º 198/2012).**

No caso em apreço, na Nota Técnica Conjunta nº 2/2020/ANP, que teve por objetivo apresentar Manifestação Conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, **os Ministérios envolvidos concordaram com a apresentação das 96 áreas citadas na referida manifestação, na 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural e, ainda, com a exclusão dos 8 blocos exploratórios propostos inicialmente para Bacia do Pará-Maranhão.**

A referida manifestação conjunta encontrou respaldo em informação técnica do IBAMA e em ofício do ICMBio, consoante consignado no documento, in verbis:gás natural, enquanto não tiverem sido submetidas à AAAS, serão definidas a partir de manifestação conjunta dos MME e do MMA, in verbis:

"Por meio do Ofício nº 111/2020/GABIN, o Ibama enviou à ANP a Informação Técnica nº 2/2019/CGMAC/DILIC, acompanhada de considerações efetuadas no Despacho nº 6581934/2019-DILIC, que apresenta a análise do instituto, com a orientação de exclusão de alguns dos blocos originalmente propostos para a Rodada, conforme explicitado a seguir nesta Manifestação Conjunta. Foi encaminhado ainda o Ofício nº 70/2020-GABIN/ICMBio, com parecer daquele órgão a respeito das espécies brasileiras ameaçadas de extinção, com informações relativas à ocorrência de espécies ameaçadas nas áreas propostas para a licitação, mas, devido à carência de informações específicas, apontou que os impactos de eventuais empreendimentos sobre essas espécies deverá ser avaliado por ocasião dos licenciamentos ambientais."

Ademais, a Nota Técnica nº 41/2021/DEPG/SPG, do Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis/MME, especificamente sobre Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS), informou que:

"2.32. Entretanto, enquanto as áreas sedimentares não forem submetidas à AAAS, será admitida a licitação de áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural a partir da Manifestação Conjunta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o Ministério de Minas e Energia (MME).

(...)

2.39. Face ao exposto, o pré-edital da 17ª Rodada cumpriu sua missão institucional e em nenhuma hipótese os blocos a serem licitados representam um grave risco ao meio ambiente relacionados à exploração de petróleo e gás natural." (Nota Técnica transcrita na manifestação da União).

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.

Com essas considerações, em juízo de cognição sumária, reputo ausente a probabilidade de direito sustentada na inicial, devendo ser rejeitado o pedido de tutela provisória de urgência antecipada." (destacou-se)

Ação que, ao final, foi extinta sem resolução do mérito, por perda superveniente de interesse processual.

Nesse contexto, por mais esses fundamentos, conclui-se pela improcedência dos pedidos.

E) DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO PARA DECIDIR O MELHOR MODELO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO BEM VERSADO.

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

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

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

No ponto, importa trazer à baila as lições de Gustavo Binbenbojm, 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.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. (destacou-se)

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

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

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

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

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

Tal doutrina foi adotada no julgamento de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (ADI n 5.501) que discutia a Lei 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 pela parte autora, 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 (Richard B. Stewart, *Environmental Regulatory Decision Making Under Uncertainty*, 20 *Research in Law and Economics* 71, 76, 2002).

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 autoral, também pela necessidade de se prestigiar a discricionariedade do administrador público e o princípio da separação dos poderes.

4. REQUERIMENTOS

Pelo exposto, requer a UNIÃO:

- a) a extinção do processo **sem resolução do mérito**, nos termos do art. 485, VI, do CPC, por ilegitimidade ativa ou por ausência de interesse de agir;
- b) sucessivamente, a **improcedência** dos pedidos, com a condenação da parte autora nos ônus de sucumbência.

Requer-se, ainda, a utilização de todos os meios de prova regularmente admitidos.

Nestes termos, pede deferimento.

Recife, 26 de junho de 2024.

MARCELA PAES BARRETO DE CASTRO LIMA
ADVOGADA DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 5ª REGIÃO

Notas

1. [^] Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/4o-ciclo-da-oferta-permanente-de-concessao-tem-recorde-de-blocos-arrematados-2o-ciclo-no-regime-de-partilha-licita-o-bloco-de-tupinamba



Documento assinado eletronicamente por MARCELA PAES BARRETO DE CASTRO LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1541165838 e chave de acesso d6d0017a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA PAES BARRETO DE CASTRO LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-06-2024 21:24. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Processo: **0812936-62.2023.4.05.8400**

Assinado eletronicamente por:

MARCELA PAES BARRETO DE CASTRO LIMA - Procurador

Data e hora da assinatura: 26/06/2024 21:37:46

[https://sapiens.agu.gov.br/apps/procfs/judicial/minhas-tarefas/entrada/tarefa/212410059/documento/2466977922/\(componente-digital/15...](https://sapiens.agu.gov.br/apps/procfs/judicial/minhas-tarefas/entrada/tarefa/212410059/documento/2466977922/(componente-digital/15...)

Para conferência da autenticidade do documento: <https://pje.jfn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



24062621334155600000015012541