



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE INTER-REGIONAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA DA 1ª E 6ª REGIÕES
NÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA EM ENERGIA, PETRÓLEO E GÁS - NAP-EPG

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 9ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJDF

NÚMERO: 1082979-50.2022.4.01.3400

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

PARTES(S): ASSOCIACAO ARAYARA DE EDUCACAO E CULTURA

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra-assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, em atenção ao despacho exarado em 15/12/22 e sem prejuízo da oportuna apresentação de contestação, requerer a juntada da presente Manifestação Prévia, na forma que segue.

1 - SÍNTESE DA PRETENSÃO AUTORAL

Trata-se de ação civil pública, promovida por é associação civil que tem por escopo a defesa de direitos socioambientais relacionados à produção de combustíveis fósseis, na qual objetiva obter a nulidade da inclusão de blocos localizados nas Bacia de Santos e da Bacia de Campos, submetidos ao 1º Ciclo da Oferta Permanente em Regime de Partilha, que será realizado em 16/12/2022. O autor alega que os blocos licitados se encontram em conflito com zoneamentos de conservação de ambientes sensíveis e de espécies ameaçadas de extinção, constantes no Plano de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas - PAN.

Em síntese, fundamentam sua alegação com os seguintes argumentos:

a) *As Manifestações Conjuntas de 22.02.2018, 08.04.2019, 02.03.2020, 25/03/2022 do MMA/MME, confeccionadas para atender o disposto no art. 6º, §2º da Res. 17/2017 do CNPE, violariam os art. 170, VI e 225, III e VII da CRFB/88. Além disso ignoraram o fato dos blocos nas Bacias de Santos e da Bacia de Campos, estarem sobrepostos ou próximos de Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade e Unidades de Conservação que abrigam espécies ameaçadas de extinção e bancos biogênicos;*

b) *Os blocos que serão licitados estarem sobrepostos à Unidades de Conservação podendo lhes causar impactos, assim como impactar na atividade de pesca das comunidades e povos tradicionais locais;*

c) *Não haver estimativa ou projeção da quantidade de gases de efeito estufa da atividade, e, muito menos, do impacto disso nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) brasileiras;*

d) *Tece cometários sobre o 1º Ciclo de Oferta Permanente em Regime de Partilha e aborda*



dispositivos da Resolução nº 17/2017 do CNPE referentes à proteção do meio ambiente;

e) Alegam ainda que não foi feita consulta ao ICMBIO ou às comunidades tradicionais que serão atingidas diretamente pela exploração dos blocos indicados nas áreas (31 CRQs, 10 TIs e 36 comunidades caiçaras).

Ao final, requereram a tutela de urgência determinando: (a) a suspensão da oferta dos blocos Bacia de Campos - SC-AP4, SC-AP2, SC-AP4, SC-AP1; Bacia de Santos - SS-AUP1, SS-AUP5, SS-AUP2, SS-AUP3, SS-AUP1, SS-AP2, SS-AUP5 e (b) a realização de novas ofertas nas referidas áreas sem que seja demonstrada a regularidade técnica-ambiental. Além da apresentação de estudos aprofundados sobre impactos socioambientais e econômicos resultantes da ampliação da atividade de E&P nas Bacias de Santos e Campos.

A despeito da narrativa eloquente, uma análise preliminar das questões suscitadas demonstrará a inexistência de pressupostos para o deferimento da tutela de urgência requerida, tal como ocorrido em outras ocasiões, em que a autora ventilou narrativas similares^[1].

2 - PRELIMINAR

2.1 INÉPCIA DA INICIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL: AUSÊNCIA DE CAUSA DE PEDIR

A petição inicial exige, como requisito de validade, o atendimento dos aspectos formais insculpidos ao longo do art. 319, do Código de Processo Civil:

Art. 319. A petição inicial indicará:

I - o juízo a que é dirigida;

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

Não bastam os fatos para validade da petição inicial, necessários se fazem os fundamentos de direito, bem como os documentos indispensáveis à propositura da ação (art. 320, CPC).

De acordo com a sistemática processual do CPC/15, a ação será considerada inepta quando, dentre outras hipóteses, faltar-lhe pedido ou causa de pedir"; e narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão" (inc. I e III do §1º do artigo 330).

No caso, o Instituto Arayara tem como pretensão fundamento Nota Técnica enviada, elaborada pelo próprio instituto e pelo observatório do petróleo, do qual o instituto faz parte, pretendendo que VExa. determine sejam implementadas condicionantes ambientais não cogitadas nas AAAS e que só poderiam ser discutidas em futuro processo de licenciamento ambiental.

E aduz a parte autora:

"Em razão disso, a Requerente, que possui mais de uma década de familiaridade com o tema, bem como diversas ações, elaborou juntamente com o Observatório do Petróleo e Gás uma nota técnica a respeito dos impactos que a oferta em regime de partilha dos referidos blocos acarretaria no meio ambiente, que trouxe as seguintes



conclusões acerca dos impactos ambientais identificados nas Diretrizes Ambientais: (...)"

Pois bem. Não precisa ser analista ambiental para ver que o fundamento trazido pela autora é dotado de parcialidade, mas, mais que isso, de fundamentos que se contradizem entre si.

Primeiro, a parte autora aduz que "b) Os blocos referidos localizados nessas Bacias se sobrepõem a Unidades de Conservação que são regiões de alta sensibilidade ambiental, contendo rica biodiversidade e espécies com alto risco de extinção, incluindo área de manguezais e locais de reprodução de tartarugas, tubarões e raias, além da localização de Corais. Além disso, existe potencial risco de impacto direto nas atividades de pesca das comunidades e povos tradicionais locais."

Após, na mesma petição, afirma o Instituto Arayara: "*Vejamos que a grande problemática é que as áreas onde se localizam os blocos são regiões com alto grau de sensibilidade de ecossistema, muitas delas se sobrepondo a Unidades de Conservação que vem sendo completamente ignoradas!*"

Da genericidade do petitório inicial (art. 324 caput do CPC), fica bem claro que nem a parte autora se entende com suas alegações. Primeiro diz que todas as áreas licitadas estão em UC. Após diz que parte se sobrepõe à UC. Em parte da inicial alega que são áreas próximas, em outra parte, explica que são dentro das próximas UC.

Além das contradições, o que se extrai da petição inicial é uma flagrante ausência de causa de pedir diante dos equivocados pressupostos de que não haverá licenciamento ambiental para análise de questões relacionadas à fauna, ao clima e à medidas mitigadoras e compensatórias durante as fases de obtenção de licença prévia. Isso tudo sob a justificativa de que os eventos de mortandade de fauna teriam relação com suposta atividade degradadora, sem análise sequer de sua efetividade e de seu significativo impacto ambiental.

Portanto, trata-se de pedido genérico, com dados aleatórios e sem qualquer embasamento legal, o que deve conduzir o juízo a extinção do feito sem resolução do mérito.

2.2 DO JULGAMENTO COM CARÁTER VINCULANTE, PELO STF - ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF Nº 825 - DEVER DE OBEDIÊNCIA ÀS DECISÕES DO STF: VINCULAÇÃO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Inicialmente, é importante ressaltar que a autora objetiva descumprir o que fora julgado na ADPF n.º 825, quando, de forma sorrateira, na véspera do leilão, busca rediscutir a mesma matéria julgada naquela ação, sob o mesmo fundamento, mas apenas reformulando aparência. Assim, à proporção em que visa garantir um efeito vinculativo às manifestações antigas (pareceres do GTPEG e IEMA) - como fez em outras ações em relação às AAAS -, busca fugir dos efeitos vinculantes da predita ADPF.

É fato que as manifestações a que alude a autora na sua inicial, pareceres do GTPEG e IEMA, são ferramentas iniciais de análise de estratégia e planejamento utilizados para decidir sobre a exploração de determinada área. Portanto, não apresentam todas as questões ambientais envolvidas. A bem da verdade, manifestações conjuntas técnicas do MME/MMA são elaboradas para dar suporte ao gestor na indicação de setores a serem incluídos em ofertas permanentes. Por esse motivo, são **subsídios de planejamento estratégico da política pública relacionados** aos aspectos ambientais a serem analisados com maior profundidade somente na licenciamento ambiental, ou seja, em etapa posterior à sessão pública de ofertas, que ocorreu em 16/12/2022.

Neste sentido, o julgamento da ADPF 825 deixou claro o entendimento da corte no sentido de que **"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." (grifou-se).

A autora diz que: "a) Há a necessidade da readequação/exclusão de blocos nas Bacias de Santos e da Bacia de Campos, em virtude da sobreposição e proximidade dos blocos com Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade e Unidades de Conservação que abrigam espécies ameaçadas de extinção e bancos biogênicos, fatos estes foram totalmente ignorados pelas Manifestações Conjuntas de 22.02.2018, 08.04.2019, 02.03.2020, 25/03/2022 todas do MMA/MME, que foram confeccionadas para atender o disposto no art. 6º, §2º da Res. 17/2017 do CNPE;". Na verdade, a litigante objetiva rediscutir o tema das AAAS, que - como já demonstrado - fora julgado no sentido de ratificar a **separação de poderes e a deferência judicial em relação a questões técnicas dos órgãos e autarquias vinculadas ao Poder executivo. Entendeu que as manifestações dos órgãos competentes são suficientes para substituir a realização da AAAS, nos termos do art. 26 e 27 da Portaria Interministerial MMA/MME nº 198/2012, e que - enquanto as análises ambientais prévias não forem concluídas - as manifestações de aquiescência dos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia são suficientes para continuidade do leilão.**

Ademais, é oportuno transcrever alguns trechos do voto em comento:

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

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

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

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

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

(...)

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



trechos do Voto do Relator na ADPF n.º 825:

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

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

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

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

Por fim, foram julgados improcedente os pedidos formulados, permitindo assim o prosseguimento da 17.º Rodada de licitações realizada pela ANP. Vejamos:

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

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

Julgo improcedentes os pedidos.

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

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



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

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

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

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

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

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

No caso concreto a parte autora busca que as manifestações ambientais prévias esgotem riscos ambientais que serão objeto do licenciamento. Todavia, na **ADPF 825** já houve o **julgamento** (pauta virtual de 25/06 a 02/08/2021), bem como o **trânsito em julgado em 06.12.2021, em relação à matéria**, sendo o voto-Relator acolhido à unanimidade. **Portanto, há incidência do efeito vinculante e erga omnes da decisão proferida em sede de controle concentrado, conforme entendimento do próprio STF.**

Deste modo, é **forçoso que se reconheça o caráter vinculante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal ?na ADPF nº 825, já que se discute na ACP, ainda que transversalmente, mas sob os mesmos fundamentos, que estudos ambientais, enquanto instrumentos de política pública, que antecedem a escolha da área a ser ofertada, devem avaliar impactos climáticos e à fauna antecipadamente, olvidando que serão objeto de futuro LICENCIAMENTO, dos 4 blocos arrematados em leilão.**

2.3 PROCESSOS AJUIZADOS NA SEMANA DO LVECO 1

É importante demonstrar que não é a primeira vez que o Instituto Arayara, autor da ACP, bem como outros autores tentm suspender política pública de oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural. Foram inúmeras as tentativas e no âmbito de todos os tribunais regionais federais, a exceção da sexta regional, implantada ainda neste ano.

Ação popular n.º 5039416-85.2018.4.02.5101 - 12ª VF/RJ, a parte autora alegou que foi proferido ato administrativo ilegal consistente na publicação da Resolução nº 12/2018 do CNPE, com vista a “Art. 1º Recomendar ao Ministério de Minas e Energia o envio prévio, para análise do Tribunal de Contas da União, das minutas do Edital e do Contrato da Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção para os volumes excedentes aos contratados sob regime de Cessão Onerosa, bem como da minuta de Aditivo ao referido Contrato.”. Com essa resolução, alega a autora, que o Governo Federal pretende iniciar imediatamente os procedimentos para a análise de minutas de contrato que tem como referência legal um Projeto de Lei (PL 78/2018) ainda em trâmite no Congresso Nacional. Ocorre que a Lei nº 12.276/2010 continua em plena vigência.



Por fim, alegou que “Com efeito, se a Lei 12.276 impõe única e exclusivamente à Petrobras a exploração dos campos a partir do regime de cessão onerosa, com benefícios específicos por ser empresa estatal. Não pode uma portaria, contrariando essas disposições, se antecipar na elaboração de Edital e Contratos de Licitações sob o regime de cessão onerosa. A exploração por tal regime, repita-se, é exclusivo da Petrobras.” Aduz também que a autorização para análise dessas minutas referentes a contratos que nem deveriam ser celebrados, representam um ônus financeiro enorme ao erário público, além de movimentar a máquina pública sem a menor segurança jurídica, afrontando os princípios da economicidade e eficiência; e da moralidade e legalidade, por tentar iniciar o procedimento de alteração do modelo de atuação da Petrobras e da União sem que seja debatido e aprovado pelo CN.

Houve sentença extintiva sem resolução de mérito, com fundamento na ausência de interesse de agir por ausência de ilegalidade, confirmada pelo TRF-2 confirmou. Veja a ementa:

EMENTA

AÇÃO POPULAR. RESOLUÇÃO Nº 12/2018. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDOS.

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

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

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

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

5. Remessa necessária e recurso de apelação desprovidos.

ACÓRDÃO

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

Ação popular n.º 5020541-16.2019.4.03.6100 – 26ª VF/ SP foi intentada contra a Resolução CNPE nº 2/2019, que estabeleceu diretrizes para a realização da Rodada de Licitações sob o regime de Partilha de Produção para os volumes excedentes aos contratados no regime de Cessão Onerosa; contra a Resolução CNPE nº 6/2019, que aprovou os parâmetros técnicos e econômicos dessa Rodada; contra a Resolução CNPE nº 13, que alterou dispositivos da Resolução CNPE nº 2/2019; e contra o Edital e os modelos dos contratos da Rodada de Licitações sob o regime de Partilha da Produção para os volumes excedentes aos contratados no



regime de cessão onerosa, publicados em 6 de setembro de 2019, por ausência de previsão legal e pelo regime tributário que não assegura pagamento de IRPJ e CSLL, causando lesão ao patrimônio público. Postula pelo ressarcimento e alega ausência de lei para distribuição dos royalties, causando desestruturação da política de conteúdo local e violação ao princípio republicano.

Requeru fosse declarada a ilegalidade formal das Resoluções CNPE nº2/2019 e nº 13/2019, que alterou grande parte da engenharia institucional montada pela Lei nº 12.351/2010 e pela Lei nº 12.276/2010, e sejam tornadas nulas as Resoluções CNPE nº 2/2019 e CNPE nº 6/2019 e tornado nulo o Edital da Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa, publicado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis –ANP, em 6 de setembro de 2019, devendo ser determinada a suspensão de todos os procedimentos previstos nos mesmos e, a título de tutela antecipada, e, conseqüentemente a declaração de nulidade de todos os atos praticados decorrentes do ato administrativo eivado de ilegalidade; Seja mantida em sentença de mérito a liminar deferida, transformando-se então a tutela em jurisdicional ordinária, julgando-se procedentes os pedidos aqui elencados, e mantida sua eficácia até o trânsito em julgado da lide.

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

Ação popular nº 5078587-15.2019.4.02.5101 – 11ª VF/ RJ visou impugnar o procedimento de licitação para a “OUTORGA DOS CONTRATOS DE PARTILHA DE PRODUÇÃO PARA ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL”, denominado Rodada De Licitações Do Excedente Da Cessão Onerosa, promovido pela ANP, com base na Resolução do Conselho Nacional de Política Energética –CNPE nº 2 de 28 de fevereiro de 2019, órgão vinculado à presidência da republica regulamentado pelo Decreto 3520/00.

Alegou a parte autora que persiste ausência de marco regulatório sobre o objeto da lide, pois: “É a primeira vez na indústria do petróleo que um prisma, correspondente a um campo em plena fase de desenvolvimento da produção em um regime fiscal, será licitado como um bloco em outro regime fiscal. A legislação brasileira, assim como a legislação dos principais países produtores, nunca previu essa situação”; disse, ainda, haver insegurança jurídica pelo fato da ADI 4917, que impugna a Lei modificadora do processo de licitação 12734/2012, não foi julgada ainda; poderão advir prejuízos devido à outorga a empresas estrangeiras por conta do regime tributário aplicável, que não assegura o pagamento de IRPJ E CSLL; não há previsão do local onde ocorrerá a rodada, de forma que não assegura a participação de populares e nem do privilégio do art. 21 da Lei 8666/93, além da violação ao pacto federativo.

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

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

Ação Popular n.º 1035091-90.2019.4.01.3400 – 21ª VF/ DF impugnam-se os fatos das rés marcarem a realização da Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa para o dia 06 de novembro de 2019, sem um plano próprio e específico para a área leiloadada em caso de derramamento de óleo e gás, diante da biodiversidade e bioma específicos, um mapeamento de todas as bacias e do



impacto e sensibilidade do litoral ao óleo derramado, bem como não ter promovido a resolução do acidente ecológico no que concerne ao derramamento de óleo no litoral nordestino até a presente data, tendo, a par dessa situação, real prejuízo para o leilão diante do discurso que sequer se sabe a dimensão do problema de derramamento atual do óleo na costa brasileira. Por isso, argumenta que a Rodada Licitação do Leilão dos Excedentes da Cessão Onerosa deve ser suspensa, até que se tenha dimensão da envergadura danosa do derramamento do óleo no litoral brasileiro

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

Por último, aduziu que, caso as requeridas consumem o Leilão durante o deslinde da presente ação, sejam condenadas à obrigação de desfazer todos os atos administrativos, procedimentos e negociações ou, ainda, seja o pedido convolado em ressarcimento ao erário em face dos prejuízos a serem comprovadamente atestados ou, por si, em perdas e danos correspondentes diante da conclusão do binômio ilegalidade/lesividade, como já pacificado em jurisprudência do e. STJ –REsp 1.447.237.

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

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

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

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

Fora proferida sentença julgando extinta a presente ação, sem resolução do mérito, por falta de uma das condições da ação, específica da ação popular, a indicação de existência de patrimônio



público a ser lesado, nos termos do art. 485, inciso VI do Código de Processo Civil.

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

2.4 PROCESSO AJUIZADO NA SEMANA DO LVECO 3

Ação civil pública n.º 1021930-08.2022.4.01.3400 - 6º VF/DF ajuizada com pedido de medida liminar, busca-se a suspensão da inclusão de blocos localizados nas Bacias de Potiguar (Blocos: POT-T-140, 195 E 196) Sergipe-Alagoas (Blocos: SEAL-T-78, SEAL-T-72, SEAL-T-84, SEAL-T-94, SEAL-T-103, SEAL-T-120, SEAL-T131, SEAL-T-269, SEAL-T-303 e SEAL-T-169) e Espírito Santo (Setores: SES-T-2, SES-T-4, e SES-T-6) para oferta no 03º Ciclo de Oferta Permanente, em virtude da existência de recomendação expressa de órgãos como TPEG e IEMA para readequação /exclusão dos blocos por estarem sobrepostos a Unidades de Conservação, que são regiões de alta sensibilidade ambiental, extensa biodiversidade e lar de espécies com alto risco de extinção, incluindo área de Mata Atlântica e locais de reprodução de tartarugas. Por isso, argumenta que os referidos blocos devem ser definitivamente suspensos das Ofertas e que a ANP se abstenha de realizar novas rodadas de licitações desses blocos/áreas sem que seja demonstrada regularidade técnica-ambiental, sobretudo com pareceres fundamentados dos órgãos como ICMBio, IBAMA e outros órgãos de meio ambiente estaduais/municipais.

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

Por fim, os autos encontram-se conclusos para a decisão desde 14/09/2022.

2.5 DA PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL.

O pedido liminar do autor se voltou especialmente contra a oferta dos blocos da Bacia de Campos - SC-AP4, SC-AP2, SC-AP4, SC-AP1; Bacia de Santos - SS-AUP1, SS-AUP5, SS-AUP2, SS-AUP3, SS-AUP1, SS-AP2, SS-AUP5, bem como contra a realização de novas ofertas das referidas áreas. Como medida liminar buscou obstar a realização da sessão pública de apresentação de ofertas?. Ocorre que este ato se realizou em 16/12/22, sem maiores intercorrências, tendo os referidos blocos sido arrematados, como se verificará detalhadamente nos tópicos que se seguem. Tal fato esvaziou completamente a pretensão do autor, resultando na perda superveniente do objeto da ação.

Diante desta situação, **roga-se seja extinta a presente ação, sem julgamento de mérito, na forma do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil, em consequência da ausência de interesse processual.**

3 - DO MÉRITO: DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE O 1º CICLO OPP SOB O REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO PARA OS VOLUMES EXCEDENTES AOS CONTRATADOS NO REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

3.1 DO 1.º LEILÃO DO REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

De acordo com a Lei 12.351/2010, a partilha de produção é um "*regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção,*



condições e prazos estabelecidos em contrato".

Esses contratos são celebrados em áreas localizadas no polígono do pré-sal e outras consideradas estratégicas, e primordialmente o CNPE - Conselho Nacional de Política Energética decide se realizará licitações ou se a Petrobras será diretamente designada a explorar essas regiões, tendo como meta a preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética.

Se porventura o CNPE decidir pela realização de licitações, ele oferecerá primordialmente à Petrobras a preferência de ser operadora dos blocos a serem ofertados. Quando é de interesse da Petrobras a atuação como operadora, ela é responsável por informar em quais áreas deseja exercer esse direito, indicando sua participação no consórcio, que não poderá ser inferior a 30%. Nesse sentido, dispõe o art. 4º, parágrafos 1º e 2º da Lei de partilha:

Art. 4º O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando o interesse nacional, oferecerá à Petrobras a preferência para ser operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção.

[\(Redação dada pela Lei nº 13.365, de 2016\)](#)

§ 1º A Petrobras deverá manifestar-se sobre o direito de preferência em cada um dos blocos ofertados, no prazo de até 30 (trinta) dias a partir da comunicação pelo CNPE, apresentando suas justificativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.365, de 2016\)](#)

§ 2º Após a manifestação da Petrobras, o CNPE proporá à Presidência da República quais blocos deverão ser operados pela empresa, indicando sua participação mínima no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento).

Seguindo, nos termos do art. 11 da Lei nº 12.351/2010, cabe à ANP, dentre outras competências, elaborar e submeter à aprovação do Ministério de Minas e Energia (MME) as minutas dos editais e contratos de partilha de produção e promover licitações para outorga de contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção, observando as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

A ANP publicou o edital da Oferta Permanente e as minutas dos contratos de partilha da produção no sítio eletrônico <http://rodadas.anp.gov.br/pt/> e veiculou o aviso da publicação no Diário Oficial da União (DOU) e em jornais de grande circulação no dia 22 de fevereiro de 2022.

Na mesma data, a ANP publicou no DOU o Aviso de Consulta Pública e da Audiência Pública nº 05/2022 referente à Oferta Permanente, comunicando aos agentes econômicos do setor de petróleo e gás natural e aos demais interessados a realização de audiência pública, precedida de consulta pública, de modo a obter subsídios e informações adicionais sobre os respectivos edital e minutas dos contratos de partilha de produção.

Em 25 de março de 2022, foi realizada a Audiência Pública nº 05/2022, e dentre os seus objetivos, cita-se:

1. Dar ciência das minutas do edital e dos contratos de partilha de produção da Oferta Permanente;
2. Obter subsídios e informações adicionais sobre os documentos;
3. Propiciar aos agentes econômicos e aos demais interessados a possibilidade de encaminhamento de comentários e sugestões;
4. Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da Audiência Pública;
5. Dar publicidade, transparência e legitimidade às ações da ANP.

Foi publicado no dia 28/07/2022 o edital de licitações onde estão dispostas as regras e os procedimentos da Oferta Permanente, bem como os modelos dos contratos sob o regime de Partilha de



Produção, onde estão escritas as obrigações e os deveres.

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

A Oferta Permanente consistia, até dezembro de 2021, na oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas. A exceção eram os 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.

Em 9 de dezembro de 2021, foi publicada a [Resolução CNPE nº 27/2021](#), que altera a Resolução CNPE nº 17/2017, estabelecendo como preferencial o sistema de Oferta Permanente para oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Dessa forma, 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.

Esta resolução estabelece ainda que os campos ou blocos na Área do Pré-sal ou em Áreas Estratégicas só poderão ser licitados no sistema de Oferta Permanente por determinação específica do CNPE, com definição dos parâmetros a serem adotados para cada campo ou bloco.

Em 5 de janeiro de 2022, foi publicada a [Resolução CNPE nº 26/2021](#), que autoriza a licitação de 11 blocos no Sistema de Oferta Permanente, sob o regime de partilha de produção, e aprova os parâmetros técnicos e econômicos do Certame.

As licitantes que atenderem a todos os requisitos de inscrição estabelecidos na seção 4 do edital terão sua solicitação considerada apta a ser julgada pela Comissão Especial de Licitação (CEL). Uma vez aprovada, as licitantes inscritas poderão apresentar declaração de interesse para quaisquer blocos ou áreas, desde que acompanhada por garantia de oferta e demais documentos exigidos em edital.

Diferentemente de outras modalidades, na Oferta Permanente a realização de uma sessão pública de apresentação de ofertas ocorre **até 120 dias** após a aprovação pela CEL de uma ou mais declarações de interesse para quaisquer blocos ou áreas em oferta. A partir da aprovação, um novo Ciclo da Oferta Permanente é aberto e a CEL divulga o seu cronograma.

A cada novo ciclo da Oferta Permanente sob o regime de concessão ou de partilha de produção, é publicado o cronograma com as datas e os prazos referentes a pagamentos, entrega de documentos e outras informações relevantes.

A fim de conferir o mínimo de organização lógica do raciocínio, será feita uma breve contextualização do Leilão de Oferta Permanente de partilha de produção, partindo-se, na sequência, para as considerações que desafiam enfrentamento em possíveis ações judiciais.

O critério da extensão dos efeitos da cláusula de conteúdo local desde a declaração de comercialidade está previsto na Resolução ANP nº 833/2020, que regulamenta os critérios de conteúdo local a serem adotados no acordo e no compromisso de individualização da produção e na anexação de áreas, nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural.

A manutenção da janela temporal de aferição da etapa de desenvolvimento da produção prevista originalmente no Contrato garante segurança jurídica à Cessionária, que poderia ser prejudicada



com a fiscalização antecipada de seus compromissos, por exemplo, caso fosse estabelecido um corte a partir da assinatura do contrato do 1º Ciclo, afetando sua estratégia de apropriação de conteúdo local ao longo do tempo. Por outro lado, caso fosse contabilizado para os licitantes da Oferta Permanente o conteúdo local para os investimentos realizados após a Data Efetiva do contrato, sendo mantida a janela de aferição original para a Cessionária, seria criada uma situação de potencial conflito de interesses, configurando afastamento das melhores práticas regulatórias, quando as partes integrantes de um mesmo projeto de desenvolvimento possuem estratégias distintas de apropriação de conteúdo local, a depender dos níveis já atingidos pela Cessionária.

Os percentuais de conteúdo local das áreas de Ágata, Água Marinha, Bumerangue, Cruzeiro do Sul, Esmeralda, Itaimbezinho, Jade, Sudoeste de Sagitário, Tupinambá e Turmalina a serem cumpridos na etapa de desenvolvimento da produção correspondem a 25% para construção de poço, 40% para sistema de coleta e escoamento e 25% para Unidade Estacionária de Produção.

Bloco	% CL Mínimo Fase de Exploração	% CL Mínimo Etapa de Desenvolvimento		
Norte de Brava ¹	-	-		
Bloco	% CL Mínimo Fase de Exploração	% CL Mínimo Etapa de Desenvolvimento		
		Construção de Poço	Sistema de Coleta e Escoamento	Unidade Estacionária de Produção
Ágata	18	25	40	25
Água Marinha	18	25	40	25
Bumerangue	18	25	40	25
Cruzeiro do Sul	18	25	40	25
Esmeralda	18	25	40	25
Itaimbezinho	18	25	40	25
Jade	18	25	40	25
Sudoeste de Sagitário	18	25	40	25
Tupinambá	18	25	40	25
Turmalina	18	25	40	25

Nota: 1 - Para o bloco Norte de Brava, nas individualizações da produção, as regras de Conteúdo Local aplicáveis a elas não poderão criar obrigações adicionais em relação às regras de Conteúdo Local pertinentes à(s) área(s) sob Contrato Adjacente, oriundas da Rodada Zero.

Atualmente, essas áreas estão regidas unicamente pelo regime de Cessão Onerosa e sujeitas ao pagamento de royalties na alíquota de 10% sobre a receita bruta da produção.

Contudo, o arremate dessas áreas sob o regime de Partilha de Produção como resultados deste leilão irá gerar a obrigação do recolhimento de royalties aplicando-se uma alíquota de 15% do Volume Total da Produção de Petróleo e Gás Natural da Área de Desenvolvimento ou Campo durante o referido mês pelos seus respectivos Preços de Referência, como aponta a cláusula 6

CLÁUSULA SEXTA - ROYALTIES

6.1. O valor dos Royalties devidos a cada mês em relação a cada Área de Desenvolvimento ou Campo será determinado multiplicando-se o equivalente a 15% (quinze por cento) do Volume Total da Produção de Petróleo e Gás Natural da Área de Desenvolvimento ou Campo durante o referido mês pelos seus respectivos Preços de Referência, definidos na forma do Anexo VI.

6.2. São devidos Royalties em decorrência da Produção de Petróleo e Gás Natural oriunda de Testes de Longa Duração.

6.3. Em caso de Descoberta Comercial, os Contratados farão jus ao volume da Produção correspondente aos Royalties devidos, sendo vedado, em qualquer hipótese, o ressarcimento em pecúnia.



Vejamos a descrição geral dos blocos em oferta e de seus respectivos parâmetros técnicos e econômicos de acordo com a Resolução CNPE n.º 17 de 2017 com as alterações promovidas pela Resolução CNPE 3 de 2020:

(...)

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;

II - os campos ou blocos na área do pré-sal e nas áreas estratégicas, definidas no art. 2º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, bem como aqueles localizados na Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, ficam excluídos dessa autorização; e

III - os blocos autorizados para compor a Décima Sétima e os setores indicados para a Décima Oitava Rodada de Licitações no regime de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural ficam excluídos dessa autorização." (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Neste sentido, Em 05/01/2022, foi publicada a Resolução CNPE nº 26/2021, que autoriza a licitação de 11 blocos no Sistema de Oferta Permanente, sob o regime de partilha de produção, e aprova os parâmetros técnicos e econômicos do certame. Veja os blocos que serão licitados. Veja:

Quadro 11A - Detalhamento dos Blocos Exploratórios em Oferta Permanente – Parâmetros Técnicos e Econômicos

Nº	Bacia	Setor	Modelo exploratório	Bloco	Área (Km²)	Qualificação Mínima Requerida ¹	Garantia de Oferta ² (R\$)	Bônus de Assinatura (R\$)	Programa Exploratório Mínimo – PEM	Garantia Financeira do PEM (R\$)	Objetivo exploratório	Fase de Exploração (anos) ³	Percentual mínimo de excedente em óleo (%)	Bloco passível de utilização
1	Santos	SS-AUP1	Elevado Potencial	Ágata	2283,368	A+	700.000,00	61.823.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	12,58	NÃO
2	Campos	SC-AP4	Elevado Potencial	Água Marinha	1300,193	A+	700.000,00	65.443.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Macabu (Aptiano)	7	13,23	NÃO
3	Santos	SS-AUP5	Elevado Potencial	Bumerangue	1118,564	A+	300.000,00	8.861.000,00	1 Poço Exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	5,66	NÃO
4	Santos	SS-AUP2	Elevado Potencial	Cruzeiro do Sul	1840,070	A+	1.400.000,00	134.095.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	14,13	NÃO
5	Santos	SS-AUP3	Elevado Potencial	Esmeralda	3655,564	A+	400.000,00	33.736.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	10,54	NÃO
6	Campos	SC-AP4	Elevado Potencial	Itaimbezinho	710,541	A+	200.000,00	15.641.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Carapebus (Maastrichtiano)	7	11,67	NÃO
7	Santos	SS-AUP1	Elevado Potencial	Jade	2408,336	A+	1.100.000,00	104.730.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	10,98	NÃO
8	Campos	SC-AP2	Elevado Potencial	Norte de Brava	147,648	A+	5.200.000,00	511.692.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Macabu (Aptiano)	7	22,71	SIM
9	Santos	SS-AP2	Elevado Potencial	Sudoeste de Sagitário	1034,161	A+	3.400.000,00	330.256.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	21,3	SIM
10	Santos	SS-AUP5	Elevado Potencial	Tupinambá	3056,364	A+	100.000,00	7.047.800,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Barra Velha (Aptiano)	7	4,88	NÃO
11	Campos	SC-AP1	Elevado Potencial	Turmalina	1437,803	A+	100.000,00	9.822.000,00	1 poço exploratório	108.000.000,00	Fin. Macabu (Aptiano)	7	6,87	NÃO

(1) As licitantes serão qualificadas como operadora A+ ou não operadora. Para atuar como operadora nos blocos objeto desta licitação, a licitante deverá obter qualificação como operadora A+.

(2) A contratada estará obrigada a realizar as atividades do programa exploratório mínimo nesse período. A fase de exploração poderá ser estendida segundo as disposições do contrato de partilha de produção.

(3) O valor mínimo de garantia de oferta que deverá acompanhar a declaração de interesse é de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por cada bloco de interesse.

(4) As Diretrizes Ambientais para a Oferta Permanente de Partilha de Produção estão disponíveis em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opp/diretrizes-ambientais>.

Nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.351, de 22/12/2010, e do Decreto 9.041, de 2/5/2017, a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras foi notificada a se manifestar em um prazo máximo de



trinta dias, contados da publicação da Resolução CNPE nº 26/2021, sobre o direito de preferência que lhe assiste em relação às áreas ofertadas neste 1º Ciclo de Oferta Permanente de Produção.

A ANP, no exercício da atribuição que lhe foi outorgada pelo art. 36 da Lei n.º9.478/1997, editou a Resolução ANP n.º 24/2013, que estabelece os procedimentos para a realização das licitações de blocos destinadas às contratações das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção. Em relação a isso, a Petrobras exerceu o direito de preferência sobre o bloco de Água Marinha e Norte de Brava, veja o Quadro 11B - Manifestação da Petrobras sobre o direito de preferência de atuar como Operadora (fls.104 do edital):

Quadro 11B - Manifestação da Petrobras sobre o direito de preferência de atuar como Operadora

Bloco	Petrobras manifestou interesse em atuar como operadora	Participação da Petrobras como operadora (%)	Participação a ser ofertada (%)
Ágata	Não	–	100
Água Marinha	Sim	30	70
Bumerangue	Não	–	100
Cruzeiro do Sul	Não	–	100
Esmeralda	Não	–	100
Itaimbezinho	Não	–	100
Jade	Não	–	100
Norte de Brava	Sim	30	70
Sudoeste de Sagitário	Não	–	100
Tupinambá	Não	–	100
Turmalina	Não	–	100

As interessadas em participar da licitação apresentam individualmente documentos de manifestação de interesse e efetuam pagamento de taxas de participação para os blocos de seu interesse, para que tenham acesso ao pacote de dados técnicos. Caso desejem ter acesso ao pacote de dados técnicos adicional e pretendam apresentar ofertas, as interessadas apresentam individualmente documentos para qualificação.

A qualificação compreende a análise, realizada pela Superintendência de Promoção de Licitações (SPL), de documentação para comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica das interessadas em participar da licitação. Após análise da documentação de qualificação, a habilitação das licitantes é julgada pela CEL. As licitantes com habilitação aprovada pela CEL podem apresentar ofertas na licitação, desde que apórem garantias de oferta no valor, modalidade e prazo definidos no edital.

Em sessão pública, todas as licitantes habilitadas devem comparecer e apresentar, individualmente, envelopes à CEL quando convocadas. Os envelopes contendo as ofertas são encaminhados para processamento. As ofertas são julgadas e classificadas pela CEL. O excedente em óleo para a União é o único critério para definir a licitante vencedora da sessão pública de apresentação



de ofertas.

As ofertas são classificadas segundo a ordem decrescente do excedente em óleo para a União, sendo declarada vencedora da sessão pública de apresentação de ofertas a licitante que ofertar o maior percentual para a União.

Para os blocos em que a Petrobras exerceu seu direito de preferência em atuar como operadora e o excedente em óleo para a União da oferta vencedora for superior ao mínimo estabelecido no edital, a Petrobras deverá, na sessão pública de apresentação de ofertas, manifestar seu interesse em compor o consórcio que assinará o contrato. Caso a Petrobras decida não integrar o consórcio, a licitante vencedora, individualmente ou em consórcio, assumirá 100% (cem por cento) da participação no bloco licitado, devendo indicar a operadora e os novos percentuais de participação.

As licitantes vencedoras e signatárias dos contratos de partilha de produção deverão se sujeitar aos termos dos respectivos Acordo de Individualização da Produção ou Compromisso de Individualização da Produção aprovados pela ANP.

Neste sentido, é importante apontar que, na sessão pública ocorrida, em 16/12/2022, houve oferta para os blocos de água Marinha, Norte Brava, Bumerangue e Sudoeste de Sagitário, resultando num Bônus de Assinatura de R\$ 916,252 milhões de reais (72% do máximo possível). Além disso, estão previstos R\$ 1,44 bilhão em investimentos pelas empresas vencedoras somente na primeira fase dos contratos (fase de exploração), conforme imagem abaixo^[2]

BLOCO	BÔNUS DE ASSINATURA (R\$)	EXCEDENTE UNIÃO MÍNIMO (%)	EXCEDENTE OFERTA VENCEDORA (%)	ÁGIO OFERTA VENCEDORA (%)
Água Marinha	65.443.000,00	13,23 %	42,40%	220,48%
Norte de Brava	511.692.000,00	22,71 %	61,71%	171,73%
Itaimbezinho	15.641.000,00	11,67 %	#	#
Turmalina	9.822.000,00	6,87 %	#	#
Ágata	61.813.000,00	12,58 %	#	#
Bumerangue	8.861.000,00	5,66 %	5,90%	4,24%
Cruzeiro do Sul	134.035.000,00	14,13 %	#	#
Esmeralda	33.736.000,00	10,54 %	#	#
Jade	104.730.000,00	10,98 %	#	#
Sudoeste de Sagitário	330.256.000,00	21,30 %	25,00%	17,37%
Tupinambá	7.047.000,00	4,88 %	#	#

Os referidos instrumentos deverão ser aditados para contemplar o ingresso das contratadas, nos termos da legislação aplicável.

3.2 DAS DIRETRIZES AMBIENTAIS DO CERTAME

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

Alternativamente, para as áreas não consideradas em uma das AAAS, as possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do



Ministério do Meio Ambiente (seq. 3 deste NUP), ou por suas delegadas, e complementadas por pareceres emanados pelos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente no que se refere a bacias sedimentares terrestres.

O objetivo desse trabalho é excluir áreas por restrições ambientais em função da sobreposição com locais onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural, proporcionando mais segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos.

Como as AAAS ainda não foram concluídas, e com vistas a salvaguardar o meio ambiente, para realização da oferta permanente, foram emitidas as seguintes manifestações conjuntas, como aponta o Ofício nº 235/2022/SSM/ANP-RJ (seq. 4) e OFÍCIO Nº 313/2022/SSM-CMA/SSM/ANP-RJ-e (seq. 5), nas quais não foram encontrados impeditivos para a realização do Leilão das áreas postas em licitação:

(...)

Como os blocos exploratórios de Água Marinha (SC-AP4), Norte da Brava (SC-AP2), Itaimbezinho (SC-AP4) e Turmalina (SC-AP1), da Bacia de Campos, e Ágata (SS-AUP1), Bumerangue (SS-AUP5), Cruzeiro do Sul (SS-AUP2), Esmeralda (SS-AUP3), Jade (SS-AUP1), Sudoeste de Sagitário (SS-AP2) e Tupinambá (SS-AUP5), da Bacia de Santos, estão localizados em bacias sedimentares onde ainda não está disponível Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), foram elaboradas Manifestações Conjuntas pelos Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA).

A manifestação de Itaimbezinho, emitida para a 4ª Rodada de Partilha de Produção, foi fundamentada no Parecer Técnico Preliminar GTPEG Nº 02/2018, Grupo Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás, que incluía representantes do MMA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e da Agência Nacional de Águas - ANA.

No Parecer Técnico Preliminar GTPEG n.º 02/2018 consta, no item 3.3 'Unidade de Conservação', que "*não há sobreposição das áreas a serem ofertadas com unidades de conservação, nem com propostas de criação de unidades de conservação federais.*" Este Parecer ainda lista as espécies ameaçadas de extinção com polígonos de extensão de ocorrência para a área de Itaimbezinho. E deixa explícito que projetos que não se mostrem capazes de proteger as áreas ambientalmente sensíveis poderão não ser licenciados. O parecer não identificou impeditivos à oferta das áreas propostas e apontou algumas recomendações para o futuro licenciamento de atividades de exploração e produção.

A manifestação de Norte de Brava, Bumerangue, Cruzeiro do Sul e Sudoeste de Sagitário, emitida para a 6ª Rodada de Partilha de Produção, foi fundamentada na Informação Técnica nº 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC do Ibama e na Nota Técnica nº 12/2019/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio do ICMBio. O parecer do Ibama em sua conclusão coloca que "Não foram identificadas objeções técnicas à oferta das áreas nas bacias de Campos e Santos propostas pela ANP para a 6ª rodada de licitações no regime de partilha." O ICMBio, em sua conclusão, apenas indica as sobreposições de espécies ameaçadas em cada uma das áreas, em especial em Norte de Brava, mas não apresenta restrições ou proposições e assim a informação deve ser considerada em eventuais processos de licenciamento ambiental. Importante ressaltar que em nenhuma análise se verificou sobreposição das áreas a serem ofertadas com unidades de conservação. Sobre a Informação Técnica do Ibama e a Nota Técnica do ICMBio, cabe apenas registrar o erro material ocorrido, em ambos os



documentos, quando mencionada a área Sudoeste de Santiago, o correto seria Sudoeste de Sagitário.

A manifestação sobre a oferta de Esmeralda, Água e Água Marinha, emitida para a 7ª Rodada de Partilha da Produção, foi fundamentada na Informação Técnica nº 1/2020-CGMAC/DILIC, do Ibama, e Nota Técnica nº 6/2020/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio, do ICMBio, (encaminhada pelo Ofício SEI nº 319/2020-GABIN/ICMBio). O Ibama em suas conclusões coloca que “Diante das colocações registradas nos itens acima, não há objeções para oferta dos Campos de Água Marinha, Água e Esmeralda, salientando os alertas acima expostos.”, e apresentou algumas contribuições para o futuro licenciamento de atividades de exploração e produção. Nesse sentido, apontou que:

As principais questões na fase exploratória para se avaliar a viabilidade ambiental deverão estar associadas aos impactos com a pesca, a presença de bancos biogênicos, bem como aos impactos cumulativos de muitas atividades concomitantes. Deve ser, ainda, considerado que cenários com alta probabilidade de toque em áreas ambientalmente sensíveis e rotas de cetáceos e cujos projetos apresentados não se mostrem capazes de proteger tais áreas, poderão implicar em negativa de licença.

Ou seja, trouxe os principais pontos de atenção que deverão ser considerados durante o eventual licenciamento de atividades, sem ser taxativo sobre quais impactos de fato poderão ocorrer e quais ativos estão presentes nas áreas de influência direta ou indireta das atividades. Esse é o papel do licenciamento ambiental. As referências que o Ibama traz a Unidades de Conservação e espécies ameaçadas dizem respeito às análises de vulnerabilidade que são exigidas na elaboração dos planos de emergência individuais, quando se modelam os ativos ambientais potencialmente atingidos (dentro ou fora das áreas contratadas), para fins de dimensionamento da capacidade de resposta.

Por sua vez, o ICMBio informou que ao todo 32 espécies ameaçadas de extinção podem ser potencialmente afetadas com a exploração das áreas em questão, mas não as caracterizou como restrições, e propôs a avaliação dos impactos cumulativos durante os processos de licenciamento ambiental, principalmente naqueles locais onde já haja intensa atividade de exploração e produção de petróleo e gás. Como de costume, o ICMBio informou que a sobreposição com polígonos de extensão não garante a presença das espécies no local, mas indica a possibilidade de ocorrência.

Essas espécies marinhas, em geral, tem ampla distribuição e baixa densidade populacional. Especificamente, não há como avaliar o impacto real ou potencial da atividade sobre cada espécie ameaçada. Impactos crônicos na biodiversidade marinha podem ser advindos da instalação e operação do empreendimento, podendo ocasionar degradação e perda de habitat, introdução de espécies exóticas, atividade sísmica ou colisões com embarcações. Impactos agudos, decorrentes de acidentes, como grandes vazamentos de óleo por exemplo, são difíceis de prever sua dimensão e potencialidade.

A manifestação de Tupinambá, Jade, Ametista e Turmalina, emitida para a 8ª Rodada de Partilha de Produção, foi fundamentada na Informação Técnica nº 5/2021-CGMAC/DILIC e Nota Técnica nº 4/2022/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio. O Ibama em suas conclusões coloca que “Não há objeção para a oferta das áreas de Tupinambá, Jade, Ametista e Turmalina, salientada todas as questões apresentadas no item anterior.”, e apresentou algumas contribuições para o futuro Licenciamento Ambiental



Federal. O ICMBio em sua conclusão observou "... o rol de espécies ameaçadas que potencialmente ocorrem nas quatro áreas propostas pela ANP é composto por espécies de grande distribuição geográfica, sendo nenhuma endêmica do Brasil".

O ICMBio afirma que tanto para às áreas propostas da Bacia de Campos, quanto para as áreas da Bacia de Santos "na base de dados utilizada, não há nenhum registro de espécie da fauna ameaçada de extinção com ocorrência confirmada sobreposta às áreas propostas (...)". E coloca como proposição para o Licenciamento Ambiental: "... sugere-se que estas espécies sejam contempladas pelos órgãos licenciadores com medidas de mitigação ou de compensação que contribuam para o monitoramento e a redução dos impactos potenciais elencados caso a exploração da área seja futuramente efetivada". Por meio do Ofício SEI nº 235/2022-GABIN/ICMBio, conforme manifestação Conjunta MME/MMA de 25/03/2022, constatou-se que não há Unidades de Conservação federais sobrepostas às áreas de Tupinambá, Jade, Ametista e Turmalina.

Com relação a estudos sobre os impactos socioambientais e econômicos resultantes da ampliação das atividades nas Bacias de Campos e Santos, é importante ressaltar que o ICMBio já alertou que os impactos acumulativos deverão ser avaliados durante o processo de licenciamento ambiental, principalmente nas áreas onde as atividades de exploração e produção já ocorram de forma intensa (Nota Técnica nº 6/2020/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio). Os processos de licenciamento conduzidos de forma agrupada pelo Ibama, tanto nas etapas de exploração quanto nas de produção no pré-sal, favorecem a avaliação desses impactos cumulativos.

Salienta-se também que a exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas é regida pela Lei Federal nº 12.351, de 22/12/2010, que, dentre outras cláusulas, impõe a apresentação de inventário periódico sobre as emissões de gases que provocam efeito estufa (Inciso XXI, Art. 29). A ANP tem exigido esses dados de todos os operadores em áreas exploratórias e de produção do pré-sal, consolidando e divulgando-os em seu sítio da internet em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/seguranca-operacional-e-meio-ambiente/inventario-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-gee-referente-aos-contratos-de-partilha-de-producao>.

O que não pode ocorrer é transferir custo do setor exploratório à ANP. Tampouco pode, como ainda quer a peticionante, que a ANP seja - dentro do que se reconhece como ciclo de política pública - autora de políticas climáticas ambientais. Verdade é que a ANP busca extinguir/mitigar quaisquer impactos ambientais, assim como impõe ao concessionários o dever de cumprir normas ambientais nacionais e transacionais, dentro de seu poder fiscalizatório. Todavia, o licenciamento é realizado pelos órgãos ambientais competentes, não se imiscuindo, neste ponto, esta Agência Reguladora de Petróleo.

Assim, os contratos exigem que o inventário das emissões de gases de efeito estufa sejam enviados à ANP até o dia 31 de maio de cada ano. O inventário deverá discriminar os gases por tipologia de fonte emissora e incluir sua destinação. As estimativas demandadas pela requerente não seriam fidedignas, tendo em vista que dependem das especificidades das eventuais descobertas nas áreas, como as tecnologias a serem utilizadas na exploração, produção e geração de energia, bem como dos tipos de recursos disponíveis nas reservas, dentre muitos outros fatores.

No que diz respeito à escolha das áreas para o 1.º Ciclo OPP, as Manifestações Conjuntas do MME e MMA, por meio de suas delegadas, são fundamento de concordância para apresentação dos 368 blocos exploratórios na Oferta Permanente de Áreas.



Com fito de respeitar o princípio da publicidade, há publicação das informações contidas no sítio eletrônico das Rodadas de Licitações da ANP, assim como da íntegra dos pareceres, contendo as diretrizes ambientais, elaboradas pelos órgãos ambientais.

Portanto, carece de fundamento legal a argumentação da autora que objetiva retirada de blocos da Bacia de Campos (SC-AP4, SC-AP2, SC-AP4, SC-AP1) e da Bacia de Santos (SS-AUP1, SS-AUP5, SS-AUP2, SS-AUP3, SS-AUP1, SS-AP2, SS-AUP5), pois todos os estudos preliminares foram realizados pelo MME e MMA à época da publicação das manifestações conjuntas elaboradas para este certame. (seq. 4)

Ressalta-se que as manifestações referidas não substituem o licenciamento ambiental executado em âmbito federal pelo Ibama, bem como as manifestações não estabelecem a obrigatoriedade da concessão de licenças que venham a ser requeridas futuramente, após a realização do leilão dos blocos objeto do 1.º Ciclo OPP.^[3]

Assim, a conclusão da AAAS não é imprescindível para a oferta de blocos nas Rodadas de Licitação da ANP, devendo, contudo, haver manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia, nos termos do art. 27 da Portaria Interministerial MMA/MME n.º 198/2012. 15. Ao editar essa norma, a União Federal entendia que o mapeamento das bacias sedimentares não seria concluído com tanta agilidade, seja em razão da amplitude do território nacional e da quantidade de bacias a serem analisadas, seja pelo fato de que os investimentos públicos necessários seriam de elevada monta.

Essas constatações permitem concluir que o decidido pela magistrada, no que diz respeito à obrigatoriedade de AAAS (frise-se: inexistente em lei) não é compatível com o princípio constitucional da razoabilidade, na medida em que formula exigência inapta a gerar o benefício pretendido.

Também utiliza-se a autora do princípio da precaução para dizer que estudos mais profundos (sobre fauna e clima), que aqueles realizados pelas manifestações técnicas dos órgãos ambientais federais, são necessários, esquecendo que o Licenciamento Ambiental (posterior à AAAS/pareceres técnicos do MME/MMA) é que tem previsão obrigatória em lei e, este sim, é a consagração do princípio da precaução.

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

Neste sentido, importante tratar do papel do CONAMA, no que diz respeito à questão posta em juízo, para demonstrar e concluir que as manifestações técnicas e pareceres dos órgãos ambientais, que servem de fundamentos para AAAS e para aprovação de área para oferta, não são os instrumentos que darão segurança **à atividade de exploração de recurso, porque se faz compulsório posterior licenciamento ambiental específico para a atividade. Além disso, o papel regulador e fiscalizatório da ANP não se finaliza na fase licitatória, mantendo-se durante todo processo de exploração.**

Pois bem. A AAAS foi instituída pela Portaria Interministerial n.º 198, de 04/04/2012, do Ministério de Meio Ambiente – MMA e do Ministério de Minas e Energia – MME, disciplinando sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades..

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

Art. 6.º



(...)

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

Veja que, justamente para as hipóteses em que não tenham sido as áreas submetidas às Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS), como é o caso daquelas aprovadas o 1.º Ciclo OPP, o planejamento para a outorga de blocos deverá considerar possíveis restrições ambientais, sustentadas por manifestação conjunta da ANP, IBAMA, MME e MMA.

Ressalta-se que as manifestações referidas *não substitui o licenciamento ambiental executado em âmbito federal pelo Ibama, bem como as manifestações não estabelecem a obrigatoriedade da concessão de licenças que venham a ser requeridas futuramente, após a realização do leilão dos blocos objeto do 1.º Ciclo OPP.*

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

É preciso frisar que a simples concessão de um bloco não determina que toda a área será “ocupada” pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural. O bloco determina apenas a extensão possível do reservatório que, caso existente, poderá ser explorado pelo concessionário. Não há, portanto, como identificar, a priori, na fase de oferta de blocos, a localização de uma futura instalação de produção, tratamento e escoamento, ou mesmo se haverá sucesso na identificação de reservatório na área em questão. Ademais, o ônus da realização dos estudos detalhados, locais, necessários à tomada de decisão do órgão ambiental, deve recair sobre o empreendedor.

Com isso, as argumentações mascaradas da autora - já realizada em tantos outros leilões e reprimidas por este mesmo poder judiciário - e o pedido de realização de inventário de emissões de gases de efeito estufa que serão gerados com a exploração comercial dos blocos ofertados no leilão, não carece de nenhuma razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que a autorização da ANP para cada uma das etapas do ciclo de vida da exploração e produção de petróleo e gás natural (levantamentos sísmicos; perfuração de poços; testes de longa duração; e produção e escoamento) dependerá da respectiva licença ambiental emitida pelo órgão competente. As licenças ambientais podem, por sua vez, definir condicionantes para a mitigação dos impactos da atividade, inclusive pela adoção de critérios locacionais alternativos. Os representantes das comunidades tradicionais deverão ser ouvidos nessa etapa de licenciamento ambiental, caso as áreas sejam arrematadas, e o processo de licenciamento inclui as audiências públicas, justamente com esse fim.

Além dos princípios de proteção ambiental constitucionais, a requerente menciona dispositivos infralegais que se referem justamente ao processo de licenciamento ambiental, que só ocorrerá caso haja algum interesse pelas áreas ofertadas e após a definição de projetos de exploração. Isso comprova que há desconhecimento sobre a etapa corrente ou intenção de se confundir os objetivos de cada manifestação dos órgãos ambientais. Adicionalmente, é mencionada uma Portaria Interministerial recentemente publicada, com o único intuito de uniformizar procedimentos para a elaboração das Manifestações Conjuntas, que não existia à época da elaboração das Manifestações Conjuntas MME/MMA que fundamentou a oferta das áreas no 1º Ciclo da Oferta Permanente.

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



âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Isso porque, como será melhor explorado adiante, as manifestações do IBAMA e do ICMBio acima referidas não têm o condão de substituir o licenciamento ambiental executado em âmbito federal pelo Ibama, e não estabelece obrigatoriedade a concessão de licenças que venham a ser requeridas futuramente, após a realização do leilão dos blocos objeto do 1.º Ciclo OPP.

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

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

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

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

Logo se vê, portanto, que não deve ser acolhida a pretensão de submissão da licitação ou da validade dos contratos de concessão à conclusão de qualquer manifestação de grupo de trabalho que não tem profundidade que se exige em um licenciamento, tampouco, vinculação.

Cumpra, além disso, destacar que o leilão terá blocos ofertados ao mercado pela primeira vez, assim como áreas que já estiveram em certames anteriores, mas não despertaram interesse. Segundo a ANP, todos os blocos ofertados receberam declaração de interesse das empresas inscritas. Mas, como já dito, apenas 4 foram arrematados.

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

É que essas manifestações **não** são previstas nessa norma como um instrumento vocacionado a proporcionar a defesa do meio ambiente, prestando-se, antes, a melhorar o grau de segurança jurídica dos leilões da ANP e, por consequência, a atratividade de suas ofertas.

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

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

Art. 26. Enquanto as áreas sedimentares não forem submetidas à AAAS, aplicam-se



as regras previstas no art. 27 e demais normas aplicáveis.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

É importante registrar ainda que, ao pretender transferir do licenciamento ambiental para o contexto das manifestações de GTs as análises necessárias à garantia da segurança ambiental, acaba a Autora advogando a tese de que o ônus financeiro das análise ambientais deve



ser retirado dos investidores, repassando-o para o Governo.

Ademais, conforme a argumentação apresentada pela autora na fl. 14 aponta que "os maiores impactos potenciais advindos da partilha dos blocos indicados na Resolução CNPE n° 26/2021 advém do derramamento de óleo nas fases de perfuração, operação e fechamento das plataformas pelas indústrias petrolíferas, que são as que podem participar da 1ª Rodada de Oferta Permanente em Regime de Partilha.", todavia a Autora buscar apresentar uma urgência, todavia, esquece que, em 16/12/2022, somente ocorrerá a sessão pública, sendo estes estudos, riscos e cuidados levados em considerações no momento do licenciamento ambiental.

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

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

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

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

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

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

Sobre qualquer alegação de dano ambiental ou prejuízo à fauna, é importante frisar que "as informações mais precisas" somente serão produzidas e disponibilizadas por ocasião da definição dos estudos ambientais, bem como de sua submissão pelo proponente ao Ibama, durante a fase de licenciamento ambiental, o que ocorre após a realização do 1.º Ciclo OPP. Portanto, a decisão definitiva sobre a viabilidade ambiental da exploração dos blocos somente será conhecida após a etapa de licenciamento, a ser realizada pelo Ibama.



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

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

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

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

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

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

Ademais, com vistas a dar a maior publicidade possível a tais condicionantes, a ANP mantém as manifestações técnicas do ICMBio, do Ibama e dos demais órgãos públicos envolvidos na página rodadas.anp.gov.br, canal da ANP específico para a divulgação das informações das rodadas de licitações, para amplo conhecimento prévio dos interessados acerca das restrições ambientais incidentes sobre as áreas ofertadas na licitação.

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

A propósito, o TRF da 3.ª Região assim decidiu no julgamento da apelação manejada pela ANP na ação civil pública n.º 0006519-75.2014.4.03.6112:

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

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

1 - Apelações da PETROBRAS e da AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GAS NATURAL E 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 impossibilidade de exploração de gás de xisto (ou gás de folhelho) nos Estados de Alagoas e Sergipe, pelo método do fraturamento hidráulico (fracking).

6 - Segundo consta nos autos, após firmado o contrato para exploração de gás de xisto por fraturamento hidráulico, envolvendo a ANP e diversas empresas atuantes nesse mercado, as licitantes vencedoras deverão obedecer as seguintes etapas estabelecidas pela Resolução ANP 21/2014 (arts. 7º a 9º): 6.1 - Etapa 01: Programa exploratório mínimo, com duração de 05 (cinco) a 08 (oito) anos, quando serão realizados testes, modelagens, análises e estudos, a fim de identificar em quais áreas há reservas de gás passíveis de exploração. Em se encontrando o recurso, a ANP se manifestará acerca da in/viabilidade da exploração, ficando suspensa a fase de exploração até que se autoriza a retomada da exploração, o que dependerá da apresentação dos seguintes documentos: (a) Licença ambiental do órgão competente; (b) autorização para utilização dos recursos hídricos; (c) laudo fornecido por laboratório independente, acreditado pelo INMETRO, para os corpos hídricos superficiais (reservatórios artificiais ou naturais, lagos e lagoas) e poços de água existentes em um raio de 1.000 metros horizontais da cabeça do poço a ser perfurado, contendo, além das análises porventura exigidas pelo órgão ambiental competente: (i) data da coleta; coordenadas dos pontos de coleta, e métodos utilizados na coleta; (ii) data da realização das análises, método de análise utilizado



e resultados obtidos; e (iii) identificação do responsável pela análise; (d) projeto de poço para Fraturamento Hidráulico em Reservatório Não Convencional, conforme a Resolução ANP 21/2014, Anexo I; (e) Declaração de Responsável Técnico Designado pela empresa de que o projeto atende aos requisitos legais aplicáveis e que foram realizados os testes, modelagens, análises e estudos, alinhados com as melhores práticas de engenharia, os quais permitiram concluir que, sendo executado o projeto, os riscos de falhas preexistentes serem reativadas ou das fraturas geradas alcançar qualquer Corpo Hídrico Subterrâneo existente foram reduzidos a níveis toleráveis; (f) estudos e avaliação de ocorrências naturais e induzidas de sísmica. 6.2 - Etapa 02: Fase Exploratória Estendida. Em sendo autorizada a exploração pela ANP, é que se iniciará a presente fase (com duração de até seis anos) onde poderá ser utilizada a técnica de fraturamento hidráulico, caso a fase anterior tenha sido demonstrada a sua viabilidade.

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

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

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

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

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

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

13 - Embargos de declaração da PETROBRAS prejudicados.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

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

Relator

RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO

Magistrado

Importante firmar, ainda, que tampouco merece acolhida qualquer pretensão da parte Autora no que se refere ao pedido de realização de um seguro contra acidentes ambientais previamente à



realização do 1.º Ciclo OPP, elaboração de um plano de emergência e outras medidas afins. Também quanto a essas questões, vale a mesma observação já feita, no sentido de que as medidas de mitigação e de compensação ambientais devem ser concretamente avaliadas pelo órgão ambiental no contexto do licenciamento ambiental.

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

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

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

Dessa forma, é completamente equivocada a expectativa do estabelecimento de um “seguro” contra acidentes ambientais em momento anterior à Rodada de Licitação, pois não seria possível estabelecer o objeto a ser segurado nem os riscos a que estaria sujeito neste momento, quando não se sabe se existe óleo em quantidades exploráveis nem qual seria seu comportamento se acidentalmente lançado no meio ambiente.

Como mencionado em manifestação técnica, o eventual licenciamento ambiental de atividades nos blocos oferecidos no 1.º Ciclo OPP trará diversos desafios em função de se tratar de uma área de nova fronteira exploratória, em um local com poucos dados socioambientais e de atividades pretéritas disponíveis. E é nas etapas de licenciamento ambiental da perfuração de poços exploratórios e do desenvolvimento da produção de campos que o órgão ambiental exige dos empreendedores os planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas exigidos pela Lei n.º 9.966/2000, nos moldes estabelecidos pela Resolução n.º 398/2008 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

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

Ainda de acordo com a Lei n.º 9.966/2000, em complementação à exigência dos planos de emergência individuais, encontra-se em vigor o Plano Nacional de Contingência (Decreto n.º 8.127/2013), que “fixa responsabilidades, estabelece estrutura organizacional e define diretrizes, procedimentos e ações, com o objetivo de permitir a atuação coordenada de órgãos da administração pública e entidades



públicas e privadas para ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, e minimizar danos ambientais e evitar prejuízos para a saúde pública”.

No que se refere ao argumento de que a realização do certame importaria riscos de natureza sócio-econômica, a hipótese da petição inicial é a de que, caso venha a ocorrer um incidente ambiental, a economia local seria afetada, uma vez que se baseia em atividades turísticas que ficariam prejudicadas.

Mais uma vez, o que salta aos olhos é a ausência absoluta de esse suposto risco se concretizar em razão da conclusão do procedimento licitatório. Ora, quaisquer intervenções das empresas vencedoras nas áreas licitadas deverão ser precedidas de licenciamento ambiental, justamente para avaliar as condições de realização das atividades de exploração e produção. Caso seja apurada a impossibilidade de execução das atividades, poderá o órgão ambiental indeferir o requerimento de licença.

Registre-se, ainda, que o paralelo feito entre a licitação em questão e o episódio de 2019, em que houve derramamento de óleo na costa nordestina, afetando cidades litorâneas do Estado de Pernambuco, não tem o menor cabimento. Naquela ocasião, restou comprovado que o óleo não era proveniente de nenhuma atividade regulada pela ANP. Ou seja, não decorreu de nenhum incidente em uma concessão da Agência. As atividades licitadas são submetidas a rigorosos procedimentos de fiscalização, tanto da ANP quanto dos órgãos ambientais, justamente para se impedir que eventuais ocorrências tenham consequências graves.

Além disso, houve tentativa de fazer esse tipo de paralelo, absolutamente leviano, nos autos do processo n.º 5080892-69.2019.4.02.5101, que tramitou na Justiça Federal do Rio de Janeiro e, pela total falta de credibilidade do discurso, a sentença foi de improcedência, inclusive já confirmada no TRF da 2.ª Região. A propósito, confira o seguinte trecho da sentença, *verbis*:

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

3.2 DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA AUTONOMIA DA AGÊNCIA REGULADORA E A DEFERÊNCIA JUDICIAL

Vale destacar que a Constituição de República estabeleceu que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (**art. 170**).

A mesma Lei Fundamental instituiu um modelo econômico segundo o qual (em regra) a atividade econômica é de iniciativa dos particulares, ficando reservada ao Estado a figura de regulador (**arts. 173 e 174**).

A Carta de 1988 expressamente atribuiu ao legislador a definição das atribuições do “órgão regulador do monopólio da União” (**art. 177, §§1º e 2º**), de forma que a ANP tem, portanto, sede constitucional.

A Lei Federal n.º 9.478/97 decorre da combinação dos dispositivos constitucionais já destacados e se constitui uma lei da qual se desenrola o processo de delegificação de determinadas matérias. Tal moldura normativa da ANP é inconteste ao prescrever que a ela cabe promover a regulação



das atividades relacionadas "à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios" (art. 8º, caput e inciso XVI da Lei 9.478/1997).

Nesse sentido, deve ser respeitada a autonomia técnico-decisória das agências reguladoras para a tomada de decisões concretas, a qual representa a necessidade de que a liberdade de o regulador em escolher as opções que tecnicamente identificou como melhores para determinado mercado regulado não seja subvertida por decisões de outras instituições que, sob o pretexto do controle externo administrativo ou judicial, invadem a competência regulatória e efetivamente a exercem mediante nova decisão.

Não se pretende aqui, de forma alguma, retirar do judiciário o seu papel constitucional, mas em situações delicadas como a que se apresenta, de uma situação complexa do ponto de vista técnico, só deveria ser suspenso o ato da agência reguladora responsável em caso de flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade, o que de forma alguma corresponde ao caso em tela, como já demonstrado nos itens antecedentes e reconhecido pela parte autora.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sedimentada confirma a legitimidade das portarias e resoluções do órgão administrativo para regular a indústria do petróleo (**RE 349686 / PE; Relator(a): Min. ELLEN GRACIE**).

Não haveria como ser diferente, já que a missão institucional das Agências em geral passa pela regulação econômica de setores complexos e tidos como peculiarmente sensíveis à coletividade, a demandar um órgão com poderes suficientes para corrigir as "falhas de mercado", reduzir/prevenir a existência de "falhas de governo", dinamizar o setor e, ao mesmo tempo, dar cumprimento aos objetivos estabelecidos na Constituição Federal e nas leis específicas que regulamentam cada atividade.

De fato, seria impossível a consecução de tais objetivos sem que fossem garantidas (i) razoável independência política, a fim de possibilitar uma atuação técnica o mais neutra possível; (ii) atribuição de poder normativo dentro dos parâmetros legais dispostos para cada Agência na lei que a criou e definiu seu setor de atuação.

Com o intuito de, ao mesmo tempo, conferir maior legitimidade técnica/democrática às decisões das Agências e permitir maior controle social, concebeu-se um modelo procedimentalizado de criação de normas que passa, necessariamente, por consulta e audiência pública acerca da minuta de ato administrativo que impacte no setor regulado, conforme disposição expressa do art. 19, da Lei 9.478/9.

Como consequência direta dessa formatação e do princípio da separação entre Poderes (art. 2º, CF), doutrina e jurisprudência convergem para o reconhecimento de que essa área de expertise técnica é albergada por uma "reserva de Administração", conforme expressão diversas vezes utilizada pelo STF:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos



de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação políticojurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(RE 427574 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012 RT v. 101, n. 922, 2012, p. 736-741)

Ademais, na ADI 5501, que discutia um ato normativo expedido pela ANVISA, essa tese também foi expressamente acolhida. Nas palavras do Ministro BARROSO, a situação em voga “*caracteriza, ainda, nítida invasão de função privativa do Poder Executivo, em violação ao princípio da separação de poderes (CF/1988, arts. 2º e 60, § 4º, III). A separação dos Poderes tem como conteúdo nuclear a ideia de que as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. Dessa ideia central decorrem dois corolários. De um lado, a especialização funcional, que se refere à necessidade de distribuir as funções estatais a órgãos diversos, para que tenham as condições de exercê-las com maior especialização e eficiência. De outro, a independência orgânica, que pressupõe a existência de um domínio de atuação privativa para cada Poder, apenas se admitindo a interferência de um Poder nas atribuições típicas de outro quando a própria Constituição tenha autorizado*”.

Também nesse contexto que envolve decisões complexas sobre setores sensíveis da economia, a melhor doutrina indica como critério hermenêutico a consideração das “capacidades institucionais” como forma de definição da seara mais adequada para discussões:

“Isto não significa que o Poder Judiciário não possa apreciar a constitucionalidade de políticas públicas. No sistema jurídico brasileiro vigora o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF). Sem embargo, um ativismo do Poder Judiciário nessa matéria, que ignorasse o déficit de expertise dos juízes, e não envolvesse certa deferência diante das valorações feitas pelos especialistas dos órgãos estatais competentes, provavelmente produziria péssimos resultados. As intenções poderiam ser até as melhores, mas, no final, o voluntarismo judicial poderia comprometer a própria realização eficiente dos valores constitucionais em jogo. Imagine-se a seguinte hipótese: a Constituição consagra como princípio da ordem econômica a “busca do pleno emprego” (art. 170, VIII), e é sabido que as taxas de juros praticadas no mercado têm direta relação com a realização concreta deste objetivo constitucional. Existe um órgão público vinculado ao Banco Central — o Comitê de Política Monetária (COPOM) — que tem dentre as suas atribuições a fixação da taxa básica de juros. As decisões do COPOM, com muita frequência, geram polêmica entre os especialistas, devidamente noticiadas nas páginas econômicas dos jornais: há sempre os que acham que a taxa fixada foi alta demais, desacelerando indevidamente as atividades econômicas, enquanto outros consideram que ela foi muito baixa, promovendo a inflação. Figure-se uma impugnação judicial à decisão do COPOM, em que se alegasse afronta ao princípio constitucional da busca do pleno emprego. As decisões que fixam a taxa básica de juros têm gravíssimas repercussões na Economia e são adotadas após atento exame de múltiplas variáveis econômicas. Esse exame pressupõe, naturalmente, profundos conhecimentos técnicos que os juízes, diferentemente dos membros do COPOM, não possuem. Por isso converter o Poder Judiciário no árbitro dessa questão seria uma péssima ideia. Provavelmente as suas intervenções, ainda que muito bem intencionadas, causariam muito mais dano do que vantagens para a Economia e para o próprio princípio constitucional da busca do pleno emprego.”

(SARMENTO, Daniel; SOUZA, Claudio Pereira. Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho; p. 435-436; Ed. Fórum, 2ª ed.)

Assim, para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo^[4]: a regra do mandato fixo,



o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória.

Nada obstante, a importância de cada um dos pilares apontados por Shuenquener, o valor da deferência judicial adequada é o pilar que se revela, *in casu*, pois a autora objetiva que o judiciário crie e realize a imposição de políticas públicas, com base em argumentações abstratas e sem embasamento legal para inviabilizar a realização do certame. Vejamos, portanto, trecho do autor citado que trata da indevida utilização de princípios e da relevância desse pilar para as agências reguladoras, em relação às suas capacidades institucionais:

“Um juiz que se debruce sobre um ato específico de uma agência reguladora pode não ter o conhecimento pleno das razões que a levaram a editar a referida norma técnica. Numa rápida leitura, algumas regras das agências podem, até mesmo, ser interpretadas como ofensivas a princípios constitucionais. Contudo, uma vez que se tornem conhecidos os detalhes técnicos que justificaram a sua edição, pode-se até concluir o contrário, isto é, que, na realidade, nada havia de errado no seu conteúdo. Essa constatação reforça, por exemplo, a inadequação da vulgarização do uso de princípios para o controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras. Princípios como os da dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa, da proporcionalidade, da razoabilidade e da autonomia da vontade são fundamentais em um Estado de Direito, mas a sua utilização de forma genérica e dissociada da matéria específica regulada pode ensejar resultados desastrosos.” (SHUENQUENER DE ARAÚJO. Valter. Os quatro pilares para a preservação da imparcialidade técnica das agências reguladoras. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 20. N. 120. Fev/Maio 2017. P. 64-91.)

Adicionalmente, a auto-contenção e a autolimitação da capacidade institucional pelo próprio Judiciário, em deferência às capacidades institucionais das agências reguladoras, representa observância legítima ao princípio da separação dos Poderes da República, consagrado no art. 2º da CRFB/1988.

Com efeito, de antemão, é importante que se destaque a necessidade de o Poder Judiciário se dar conta de que o modelo regulatório mais eficiente, no cenário moderno, caminha para atribuição de maior independência às agências reguladoras. Diogo de Figueiredo Neto chama atenção para tal cenário moderno, ao explanar sobre as formas de controle regulatório, através de entes externos de controle (heteroreguladoras) bem como ao explicar a definição da “auto-regulação dirigida”, nos seguintes termos:

A auto-regulação dirigida, na qual as decisões heteroreguladoras apenas traçam pautas gerais, que as fontes autoreguladoras deverão preencher com decisões específicas, sendo esta última a modalidade teórica que mais se assemelha ao modelo comumente adotado para as modernas agências reguladoras. [\[5\]](#)

Com isso, percebe-se que, cerne da discussão acerca do controle jurisdicional dos atos administrativos versa sobre a questão da discricionariedade administrativa.

De acordo com a visão clássica, a discricionariedade administrativa seria um espaço de livre decisão externo ao ordenamento jurídico, decorrente da rígida dicotomia entre atos vinculados e discricionários. Entretanto, esse velho paradigma já se encontra superado, sendo a discricionariedade técnica um espaço de subdeterminação normativa no qual compete à Administração Pública exercer sua liberdade decisória observando, nos casos concretos, a melhor maneira de resolver determinado problema [\[6\]](#). A interpretação das demais normas serviria como moldura balizadora das decisões administrativas.

Vale dizer que os setores técnicos especializados da União contam com servidores públicos capacitados nas áreas de Engenharia, Geologia, Geofísica, Economia, Direito e demais capacidades técnicas enquadradas em cargos públicos federais com funções [\[7\]](#) aptas a subsidiar a atividade regulatória desta entidade autárquica.



Nesse contexto, para cada providência normativa, por exemplo, externada pela Agência Reguladora, é possível identificar um *iter* procedimental: (i) são elaboradas várias manifestações advindas de setores internos e especializados recomendam, ou não, a aprovação de uma proposta formal de ação administrativa (PA); (ii) num segundo momento, as escolhas administrativas estão sujeitas à audiências públicas, a fim de que se promova verdadeira democracia participativa sobre tais escolhas; (iii) a proposta de ação é submetida a um parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à ANP, para que somente, (iv) enfim, seja editada uma Resolução de normas técnicas que regulamentam e complementam a regulação da política energética nacional.

Com efeito, a atuação da ANP está amparada constitucionalmente, não apenas em razão da delegação prevista no art. 174 da CF/88, mas, também, em razão da observância rigorosa do **devido processo legal administrativo, consoante o art. 5.º, LV^[8]**, para a prática de cada ato administrativo. Nesse sentido, vejamos o que afirma Fredie Didier Junior, sobre o princípio em apreço:

Processo é método de exercício do poder normativo. As normas jurídicas são produzidas após um processo (conjunto de atos organizados para a produção de um ato final). As leis, após o processo legislativo; as normas administrativas, após o processo administrativo; as normas individualizadas jurisdicionais, enfim, após um processo jurisdicional. Nenhuma norma jurídica pode ser produzida sem a observância do devido processo legal. Pode-se, então, falar em devido processo legislativo, devido processo legal administrativo e devido processo legal jurisdicional. O devido processo legal é uma garantia contra o exercício abusivo de poder, qualquer poder. (Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. Vol. I. 18ª Ed. Salvador: JusPodium. p. 65. 2016).

Ora, Exa., todo e quaisquer atos administrativos, principalmente, aqueles chancelados pelo poder normativo das agências reguladoras, são submetidos ao devido processo administrativo e as **escolhas técnicas administrativas** integram a **capacidade institucional** da Agência Reguladora e são analisadas criteriosamente pelas **equipes técnicas especializadas em petróleo e seus derivados**. Diante da observância estrita ao princípio do devido processo legal administrativo, que melhor do que os especialistas em regulação de petróleo para elaborar as normas sobre regulação, organização e fiscalização dos agentes econômicos privados que exercem a atividade relativa ao “setor de capital intensivo”?^[9]

Como é sabido, o controle dos atos administrativos é operado interna e externamente. Nesse contexto, o controle externo exercido pelo Poder Judiciário pode limitar a atuação de uma agência reguladora através dos remédios constitucionais e de demandas judiciais aptas a identificar algum ato abusivo de Autoridade Pública. Contudo, esse poder de controle próprio do Poder Judiciário não pode ser utilizado indistintamente, sob pena de ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2.º da Constituição Federal^[10]

É certo, todavia, que o sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) atribui ao Poder Judiciário a função jurisdicional precípua de controle judicial dos atos administrativos que, por acaso, extrapolem os limites da legalidade e da razoabilidade.

Deve-se atentar, no entanto, que o **intervencionismo judicial** não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos detêm alta cognição técnica da qual os magistrados, apesar do vasto conhecimento da área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos especializados que os especialistas em regulação do petróleo detêm. Nesse sentido, mostra-se importante constar o teor de parte da sentença, recentemente, proferida pela juíza federal Sandra Meirim:

Assim, a apuração dos fatos e a sua análise, o processamento e a decisão administrativa cabem tão somente à Agência Reguladora. Dessa forma, o Judiciário — que não se apresenta como instância revisora de decisões administrativas — não deve proceder a uma reanálise das provas produzidas



no procedimento administrativo (mérito administrativo), senão para o estrito exame da legalidade mesma da decisão e da observância formal do procedimento (controle judicial de legalidade).

Portanto, repito, cinge-se a análise dos argumentos autorais sobre a legalidade do ato administrativo ora impugnado, principalmente sobre o exame da veracidade dos motivos (motivação) para sua expedição. (MS 5007290-45.2019.4.02.5101/RJ. Juíza Federal Sandra Meirim Chalu Barbosa De Campos - 29ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Data do julgado 21/3/2019) (Grifos acrescentados).

Quanto à dicotomia entre a autonomia da ANP e a limitação da capacidade institucional pelo próprio Poder Judiciário, relativas à fixação de preços de combustíveis, bem como a necessária e eventual contenção do Judiciário, vale a pena a transcrição do Ministro Luiz Fux, no trecho da ACO 2865 TA/RJ:

“Com efeito, o modelo oitocentista de Estado, de perfil minimalista no que diz respeito à atuação junto à iniciativa privada, deu lugar a um Estado interventor nas esferas antes hegemônicas da sociedade civil, assumindo o papel de provedor de necessidades fundamentais. Esse novo perfil interventivo passou a exigir cada vez mais conhecimento técnico e especializado dos órgãos estatais, além de respostas mais rápidas do que as propiciadas pelo naturalmente moroso processo legislativo formal. A resposta institucional a essa demanda da sociedade contemporânea veio na forma de agências reguladoras independentes. No Brasil, essas autoridades surgem como autarquias de regime especial, dotadas de autonomia reforçada e concentradoras de funções públicas normalmente distribuídas entre poderes do Estado. Destaca-se, para os fins do presente julgamento, a autonomia e independência, ainda que não absolutas, das agências reguladoras para o exercício de sua competência regulatória e normativa. Essa função é, em boa medida, decorrente das conhecidas “leis-quadro” (lois-cadre) ou standartizadas, que acabam por abrir espaços, mais ou menos amplos, à atividade normativa das agências reguladoras. Isso porque, caracterizadas pela baixa densidade normativa, tais leis permitem “o desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com autonomia e agilidade, regular a complexa e dinâmica realidade social subjacente” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 408). (...) Vê-se, portanto, que a autoridade normativa das agências reguladoras não implica, per se, uma crise da legalidade (e, a fortiori, do Estado de Direito), mas antes a superação de uma forma oitocentista (e totalizante) de enxergá-la. Com efeito, a necessidade de respostas mais técnicas e completas se alinha à imprescindibilidade de que estas também sejam autônomas, independentes e céleres, traços distintivos fundamentais da atuação das atuações reguladoras.”

4 - DAS QUESTÕES RELACIONADAS AO PEDIDO DE LIMINAR

4.1 RISCO CRIADO

Em **5 de janeiro de 2022**, foi publicada a Resolução CNPE nº 26/2021, que autoriza a licitação de 11 blocos no Sistema de Oferta Permanente, sob o regime de partilha de produção, e aprova os parâmetros técnicos e econômicos do Certame.

As licitantes que atenderem a todos os requisitos de inscrição estabelecidos na seção 4 do edital terão sua solicitação considerada apta a ser julgada pela Comissão Especial de Licitação (CEL). Uma vez aprovada, as licitantes inscritas poderão apresentar declaração de interesse para quaisquer blocos ou áreas, desde que acompanhada por garantia de oferta e demais documentos exigidos em edital.

Diferentemente de outras modalidades, na Oferta Permanente a realização de uma sessão pública de apresentação de ofertas ocorre até 120 dias após a aprovação pela CEL de uma ou mais declarações de interesse para quaisquer blocos ou áreas em oferta. A partir da aprovação, um novo Ciclo da Oferta Permanente é aberto e a CEL divulga o seu cronograma.



A cada novo ciclo da Oferta Permanente sob o regime de concessão ou de partilha de produção, é publicado o cronograma com as datas e os prazos referentes a pagamentos, entrega de documentos e outras informações relevantes.

Destarte, a despeito da Resolução CNPE nº 26/2021 ter sido publicizada em janeiro de 2022, apenas em 14/12/2022, faltando dois dias para a sessão pública de apresentação de ofertas da Oferta Permanente de Partilha, que foi realizado em 16 de dezembro de 2022, o autor ingressa com a presente demanda, objetivando impedir a realização do certame.

[11] Evidentemente que o principal fundamento referente ao risco de ineficácia da decisão, que é a eminência de realização do certame, foi deliberadamente criado pelo próprio autor, ao aguardar as vésperas da sessão pública para requerer sua paralisação.

Em verdade, o risco que se projeta desta situação é inverso, ou seja, eventual medida que impossibilite a realização de uma sessão pública, esperada desde janeiro, por licitantes de dentro e fora do Brasil, terá um impacto extremamente deletério à credibilidade das licitações promovidas pela Agência. Tal medida, no entanto, não resultará em qualquer efetividade à pretensão do autor, haja vista que, o tão só fato da sessão se realizar, não implica, obviamente, na execução de alguma operação adicional nas áreas dos blocos licitados.

Oportuno registrar também, que o autor é recorrente neste tipo de conduta, que desafia os limites da boa fé objetiva (art. 5º do CPC). Outrossim, em medida idêntica, o autor aguardou a proximidade do certame, para ingressar com ação similar (proc. 1021930-08.2022.4.01.3400), pleiteando a suspensão do sessão pública. Confira-se abaixo, o despacho do D. Juízo da 6ª Vara Federal Cível da SJDF na ocasião:

“A parte indica que a exploração de diversas áreas nomeadas no edital juntado à ID nº 1025424759 implicará sérios danos ambientais e até ameaçará espécie animal. Contudo, note-se que o instrumento que lista tais áreas data de julho de 2021, enquanto esta ação civil pública só foi proposta em 12.04.22. Há manifesto risco inverso na concessão de tutela para paralisar certame público disparado há quase um ano, à véspera de que, segundo a inicial, ocorra o 3o Ciclo de Oferta Permanente no dia 13/04/2022, isto é, amanhã.”

Com efeito, a situação se replica nesta ação. Ao aguardar a véspera da realização do evento anunciado a quase um ano. Em verdade, com este tipo de conduta, o autor pretende dificultar, o máximo possível, o âmbito de cognição sumária do magistrado, para o exame da tutela de urgência (art. 300). Neste sentido, o autor se vale, inclusive, do fato de se tratar de matéria tecnicamente complexa e multidisciplinar e, mesmo supondo que tivesse alguma razão em seus argumentos, ainda assim se apresentariam diferentes soluções, muito mais razoáveis e efetivas, do que interromper a sessão pública.

Por fim, verifica-se que o cenário de risco relacionado a realização da sessão pública de oferta do dia 16/12/22, foi intencionalmente criado pelo próprio autor que, para tanto, usa indevidamente o Poder Judiciário à sua conduta. Assim, eventual liminar houvesse sido deferida teria o condão apenas de gerar grave prejuízo ao Interesse Público tutelado pela ANP, sem, no entanto, oferecer qualquer proteção ao patrimônio socioambiental que se desejaria proteger, haja vista que o ato de realização da sessão pública não redundou em qualquer prejuízo ou sequer ameaça concreta a este bem jurídico.

4.2 DA AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA

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



Como se observou, o Edital relativo ao 1.º Ciclo da Oferta Permanente de Partilha de Produção foi divulgado em 22 de fevereiro de 2022 por meio de publicação oficial da minuta, tendo sido aberta consulta pública para apresentação de contribuições e, posteriormente, realizada a audiência pública n.º 5/2022, no dia 25 de março de 2022. Significa dizer que, há praticamente 9 meses, os contornos da licitação que se realizará no próximo dia 16 de dezembro de 2022 são conhecidos do público em geral. A versão final do Edital, por sua vez, foi publicada em 28 de julho de 2022, ou seja, há quase 5 meses.

Cumpra registrar que as contribuições recebidas durante o período de consulta pública e na Audiência Pública nº 05/2022 foram apreciadas pela ANP e, as consideradas pertinentes, utilizadas para aperfeiçoamento dos instrumentos licitatórios, todavia o objetivo dos autores é tumultuar o processo do leilão, o que busca fazer com ações judiciais às vésperas da sua realização, de forma a dificultar a defesa e até mesmo a compreensão de seus pleitos. Essa é a razão para a parte autora ajuizar a presente ação faltando poucos dias para a realização da sessão pública de apresentação de ofertas.

Ademais, como se verá a seguir, quase todas as questões jurídicas ventiladas já estão postas no contexto normativo e jurisprudencial há anos, sem que tenham merecido qualquer tipo de preocupação anterior por parte dos Autores. Ainda assim, já foram realizadas 17 Rodadas de concessão e 3 Ciclos de Oferta Permanente, bem como a 2.ª Rodadas de Licitações dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa sem que tenha se verificado os supostos prejuízos alarmados no discurso inaugural. Pelo contrário, como se sabe, boa parte da riqueza nacional é oriunda justamente dos recursos decorrentes da exploração e da produção de petróleo e gás, desempenhando as atividades dessa indústria importante papel para a movimentação da economia brasileira e arrecadação governamental.

De outro lado, no que tange às questões técnicas, não há nada que mereça a açodada intervenção judicial. Todas as questões - caso, por hipótese, merecessem algum tipo de correção, o que apenas se admite para poder argumentar - poderiam ser ajustadas em momento futuro sem que, para tanto, fosse necessário impedir a ocorrência do leilão. Afinal, os pagamentos a título de royalties, participações especiais, imposto de renda, contribuição social sobre o lucro líquido, por exemplo, poderão ser discutidos após a ocorrência dos respectivos fatos geradores. Hipoteticamente, como pretendem os requerentes, os questionamentos direcionados contra os modelos normativos que parametrizam a licitação somente poderiam ser instrumentalizados na esfera judicial em sede de ação direta de inconstitucionalidade, nunca numa ação popular. Já os relacionamentos que serão estabelecidos entre os Entrantes e a Petrobras, tão comuns na indústria do Petróleo, caso ostentem algum tipo de controvérsia, poderão ser oportunamente solucionados, seja pela via consensual, como normalmente ocorre, seja pela via litigiosa. Mas nada disso justificaria a não realização do Leilão.

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

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

4.3 DO PERICULUM IN MORA REVERSO - DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS COMO VETOR PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Esforça-se, ainda, a parte autora para sustentar a lesividade da licitação ao argumento de que os parâmetros econômicos adotados pelo edital estariam subvalorizando a riqueza nacional. Nada mais descabido!

O fato de não existir risco exploratório e se tratar das áreas petrolíferas mais produtivas do mundo foi levado em consideração pelo CNPE no debate para o estabelecimento da carga fiscal (



government take), que contempla todas as receitas a serem recebidas pela União.

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

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

Destaca-se que, se os 11 blocos oferecidos forem arrematados, a União pode arrecadar R\$ 1,28 bilhão em bônus de assinatura^[12].

As concessões para exploração de petróleo têm entre as suas finalidades primordiais a monetização da riqueza natural, qual seja, petróleo e gás natural, em benefício da sociedade. Na licitação em tela, algo em torno de 85% de todo o resultado econômico da atividade petrolífera (na média se tem um retorno de 70%) voltará para a sociedade em forma de participações governamentais e tributos, sendo essa atividade econômica essencial para se alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Constituição, dentre os quais se incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais.

No Brasil o setor de petróleo e gás natural é responsável por 13% do PIB nacional, chegando a 30% em alguns Estados como o Rio de Janeiro. Mesmo com todo esse volume de recursos financeiros, a atividade de exploração e produção de petróleo no Brasil ainda é muito baixa. Atualmente, a produção de petróleo e gás do Brasil é realizada por cerca de 40 empresas e corresponde a aproximadamente 3 milhões de barris de óleo equivalente por dia. Número irrisório frente aos mais de 17 milhões de barris por dia de óleo equivalente atualmente produzidos pelos Estados Unidos.

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

O Brasil hoje possui mais de 55 milhões de pessoas, aproximadamente, 26% da população, vivendo na linha da pobreza, com 42 % das crianças entre 0 a 14 anos sobrevivendo com apenas US\$ 5,5 por dia. Face a tais alarmantes dados, faz-se premente que as atividades econômicas, que possam ajudar a reduzir esses tristes números sejam incentivadas, e não previamente impedidas.

Nesse ponto, imprescindível destacar a relevância da indústria de petróleo e gás natural como catalizadora de uma mudança nesse cenário. Em recente estudo a FGV estimou que a indústria de petróleo e gás natural emprega diretamente mais de 500 mil trabalhadores e, indiretamente, excluindo o setor de comércio atacadista e varejista de combustíveis, lubrificantes e GLP, são empregados aproximadamente 800 mil trabalhadores (Gráfico 1 Tabela 1).



Gráfico 1 – Empregos diretos criados nos setores de extração e petróleo e gás e refino de petróleo e coqueria

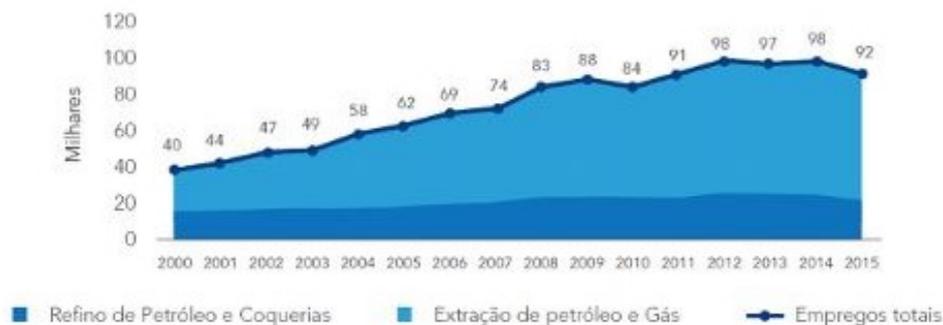


Tabela 1 – resumo do valor adicionado e do número de empregos nas atividades do setor de óleo e gás

Setor	VA		Empregos	
	Direto	Indireto	Direto	Indireto
Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	1,40%	0,38%	68.449	290.682
Refino de petróleo e coquerias	0,70%	0,47%	23.131	502.996
Comércio Atacadista e Varejista de Combustíveis, Lubrificantes e GLP	0,76%	-	493.948	-

Ademais, o Relatório Final “Impacto Econômico da Expansão da Indústria do Petróleo”, publicado pela Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) em dezembro de 2000, indicou que:

Através do modelo aberto, que calcula somente os impactos diretos e indiretos, foi possível concluir que, **na situação atual, um investimento de US\$ 3,7 bilhões geraria** valor semelhante em termos de valor da produção (relação 1:1), cerca de 15% desse valor em arrecadação de tributos e **cerca de 95.000 empregos**. Com relação à renda gerada, pode-se esperar um acréscimo de cerca de 0,3% do PIB anual brasileiro. Finalmente, o investimento implicaria uma saída de divisas da ordem de US\$ 1,35 bilhões em importações de bens e serviços, totalmente explicada pelos impactos diretos do próprio investimento.

Já na situação potencial, esse mesmo investimento geraria mais de 7 bilhões em valor da produção, levando a relação valor investido/valor de produção gerado para cerca de 1:2. Também o efeito sobre o emprego seria significativamente maior, aumentando para **cerca de 155.000 novos postos de trabalho**. A arrecadação tributária seria ligeiramente superior (17%) enquanto o efeito sobre o crescimento do PIB seria da ordem de 0,5%. A balança comercial registraria um pequeno superavit (US\$ 30 milhões).

ONIP (2000). IMPACTO ECONÔMICO DA EXPANSÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.

Disponível em:

https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wpcontent/uploads/2017/05/impacto_economico_da_expansao_da_industria_do_petroleo.pdf

Os estudos já realizados demonstram a importância das licitações no setor de petróleo e gás do Brasil para a economia, valendo destacar que o 1.º Leilão do Excedente da Cessão Onerosa especificamente teve o potencial para gerar cerca de 420 bilhões de reais em investimentos e arrecadação



para o Governo que quase alcançam 2 trilhões de reais, sendo certo que apenas em termos de bônus de assinatura, pagos por ocasião da assinatura dos contratos, a expectativa de arrecadação é de R\$ 106 bilhões de reais. Confira:



No caso o que se verifica é a presença do *periculum in mora* inverso, na forma do artigo 300, § 3º, do Código de Processo Civil. Com efeito, qualquer atraso no leilão irá gerar danos irreversíveis para a sociedade brasileira que deve aproveitar esses recursos petrolíferos enquanto eles têm valor, haja vista que o petróleo caminha para se tornar obsoleto. A cada dia que se perde, o Brasil deixa de arrecadar milhares de reais que poderiam ser revertidos em mais saúde, educação e segurança para a população.

Nesse sentido, revela-se evidente que o *periculum in mora* realmente existente opera a favor da realização da licitação, cujo impedimento pretendido pelos Autores populares trará para a população em geral a maior perda de oportunidade econômica já experimentada na história do País.

Em situação semelhante, mas de menor monta, posta na Suspensão de Liminar nº 176, cujo objeto era a suspensão da decisão judicial proferida pelo Juiz Federal da 9ª Vara Federal do Distrito Federal, na ação popular nº 2006.34.00.035825-0, que havia suspenso a 8ª Rodada de Licitações, a Ministra Ellen Grace entendeu que: (a) **a decisão que suspendia a licitação impedia a efetivação de políticas públicas pela Administração, que visavam dar suporte ao desenvolvimento e crescimento econômico do país**, cuja matriz energética está baseada também no petróleo e no gás natural; (b) **a ANP tem a competência para estabelecer os critérios para as rodadas de licitações**, critérios estes que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, e sobre os quais não cabe ao Judiciário interferir; (c) **a decisão colocava em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, criando insegurança jurídica**. Os fundamentos da decisão encaixam-se com perfeição para o indeferimento do pedido liminar na presente ação. Confira-se a ementa da suspensão citada:

*No presente caso, encontra-se devidamente demonstrada a **GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM ADMINISTRATIVA, porque a decisão em tela impede a efetivação pela Administração de políticas públicas que visam a dar suporte material ao desenvolvimento e crescimento econômico do país, tendo em vista a nossa matriz energética, baseada no petróleo e no gás natural.** Nosso país luta há décadas para se tornar independente em relação à produção de petróleo e, principalmente, de gás natural, objeto frequente de todos os noticiários nacionais. O tempo é implacável com os países que relegam o planejamento estratégico a um plano inferior, certo que estamos a discutir questões relativas a materiais fósseis, que demandam constantes pesquisas,*



prospecções e altos investimentos. **A União, por intermédio de seus órgãos competentes, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, estabeleceu critérios, que julgou os melhores, para alcançar as metas de produção de petróleo e gás natural necessárias à sustentação do nosso modelo de crescimento a médio e longo prazos, critérios que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, no qual está a interferir a decisão ora impugnada. Anoto, ainda, que a determinação prescrita na decisão ora atacada atinge o planejamento estratégico do país em relação à nossa matriz energética, o que certamente coloca em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, que estão a deslocar vultosas somas de dinheiro com o objetivo de suprir as imensas lacunas de um setor altamente tecnológico que demanda maquinário de última geração e pessoal especializado, de que não dispomos em escala suficiente, e que apresenta alto risco para o investimento. Não se pode olvidar, ademais, que o capital sempre migra para os países onde estão as melhores oportunidades de investimentos e que lhe oferecem maior segurança, sobretudo jurídica. Entendo que a decisão judicial impugnada impõe à Administração, mesmo que indiretamente, a modificação de um modelo de licitação de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural, fruto da experiência obtida nas rodadas anteriores, o que, em princípio, desvirtua a atuação normativa e reguladora da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Também é inegável a ocorrência de **GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA**, consubstanciada no fato de que a decisão proferida na ação popular em apreço, ao impedir o prosseguimento dos leilões de blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural prejudica a constante necessidade de reposição das reservas nacionais, as quais são fruto de um processo de longo prazo, que chega a durar mais de dez anos entre a realização da licitação de um bloco e o efetivo início da produção de uma bacia que porventura venha a ser descoberta.** Assim, os prejuízos à ordem econômica de nosso país dificilmente se reverterão ao final da tramitação desse processo, motivo que, por si só, legitima a suspensão imediata da decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. 8. Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão da execução da decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da Ação Popular nº 2006.34.00.035825-0. Comunique-se, com urgência. Publique-se. Brasília, 20 de julho de 2007. Ministra Ellen Gracie Presidente (SL 176, Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) ELLEN GRACIE, julgado em 20/07/2007, publicado em DJ 03/08/2007 PP-00026) (grifei).

Nota-se que a Ministra assentou o entendimento de que há grave lesão à ordem administrativa e à economia pública caso alguma liminar suspenda a Rodada de Licitações promovida pela ANP.

Assim, também por esse aspecto, recomenda-se o indeferimento do pedido de tutela de urgência, também com amparo no § 3º do art. 300 do Código de Processo Civil.

5 - CONCLUSÃO

Em face de tudo quanto exposto, espera ter demonstrado a lisura dos atos adotados pela ANP e a inexistência de elementos sólidos que demonstrem a plausibilidade do direito pleiteado, impossibilitando o acolhimento liminar da pretensão do autor. Por tudo quanto exposto, requer sejam acolhidas as preliminares suscitadas, por imperativo de ordem pública/processual, ou, subsidiariamente, rejeitada toda a pretensão de urgência e definitiva, considerando as razões de mérito que se antecipam nesta Manifestação.

Brasília, 20 de dezembro de 2022.



WENDERSON GAGLIANO DE ALVARENGA
PROCURADOR FEDERAL

Notas

1. [^] Cf. proc. nº 1021930-08.2022.4.01.3400 no qual a decisão de tutela de urgência foi denegada de plano
2. [^] https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/1o-ciclo-da-oferta-permanente-de-partilha-arrecadacao-e-72-do-maximo
3. [^] Cabe ainda recordar a valiosa lição da professora Daniela Lacerda Saraiva Santos (O princípio da proporcionalidade, in *Princípios da Constituição de 1988*, Lumen Juris, 2001, p. 363) acerca do subprincípio da adequação, que compõe o conceito de razoabilidade (ou proporcionalidade): "A adequação ou aptidão (geergnetheit) nos deve dizer se determinada medida representa, segundo Zimmerli, o meio certo para levar a cabo um fim baseado no interesse público. Trata-se aqui de um mecanismo que veda o arbítrio, através da ponderação entre o meio empregado e o fim que se deseja alcançar".
4. [^] SHUENQUENER DE ARAÚJO. Valter. Os quatro pilares para a preservação da imparcialidade técnica das agências reguladoras. *Revista Jurídica da Presidência. Ruprecht-Karls Universität Heidelberg (Alemanha). Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor Adjunto na UERJ. Brasília. v. 20. N. 120. Fev/Maio 2017. P. 64-91.*
5. [^] MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. *Direito Regulatório. A alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas de relações setoriais complexas no estado democrático. Rio de Janeiro: Renovar. 2003. p. 82.*
6. [^] "Um velho paradigma do direito administrativo brasileiro que se encontra em vias de ser superado é o da discricionariedade como espaço de livre decisão do administrador, decorrente da rígida dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários. – Página 39 - 1.3.4. Da dicotomia ato vinculado versus ato discricionário à teoria dos graus de vinculação à juridicidade: a crise da discricionariedade administrativa. Binbenbojm. *Uma teoria do Direito Administrativo – Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. A discricionariedade administrativa sobrevive como espaço de subdeterminação normativa, dentro do qual competiria à Administração exercer a sua liberdade decisória. Percebe-se aqui a nítida influência da obra de Kelsen acerca da interpretação da norma como mera moldura balizadora das decisões do órgão competente*". (BINENBOJM. Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo – Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. Rio de Janeiro. Renovar. 2014. p. 39 e 210*)
7. [^] A Lei n. 10.871/2004 criou cargos públicos que devem ser integrados pelos seguintes profissionais altamente capacitados: Especialistas em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural, bem como em Geologia e Geofísica do Petróleo; Técnicos em Regulação; e, ainda, Analistas e Técnicos administrativos, conforme ANEXO I cuja redação mais recente decorre da Lei 12.823/2013.
8. [^] A cláusula geral histórica do Devido Processo Legal é um direito fundamental que visa a inibir as eventuais arbitrariedades que possam ser cometidas pelo Poder Público e se destina a qualquer tipo de processo em prol do cidadão, individual ou coletivamente. Veja o teor da cláusula: art. 5.º, LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.
9. [^] O termo "setor de capital intensivo" foi adotado no informativo 628 do Supremo Tribunal Federal: É neste contexto que os serviços de geração e distribuição de energia, a estruturação de toda a plataforma de telecomunicações, o saneamento básico, a rede de transportes e mesmo os **setores de capital intensivo (como petróleo e siderurgia) são assumidos pelo Estado. Porém, paralelamente a este intervencionismo direto, podemos identificar outra ordem de intervencionismo estatal no domínio econômico, que designaríamos de intervencionismo indireto. Trata-se, aqui, não mais da assunção pelo Estado da atividade econômica em si, mas de sua concreta atuação no fomento, na regulamentação, no monitoramento, na mediação, na fiscalização, no planejamento, na ordenação da economia. Enfim, cuida-se da atuação estatal fortemente influente (por indução ou coerção) da ação dos atores privados atuantes num dado segmento da economia**" (MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *A nova regulação estatal e as agências independentes, In: Direito administrativo econômico, (coord.) Carlos Ari Sundfeld, São Paulo: Ed. Malheiros, 2006, p. 74*) (Grifos acrescentados)
10. [^] Segundo Celso Antonio Bandeira de Melo, "o controle externo compreende (I) o controle



parlamentar direto; (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas e (III) o controle jurisdicional". (BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. rev. atual. 2014. p. 967.

11. [^] "Ainda, o *periculum in mora*, representados pela urgência e pelo risco de ineficácia da decisão de mérito estão presentes, porquanto, conforme cronograma disponível no edital as ofertas para os blocos licitados no 1º Ciclo de Oferta Permanente em Regime de Partilha que terá seu último leilão no dia 16/12/2022.". Petição inicial.
12. [^] Valor econômico - Primeiro leilão do pré-sal na oferta permanente pode arrecadar R\$ 1,28bi, de 15/12/2022

