



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 6ª REGIÃO
EFIN6 - NREG6 - NAP - ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO NÚCLEO DE REGULAÇÃO
RUA PERNAMBUCO, Nº 1.025 - 7º ANDAR - BAIRRO SAVASSI - BELO HORIZONTE/MG - CEP: 30.130-155 - E-MAIL:
PRF6@AGU.GOV.BR

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA 20ª VARA CÍVEL E JEF ADJUNTO DE BELO HORIZONTE

NÚMERO: 6390271-43.2025.4.06.3800

REQUERENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

REQUERIDO(S): AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA E OUTROS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar sua

CONTESTAÇÃO

à demanda proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF**, consoante razões de fato e fundamentação jurídica que se passa a expor.

I - SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de ação civil pública com pedido de concessão de liminar proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)** contra a **AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA)**, a **UNIÃO**, o **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio)**, o **ESTADO DE MINAS GERAIS**, a **FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FEAM)**, o **INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF)**, o **INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM)**, o **ESTADO DA BAHIA** e o **INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS (INEMA)**, na qual o objeto da demanda, em síntese, é o seguinte:

"[...]"

1. OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

A presente ação civil pública almeja a obtenção de provimento jurisdicional estruturante que ateste a existência de um estado de desconformidade no necessário equilíbrio entre as atividades econômicas desenvolvidas nas proximidades do PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS e a preservação ambiental da unidade de conservação federal (e no bioma do Cerrado), que tem sido severamente afetada pela escassez de água em decorrência do seu uso em excesso e da supressão de vegetação nativa nos seus arredores.

Tem como objetivo, portanto, a reestruturação dos órgãos ambientais competentes para implementar normas, protocolos, rotinas ou procedimentos na concessão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação nativa no entorno da unidade de conservação que sejam eficazes para prevenir e reprimir os efeitos sinérgicos causados ao espaço territorial especialmente protegido.

Os provimentos judiciais decisórios conhecidos como estruturantes buscam não apenas a adjudicação de direitos, mas também a programação da execução do decidido, estabelecendo a forma de execução da decisão, estruturando, por vezes, todo um segmento público (com os respectivos reflexos econômicos-sociais), em virtude da necessidade de se eliminar a lesão ou a ameaça a direitos, a partir da reestruturação de instituições.

Parte-se, pois, do pressuposto de que a decisão estruturante finda por concretizar esse direito fundamental a partir da implementação de uma reforma estrutural em um ente ou em vários.

É o que se necessita na presente hipótese em que a rotina dos órgãos ambientais competentes de conceder autorizações de supressão de vegetação nativa e outorgas de recursos hídricos para atividades de agropecuária nas proximidades do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, sem considerar os efeitos sinérgicos e sistêmicos à unidade de conservação, resultou em uma SITUAÇÃO DE CRITICIDADE INSUSTENTÁVEL SOB O PONTO DE VISTA AMBIENTAL, como será adiante demonstrado.

O Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV) (e mesmo o Cerrado como um todo) vêm sofrendo, com efeito, queda significativa na disponibilidade hídrica, com redução de até 50% nas vazões de rios e na umidade superficial nas veredas. Estudos técnicos identificaram que o principal fator, mais do que o aquecimento global, é a redução em âmbito local da infiltração da água da chuva no solo devido ao desmatamento, à agricultura mecanizada e à pecuária em seu entorno imediato.

Apesar disso, essa **necessária equação entre a disponibilização do uso do solo para a atividade agrícola e o correspondente efeito na disponibilidade de água não está devidamente incorporada pelos órgãos gestores**. Há uma fragmentação institucional, com a adoção de critérios diversos para as outorgas, o que vem agravando a crise hídrica na região!

É necessário ressaltar que inexistente uma solução delimitada e específica já identificada como a mais adequada a priori para resolução dos aludidos problemas, que perpassam por questões técnicas, econômicas, regulatórias e jurídicas. O que se já se aponta desde logo são alguns fatores que causam a situação de desordem estrutural e algumas diretrizes que podem ser observadas na implementação de um plano estrutural, desenvolvidos a partir de estudos técnicos realizados na região do Parque Nacional Grande Sertão Veredas.

Nesse sentido, **busca-se com a presente ação** que, a partir de um diálogo e articulação entre todos os órgãos públicos competentes, as medidas aptas a solucionar os problemas identificados sejam construídas pelos próprios envolvidos, com **a condenação dos requeridos à elaboração e execução de um plano estrutural**, com execução acompanhada pelo Poder Judiciário, **apto a promover a mudança na situação de crise ambiental nas proximidades e no interior do Parque Nacional Grande Sertão Veredas**.

Diante da gravidade e urgência da situação, como medida liminar, pretende-se ainda que seja concedida tutela inibitória, de modo que os órgãos ambientais se abstenham imediatamente de conceder novas outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação nativa na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação, até que seja estabelecido um plano estrutural regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados. Não se pretende, portanto, interromper o desenvolvimento das atividades agropecuárias já em curso na região, mas tão somente impedir a respectiva ampliação.

[...]" (sem destaques no original)

Ao final da petição inicial, são formulados como pedidos:

"[...]

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer:

- a) o RECEBIMENTO da presente petição inicial, instruída com o inquérito civil em anexo;
- b) o **DEFERIMENTO DA TUTELA INIBITÓRIA DE URGÊNCIA, proferindo-se ordem judicial que imponha:**
 - i) à **AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, ao INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM) e ao INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (INEMA/BA) a abstenção do poder de conceder novas outorgas de recursos hídricos na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação (o limite que for maior) até que seja estabelecido um Plano Estrutural Regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados;**
 - ii) ao INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF) e ao INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (INEMA/BA) a abstenção do poder de conceder novas autorizações de supressão de vegetação nativa na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação (o limite que for maior) até que seja estabelecido um Plano Estrutural Regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados;
- c) a fixação de multa diária para os requeridos em caso de descumprimento da liminar;

d) **CITAÇÃO** dos requeridos para comparecerem à audiência de conciliação prévia, nos termos dos artigos 303, § 1º, II e 334 do Código de Processo Civil, prosseguindo-se regularmente o feito em seguida, com determinação de apresentação de contestação, caso não obtida imediata composição;

e) **seja JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO, com o reconhecimento e a definição do problema estrutural consistente nos prejuízos causados ao Parque Nacional Grande Sertão Veredas pela concessão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação nativa em seu entorno, como um 'estado de desconformidade', com a determinação da promoção do estado ideal de coisas que se pretende, condenando os requeridos a apresentarem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um Plano Estrutural Regional, elaborado conjuntamente entre as partes e em articulação com o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, o qual deverá contemplar medidas estruturais para serem realizadas no curto, médio e longo prazo, a serem acompanhadas ao longo do tempo pelo Juízo em fase execução de sentença. Deverá, para tanto, ser estabelecida uma dinâmica de avaliação e reavaliação contínua do plano elaborado, por meio da apresentação de relatórios periódicos em juízo. Tal plano deverá contemplar necessariamente, mas não exclusivamente:**

i) **medidas de integração da gestão ambiental e da gestão hídrica;**

ii) **revisão dos critérios técnicos para outorga e integração de águas superficiais e subterrâneas, unificando os critérios adotados, de modo a conciliar os limites de retirada entre a ANA, o IGAM e o INEMA, para não causar uma sobrecarga hídrica;**

iii) **metodologias que integrem o cálculo de disponibilidade superficial e subterrânea, evitando duplicidade de volumes concedidos;**

iv) a adoção de abordagens conservadoras para definir limites de uso, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis como as veredas, considerando sazonalidade, variabilidade climática e mudanças no uso do solo;

v) estabelecer a projeção de cenários futuros de uso e cobertura do solo e clima para determinar os volumes mínimos de vazão;

vi) estabelecimento de procedimentos de participação e oitiva do ICMBio nos pedidos de outorgas e supressões de vegetação;

vii) a criação de um comitê próprio ou a viabilidade de um arranjo institucional alternativo local, como consórcio intermunicipal ou câmara técnica dedicada à bacia do Rio Carinhanha dentro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco;

viii) **estabelecer critérios específicos de limitação de outorgas para áreas de vereda, que considerem não apenas a vazão mínima dos cursos d'água associados, mas também a manutenção do nível freático e da umidade do solo ao longo do ano;**

ix) **vincular a renovação de outorgas à apresentação de dados de medição e monitoramento do uso efetivo da água;**

x) **revisar as outorgas existentes, considerando as novas metodologias a serem adotadas;**

xi) **estabelecer protocolos para revisão periódica dos critérios e limites outorgáveis, incorporando novos dados e cenários climáticos.**

xii) **incorporar a avaliação climática nos procedimentos de concessão de outorgas e autorização de supressão de vegetação;**

xiii) **estabelecer diretrizes específicas a serem cumpridas pelos outorgados para proteção dos canais de irrigação e reservatórios, de modo a evitar o óbito de animais por afogamento;**

xiv) estabelecer um polígono de segurança para a aplicação das ações relacionadas à gestão integrada dos recursos ambientais no entorno do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV);

f) a juntada da documentação em anexo e a produção de todas as provas em direito admitidas.

[...]"

O MPF requereu a distribuição da ação civil pública por dependência à de nº 1003633-91.2021.4.01.3818, em curso na 9ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte.

Diante do pedido do MPF, os autos foram remetidos à 9ª pela 20ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte, à qual o processo havia sido distribuído.

Ao receber os autos, foi proferida pelo juízo da 9ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte decisão interlocutória suscitando conflito negativo de competência:

"[...]"

DESPACHO/DECISÃO

I – DOS FATOS

Trata-se de **Ação Civil Pública** proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra a **UNIÃO FEDERAL, AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA, INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio, ESTADO DE MINAS GERAIS, FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM, INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF, INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM, ESTADO DA BAHIA e INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - INEMA**, na qual postula “a obtenção de provimento jurisdicional estruturante que ateste a existência de um estado de desconformidade no necessário equilíbrio entre as atividades econômicas desenvolvidas nas proximidades do **PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS** e a preservação ambiental da unidade de conservação federal (e no bioma do Cerrado), que tem sido severamente afetada pela escassez de água em decorrência do seu uso em excesso e da supressão de vegetação nativa nos seus arredores”.

No Evento 3, pág. 24, o requerente asseverou que “Haja vista que ainda não houve a atualização do plano de manejo após a expansão do parque (o que vem a ser o objeto da Ação Civil Pública nº 1003633-91.2021.4.01.3818, em relação à qual se requer a distribuição da presente demanda por dependência)”.

Distribuídos os autos à 20ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte, foi proferida decisão da qual se lê que “Considerando o pedido de distribuição por dependência à Ação Civil Pública nº 1003633-91.2021.4.01.3818, redistribuam-se os autos ao Juízo Substituto da 9ª Vara Cível e JEF Adjunto desta Seccional”.

Em consequência, vieram os autos a este Juízo, estando conclusos para decisão.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Relativamente à decisão declinatória, que determinou a remessa dos autos a este Juízo, por conexão com a **Ação Civil Pública nº 1003633-91.2021.4.01.3818**, com todas as vênias ao prolator daquela decisão, não há como prevalecer, na espécie, o fundamento para declinação da competência a este Juízo.

Aquela **Ação Civil Pública nº 1003633-91.2021.4.01.3818** foi sentenciada em 20/09/2023 e está, atualmente, em fase de apelação interposta pelo **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio**.

O regime processual em vigor estipula, quanto à conexão, no art. 55, que “Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir”; e que “§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado”.

No caso em exame, como dito, quando distribuída a inicial deste feito, em 10/11/2025, já haviam transcorrido mais de 02 (dois) anos da prolação de sentença no processo 1003633-91.2021.4.01.3818. Em consequência, não se pode falar em possibilidade de decisões conflitantes.

Como sabido, a prorrogação da competência em razão da conexão é causa de modificação da competência e não da sua fixação, somente devendo ocorrer quando presentes seus pressupostos, a bem da concretização da função jurisdicional e em observância ao princípio do Juiz Natural.

Sobre o tema, confira-se o julgado do TRF a 1ª Região, CC 1044310-06.2023.4.01.0000 (3ª Seção; Rel. Des. Fed. Eduardo Filipe Alves Martins; PJe 30/06/2025); cuja ementa está assim redigida:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. VARAS FEDERAIS. CONEXÃO. DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE RISCO DE PROLAÇÃO DE DECISÕES CONFLITANTES. PROCESSO SENTENCIADO. ÓBICE DO ART. 55, § 1º DO CPC E DA SÚMULA N. 235 DO STJ. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITADO.

1. Trata-se de conflito negativo de competência, suscitado pelo Juízo da 8ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, em desfavor do Juízo da 1ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Mato Grosso, nos autos de ação civil pública.

2. Nos termos do art. 55, caput, do CPC, reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir, dispondo, no § 1º, que haverá conexão e reunião de demandas para julgamento em conjunto, salvo se uma delas já houver sido sentenciada. No mesmo sentido, a Súmula n. 235 do STJ assim dispõe: "A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado".

3. Nos termos da Súmula n. 235 do STJ, a superveniência de julgamento da ação n. 1003392-92.2021.4.01.3600, antes da redistribuição da ação n. 1002648-29.2023.4.01.3600, esvazia a razão de ser da reunião dos processos, qual seja, evitar a prolação de decisões conflitantes.

4. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo da 1ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Mato Grosso, o suscitado.

III – DO DISPOSITIVO

1. Em razão das considerações acima expendidas, entendo presente na espécie o conflito negativo de competência, definido no art. 66-II CPC e, com base no parágrafo único do mesmo artigo, **suscito** o conflito de competência perante o TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO, nos termos do art. 108-I, e, da Constituição Federal, tratando-se de Juízos subordinados ao Tribunal.

Expeça-se o competente ofício (art. 953, I, CPC).

2. À Secretaria, para adoção das providências determinadas, com a maior brevidade.

A fim de agilizar o andamento processual e diminuir o tempo de tramitação, com vistas a uma duração razoável do processo, servirá esta decisão como ofício.

[...]"

Instaurado conflito negativo sob o nº 6012029-97.2025.4.06.0000 perante a 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, declarou-se por acórdão a competência da 20ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte.

Recebidos os autos pela 20ª Vara Federal Cível e JEF Adjunto de Belo Horizonte, a liminar pretendida pelo MPF foi indeferida. Veja-se:

"[...]

DESPACHO/DECISÃO

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, ICMBio, ANA, Estado de Minas Gerais (FEAM/IEF/IGAM) e Estado da Bahia (INEMA), visando, em síntese: (i) o reconhecimento de um “estado de desconformidade” na gestão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação no entorno do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV); (ii) a condenação dos réus à elaboração e execução de plano estrutural regional; e, liminarmente, a suspensão de novas outorgas e de novas autorizações de supressão na zona de amortecimento e/ou em faixa de 3.000m a partir do limite da UC (prevalecendo o maior perímetro).

Na inicial, o MPF invocou distribuição por dependência à ACP nº 1003633-91.2021.4.01.3818, que trata da atualização do plano de manejo e zona de amortecimento do PNGSV. O feito foi inicialmente distribuído à 20ª Vara, que determinou a remessa à 9ª Vara por dependência; esta, por sua vez, suscitou conflito negativo de competência. O TRF6, no Conflito de Competência nº 6012029-97.2025.4.06.0000/MG, decidiu declarar competente este Juízo da 20ª Vara, à luz do art. 55, §1º, do CPC e da Súmula 235/STJ, porquanto a ação tida por conexa já fora sentenciada e está em apelação. Os autos retornaram, portanto, a esta Vara para prosseguimento.

É o breve relatório. Decido.

A competência deste Juízo está devidamente definida pela decisão do TRF6, que afastou a distribuição por dependência e afirmou que a ACP sobre o plano de manejo já foi sentenciada, inexistindo risco de decisões conflitantes no primeiro grau.

Quanto ao pedido liminar, verifico que os documentos juntados pelo MPF revelam elementos preocupantes quanto ao cenário ambiental do entorno do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, com incremento de captações, expansão de áreas irrigadas, redução de áreas úmidas e alegada ausência de mecanismos de comunicação uniforme entre órgãos outorgantes e o ICMBio. Tais indícios são relevantes e justificam atenção judicial.

Não obstante, a medida pretendida tem alcance muito amplo, impondo, de forma imediata, a suspensão de quaisquer novas outorgas e autorizações em área extensa, envolvendo dois Estados e diferentes órgãos federais e estaduais. Trata-se de providência de grande impacto administrativo e potencialmente apta a afetar até mesmo usos essenciais de água. Para que tal restrição possa ser considerada, é indispensável a obtenção prévia de informações técnicas detalhadas e georreferenciadas, bem como a oitiva dos órgãos envolvidos a fim de permitir análise proporcional e adequada.

O cenário descrito pelo MPF demanda aprofundamento e tratamento técnico qualificado, inclusive com produção de dados mais precisos relativos ao regime hídrico, às séries históricas de vazão, às demandas outorgadas, ao uso de aquíferos e às rotinas administrativas de licenciamento e consulta. Em cognição sumária, e sem o contraditório específico, não é possível afirmar que a medida de suspensão geral seja proporcional ou adequada.

É necessário, portanto, colher informações mínimas e promover a cooperação entre os órgãos competentes antes de reavaliar a pertinência de eventual medida cautelar calibrada.

Diante do exposto, **indefiro**, por ora, o pedido de tutela de urgência formulado pelo Ministério Público Federal.

Por oportuno e necessário, determino a **retificação do polo passivo**, para que conste como réu o Estado de Minas Gerais, em substituição à Secretaria de Cultura – SECULT/MG e à Advocacia-Geral do Estado.

Feito isso, **citem-se os réus**.

Intimem-se.

[...]"

Citada, vem a ANA apresentar sua contestação à demanda proposta pelo MPF, pedindo ao final o julgamento de improcedência dos pedidos formulados contra si.

II - DO MÉRITO

II.I - DA DELIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO DA ANA NESTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Ao se examinar a longa narrativa fática feita pelo MPF na petição inicial desta ação civil pública, são identificados os seguintes apontamentos sobre a atuação da ANA:

"[...]

O Inquérito Civil nº 1.22.000.003346/2023-41, que instrui a presente ação (íntegra em anexo), foi instaurado nesta Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais a partir de desmembramento do Procedimento Administrativo nº 1.22.000.002782/2022-12. Esse teve por objeto a elaboração e acompanhamento do Plano de Trabalho e Relatório de Atividades de acompanhamento pelo MPF da situação do Parque Nacional Grande Sertão Veredas. Com o desmembramento pretendeu-se a instauração de uma apuração autônoma sobre os eventuais prejuízos à unidade de conservação causados pelas autorizações de captação de água e perfuração de poços em seu entorno, assim como pelas autorizações de supressão de vegetação nativa.

No curso daquele procedimento de acompanhamento inicial, visando assegurar a rotina mínima de visitas periódicas às unidades de conservação nas áreas de sua atribuição, nos termos do art. 17, § 5º, do art. 19, § 6º, e do art. 38, parágrafo único, do Regimento Interno da Procuradoria da República em Minas Gerais, os Procuradores da República Ângelo Giardini de Oliveira e Frederico Pellucci, no dia 04 de outubro de 2023, visitaram a unidade de conservação e reuniram-se com o Chefe do Parque Nacional, Peterson de Almeida e o analista do ICMBio Klinton Vieira Senra, ocasião em que foram discutidos os seguintes problemas: i) Constante e histórica indisponibilidade da frota de veículos de trabalho; ii) Autorizações de supressão de vegetação expedidas pelo IEF-MG e pelo INEMA-BA para áreas no entorno do Parque; iii) Ausência de consulta ao ICMBio para definição da localização das áreas de reserva legal nas propriedades rurais limítrofes ao Parque; iv) Autorizações de captação de água para irrigação nos rios que limitam o parque; e v) Concessões de outorga de poços tubulares ou artesianos em grande proximidade ao parque, de forma a potencialmente influenciar no nível do lençol freático, pelo IGAM-MG e pelo INEMA-BA.

Como providência inicial para instrução do inquérito civil, haja vista os problemas apontados na visita realizada ao local, a ANA, o IGAM-MG e o INEMA-BA foram oficiados para que informassem se, para a concessão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos nos cursos fluviais que percorrem o parque nacional, havia alguma exigência feita ao solicitante de estudos ou documentos que demonstrassem a ausência de prejuízos à unidade de conservação, ou, alternativamente, se eram conduzidos estudos para verificar os impactos cumulativos das outorgas na unidade de conservação.

[...]

Por sua vez, a AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA afirmou que, à luz da Lei nº 9.433/1997, compete à agência a análise e a emissão de outorgas preventivas e de direito de uso de recursos hídricos para intervenções em rios, reservatórios, lagos e lagoas sob o domínio da União. Ressaltou que a outorga tem a função de informar sobre a existência de disponibilidade hídrica para determinado empreendimento, considerando todos os usos já outorgados na bacia hidrográfica, mas a avaliação de prejuízos à unidade de conservação é de responsabilidade do órgão ambiental gestor.

[...]

Buscando obter subsídios técnicos sobre os motivos da situação verificada, foi realizada reunião em 13 de maio de 2025 com o ICMBio e representantes das organizações não governamentais Fundação Pró-Natureza (Funatura) e Associação Mineira de Defesa do Ambiente - AMDA. Na ocasião, o ICMBio informou que, com base em acordo de cooperação, incumbira à Funatura a realização de um estudo hidrológico para avaliar justamente o impacto do uso do solo nos recursos hídricos. **A consultora alocada ao projeto, Bianca Bendito, apresentou na ocasião as conclusões preliminares do estudo, apontando as limitações e falhas no sistema de gestão de recursos hídricos, incluindo o uso de VALORES MÉDIOS HISTÓRICOS para cálculos de disponibilidade hídrica, sem considerar os efeitos da aceleração das mudanças climáticas nos anos recentes e as mudanças no uso do solo. Também destacou a FRAGMENTAÇÃO NO SISTEMA, em que outorgas de água superficial e subterrânea são gerenciadas separadamente, levando a possíveis superações da capacidade natural de suprimento de água pelas outorgas concedidas.**

[...]

Para mitigar esses impactos e garantir o gerenciamento sustentável dos recursos hídricos, a informação técnica apontou que seria fundamental que as instituições responsáveis atualizassem suas bases de dados de outorgas e monitorassem continuamente as emissões, utilizando ferramentas como o Sistema de Gestão de Águas Subterrâneas (SIAGAS), gerido pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM), e na base de dados do Cadastro Nacional de Recursos (CNAHR) do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) da AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA).

Além disso, apontou a necessidade de instalação de indicadores de Nível de Água (INA) para monitorar o nível do aquífero em tempo real, especialmente em áreas de exploração intensiva, além da adoção de práticas conservacionistas na agricultura, com a realização de pesquisas de longo prazo focadas no balanço hídrico do SAU (Sistema Aquífero Urucuia) para entender e modelar os impactos futuros, incluindo os decorrentes das mudanças climáticas.

[...]

Diante do debate levantado sobre a forma do cálculo da disponibilidade das águas superficiais e subterrâneas para a concessão de outorgas, a AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA foi instada a se manifestar sobre os referidos cálculos, bem como sobre a periodicidade da realização de eventuais balanços hídricos que os subsidiam.

Em retorno, a agência informou que, no que tange às águas de sua competência, a disponibilidade hídrica adotada para análise e emissão de outorgas de recursos hídricos é a vazão Q95% (vazão com 95% de garantia), conforme definido no art. 10 da Resolução ANA nº 1938, de 30 de outubro de 2017. Relatou que utiliza o Cadastro Nacional de Recursos Hídricos – CNARH no cálculo do balanço hídrico, de modo que considera em suas análises de pedidos de outorga todas as demandas existentes na bacia hidrográfica, tanto federais como estaduais. **Os estados, por sua vez, não utilizam o mesmo procedimento, de modo que a ANA criou o Pacto pela Governança da Água, com o objetivo, entre outros, de aprimorar a integração da gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas de atuação compartilhada entre União e Estado.** Informou, ainda, que os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos são incentivados, por meio do Programa ProGestão, a inserir no Cadastro Nacional de Recursos Hídricos – CNARH todas as outorgas que emitem.

[...]

As outorgas para recursos hídricos são concedidas pelo INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - INEMA/BA, pela AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS - ANA e pelo INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS- IGAM, ora requeridos, no campo de suas atribuições, mas não há condições técnicas de se avaliar se os parâmetros das outorgas estão sendo seguidos. As outorgas também são concedidas pela ANA, em captações autorizadas nos limites do parque, conforme imagem a seguir, sendo identificadas ao menos três que ocorrem no Rio Carinhanha, curso d'água federal, já que divide os estados de Minas Gerais e Bahia:

Nenhuma das outorgas de captação ou os licenciamentos para conversão do uso do solo para finalidade agrícola ou as autorizações para supressão de vegetação foram precedidas de algum tipo de interlocução ou prévia anuência do ICMBio.

[...]"

Por sua vez, na fundamentação jurídica da causa de pedir, o MPF alega:

"[...]

Com efeito, existem diversos órgãos envolvidos na gestão dos recursos hídricos na região, o que demanda uma interlocução clara para um controle do volume de águas e das outorgas emitidas. É preciso considerar que várias captações isoladas, se consideradas em conjunto, podem afetar o regime de vazão do corpo hídrico.

No decorrer do inquérito civil, a AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS informou que em suas análises de pedidos de outorga considera todas as demandas existentes na bacia hidrográfica, tanto federais como estaduais, mas os Estados, por sua vez, não utilizam o mesmo procedimento.

[...]

A bacia hidrográfica do Rio Carinhanha é de tutela federal, sendo sua gestão atribuída à AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Além disso, a bacia está sob a responsabilidade do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

Não obstante, não há registros de ações específicas voltadas à bacia hidrográfica do Rio Carinhanha, tampouco existem planejamentos e cronogramas de ações que considerem as particularidades da bacia e incorporem as percepções específicas da localidade nos Planos de Recursos Hídricos do comitê.

[...]

Sobre o aspecto técnico, há uma sobrecarga hídrica que vem afetando a disponibilidade de água na região, sendo relevante que os órgãos competentes, de forma coordenada, unifiquem os critérios de outorga, conciliando os limites de retirada entre o IGAM, INEMA e a ANA.

[...]"

Instada, as áreas técnicas da ANA, notadamente a Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos – SRE e a Superintendência de Fiscalização – SFI, prestaram esclarecimentos. Veja-se trecho da Nota Informativa nº 7/2026/SRE-SEI:

[...]

5. O Parque Nacional Grande Sertão Veredas foi criado pelo Decreto nº 97.658, de 12 de abril de 1989, no qual também não se identificou proibição abstrata à utilização de recursos hídricos em seu entorno.

6. **A chamada faixa de três mil metros decorre de normas infralegais associadas ao licenciamento ambiental (Resolução CONAMA nº 428/2010), não configurando restrição à emissão de outorgas.**

7. **A outorga de direito de uso de recursos hídricos é instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433/1997, e não se confunde com o licenciamento ambiental.**

8. **Não se identificou, no ordenamento jurídico vigente, vedação automática à emissão de outorgas na zona de amortecimento de unidades de conservação ou na faixa de três mil metros a partir de seus limites, devendo a análise ocorrer caso a caso, com base nos critérios técnicos estabelecidos pela Resolução ANA n. 236/2024.**

9. Diante do exposto, não se identificou impedimento legal à emissão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas ou na faixa de três mil metros a partir de seus limites.

Ainda no âmbito da Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos – SRE, registre-se que a matéria já havia sido enfrentada na Nota Informativa nº 7/2025, da qual se extraem os seguintes pontos relevantes:

- a concessão de outorgas fundamenta-se na análise do balanço hídrico da bacia, considerando a totalidade das demandas cadastradas;
- a disponibilidade hídrica adotada é baseada na vazão de referência Q95%, conforme previsto no art. 10 da Resolução ANA nº 1938/2017;
- o processo decisório utiliza dados do Cadastro Nacional de Recursos Hídricos – CNARH, de modo a contemplar tanto usos federais quanto estaduais.

De igual modo, a Nota Informativa nº 23/2025/COOUT/SRE-SEI esclareceu que **as águas subterrâneas são de domínio estadual, que a integração entre os entes federativos se dá por meio de instrumentos como o CNARH, o Progestão e o Pacto pela Governança da Água, e que não há relação hierárquica entre a ANA e os órgãos estaduais, prevalecendo modelo de atuação cooperativa.**

No tocante à atividade fiscalizatória, a Superintendência de Fiscalização – SFI manifestou-se por meio da Nota Informativa nº 33/2025, destacando, em síntese:

- a atuação fiscalizatória é orientada por critérios de risco e criticidade hídrica;
- são empregados instrumentos como sensoriamento remoto, automonitoramento e ações de campo;
- há priorização de usuários de maior impacto, responsáveis por parcela significativa das vazões outorgadas;
- eventuais limitações operacionais são enfrentadas mediante alocação racional de recursos, em observância ao princípio da eficiência administrativa.

Dos elementos técnicos apresentados, evidencia-se que **a atuação da ANA pauta-se por critérios objetivos, metodologias consolidadas e instrumentos reconhecidos de gestão de recursos hídricos, inserindo-se em um sistema estruturado e cooperativo.**

Afasta-se, portanto, qualquer alegação de atuação arbitrária, descoordenada ou dissociada dos parâmetros técnicos e normativos aplicáveis.

II.II - DO MARCO JURÍDICO E DA DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

II.II.I - DA COMPETÊNCIA DA ANA NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XIX, atribui à UNIÃO competência para "instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de seu uso".

A Lei nº 9.433/1997, por sua vez, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecendo a outorga como instrumento destinado a assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, garantir o exercício dos direitos de acesso a esse recurso e prevenir conflitos entre usuários.

Nesse sentido, transcreve-se a seguir as disposições do referido diploma legal:

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

[...]

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

- I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

A Lei nº 9.984/2000, por sua vez, atribui à ANA competência para outorga e fiscalização dos usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União (art. 4º, IV e V);

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;
- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

Por seu turno, a Lei nº 9.984/2000 atribui à ANA competência para outorgar e fiscalizar os usos de recursos hídricos em corpos de água de domínio da UNIÃO (art. 4º, incisos IV e V).

A atuação da ANA insere-se, portanto, no âmbito da gestão técnica da disponibilidade hídrica, com foco na alocação racional do recurso, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos.

II.II.II - DA NATUREZA JURÍDICA DA OUTORGA DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Nos termos dos arts. 15 a 18 da Lei nº 9.433/1997, a outorga configura ato administrativo de natureza precária e condicionada, passível de suspensão nas hipóteses legalmente previstas, sem implicar qualquer forma de alienação das águas, que permanecem como bens públicos inalienáveis.

Seu escopo limita-se à gestão quantitativa e ao controle dos usos múltiplos da água, não abrangendo a avaliação de impactos ambientais dos empreendimentos associados.

II.II.III - DA DISTINÇÃO ESTRUTURAL ENTRE GESTÃO HÍDRICA E GESTÃO AMBIENTAL

A proteção ao meio ambiente encontra fundamento no art. 225 da Constituição Federal e se concretiza por meio da atuação dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela Lei nº 6.938/1981.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental constitui o instrumento legal destinado à avaliação dos impactos ambientais de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, compreendendo a análise de sua viabilidade ambiental e a imposição de condicionantes voltadas à proteção de ecossistemas, unidades de conservação e demais bens ambientais.

A gestão de recursos hídricos, por sua vez, rege-se por arcabouço normativo próprio, delineado pela Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e estabelece a outorga como instrumento voltado à regulação do uso da água sob a perspectiva predominantemente quantitativa, bem como à compatibilização entre usos múltiplos.

Tem-se, assim, a coexistência de regimes jurídicos distintos, dotados de finalidades, pressupostos e instrumentos próprios, ainda que complementares no plano da tutela ambiental.

A separação funcional entre tais instrumentos decorre do próprio modelo constitucional e legal de repartição de competências, não sendo juridicamente possível imputar à ANA atribuições típicas dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Desse modo, **a exigência de avaliação de impactos ambientais como condicionante à emissão de outorga de uso de recursos hídricos configuraria indevida ampliação das competências legalmente atribuídas à ANA, em afronta ao princípio da legalidade.**

II.II.IV - DA INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL À CONCESSÃO DE OUTORGAS NA ÁREA EM QUESTÃO

Conforme já assentado pelas áreas técnicas competentes da ANA, não há, no ordenamento jurídico vigente, vedação genérica à concessão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em zonas de amortecimento de unidades de conservação, tampouco a imposição de faixas fixas de distanciamento de seus limites.

Nos termos da Lei nº 9.433/1997, a outorga deve ser analisada de forma individualizada, à luz de critérios técnicos, especialmente no que se refere à disponibilidade hídrica e à compatibilidade do uso pretendido com as condições do corpo hídrico, afastando-se restrições abstratas e dissociadas das circunstâncias concretas.

Sob essa perspectiva, **a pretensão de suspensão ampla e indistinta das outorgas carece de amparo legal, configurando afronta aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica. Impõe-se, portanto, a observância do modelo legal de análise caso a caso, sem limitações genéricas.**

II.II.V - DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

O modelo constitucional de gestão de recursos hídricos estrutura-se sob a lógica da cooperação federativa, não havendo relação de hierarquia entre a UNIÃO, os Estados e os órgãos gestores que integram o sistema.

A atuação institucional, nesse contexto, desenvolve-se de forma articulada, por meio de instrumentos de integração e coordenação, conforme destacado pelas áreas técnicas da ANA, a exemplo do Cadastro Nacional de Recursos Hídricos – CNARH, do Progestão e do Pacto pela Governança da Água.

Eventuais limitações ou desafios na integração entre os entes federativos decorrem da própria conformação constitucional descentralizada do sistema, não caracterizando, por si só, falha ou omissão imputável a ente específico.

A superação dessas limitações quadro deve ocorrer no âmbito técnico-administrativo e cooperativo, mediante o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação institucional, não sendo juridicamente admissível a imposição, por via judicial, de medidas que impliquem reconfiguração da repartição de competências estabelecida pelo ordenamento jurídico.

II.III - DA NECESSIDADE DE RESPEITO ÀS DECISÕES TÉCNICAS DA ANA DIANTE DE SEU NOTÓRIO DOMÍNIO DA MATÉRIA QUE LHE FOI ATRIBUÍDA PELA LEGISLAÇÃO - TEORIA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

A ANA, por força da legislação de regência, é a entidade detentora, em âmbito nacional, do conhecimento específico/científico sobre gestão de recursos hídricos, dispondo seus agentes públicos de domínio técnico sobre a matéria suficiente para, a partir das premissas fixadas pela Constituição Federal e pelas Leis n^os 9.433/1997 e 9.984/2000, fixar os critérios regulatórios do respectivo setor e tomar a decisão administrativa devidamente fundamentada em casos como o desta ação civil pública, **decisão essa que deve contar com a deferência do Poder Judiciário, sob pena ferimento do princípio constitucional das separação de poderes e atração da aplicação da teoria das capacidades institucionais.**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se firmando no sentido da existência de limites à sindicabilidade, pelo Poder Judiciário, das decisões de entidades detentoras de conhecimento específico/científico/*know how* sobre determinadas matérias, devendo haver deferência técnico-administrativa às posições por elas adotadas. Transcreve-se a seguir exemplos:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. **A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.**

2. **O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.**

3. **A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.**

4. **A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação.** Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251).

5. **A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos.**

6. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte. Precedentes: ARE 779.212-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 21/8/2014; RE 636.686-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013; RMS 27.934 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 3/8/2015; ARE 968.607 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 15/9/2016; RMS 24.256, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 18/10/2002; RMS 33.911, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 20/6/2016.

7. Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, ‘as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos’ (SUSTEIN, Cass R., ‘Law and Administration after Chevron’. *Columbia Law Review*, v. 90, n. 8, p. 2.071- 2.120, 1990, p. 2.090).

[...]

(STF – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.083.955/DF – 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 28/05/2019 - Acórdão eletrônico disponibilizado no DJe-122 em 06/06/2019 e publicado em 07/06/2019) (sem destaques no original)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE SUSPENDE A AUTORIZAÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE CAMARÕES DA ARGENTINA. ALEGADO RISCO DE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA. OCORRÊNCIA. **DECISÃO ADMINISTRATIVA TECNICAMENTE FUNDAMENTADA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS. NECESSIDADE DE DEFERÊNCIA JUDICIAL.** RISCO DE FRAGILIZAÇÃO INJUSTIFICADA DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BILATERAIS E MULTILATERAIS. PRECEDENTE. SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

2. In casu, revelam-se presentes os requisitos para a concessão da suspensão no presente incidente, porquanto o embasamento técnico da decisão administrativa de autorização, somado à imposição de condicionantes aos importadores brasileiros, demonstram a plausibilidade da tese da União no sentido da inexistência de riscos ambientais na importação de camarões da espécie "pleoticus muelleri" da Argentina.

3. O Poder Judiciário deve atuar, em princípio, com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por órgãos governamentais, máxime em razão da maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão.

4. Agravo a que se nega provimento.

(SL 1425 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 24-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 01-06-2021 PUBLIC 02-06-2021)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS PRIVADOS. DECISÃO IMPUGNADA QUE SUSPENDE A MEDIDA. ALEGAÇÃO DE RISCO DE LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA PRERROGATIVA ABRANGIDA PELA COMPETÊNCIA ESTADUAL. LEI 13.979/2020, ART.3, VII. ADI 6.362. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA LIGADA AO ENFRENTAMENTO DE IMINENTE PERIGO PÚBLICO. PERIGO DE DESESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL PARA O ATENDIMENTO ADEQUADO DE DIAGNOSTICADOS COM COVID-19 E SÍNDROME RESPIRATÓRIA AGUDA GRAVE. **DEFERÊNCIA JUDICIAL ÀS AUTORIDADES QUE DETÊM MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.** ESTREITO ÂMBITO DE COGNIÇÃO DOS INCIDENTES DE CONTRACAUTELA. SUSPENSÃO JULGADA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

2. In casu, verifica-se que a decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa e à saúde pública no âmbito do Estado de Pernambuco, ante a real possibilidade de desestruturação do planejamento formulado pelas autoridades estaduais para o atendimento de cidadãos diagnosticados com Covid-19 e Síndrome Respiratória Aguda Grave, bem como que a medida administrativa impugnada na origem foi tomada no exercício de competência legítima do ente federativo e com observância dos respectivos requisitos legais e constitucionais.

3. Não cabe ao Judiciário substituir-se à atuação típica das autoridades administrativas na definição de políticas públicas de saúde quando sua atuação não desborda de limites legais objetivos, ante a evidente maior capacidade institucional do Poder Executivo para o equacionamento da matéria e considerado o princípio da separação dos poderes.

4. Agravo a que se nega provimento.

(SS 5554 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 30-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-113 DIVULG 09-06-2022 PUBLIC 10-06-2022)

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º,

DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. **COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA.** PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

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

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

3. Pedido julgado improcedente.

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

Os precedentes acima transcritos do Supremo Tribunal Federal sobre distintas matérias de conteúdo eminentemente específico reconhecem a existência, a aplicabilidade e a necessidade de observância da teoria da deferência técnico-administrativa ("judicial deference doctrine"), também conhecida como "chevron doctrine", a desautorizar a substituição da decisão do ente incumbido por lei - no caso, a ANA - pela do Poder Judiciário em um controle que exceda o exame da legalidade.

O Supremo Tribunal Federal, ao tempo em que assegurou a aplicação do princípio da inafastabilidade, sinalizou ao Poder Judiciário que, em ações que questionem decisões de entes com reconhecido conhecimento específico/científico/*know how*, atente para os critérios de legalidade sem se distanciar da deferência quanto às questões discricionárias que envolvem o mérito administrativo.

Além disso, outro aspecto dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que merece destaque é a ponderação do **risco de efeitos sistêmicos negativos das decisões judiciais invasivas à dinâmica regulatória**, isto é, a intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório - no qual se inclui a matéria técnica a cargo da ANA - pode ensejar consequências nefastas às iniciativas típicas da Administração Pública.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal aponta o debate acerca do consequencialismo jurídico, presente no ordenamento pátrio pela disciplina prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente nos seus arts. 20 a 22, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, que exige a consideração dos efeitos e das repercussões concretas da atuação estatal, inclusive a do Poder Judiciário ao exarar decisões judiciais.

Merece ser apontado o fato de que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça alinha-se à do Supremo Tribunal Federal de deferência técnico-administrativa às decisões emanadas por entidades com reconhecido conhecimento específico/científico/*know how*, conforme se extrai da ementa de acórdão (no caso, sobre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE) a seguir transcrita:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS. PRÁTICA LESIVA. ELIMINAÇÃO DE CONCORRÊNCIA COM POSTOS DE COMBUSTÍVEIS EM HIPERMERCADOS. DEFESA DA LIVRE CONCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE. **APRECIÇÃO DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO, CASO HAJA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE LATU SENSU E ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS.** AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.

[...]

3. O Tribunal a quo consignou: "A meu convencimento, ainda que a sentença invocasse o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade como fundamento de análise dos motivos determinantes da sanção imposta às autoras-apeladas, tal premissa seria descabida aos moldes em que o legislador privativamente atribuiu ao CADE como órgão regulador e fiscalizador da atividade econômica (art. 7o, II, da Lei 8.884/94). Atribuir qualificação diversa a fatos incontroversos - no caso a atuação das autoras e de seu sindicato na repressão à entrada de novo distribuidor no mercado varejista de combustíveis com prejuízo à livre concorrência - é **negar o juízo de valor que o legislador incumbiu a um órgão de composição plural e de conhecimentos técnicos sobre a matéria. Estivesse o juiz examinando a vulneração de qualquer outro requisito do ato**

(competência, finalidade, forma, objeto, motivação), certamente que admissível o controle judicial. No caso concreto, entretanto, o que se viu foi a completa substituição de um juízo valorativo por outro".

4. O CADE autuou os recorrentes pela prática de infração à ordem econômica, porquanto ficou constatado que as empresas não permitiram a entrada de novos distribuidores no mercado varejista de combustíveis. Segundo a autarquia, a rede Gasol e as demais empresas, valendo-se do seu poder econômico, eliminaram a concorrência de postos de combustíveis em estacionamentos de hipermercados. Para tanto, chegaram a exercer pressão em autoridades do Poder Executivo.

5. Após exame acurado dos fatos, o CADE puniu os recorrentes com multa de 5% do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do procedimento administrativo. A Corte de origem reformou a sentença para restabelecer a punição dada pelo órgão fiscalizador, porquanto não vislumbrou nenhuma ilegalidade no ato administrativo.

6. Em face da constitucionalização do direito administrativo e da evolução do estado de direito, tem-se entendido que o Poder Judiciário pode se imiscuir na análise do mérito do ato administrativo, desde que seja analisado sob o seu aspecto jurídico, e para que sejam observados, além da legalidade em sentido amplo do ato, também os princípios e mandamentos constitucionais.

7. No caso sub judice, constata-se claramente que o magistrado adentrou o mérito do ato administrativo produzido pelo CADE, sem nenhuma justificativa de infringência aos ditames da lei ou às normas constitucionais. A fundamentação produzida na sentença para anular a decisão administrativa foi de que a mera pressão e o lobby exercido perante as autoridades públicas não configuram infração à ordem econômica.

8. Depreende-se que a análise perpetrada pelo juiz sobre o mérito do ato administrativo não foi jurídica, mas, pelo contrário, casuística, uma verdadeira aventura jurídica, pois não compreendeu os relevantes fatos e provas produzidos pelo CADE, onde ficou evidenciada a formação de Cartel entre as empresas e o cometimento de infração à ordem econômica.

9. Ao contrário do disposto na sentença, o maior prejudicado com a formação do Cartel e o alijamento da livre concorrência no mercado de consumo é o consumidor. Este fica impedido de procurar o melhor preço, tendo que se sujeitar ao valor imposto por aqueles que dominam o mercado de combustíveis no Distrito Federal.

[...]

(AgRg no REsp 1.436.903/DF, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, j. 01/12/2015, DJe 04/02/2016) (sem destaques no original)

Revela-se necessário perquirir, à luz do princípio da separação de poderes e da teoria das capacidades institucionais, o adequado equilíbrio entre os ditames constitucionais de preservação da missão da entidade incumbida da matéria "gestão de recursos hídricos" e os preceitos do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade da jurisdição.

Sob esse viés, é de se rememorar que a implementação de políticas públicas depende do emprego de conhecimentos técnicos especializados e multidisciplinar, normalmente a cargo da Administração Pública.

O princípio da separação dos poderes, por sua vez, traz, como uma de suas vertentes, a especialização das funções de cada instituição de acordo com sua expertise técnica (racionalização e eficiência), de modo que a teoria das capacidades institucionais joga luzes sobre qual entidade revela-se dotada de maior aptidão ou condição técnica para avaliar e decidir sobre determinado processo decisório.

II.IV - DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 698 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PRESERVAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Ao julgar o recurso extraordinário nº [684612](#) em regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal efetuou o controle difuso de constitucionalidade e ditou regras vinculantes de interpretação de lei ou ato normativo conforme à Constituição Federal, estabelecendo **os limites ao Poder Judiciário para determinar a execução de obrigações de fazer ao Estado, no exercício de políticas públicas.**

O julgamento do mérito do recurso extraordinário nº [684612](#), ocorrido em 23/6/2023, permitiu que restassem estabelecidas as teses do Tema nº 698 de Repercussão Geral. Na ocasião, o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito da execução de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que, ao invés de determinar medidas pontuais, a decisão judicial deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano ou os meios adequados para alcançar tal resultado.

A tese de Repercussão Geral fixada no Tema nº 698 foi a seguinte:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. **A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;**
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSICIP).

Infere-se do trecho transcrito que a atuação judicial deve ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, **respeitado o espaço de discricionariedade do administrador público**. Providências que interferem no mérito administrativo acabam por colocar em risco a própria continuidade das políticas públicas, já que desorganizam a atividade administrativa e comprometem a alocação racional dos escassos recursos públicos.

Além disso, a experiência judiciária tem demonstrado que a mera determinação, à Administração Pública, de execução de medidas pontuais, submetidas a prazos rígidos, não tem logrado êxito, sendo muito mais racional, efetivo e adequado que sejam apontadas as finalidades a serem alcançadas, devendo o Poder Público, para tanto, apresentar um plano e/ou meios adequados para alcançar tais finalidades.

Por todo o exposto, inclusive por força do disposto no art. 927, inciso III, do Código de Processo Civil, **a ANA requer que as diretrizes do Tema nº 698 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal sejam levadas em consideração no julgamento dos pedidos formulados nesta ação civil pública.**

III - DA IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR - *PERICULUM IN MORA INVERSO*

Conforme já assentado na decisão interlocutória "Evento 27", que indeferiu a liminar postulada pelo MPF, "[...] *a medida pretendida tem alcance muito amplo, impondo, de forma imediata, a suspensão de quaisquer novas outorgas e autorizações em área extensa, envolvendo dois Estados e diferentes órgãos federais e estaduais. Trata-se de providência de grande impacto administrativo e potencialmente apta a afetar até mesmo usos essenciais de água. Para que tal restrição possa ser considerada, é indispensável a obtenção prévia de informações técnicas detalhadas e georreferenciadas, bem como a oitiva dos órgãos envolvidos a fim de permitir análise proporcional e adequada [...]*".

"[...]"

O cenário descrito pelo MPF demanda aprofundamento e tratamento técnico qualificado, inclusive com produção de dados mais precisos relativos ao regime hídrico, às séries históricas de vazão, às demandas outorgadas, ao uso de aquíferos e às rotinas administrativas de licenciamento e consulta. Em cognição sumária, e sem o contraditório específico, não é possível afirmar que a medida de suspensão geral seja proporcional ou adequada.

É necessário, portanto, colher informações mínimas e promover a cooperação entre os órgãos competentes antes de reavaliar a pertinência de eventual medida cautelar calibrada.

"[...]"

Sendo, portanto, evidente caso de periculum in mora inverso, requer a ANA seja mantida a decisão interlocutória "Evento 27", que indeferiu a liminar postulada pelo MPF.

IV - DAS CONCLUSÕES E DOS PEDIDOS

Por todo o exposto nesta peça, conclui-se que:

a) a atuação da ANA encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e com os parâmetros técnicos aplicáveis;

b) a outorga de uso de recursos hídricos constitui instrumento distinto do licenciamento ambiental, não abrangendo a avaliação de impactos ambientais;

- c) a demanda desta ação civil pública implica indevida sobreposição de competências, desprovida de respaldo legal;
- d) inexistente fundamento jurídico ou técnico que justifique a suspensão generalizada da concessão de outorgas;
- e) eventuais aperfeiçoamentos na gestão integrada devem ocorrer por meio de cooperação institucional, nos limites das competências legalmente atribuídas a cada ente.

Assim sendo, requer a ANA seja mantido o indeferimento da liminar postulada pelo MPF, bem como julgados improcedentes os pedidos formulados nesta ação civil pública.

Na remota hipótese de se julgar procedentes quaisquer pedidos, requer a ANA que a condenação seja orientada pelas diretrizes do Tema nº 698 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, especialmente com a fixação de prazos factíveis, caso impostas obrigações de fazer, sem a aplicação de quaisquer penalidades.

A ANA pugna desde já pela produção das provas que se fizerem necessárias à comprovação dos fatos controvertidos.

Termos em que pede deferimento.

Belo Horizonte, 06 de abril de 2026.

(assinado eletronicamente)
TIAGO FLECHA DE ALMEIDA
Procurador Federal
Matrícula 1.550.401 - OAB/MG 96.349