

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR) : A controvérsia diz respeito à prescindibilidade, ou não, da realização de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) de forma prévia às 17ª e 18ª Rodadas de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural.

A Rede Sustentabilidade, partido político com representação no Congresso Nacional, é parte legítima para ajuizar esta ação.

I – Das preliminares

Em relação à alegada ausência de questão constitucional, os dispositivos apontados como violados constituem preceitos fundamentais, a saber: desenvolvimento sustentável, precaução em matéria ambiental e proteção do meio ambiente (CF, arts. 170, VI, 177, § 1º, e 225).

Não procede o argumento no sentido da necessidade de exame de aspectos fáticos. Conforme consignado pelo eminente ministro Marco Aurélio no julgamento da ADPF 825 – da qual era Relator e que versa sobre matéria idêntica à destes autos –, está em jogo a imprescindibilidade, ou não, para o planejamento da exploração e produção de petróleo e gás natural, da elaboração de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), e não a própria estimativa de lesividade ao meio ambiente.

Nada obstante os atos em discussão ostentem natureza regulamentar – o que inviabiliza o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade –, foram formalizados pelo poder público, o que satisfaz os requisitos dos arts. 1º e 4º, § 1º, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, de sorte que autorizado o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

De fato, consoante se extrai da ata de julgamento da aludida ADPF 825, o Tribunal conheceu da ação, porquanto instrumento de controle abstrato destinado à preservação de norma de envergadura fundamental, como é a revelada neste caso.

Assim, cumpre conhecer também desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

II – Do mérito

Como fiz ver, a irresignação não é nova. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 825, Relator o ministro Marco Aurélio, com acórdão por mim redigido e publicado no *DJe* de 26 de novembro de 2021, declarou a constitucionalidade do art. 6º, § 2º, da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) n. 17/2017, ora impugnado.

A citada Resolução estabelece a Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, define suas diretrizes e orienta o planejamento e a realização de licitações.

O *caput* do art. 6º prevê que o planejamento da política pública de outorga de áreas de exploração e produção leva em conta as conclusões de estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, a fim de subsidiarem o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos.

O § 2º, ora questionado, estipula como alternativa à apresentação dos referidos estudos multidisciplinares a formalização de manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e de Minas e Energia (MME), de modo a sustentar as avaliações acerca de possíveis restrições ambientais.

Esse procedimento alternativo, que ocorre na etapa preparatória da rodada de licitações direcionadas à concessão de blocos para exploração de petróleo e gás natural, foi julgado constitucional pelo Plenário. Transcrevo a ementa do acórdão:

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.

O cerne da questão jurídica é idêntico aqui: a higidez da adoção dos parâmetros técnicos fixados, em conjunto, pelo MMA e MME. Assim, em face (i) da urgência do pedido, considerada a imediata realização da 17ª Rodada de Licitações, e (ii) do – então recente – minucioso debate ocorrido quanto à matéria no julgamento da ADPF 825, dotado de eficácia contra todos e apto a vincular Judiciário e Administração Pública, indeferi a cautelar postulada, por entender ausentes os pressupostos alusivos à relevância do pedido e ao risco irreparável de se manterem vigentes os atos normativos em discussão.

Além da citada norma da Resolução n. 17/2017/CNPE, o requerente inclui no pedido formulado impugnação de dispositivos da Portaria Interministerial n. 198/2012/MME/MMA por meio dos quais igualmente prevista a definição das áreas em que serão admitidas atividades de

exploração e produção de petróleo e gás natural mediante manifestação conjunta do MME e do MMA **enquanto não submetida ou concluída a AAAS**. Confirmam:

Portaria Interministerial MME/MMA n. 198/2012:

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.

A Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA, por sua vez, também atacada nesta ação, consiste no ato administrativo em si, isto é, a própria manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA) exigida pelo art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017 /CNPE e, no caso, especificamente direcionada à realização da 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural.

Conforme se observa do documento, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) solicitou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) subsídios técnicos acerca da viabilidade de oferta e das eventuais condicionantes ao licenciamento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural nas áreas propostas para a mencionada 17ª Rodada de Licitações.

O Ibama enviou as considerações e avaliações por meio da Informação Técnica n. 2/2019/CGMAC/DILIC e do Despacho n. 6581934/2019/DILIC).

Mais: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) também encaminhou parecer atinente às espécies ameaçadas de extinção; todavia, segundo se colhe da Nota Técnica MME/MMA questionada, “devido à carência de informações específicas, [o ICMBio] apontou que os impactos de eventuais empreendimentos sobre essas espécies deverá ser avaliado por ocasião dos licenciamentos ambientais”.

A citada Nota esclarece haver observado premissas indicadas em manifestações anteriores no sentido de não serem ofertados blocos localizados em distância inferior a 50 quilômetros da costa e em lâmina d'água inferior a 50 metros. Salieta, ainda, que “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”.

Ora, à luz do que consignado por esta Corte no julgamento da ADPF 825 – e destacado na manifestação do Advogado-Geral da União e no parecer do Procurador-Geral da República –, a AAAS não constitui instrumento apto a atestar a viabilidade ambiental de empreendimento. Essa tarefa seria atribuída com exclusividade ao procedimento de licenciamento ambiental, em cujo bojo se implementa análise específica e minuciosa das atividades a ser desenvolvidas.

Importa ressaltar, no ponto, que eventual conclusão da AAAS pela aptidão de determinada área não vincula o licenciamento ambiental.

Além disso, tanto a Avaliação como a alternativa prevista nas normas questionadas – manifestação conjunta do MMA e do MME – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área em tela. Antes, fazem parte de etapa preliminar e servem de subsídios ao planejamento estratégico para a oferta de blocos exploratórios – os quais serão objeto de futuro licenciamento.

Portanto, é na etapa do licenciamento – regulamentado pela Lei n. 6.938 /1981 – que devem ser atestados os potenciais impactos e riscos ambientais do empreendimento. Isso ocorre após a arrematação das áreas para exploração e produção de petróleo e gás nas licitações realizadas pela ANP. Essa competência não se confunde com a apresentação da AAAS.

Vale ressaltar que não se está aqui a dispensar definitivamente as AAAS – levadas a efeito em momento estratégico oportuno e definido pelos órgãos técnicos –, tampouco a placitar a autorização definitiva para a realização do

empreendimento em si, uma vez que o início da atividade de exploração se condiciona à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, nos termos da Lei n. 6.938/1981.

Portanto, não constato a arguida violação dos preceitos fundamentais atinentes ao desenvolvimento sustentável, à precaução em matéria ambiental e à proteção do meio ambiente.

A par desse aspecto, anoto que o Conselho Nacional de Política Energética e os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia são órgãos revestidos 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.

As normas não estão imunes ao controle jurisdicional, especialmente quando levada em conta a relevância constitucional da matéria e dos preceitos fundamentais alegadamente violados. Contudo, a complexidade técnica do tema – a envolver política pública com elevada repercussão social, mercado bilionário e milhares de empregos – requer cautela e deferência às soluções jurídicas conferidas pelos órgãos formuladores (ADI 3.937, ministro Marco Aurélio; ADI 4.923, ministro Luiz Fux).

É dizer, a 17ª Rodada de Licitações ocorreu em 7 de outubro de 2021, tendo sido ofertados 92 blocos nas bacias sedimentares de Potiguar, Campos, Santos e Pelotas. Os investimentos ali previstos alcançam centenas de milhares de reais.

Não cabe ao Judiciário exercer função atípica, interferindo em decisão primariamente político-administrativa como é a alusiva à elaboração, implementação e monitoramento de política pública que envolva, em particular, questões de envergadura maior – a segurança e o bem-estar social.

III – Dispositivo

Do exposto, confirmando o indeferimento da providência de urgência, julgo improcedente o pedido formulado na inicial.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/06/2023 00:00