

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 887
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR
ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE
POLÍTICA ENERGÉTICA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS
NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE
NORONHA
AM. CURIAE. : AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO
ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE
PERNAMBUCO
AM. CURIAE. : INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE
EDUCAÇÃO E CULTURA
ADV.(A/S) : CARLOS ROCKER

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RESOLUÇÃO N. 17/2017/CNPE. PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 198/2012/MME/MMA. NOTA TÉCNICA CONJUNTA N. 2/2020/ANP/MME/MMA. REALIZAÇÃO DE RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE

ADPF 887 / DF

PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PROCEDIMENTO ALTERNATIVO À APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE BACIAS SEDIMENTARES. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA. PLANEJAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA.

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

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

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

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

ADPF 887 / DF

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 23 a 30 de junho de 2023, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, confirmando o indeferimento da providência de urgência, julgar improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo *amicus curiae* Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Dr. Antonio Armando Freitas Gonçalves.

Brasília, 3 de julho de 2023.

Ministro NUNES MARQUES
Relator

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 887
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR
ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE
POLÍTICA ENERGÉTICA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS
NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE
NORONHA
AM. CURIAE. : AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO
ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE
PERNAMBUCO
AM. CURIAE. : INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE
EDUCAÇÃO E CULTURA
ADV.(A/S) : CARLOS ROCKER

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O partido Rede Sustentabilidade ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de medida cautelar, tendo por objeto o art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), os arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial n.

ADPF 887 / DF

198/2012, dos Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA), bem como a Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA, no que diz respeito à dispensa de estudo ambiental prévio ante manifestação conjunta do MME e do MMA. Eis o teor dos atos impugnados:

Resolução n. 17/2017/CNPE:

Art. 6º O planejamento de outorga de áreas levará em consideração as conclusões de estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional, que subsidiarão o planejamento estratégico de políticas públicas, de modo a dar maior segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos, segundo as melhores práticas internacionais.

§ 1º Os estudos, referidos no *caput*, contemplarão a análise do diagnóstico socioambiental de bacias sedimentares e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiarão a classificação da aptidão da bacia sedimentar avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos, bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de áreas e ao respectivo licenciamento ambiental.

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

Portaria Interministerial n. 198/2012/MME/MMA:

ADPF 887 / DF

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.

Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA:

1. OBJETIVO

Este documento tem como objetivo apresentar a Manifestação Conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, em atendimento ao art. 6º, § 2º, da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 17/2017. Adicionalmente, serão apresentadas recomendações para o licenciamento ambiental.

[...]

3. INTRODUÇÃO

A Resolução CNPE nº 10/2019 autorizou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a realizar a 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural. De acordo com o art. 6º da Resolução CNPE nº 17/2017, o planejamento de outorga de áreas levará em consideração as conclusões de estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional, que subsidiarão o planejamento estratégico de políticas públicas, de modo a dar maior segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos, segundo as

ADPF 887 / DF

melhores práticas internacionais. No entanto, para as áreas nas quais ainda não tenham sido concluídos tais estudos, como aquelas que serão ofertadas na 17ª Rodada de Licitações, as avaliações sobre possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do MME e MMA. Dado o exposto, a ANP encaminhou o ofício nº 783/2019/SSM/ANP-e ao Presidente do Ibama, solicitando subsídios técnicos acerca da viabilidade de oferta, bem como das eventuais condicionantes para o futuro licenciamento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, para as áreas propostas para a 17ª Rodada de Licitações. Por meio do Ofício nº 111/2020/GABIN, o Ibama enviou à ANP a Informação Técnica nº 2/2019-CGMAC/DILIC, acompanhada de considerações efetuadas no Despacho nº 6581934/2019-DILIC, que apresenta a análise do Instituto, com a orientação da exclusão de alguns dos blocos originalmente propostos para a Rodada, conforme explicitado a seguir nesta Manifestação Conjunta. Foi encaminhado ainda o Ofício nº 70/2020-GABIN/ICMBio, com o parecer daquele órgão a respeito das espécies brasileiras ameaçadas de extinção, com informações relativas à ocorrência de espécies ameaçadas nas áreas propostas para licitação, mas devido à carência de informações específicas, apontou que os impactos de eventuais empreendimentos sobre essas espécies deverá ser avaliado por ocasião dos licenciamentos ambientais. Decidiu-se manter para esta Rodada outros blocos ou setores para os quais a Informação Técnica nº 2/2019-CGMAC/DILIC havia recomendado exclusão até a realização de uma “avaliação prévia de caráter estratégico”, tendo em vista que a Resolução CNPE nº 17/2017 definiu que esta Manifestação Conjunta deve substituir tais estudos de caráter estratégico para as áreas onde ainda não estejam disponíveis. Destaca-se que a ANP atendeu as premissas indicadas em manifestações anteriores, isto é, não ofertar blocos localizados em distância inferior a 50 km da costa e em lâmina d’água inferior a 50 m. No entanto, independente do estabelecimento desta premissa, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e

ADPF 887 / DF

de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Desse modo, este documento apresenta a manifestação conjunta entre o MME e o MMA, por meio de suas delegadas, conforme delegações de competência, a respeito da oferta de blocos exploratórios para petróleo e gás natural, no âmbito da 17ª Rodada de Licitações, em consonância com a Resolução CNPE nº 17/2017. Tendo como base as áreas indicadas na Resolução CNPE nº 10/2018, para oferta na 17ª Rodada de Licitações, MME e MMA concordam com a oferta das áreas apresentadas neste documento.

[...]

5. CONCLUSÃO Após análise conjunta, MMA e MME concordam com a apresentação das 96 áreas acima citadas na 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural e com a publicação das informações contidas neste documento no sítio das Rodadas de Licitações da ANP.

A agremiação noticiou prevista para o dia 7 de outubro de 2021 a realização da 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural nas Bacias de Pelotas, Santos, Campos e Potiguar, nos termos das Resoluções n. 10/2018/CNPE e 24/2019/CNPE, na redação dada pelas de n. 11/2020 e 11/2021.

Apontou violação aos preceitos fundamentais do desenvolvimento sustentável, da precaução em matéria ambiental e da proteção do meio ambiente, encerrados nos arts. 170, VI; 177, § 1º; e 225 da Lei Maior.

Ressaltou a legitimidade ativa, nos termos do art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999. Sustentou o cabimento da ação ante a alegada inexistência de outro meio para solucionar a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata. Invocou jurisprudência do Tribunal no sentido da proteção do meio ambiente. Mencionou a Política Nacional do Meio Ambiente disciplinada na Lei n. 6.938/1981.

ADPF 887 / DF

Discorreu sobre o equilíbrio ecológico como condição indispensável tanto à concretização da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento socioeconômico como à salvaguarda dos interesses de segurança nacional. Aludiu aos princípios da precaução e da prevenção, particularmente em vista de eventuais danos ambientais irreversíveis.

Disse imprescindível, para a outorga de blocos voltados ao desenvolvimento das atividades de exploração de petróleo e gás natural, a realização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), estudo multidisciplinar e pormenorizado voltado ao diagnóstico socioambiental da área sedimentar e à identificação dos potenciais impactos do empreendimento. Salientou ser instrumento a subsidiar o planejamento de políticas públicas, a classificação de aptidão das áreas avaliadas e a definição de recomendações.

Frisou que a Nota Técnica Conjunta n. 2/2020 da ANP atribui à AAAS caráter acessório no processo de licenciamento ambiental. Salientou, ainda, que a ausência do estudo comprometeria a segurança do empreendimento futuro. Remeteu às informações técnicas prestadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), as quais recomendaram a exclusão de 24 blocos localizados na porção sul do Setor SP-AR1 e a realização da AAAS na porção norte do setor SP-AR1 e SP-AP1. Citou precedentes a fim de justificar a possibilidade de atuação judicial com o intuito de determinar obrigação de fazer a outros Poderes.

Quanto ao risco, reportou-se ao impacto ambiental e econômico do processo licitatório.

Requeru o implemento de medida cautelar para: (i) suspender a eficácia do art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017/CNPE, dos arts. 26 e 27 da

ADPF 887 / DF

Portaria Interministerial n. 198/2012/MME/MMA e da Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA; e (ii) sustar a realização da 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural na modalidade concessão até que fossem providenciadas as AAAS, nos termos do art. 6º, § 1º, da aludida Resolução n. 17/2017/CNPE.

Pede, ao fim, a confirmação da tutela de urgência, de modo que seja reconhecida a incompatibilidade, com a Constituição Federal, das disposições normativas e nota técnica questionadas, bem assim determinado ao Governo Federal que somente realize rodadas de licitação de blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural na modalidade concessão se realizadas as AAAS.

Conforme termo de recebimento e autuação da Secretaria Judiciária, este processo foi a mim distribuído às 16h55 de 6 de outubro de 2021, por prevenção à ADPF 825, com fundamento no art. 77-B do Regimento Interno, ante coincidência total ou parcial de objetos.

O Ministro de Estado de Minas e Energia – a quem compete presidir o Conselho Nacional de Política Energética (Lei n. 9.478/1997, art. 2º) – afirma a validade da realização da Rodada de Licitação em tela. Assevera o cumprimento das normas legais e diretrizes fixadas pelo CNPE, relatando que a indicação das áreas para o certame público passou pela análise da ANP, do Ibama e do Tribunal de Contas da União – Acórdão n. 2070/2021 –, além de ter sido objeto de audiência pública. Aponta a similitude da questão dos autos com a tratada na ADI 825, frisando também estar permeada pelo efeito midiático da narrativa de grupos contrários à exploração de combustíveis fósseis, o que teria resultado no afastamento de investidores, com impacto nas populações das localidades, na geração de riquezas e no desenvolvimento. Salienta que os riscos ambientais constam dos estudos ambientais apresentados na etapa de licenciamento ambiental, sendo implementadas, quando necessário, medidas de controle, de mitigação e de compensação. Alude à conclusão

ADPF 887 / DF

do Ibama, no sentido de não terem sido identificadas “objeções à oferta dos blocos propostos, desde que observadas as considerações indicadas no item anterior, em especial, a restrição à perfuração em profundidades inferiores a 500m sobre os montes submarinos”. Observa inexistirem indicativos de elevadas e imprevisíveis consequências ambientais. Postula a improcedência dos pedidos.

O Ministro de Estado do Meio Ambiente sustenta que a matéria só pode ser examinada à luz da legislação infraconstitucional, articulando envolvida na discussão ofensa meramente reflexa ao Texto Constitucional. Realça o caráter de ato normativo secundário do art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017/CNPE; dos arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial n. 198/2012/MME/MMA; e da Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA. Evocando o decidido na ADPF 825, pleiteia a improcedência do pedido.

O Presidente do Conselho Nacional de Política Energética, apesar de intimado, não apresentou informações.

O Advogado-Geral da União disserta, preliminarmente, sobre a ausência de questão constitucional, ao argumento de os atos atacados decorrerem diretamente da legislação infraconstitucional, em especial das Leis federais n. 6.938/1981, 9.478/1997, 12.351/2010 e 13.844/2019. Acrescenta cuidar-se de mera insatisfação com decisões de cunho administrativo. Enfatiza a inobservância do requisito da subsidiariedade. Saliencia a intenção de revisitar o objeto da ADPF 825. Avalia como não cabível o ajuizamento desta ação como sucedâneo recursal. Cita precedente. Diz do estabelecimento de três regimes jurídicos para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos: (i) regime de concessão – Lei n. 9.478/1997 –; (ii) regime de partilha de produção – Lei n. 12.351/2010 –; e (iii) regime de cessão onerosa – Lei n. 12.276/2010. Esclarece que a 17ª Rodada de Licitações de Blocos de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural,

ADPF 887 / DF

sob o regime de concessão, foi aprovada pelo CNPE – Resolução n. 24/2019, alterada pela de n. 11/2020. Narra indeferida a liminar e realizada a sessão pública da aludida 17ª Rodada em 7 de outubro de 2021, na qual ofertados 92 blocos nas Bacias Sedimentares Marítimas de Potiguar, Campos, Santos e Pelotas. Notícia a arrematação de 5 blocos no valor de R\$ 37.140.000,52 (trinta e sete milhões cento e quarenta mil reais e cinquenta e dois centavos), estando previstos investimentos na ordem de R\$ 136.345.000,00 (cento e trinta e seis milhões trezentos e quarenta e cinco mil reais) durante a fase exploratória dos contratos.

Destaca prestar-se a AAAS ao diagnóstico, em nível macro (regional) e não detalhado, dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração de petróleo e gás natural. Explica ser, com isso, instrumento apto a fornecer subsídios mínimos para o planejamento estratégico de políticas públicas no âmbito do MME e do MMA, nomeadamente classificando a aptidão da área sedimentar para a atividade e definindo as recomendações a ser integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao licenciamento ambiental. Argumenta que referida avaliação não tem o condão de atestar a viabilidade ambiental dos empreendimentos, o que ocorre somente por meio do licenciamento ambiental, quando realizada a análise específica e minuciosa da atividade. Sublinha a antecedência do licenciamento em relação a qualquer atividade de exploração e produção nos blocos arrematados, de modo que a possibilidade de ter as licenças ambientais negadas é um risco assumido pelo empreendedor.

Alega que os dispositivos normativos em questão não implicam ameaça aos preceitos fundamentais indicados e rememora a primazia da atuação do Poder Executivo na elaboração e implemento da política energética nacional, considerados os atos de alta complexidade técnica, a capacidade institucional, a legitimidade democrática e o princípio da separação dos poderes. Manifesta-se pela improcedência do pedido.

ADPF 887 / DF

O Procurador-Geral da República anota que o Supremo já enfrentou controvérsia similar quando apreciou a ADPF 825, oportunidade em que concluiu pela constitucionalidade da Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/MME/MMA como etapa preparatória para a 17ª Rodada de Licitações para a concessão dos blocos das Bacias do Pará-Maranhão, Potiguar, Campos, Santos e Pelotas. Ressalta que a reelaboração da política energética nacional por determinação judicial encontra óbice na teoria das capacidades institucionais e na postura de autocontenção inerente a assuntos técnicos. Observa que a AAAS é etapa da fase de licenciamento e, por si só, não atesta a viabilidade ambiental do procedimento. Evoca a deferência à opção de política pública em matéria eminentemente administrativa. Opina pela improcedência.

É o relatório.

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 887
DISTRITO FEDERAL**

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.

1. 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

ADPF 887 / DF

–, 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.

2. 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

ADPF 887 / DF

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

ADPF 887 / DF

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,

ADPF 887 / DF

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. Salienta, 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”.

ADPF 887 / DF

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.

ADPF 887 / DF

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; e 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.

3. Dispositivo

ADPF 887 / DF

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

É como voto.

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 887
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR
ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE
POLÍTICA ENERGÉTICA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS
NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE
NORONHA
AM. CURIAE. : AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO
ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE
PERNAMBUCO
AM. CURIAE. : INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE
EDUCAÇÃO E CULTURA
ADV.(A/S) : CARLOS ROCKER

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório elaborado pelo e. Min. Nunes Marques.

Como corretamente apontou Sua Excelência, o tema posto na presente ADPF guarda similitude com o que o Plenário já assentou na

ADPF 887 / DF

ADPF 825. Naquela oportunidade, o Tribunal assim se manifestou:

“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)

Muito embora tenha feito ressalvas à compreensão unânime do Plenário e continue a entendê-las aplicáveis, tenho que, por força da

ADPF 887 / DF

colegialidade, a solução lá encontrada pelo Colegiado deve ser a mesma para esta arguição.

Acompanho, portanto, o e. Min. Relator.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 887

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR (62863/DF, 19029/MS)

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

ADV.(A/S) : MOARA SILVA VAZ DE LIMA (41835/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

AM. CURIAE. : DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA

AM. CURIAE. : AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

ADV.(A/S) : CARLOS ROCKER (23047/SC)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, confirmando o indeferimento da providência de urgência, julgou improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo *amicus curiae* Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, o Dr. Antonio Armando Freitas Gonçalves. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário