

03/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 825
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. NUNES MARQUES
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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

ADPF 825 / DF

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 25 de junho a 2 de agosto de 2021, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em julgar improcedentes os pedidos formulados na arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator. O ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Redigirá acórdão o ministro Nunes Marques (RISTF, art. 38, IV, “b”).

Brasília, 3 de agosto de 2021.

Ministro NUNES MARQUES
Redator do acórdão

03/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 825
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. NUNES MARQUES
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA (00757/PE, 83264/PR) E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pela assessora Isabela Leão Monteiro:

O Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de liminar, tendo como objeto a 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, a ser realizada, em 6 e 7 de outubro de 2021, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível – ANP. Busca interpretação conforme à Constituição ao § 2º do artigo 6º da Resolução nº 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. Eis o teor:

Art. 6º O planejamento de outorga de áreas levará em consideração as conclusões de estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias

ADPF 825 / DF

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.

[...]

§ 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.

Afirma a legitimidade ativa – artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal. Tem como cabível a arguição, levando em conta a inexistência de outro meio adequado à solução da controvérsia.

Aponta inobservados os preceitos relativos aos objetivos fundamentais da República, à vida, à dignidade da pessoa humana, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vedação do retrocesso – artigos 1º, inciso III, 3º, incisos I, II e IV, 5º, cabeça, 6º, 170, inciso VI, e 225, cabeça, da Lei Maior.

Remete à Resolução nº 10/2018 do CNPE, a versar diretrizes voltadas ao planejamento plurianual de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, mediante a qual autorizada a Agência Nacional do Petróleo a realizar a 17ª Rodada de Licitações.

Informa publicados, em 27 de novembro de 2020, pré-edital e minuta do contrato de concessão. Esclarece previstos os procedimentos licitatórios para 6 e 7 de outubro de 2021.

ADPF 825 / DF

Ressalta não concluída a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, requisito à inclusão de região em rodada de licitações, a teor do artigo 6º, cabeça, da Resolução nº 17/2017 do CNPE. Frisa apresentada manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, nos termos do § 2º do dispositivo.

Sublinha excluídas, ante a manifestação dos Ministérios, áreas das bacias do Pará-Maranhão e de Pelotas – setor SC-SP1 –, nas quais, a partir da Informação Técnica nº 2/2019 da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros – vinculada ao Ibama –, não são recomendáveis atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Salienta remanescerem 92 blocos das bacias sedimentares de Campos – setores SC-AP1, SC-AP3 e SC-AUP2 –, Pelotas – setores SP-AR1, SP-AP1 e SP-AUP1 –, Potiguar – setores SPOT-AP2 e SPOT-AUP2 – e Santos – setores SS-AP4, SS-AUP4 e SSP-AUP5.

Menciona risco de degradação ambiental, acidentes, introdução de espécies exóticas, invasões e alteração na atividade sísmica. Articula com o impacto nas atividades econômicas de turismo e pesca.

Refere-se à Nota Técnica nº 2/2020 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, desaconselhando a inclusão, na sessão de licitações da ANP, dos blocos exploratórios da Bacia Potiguar, considerados danos à biodiversidade marinha. Destaca identificadas, nas áreas sobrepostas aos blocos, espécies ameaçadas de extinção. Exemplifica com o arquipélago de Atol das Rocas, a abrigar aves migratórias endêmicas, e áreas alcançadas pelo Plano de Ação Nacional de Conservação de Tubarões e Tartarugas e de Corais e Albatrozes.

ADPF 825 / DF

Realça a necessidade de se avaliar o risco ambiental antes da escolha de local compatível com a exploração fóssil. Sublinha insuficientes os estudos apresentados. Afirma priorizados interesses econômicos em detrimento da preservação da natureza.

Assinala caber ao Poder Público a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ressaltando ser princípio a balizar a ordem econômica. Evoca os postulados da precaução, da prevenção e do interesse público. Cita doutrina. Alude à Lei nº 6.938/1991, a versar a Política Nacional do Meio Ambiente, e à de nº 9.478/1997, a dispor sobre a Política Energética Nacional.

Discorre sobre a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, esclarecendo subsidiar ações governamentais direcionadas ao desenvolvimento sustentável, à classificação, quanto à aptidão, de local em que haja efetivo ou potencial interesse de exploração e produção de petróleo e gás natural, e aos procedimentos de licenciamento ambiental, promovendo-se os princípios da segurança jurídica e da eficiência – artigo 3º da Portaria Interministerial nº 5/2012 dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia.

Sob o ângulo do risco, aponta a iminência do leilão e possível dano ao meio ambiente.

Requer, no campo precário e efêmero, a sustação dos preparativos para a 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural, até a conclusão de estudos amplos, detalhados e pormenorizados, inclusive Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS.

Busca, alfim, a confirmação da tutela de urgência, sendo dada interpretação conforme à Constituição ao § 2º do artigo 6º da Resolução nº 17/2017 do CNPE, para determinar-se a feitura

ADPF 825 / DF

de estudos ambientais e AAAS, nas áreas objeto da 17ª Rodada de Licitações, e anulados os atos preparatórios para o procedimento. Sucessivamente, pretende a exclusão dos setores SPOT-AP2 e SPOTAUP2 da Bacia Potiguar, SP-AR1, SP-AP1 e SP-AUP1 da bacia de Pelotas. Ainda sucessivamente, a retirada das áreas indicadas, pelos estudos, como passíveis de dano ambiental.

Vossa Excelência acionou o disposto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999 e determinou fossem providenciadas, no prazo comum de 5 dias, informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP informa submetidos os dados da licitação, para avaliação de questões ambientais, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidades – ICMBio. Assevera que os Ministérios de Minas e Energia – MME e do Meio Ambiente – MMA concordaram com a apresentação de 96 áreas, reconhecendo a exclusão dos 8 blocos exploratórios da bacia do Pará-Maranhão, em atenção ao princípio da precaução. Assevera a legalidade do procedimento licitatório. Diz não ser adequada, tampouco proporcional, a submissão da licitação à conclusão da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas. Frisa bastarem as manifestações de aquiescência dos Ministérios para liberação dos leilões, quando não concluídas as análises ambientais prévias – artigo 27 da Portaria Interministerial MMA/MME nº 198/2012. Argumenta que a viabilidade e o estudo de impacto ambiental serão realizados na etapa de licenciamento, ônus dos concessionários. Discorre sobre o relevante interesse público na produção de petróleo, ressaltando a provável perda de elevada receita futura se

ADPF 825 / DF

postergado o leilão. Critica a remissão abusiva ao princípio da precaução na tomada de decisões.

A Secretaria Judiciária certificou a ausência de manifestação do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da inadmissão da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, sucessivamente, do indeferimento da medida acauteladora, nos seguintes termos:

Meio Ambiente. Atos preparatórios para a 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração de Petróleo e Gás Natural. As áreas sedimentares a serem ofertadas na 17ª Rodada não foram previamente submetidas à Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares – AAAS (PI nº 198/2012). Em substituição a essa análise, foi expedida manifestação conjunta do MME-MMA. Alegada afronta aos artigos 1º, inciso III; 5º, *caput*; 6º; 170, inciso VI; 225, *caput*, da Lei Maior. Preliminares. Inépcia da petição inicial. Ausência de questão constitucional. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A AAAS não constitui documento obrigatório à avaliação de aptidão de blocos de leilão. O exame feito por esse instrumento é em nível regional e não detalhado. Ademais, a PI nº 198/2012 e a Resolução CNPE nº 17/2017 facultam a sua substituição pela manifestação conjunta MME-MMA. De todo modo, somente mediante licenciamento ambiental é possível realizar estudos “amplos, detalhados e pormenorizados” das áreas sedimentares. O licenciamento ambiental precede o início da exploração econômica dos blocos licitados. Os concessionários só estarão autorizados a dar início à exploração dos blocos após obterem as devidas licenças ambientais junto aos órgãos competentes.

ADPF 825 / DF

Ausência de *periculum in mora*. As rodadas de licitação da ANP ocorrem há mais de vinte anos baseadas em manifestações conjuntas para as bacias sedimentares. Manifestação pelo não conhecimento da demanda e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar.

A Procuradoria-Geral da República opina pela inadmissibilidade da arguição, ante argumentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. 17ª RODADA DE LICITAÇÕES DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AO § 2º DO ART. 6º DA RESOLUÇÃO 17/2017 DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA – CNPE. PRELIMINARES: INAPLICABILIDADE DA ADPF PARA TUTELAR SITUAÇÕES CONCRETAS. NÃO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA ATO DOTADO DE GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E AUTONOMIA. IMPOSSIBILIDADE DE FUNGIBILIDADE ENTRE AÇÕES CONSTITUCIONAIS. ERRO GROSSEIRO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. TEXTO UNÍVOCO. INAPLICABILIDADE AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL PERANTE POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJOS REGULATÓRIOS. NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento constitucional de natureza marcadamente objetiva, que tutela o direito objetivo de maneira ampla, geral e abstrata e, por isso, também não é

ADPF 825 / DF

permitida sua utilização para a tutela jurisdicional de situações individuais e concretas.

2. É cabível ação direta de inconstitucionalidade contra ato do Poder Público que ostente autonomia jurídica quanto ao objeto disciplinado e caráter efetivamente normativo, em decorrência da generalidade (indeterminabilidade de destinatários), do grau de abstração (capacidade de repetir-se no tempo) e da autonomia jurídica (objeto material específico não previsto em lei). Precedente.

3. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental cujo pedido visa à obtenção de interpretação conforme a Constituição de ato normativo editado após a CF/1988, revestido de conteúdo primário, porque desatendido o princípio da subsidiariedade, uma vez que sindicável em ação direta, não sendo possível a aplicação da fungibilidade das ações de controle concentrado em razão do erro grosseiro na eleição da via adequada para a impugnação.

4. A ausência de impugnação da totalidade das normas que compõem o complexo normativo apontado como inconstitucional impede o conhecimento da ação direta por inutilidade do provimento jurisdicional.

5. Não cabe interpretação conforme a Constituição para explicitar sentido unívoco de norma, uma vez que a aplicação dessa técnica pressupõe caráter polissêmico ou plurissignificativo do texto normativo, a ensejar duas ou mais interpretações, desde que uma delas seja compatível com a Constituição.

6. Como corolário do Princípio da Separação de Poderes, o Poder Judiciário há de adotar postura de deferência aos Poderes Executivo e Legislativo quando da criação de políticas públicas de regulação e planejamento setorial, desde que preservados outros direitos, princípios e preceitos protegidos pela Constituição Federal.

- Parecer pelo não conhecimento da arguição de

ADPF 825 / DF

descumprimento de preceito fundamental.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

03/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 825
DISTRITO FEDERAL****V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Afasto a inépcia da inicial arguida pela União. O requerente indicou o ato tido como violador de preceito fundamental – artigo 6º, § 2º, da Resolução CNPE nº 17/2017 – e formulou pedido determinado, no sentido de “que seja reconhecida a procedência desta ADPF, com a confirmação da medida liminar de urgência, caso seja deferida, reconhecendo-se a lesão aos preceitos fundamentais apontados, para, primeiramente conferir interpretação conforme à Constituição ao 2º, do art. 6º, da Resolução CNPE nº 17/2017, especificamente para impor a realização dos estudos ambientais e AAAS nas áreas objeto da 17ª Rodada [...]”.

Em relação à ausência de questão constitucional, os valores apontados como transgredidos consubstanciam preceitos fundamentais: direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vedação do retrocesso – artigos 1º, inciso III, 3º, incisos I, II e IV, 5º, cabeça, 6º, 170, inciso VI, e 225, cabeça, da Carta da República.

Improcede o argumento, veiculado pela Procuradoria-Geral da República, no sentido da necessidade de exame de aspectos fáticos. 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.

No que diz respeito à falta de impugnação do todo normativo – Portaria Interministerial nº 198/2012 dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, também a versar via alternativa à realização da AAAS –, tem-se pedido de interpretação conforme à Constituição, e não de declaração de inconstitucionalidade. Inexiste inutilidade no pedido

ADPF 825 / DF

limitado ao artigo 6º, § 2º, da Resolução CNPE nº 17/2017.

No tocante ao não cabimento da arguição, ante a impertinência da técnica da interpretação conforme, considerada norma sem caráter polissêmico ou plurissignificativo, pretende o autor o reconhecimento da ausência de aptidão do documento alternativo referido na Resolução para fins de análise ambiental dos blocos a serem ofertados na 17ª Rodada de Licitação. Revelada a possibilidade de duplo alcance do preceito – suficiência, ou não, da manifestação conjunta dos Ministérios –, tem-se como insubsistente a alegação.

Quanto ao atendimento do requisito da subsidiariedade, embora não se possa afirmar a natureza primária da norma, a abrir o campo da ação direta de inconstitucionalidade, no que formalizada a Resolução CNPE nº 17/2017 com base na Lei nº 9.478/1997, a dispor sobre a política energética nacional, entendo impertinente a via escolhida.

A amplitude do objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental não significa admitir seja qualquer ato passível de submissão direta ao exame do Supremo. A óptica implica desvirtuamento da jurisdição assegurada na Constituição Federal.

Tem-se instrumento nobre de controle abstrato, de excepcionalidade maior, destinado à preservação de norma básica maior, incabível quando presentes, na controvérsia, circunstâncias plenamente individualizáveis. Fosse isso viável, a situação se mostraria incompatível com a Lei Maior, transmutando-se a natureza da ação, de objetiva para subjetiva.

Conforme fez ver a Advocacia-Geral da União, ao discorrer sobre o requisito:

Pode-se apontar, nesse sentido, diversas demandas coletivas que foram propostas para suspender total ou parcialmente os efeitos de Rodadas de Licitações de Blocos conduzidas pela ANP, a exemplo das Ações Cíveis Públicas nº 5006604-36.2021.404.7200 e 0806096-16.2021.4.05.8300, ajuizadas pelo Instituto Internacional Arayara, em trâmite, respectivamente, na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Santa Catarina e na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de

ADPF 825 / DF

Pernambuco, proposta para suspender, total ou parcialmente, a realização da 17ª Rodada de Licitações. Vale mencionar que o pedido liminar formulado nessas duas ACP's é substancialmente idêntico ao formulado na presente arguição. Aponte-se, ainda, a Ação Civil Pública nº 5078386-23.2019.4.02.510111, também ajuizada pelo Instituto Internacional Arayara, que tramitou perante a 26ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, com o objetivo de suspender todos os leilões que tenham como objeto combustíveis fósseis – a ocorrer e já ocorridos. Nesse mesmo sentido, a Ação Popular nº 1009079-39.2019.4.01.340012, que tramita na 21ª Vara Federal do Distrito Federal, e da Ação Civil Pública nº 1010817-71.2019.4.01.330013, ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a 3ª Vara Federal de Salvador/BA, as quais buscavam excluir da 16ª Rodada de Licitações as bacias sedimentares de Camamu-Almada (BA) e Jacuípe (BA e SE). Na mesma linha, há ainda as Ações Cíveis Públicas nº 5005509-18.2014.4.04.7005, 080036679.2016.4.05.8500 e 0030652-38.2014.4.01.3300, ajuizadas pelo Ministério Público Federal perante a 1ª Vara Federal de Cascavel/PR, a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Sergipe e a 13ª Vara Federal da Seção Judiciária da Bahia, respectivamente, que buscavam a suspensão dos efeitos decorrentes da 12ª Rodada de Licitações realizada pela ANP, relativamente a blocos localizados nas bacias do Paraná, Sergipe/Alagoas e do Recôncavo.

A assim não se concluir, surgirá violado o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio capaz de sanar lesão a dispositivo fundamental.

Vencido no ponto, converto a apreciação da liminar em julgamento final. O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, havendo manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Resolução impugnada, ato infralegal, resultou do exercício de

ADPF 825 / DF

competência regulamentar considerada a Lei nº 9.478/1997, a versar política energética nacional e atividades relativas ao petróleo.

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

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

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

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

Ressaltada a capacidade institucional do Conselho, cabe assentar que

ADPF 825 / DF

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

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

Conforme realçado pela Advocacia-Geral da União:

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

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

ADPF 825 / DF

prevendo recomendações para a medida – documento eletrônico nº 8:

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

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

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

Julgo improcedentes os pedidos.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

03/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 825
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. NUNES MARQUES
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

V O T O - V O G A L

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado do relatório do e. Ministro Marco Aurélio. Antecipo que estou a acompanhar sua Excelência, mas o faço apenas quanto à preliminar arguida de não reunião das condições de cognoscibilidade da ação.

Para fins argumentativos, rememoro que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Democrático Trabalhista contra atos relativos à 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, a ser realizada, em 6 e 7 de outubro de 2021, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível – ANP.

Entendendo terem sido violados os preceitos fundamentais do direito à vida (art. 5º, *caput*, da CRFB/88), do direito à saúde (art. 6º da CRFB/88), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CRFB/88), da defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI, da CRFB/88), do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da proibição do retrocesso socioambiental (art. 225, *caput*, da CRFB/88), o

ADPF 825 / DF

Partido-Requerente pede a interpretação conforme à Constituição do § 2º do artigo 6º da Resolução nº 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, para que se imponha a realização de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) nas áreas objeto da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

Requer ainda que seja determinada a exclusão dos setores identificados como SPOT-AP2 e SPOTAUP2 da Bacia Potiguar, e dos setores SP-AR1, SP-AP1 e SP-AUP1 da Bacia de Pelotas, em virtude dos irreversíveis danos ambientais possivelmente provocados às regiões.

Era o que se tinha, brevemente, a rememorar.

O cerne da controvérsia diz respeito a um conjunto de normas que representam fenômeno próximo à autovinculação da Administração Pública, isto é, à garantia de segurança jurídica por meio do agir consistente da autoridade administrativa com suas prévias decisões.

No caso, a Administração Pública estaria vinculada por meio da Portaria Interministerial nº 198/2012 dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, a qual estabelece em seu art. 2º, I:

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

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

ADPF 825 / DF

processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental”.

A regra que vincula a Administração Pública à realização das AAAS, determinando que estas subsidiem o planejamento de políticas públicas para outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, e incorporando elementos socioambientais à racionalidade administrativa, reproduz-se também no art. 6º da Resolução nº 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética – 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”.

Ocorre, contudo, que tanto a Portaria Interministerial nº 198/2012, quanto a Resolução nº 17/2017 apresentam regras exceptivas,

ADPF 825 / DF

autorizando a substituição da AAAS por manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia. Cito:

“Portaria Interministerial nº 198/2012 dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia

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.

Resolução nº 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE

Art. 6º

(...)

§ 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.

§ 3º Para atendimento ao disposto no § 2o, os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

I - poderão, individual e independentemente,

ADPF 825 / DF

delegar a competência para o estabelecimento da citada manifestação conjunta; e

II - deverão estabelecer em cento e vinte dias, contados a partir da publicação desta Resolução, os procedimentos, critérios e prazos que balizarão as manifestações conjuntas.”

A discussão jurídica trazida a este Supremo Tribunal Federal envolve a possibilidade de controle judicial dos mecanismos de vinculação do planejamento de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, tendo como parâmetro normativo atos infralegais do Poder Executivo. Por esta razão, não me parecem reunidas as condições de cognoscibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Afinal, nos termos da jurisprudência dominante na Corte, tais ações estão submetidas aos requisitos da relevância constitucional da controvérsia, e da subsidiariedade:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF-AGR). IMPUGNAÇÃO A RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA (CFQ). REGIME DE SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA SUSCITADA. CONDIÇÕES ESSENCIAIS DE ADMISSIBILIDADE DA ARGUIÇÃO. NÃO-ATENDIMENTO. NORMAS SECUNDÁRIAS E DE CARÁTER TIPICAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA REFLEXA. INIDONEIDADE DA ADPF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ADPF, como instrumento de fiscalização abstrata das normas, está submetida, cumulativamente, ao requisito da relevância constitucional da controvérsia suscitada e ao regime da subsidiariedade, não presentes no caso. 2. A

ADPF 825 / DF

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. Agravo Regimental improvido” (ADPF 210 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 20-06-2013 PUBLIC 21-06-2013, grifei) .

Por um lado, o Requerente alega existir violação à Constituição que somente se deixa aferir em cotejo com as supracitadas normas infraconstitucionais, nomeadamente a Portaria Interministerial nº 198/2012 dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia. O núcleo da controvérsia é, pois, o confronto entre os atos cristalizados na 17ª Rodada de Leilões e as normas autovinculatórias expedidas no interior do Poder Executivo. Nestes termos, parece-me que o descumprimento aventado dos preceitos fundamentais de caráter constitucional só poderiam ser apreciados mediante ofensa reflexa ou indireta à Constituição.

Por outro lado, como bem pontuou em seu voto o e. Ministro Marco Aurélio, o caso não revela sujeição à regra da subsidiariedade inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. Vieram aos autos informações sobre inúmeras ações civis públicas e ações populares que, tramitando nas instâncias ordinárias, promovem o debate sobre a rodada de licitações objeto da presente ADPF.

Neste sentido — e sem com isso antecipar qualquer posição futura sobre o mérito da controvérsia —, afigura-se-me legítima a discussão jurídica sobre a extensão do espaço de conformação da Administração Pública para excetuar a norma que prescreve a realização das AAAS, inclusive em face do controle judicial da motivação de tal ato administrativo, ou de eventual omissão. A via da fiscalização abstrata, contudo, revela-se imprópria.

ADPF 825 / DF

Ante o exposto, e forte nos arts. 4º, caput e §1º, da Lei nº 9.882/1999, e 21, §1º, do RISTF, acompanho o e. Relator exclusivamente quanto à negativa de seguimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 825

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA

ADV.(A/S) : WALBER DE MOURA AGRA (00757/PE) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)

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

INTDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Redigirá o acórdão o Ministro Nunes Marques (art. 38, IV, b, do RI/STF). Plenário, Sessão Virtual de 25.6.2021 a 2.8.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário