



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

**COLETA 4ª TURMA DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**PROCESSO N.:** 5030123-09.2021.4.04.0000

**AGRAVANTE:** AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP

**AGRAVADA:** ASSOCIAÇÃO ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

**INTERESSADOS:** ESTADO DE SANTA CATARINA  
UNIÃO

**RELATOR:** DES. FEDERAL LUÍS ALBERTO D’AZEVEDO AURVALLE

**AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. 17ª RODADA DE LICITAÇÕES DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE ÁREAS SEDIMENTARES (AAAS). OBRIGATORIEDADE. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DO LEILÃO SEM A ELABORAÇÃO/CONCLUSÃO DA AAAS, DESDE QUE HAJA MANIFESTAÇÃO CONJUNTA DOS MINISTÉRIOS DE MINAS E ENERGIA E DO MEIO AMBIENTE, O QUE NÃO DISPENSA A POSTERIOR ELABORAÇÃO DA AAAS E A NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA EVENTUAL EXPLORAÇÃO DA ÁREA. PRECEDENTE DO STF (ADPF Nº 825). GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO AMPLA, IRRESTRITA E EFETIVA DA SOCIEDADE CIVIL NA SESSÃO DO LEILÃO. NECESSIDADE DE CONTROLE SOCIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. PARECER PELO PROVIMENTO EM PARTE DO RECURSO.**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP e UNIÃO contra a decisão interlocutória, prolatada no bojo da Ação Civil Pública nº 5006604-36.2021.4.04.7200/SC, que deferiu em parte o pedido liminar postulado pela parte autora para o fim de “*suspender parcialmente os efeitos decorrentes da 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural, a fim de excluir da Bacia Marítima de Pelotas a oferta dos blocos do setor SP-API e dos demais blocos do setor SP-ARI (setor norte), até que haja a elaboração das Avaliações Ambientais*”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

*de Áreas Sedimentares – AAAS; e garantir a ampla, irrestrita e efetiva participação da Requerente na sessão pública do leilão da 17ª Rodada da ANP, bem como determinar que toda a sessão pública de apresentação de ofertas da 17ª Rodada da ANP seja gravada e veiculada em tempo real aos cidadãos interessados por intermédio da rede mundial de computadores (Internet)” (Evento 30 dos autos originários).*

Em suas razões, as agravantes alegam não estarem preenchidos os requisitos para a concessão da tutela de urgência na origem, sob argumento de que (1) o processo de outorga de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural seria dotado de ampla participação social, por meio de consulta e audiência públicas; (2) a elaboração das Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS) seria facultativa, e não instrumento substituto do licenciamento ambiental obrigatório; (3) o Poder Judiciário deveria adotar postura de deferência face as decisões regulatórias, considerando a inexistência de riscos à fauna da Bacia de Pelotas; (4) o então Min. Relator Marco Aurélio, no julgamento da ADPF nº 825, teria apresentado voto em que considerava suficientes as manifestações dos órgãos executivos para a realização da 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural enquanto a AAAS não fosse realizada; (5) a participação física do público externo na sessão de ofertas de blocos estará sujeita às restrições sanitárias impostas pela pandemia, sendo que o momento adequado para a apresentação de manifestações da sociedade civil seriam as fases de consulta e audiência públicas, e não a sessão de ofertas; (6) a suspensão da realização do leilão importaria perigo de demora inverso, dado os possíveis impactos econômicos ao erário que a retirada de blocos poderia gerar; (7) o Poder Executivo teria discricionariedade para decidir o melhor modelo de prestação do serviço e de exploração econômica do bem versado (Evento 1).

Em sede monocrática, o Des. Relator suspendeu os efeitos da tutela provisória concedida na origem (Evento 3).

Após a apresentação de contrarrazões (Eventos 18 e 19), o INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA interpôs agravo interno, visando à revogação do efeito suspensivo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

atribuído ao agravo de instrumento (Evento 20).

Em sequência, esta Procuradoria Regional da República foi intimada para oferecimento de parecer (Evento 21).

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

A ação civil pública originária questiona a realização da 17ª Rodada de Licitações, autorizada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), nos termos da Resolução CNPE nº 10/2018, que estabeleceu as diretrizes para o planejamento plurianual de licitações de bloco de exploração e produção de petróleo e gás natural, sob o fundamento de terem sido incluídas áreas marítimas sem serem considerados todos os estudos ambientais necessários para se viabilizar a referida exploração, por meio das Avaliações Ambientais de Áreas Sedimentares (AAAS).

Especificamente em relação aos blocos objeto da liminar (SP-AR1 e SP-AP1), o IBAMA, por meio da Informação Técnica nº 2/2019 - CGMAC/DILIC4, emitida pela Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros, ligada à Diretoria de Licenciamento Ambiental do Instituto, pontuou que “*seria mais adequada uma avaliação prévia de caráter estratégico*”, uma vez que a ausência de informações impediria uma manifestação assertiva da equipe quanto às restrições ambientais para as áreas ofertadas na Bacia de Pelotas.

Desse modo, a fim de se analisar o acerto ou não do pedido principal deferido parcialmente em sede provisória (suspensão dos efeitos decorrentes da 17ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás Natural apenas quanto os blocos do setor norte SP-AR1 e do setor SP-AP1, até que haja a elaboração da AAAS), deve-se verificar se é obrigatória a prévia realização dos estudos ambientais (tese sustentada pela parte autora) ou se seria suficiente a existência de manifestação técnica do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, conforme preceitua a Portaria



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

Interministerial nº 198/2012 (tese sustentada pela parte ré).

Nos termos do art. 1º, I, da referida Portaria, a AAAS é o “*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 processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental*”.

Da leitura do ato normativo, conclui-se que a AAAS é **obrigatória** para todo e qualquer processo de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural – monopólio da União, à luz do art. 177 da CF –, o que é reforçado pelo disposto nos arts. 26 e 27 da mesma Portaria:

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.

Assim, ao contrário do que sustentam as agravantes, a elaboração da AAAS não é facultativa, ou seja, não se trata de ato discricionário do Poder Executivo, que deve necessariamente elaborar os estudos ambientais, seja para subsidiar o planejamento estratégico das políticas públicas energéticas, seja para subsidiar o futuro e também imprescindível licenciamento ambiental para a exploração dos recursos minerais.

Todavia, a dúvida recai sobre o momento em que se torna exigível a elaboração da AAAS, pois, considerando a redação dos artigos anteriormente mencionados, parece ser possível



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

realizá-la posteriormente ao leilão de manifestação de interesse, desde que haja manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente.

Referida questão foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 825, na qual o autor postulava, em sede liminar, a suspensão dos preparativos para a 17ª Rodada de Licitações até a conclusão da AAAS e, em sede definitiva, a determinação da realização dos estudos ambientais e da AAAS e a anulação dos atos preparatórios para o procedimento licitatório. Nada obstante, em sessão virtual realizada de 25/06/2021 a 02/08/2021, o Tribunal, por unanimidade, com ressalvas do Min. Edson Fachin, julgou improcedentes os pedidos, estando pendente a publicação do acórdão (Ata nº 22, de 03/08/2021, DJe nº 159, divulgado em 09/08/2021)<sup>1</sup>.

Conforme destacado na decisão monocrática do Evento 3, o então Min. Relator Marco Aurélio salientou em seu voto 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*”.

Desse modo, ainda que assista razão às agravantes quanto à ausência de probabilidade do direito alegado, em vista do julgamento da ADPF nº 825 – decisão em controle concentrado de constitucionalidade, que deve ser seguida pelos juízes e tribunais, segundo o art. 927, I, do CPC –, ressalta-se que a elaboração da AAAS não é facultativa e que eventual futura exploração da área fica condicionada à realização do licenciamento ambiental.

De outro lado, quanto à garantia de ampla, irrestrita e efetiva participação da parte autora na sessão pública do leilão, o Des. Relator também conferiu efeito suspensivo ao recurso, sob argumento de que “*não há como garanti-la de antemão, tendo em vista a indefinição do local do evento e se será permitida a participação presencial de quem quer que seja, em razão dos efeitos da*

<sup>1</sup> Conforme mencionado no andamento processual da ação: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6151802>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

*pandemia. De qualquer forma, comprometeram-se as Agravantes, sendo possível a participação presencial do público externo à sessão pública, a comunicar o Instituto agravado através de ofício a ser encaminhado ao endereço constante na inicial para que indique um representante para participar da sessão. Ademais, a ANP transmite ao vivo, pela rede mundial de computadores, a integralidade da sessão pública de ofertas, com total transparência”.*

Ocorre que a mera transmissão ao vivo da sessão pública, apesar de atender ao princípio da transparência, não garante a efetiva participação da sociedade civil, mas mero acompanhamento sem possibilidade de intervenção.

Conforme mencionado pela parte autora na inicial da ação civil pública, mesmo em casos em que houve a expedição de liminar pelo Poder Judiciário o acesso ao público foi obstaculizado pela lotação do espaço físico, argumento que é reiterado pelas agravantes no recurso e que consta no Item 6.1 do edital da licitação<sup>2</sup>. Todavia, a Administração Pública não pode limitar o exercício do controle social sobre os atos administrativos com a escusa de lotação do espaço físico, ou mesmo de eventuais restrições sanitárias em decorrência da pandemia, uma vez que é possível cogitar-se de outras alternativas que garantam a participação da sociedade civil no leilão, a exemplo de meios virtuais de interação, concomitantemente à realização presencial do evento. De todo modo, reitera-se que a mera transmissão em tempo real da sessão não assegura a efetiva participação social, não podendo ser considerada suficiente para esse fim.

Ainda, se levado ao extremo o argumento da capacidade física do local do evento, caberia ao Poder Executivo decidir, na prática, se haveria ou não a participação das entidades representativas da sociedade civil e/ou a quantidade de participantes, a depender do tamanho do local por ele escolhido.

Por esses motivos, entende-se que deve ser mantida em parte a tutela provisória concedida na origem, garantindo-se a ampla, irrestrita e efetiva participação das entidades da sociedade

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-andamento/17a-rodada-licitacoes-blocos/arquivos/edital/edital.pdf>>, p. 47.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO**

civil, nela incluída a parte autora, na sessão pública do leilão da 17ª Rodada da ANP, sem prejuízo de que seja gravada e veiculada em tempo real aos cidadãos interessados por intermédio da rede mundial de computadores.

**III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, o Ministério Público Federal opina pelo **provimento em parte** do recurso.

Porto Alegre, 03 de setembro de 2021.

**Rodolfo Martins Krieger  
Procurador Regional da República**