

LEGALIDADE, SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A SUSPENSÃO DA 12ª RODADA DE LICITAÇÕES DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Ilce Marinho Nogueira Fernandes¹

Edinaldo Benício de Sá Júnior²

RESUMO

A Constituição Federal 1988 estabelece o monopólio da União para a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, o qual foi flexibilizado por Emenda Constitucional, fazendo despontar no cenário econômico do setor os concessionários privados, evidenciando-se uma política de incentivo à concorrência. A Agência Nacional do Petróleo – ANP, que executa a política nacional para o setor e tem como finalidade, entre outras, promover licitações e assinar contratos em nome da União para atividades de exploração, desenvolvimento e produção, vem promovendo rodadas de licitações para concessão de blocos exploratórios localizados em diversas bacias sedimentares brasileiras. A 12ª Rodada, na qual foram previstas atividades em sistemas petrolíferos convencionais e em recursos não convencionais e foram disponibilizados blocos com sobreposições de áreas com restrições ambientais, foi parcialmente suspensa por força de decisões liminares exaradas em face de ACPs interpostas pelo MPF dos Estados do Paraná, da Bahia e de São Paulo, cujos juízos vislumbraram a ocorrência de lesão aos princípios da Legalidade e do Desenvolvimento Sustentável.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Desenvolvimento Econômico. Petróleo. Fraturamento Hidráulico. 12a Rodada de Licitações.

LEGALITY, SUSTAINABILITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A CASE STUDY ABOUT THE SUSPENSION OF THE 12TH BIDDING ROUND OF THE NATIONAL AGENCY OF PETROLEUM, NATURAL GAS AND BIOFUELS

ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1988 establishes the federal monopoly for the prospecting and mining of petroleum, natural gas, and other fluid hydrocarbons

¹ Acadêmica do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: ilce.marinho@gmail.com

² Professor Orientador do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. E-mail: beniciodesa@outlook.com

deposits, which was subsequently relaxed by Constitutional Amendment, allowing private concessionaires to emerge in the economic scenario, within a policy of encouraging competition. The Petroleum National Agency - ANP, performing the national policy for the sector, has as its purpose to promote bids and sign contracts on behalf of the Union for exploration, development and production of the oil and natural gas, therefore has promoted bidding rounds to grant exploration blocks located in different sedimentary basins. The 12th Round, in which it was established that the exploration and production of oil and natural gas would be conducted in conventional petroleum systems and unconventional resources, and also were made available blocks with overlapped areas with environmental restrictions, was partially suspended due to preliminaries decisions issued as a result of civil suits filed by the Prosecution Office of the States of Paraná, Bahia and São Paulo, whose courts glimpsed the occurrence of damage to the principles of Legality and Sustainable Development.

Keywords: Sustainability. Economic development. Oil. Hydraulic fracturing. 12th Bidding Round.

1 INTRODUÇÃO

Cabe à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP a regulação das atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, cuja competência para exploração e produção foi reservada pela Constituição Federal de 1988 à União. Dito monopólio foi, entretanto, flexibilizado por força de emenda constitucional, abrindo o mercado, dantes explorado apenas pela estatal Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), à iniciativa privada.

O regime concorrencial implica a realização de licitações para a concessão de blocos exploratórios e, nesse intento, a ANP vem realizando rodadas de licitações. A 12^a Rodada teve seus efeitos parcialmente suspensos por força de mandados liminares expedidos em face de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal dos Estados do Paraná, Bahia e São Paulo.

Sendo as atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos de expressiva importância para o desenvolvimento econômico da Nação, as suspensões impediram esse desenvolvimento trazendo prejuízos econômicos tanto à própria Nação, tendo em vista a participação de sua estatal - a PETROBRAS e os *royalties* que adviriam da exploração das atividades, quanto às empresas particulares, em face das expressivas somas exigidas para participação no processo licitatório.

Não foi identificado nenhum estudo acadêmico específico sobre a suspensão da 12ª Rodada de Licitações e as notícias veiculadas não se prestaram a esclarecer os reais acontecimentos, havendo antagonismo entre as opiniões dos ambientalistas, de um lado, e as dos engenheiros de petróleo, de outro, sobre sua pertinência. Quanto mais informações e esclarecimentos houver sobre o assunto, com mais propriedade poderá-se formar um correto juízo de valor sobre a sustentabilidade do desenvolvimento dessa atividade econômica, o que concorrerá para um justo desfecho das ACPs em curso e para a legitimação da novel regulamentação da atividade.

Com base na legislação vigente, na bibliografia acessível sobre Direito Administrativo e Regulação Econômica, nas informações dos sites oficiais de órgãos da Administração Pública e em artigos científicos das áreas técnica de petróleo e jurídica, publicados em bases de dados oficiais, o presente estudo buscou identificar os fundamentos fáticos e jurídicos dessas suspensões assim como as providências que, se tomadas pelos órgãos competentes, haveriam evitado o entrave.

Discorreu-se sobre a disciplina da regulação econômica e sua razão de existir, para, a partir daí, concentrar-se na atuação da ANP conforme definida em lei, nos seus objetivos e atribuições e, mais especificamente, no seu papel de outorga de atividades inerentes a essa atividade econômica a particulares e à Estatal incumbida da correspondente exploração (PETROBRAS) mediante licitações e contratos administrativos.

O papel do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) também foi abordado no intuito de se definir, em contrapartida à ANP, os respectivos papéis e responsabilidades.

Em subsequência, os termos do Edital da 12ª Rodada de Licitações foram estudados, identificando-se os blocos nele ofertados nas respectivas bacias sedimentares brasileiras e constatando-se a previsão de que as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural seriam exercidas em sistemas petrolíferos convencionais e em recursos não convencionais (RNC), agregando-se a tudo isso a informação acerca do método utilizado para a exploração e produção dos RNC.

Buscou-se esclarecer o significado de tais aspectos técnicos, trazendo-se algumas conclusões a que chegaram estudiosos da área de Engenharia de Petróleo em artigos científicos e consultando-se um especialista da área (Engenheiro de

Petróleo), assim como levantando-se a regulamentação nacional existente para a atividade.

Também o procedimento licitatório foi analisado desde a sua deflagração, elucidando-se a cronologia de seus atos e as afrontas à legislação pertinente perpetradas. Para tanto foram especialmente consideradas as observações do Parecer Técnico do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás do Ministério do Meio Ambiente (GTPEG) e as razões de pedir do MPF dos Estados mencionados nas respectivas ACPs nos respectivos portais judiciários.

Foram situados no campo constitucional os princípios da Legalidade e do Desenvolvimento Sustentável, abordando-se, quanto a esse último, sua construção ao longo do tempo para, enfim, comprovar a ocorrência da lesão principiológica, conformando-se a adequação das concessões das medidas cautelares, mormente com fundamento no Princípio da Precaução.

Ao final, puderam ser enumerados os principais motivos da suspensão da 12^a Rodada de Licitações e que ações poderiam ter evitado tais medidas.

Por fim, buscou-se um fundamento de validade para a nova regulamentação da atividade, i.e., a Resolução ANP nº 021/2014.

2 REGULAÇÃO ECONÔMICA

A época que se seguiu à Segunda Guerra Mundial foi marcada pela adoção, em nível mundial, de uma política voltada para o campo social e para os interesses coletivos, classificada por Celso Lafer (apud BEDIN, 2003, p. 369) como “um legado do socialismo”. Deveras, tendo a extinta União Soviética contribuído para a vitória dos Aliados sobre o Japão, emergiu ela como uma potência no desfecho da guerra, influenciando a nova ordem mundial com seus ideais. A Carta das Nações, documento criador da Organização das Nações Unidas - ONU, traduziu o cuidado com as questões sociais e com os interesses coletivos, como apontam os termos de seu preâmbulo que afirmam, dentre outros, a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos e na promoção do progresso social e de melhores condições de vida (ONU, 1941).

Em subsequência, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reafirmou os propósitos da Carta das Nações, consolidando-se como o marco histórico mais

significativo do estabelecimento dos direitos humanos no cenário internacional e inspirando as constituições de muitos Estados e democracias recentes (ONU, 1948).

Em 1966, a Assembleia Geral da ONU aprovou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, consagrando aos povos o direito à autodeterminação e à livre disposição de suas riquezas e de seus recursos naturais, e, ao homem, entre outros, o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, à sindicalização, à previdência, à saúde e à educação (ONU, 1966).

Esses anseios, entretanto, só poderiam se realizar por intermédio da intervenção estatal no domínio econômico. Viu-se, assim, o aparecimento de ordens econômicas que espelhavam os princípios garantidores dos valores que cada sociedade objetivava preservar (MARINHO, 2011, p. 83).

No Brasil, a Constituição de 1946, decretada e promulgada por uma Assembleia Constituinte, refletiu o sopro democrático emanado da vitória das nações aliadas, procurando recuperar da Carta de 1934 importantes aspectos sociais e asseverando, quanto ao econômico, que sua ordem deveria ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Entretanto, o regime ditatorial dos militares implantado em 1964 estabeleceu um hiato no processo de incorporação da nova ideologia mundial no ordenamento jurídico pátrio. A Constituição de 1967 não trazia garantias de direitos humanos suficientes para a instituição de uma sociedade harmônica e humanitária, garantidora da dignidade ou mesmo da integridade física das pessoas. João Batista Herkenhoff afirma que tal carta, votada pelo Congresso mas não discutida amplamente como a de 1988, era uma arma contra os direitos humanos, e não a favor deles (HERKENHOFF, 1999, p. 81). Não foi ela, entretanto, a grande sustentação do governo ditatorial. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterou o texto constitucional, mostrando-se, na prática, uma nova Constituição que restringiu ainda mais os direitos fundamentais. Durante 21 anos - de 1964 a 1985, o Brasil viveu uma era de clara violação aos direitos humanos e sociais.

Como parte do processo de reforma política iniciado pelo movimento das “*Diretas Já!*” em 1984, Tancredo Neves foi eleito em 15 de janeiro de 1985 Presidente do Brasil pelo voto indireto de um colégio eleitoral, representando a volta do governo à sociedade civil. No entanto, em face de seu falecimento no dia 21 de abril, véspera da posse, foi José Sarney quem assumiu a Presidência da República

permanecendo até a posse de Fernando Collor de Mello, eleito pelo voto direto em 1990, esse o empreendedor do *Programa Nacional de Desestatização*, implementado por força da Lei nº 8.031, de 12/04/1990, posteriormente substituída pela Lei nº 9.491, de 09/09/1997.

O Programa concretizou-se na alienação do controle de entidades estatais e na concessão de serviços públicos a empresas privadas. Quanto a essa transformação, Paulo Roberto Ferreira Motta julga serem altamente contestáveis os ganhos dos processos privatizantes na América Latina por representarem mais um câmbio de monopólios, antes estatais, e depois particulares, no mais das vezes, estrangeiros (MOTTA, 2003, p. 3). *Monopólio* é definido por José dos Santos Carvalho Filho (*apud* THOMÉ, 2014, p. 500) como a atribuição conferida ao Estado para o desempenho exclusivo de certa atividade do domínio econômico, tendo em vista as exigências de interesse público.

Durante o governo Sarney, foi promulgada a Constituição de 1988. Conhecida como a *Constituição Cidadã*, é a que melhor representa a harmonia do Brasil com os direitos individuais e com os interesses coletivos. A proteção aos direitos humanos e sociais aparecem logo nas primeiras linhas do texto constitucional, demonstrando a intenção do constituinte em fazer deles a base para a nova sociedade.

No que diz respeito à atuação do Estado no domínio econômico, a CF de 1988 lhe atribui a competência para explorar, em concorrência direta ou sob o regime de monopólio, algumas atividades econômicas; mas essa atuação só é permitida - nos termos do art. 173 - quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo e ao desenvolvimento de seus fins (MARINHO, 2011, p. 87-93). Nesse mister, assume o Estado a forma de empresas estatais. Maria Silvia Zanella di Pietro ressalta que a expressão *empresa estatal* é toda sociedade, civil ou comercial, de que o Estado tenha o controle acionário, abrangendo a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras referidas na CF como categoria à parte (DI PIETRO, 1999, p. 368). A PETROBRAS, a Vale do Rio Doce e o BNDES, são exemplos de empresas estatais criadas desde a época da política econômica nacionalista da era Vargas, representativas da atuação do Estado no domínio econômico.

Após a promulgação da CF de 1988, mais precisamente quando da instalação do novo governo de Fernando Henrique Cardoso em 1º de janeiro de 1995, a ordem econômica sofreu outras transformações estruturais coadunadas com o plano de

estabilização da economia e com a consolidação da nova moeda – o Real, que vieram impetuosamente quebrar o então estabelecido monopólio estatal na exploração de certas atividades econômicas. As emendas constitucionais numeradas de 5 a 9, situadas no que Paulo Bonavides chamou de segundo ciclo de emendas, foram as principais responsáveis por tais mudanças (BONAVIDES, 2013, p. 694).

A primeira das transformações desse período foi a *extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro*, promovida pelas emendas constitucionais nº 6 e 7, ambas de 15/08/1995. A segunda foi chamada de *flexibilização dos monopólios estatais*, fruto das emendas constitucionais nº 5 e 8, ambas também de 15/08/1995, relativas à permissibilidade de exploração dos serviços de gás canalizado e de telecomunicações e radiodifusão por particulares, e da Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995, relativa à quebra do monopólio estatal nas atividades relativas à pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, ao refino do petróleo, à importação, exportação e transporte dos produtos. Ambas alinharam-se àquela primeira transformação dantes mencionada, denominada de *privatização*.

Romeu Thomé observa, entretanto, que a chamada flexibilização do monopólio do petróleo traduziu-se tão somente na implantação do regime de concorrencial em contrapartida à exclusividade de que gozava a PETROBRAS. O monopólio da União, exercido por intermédio da ANP, em si, em nada foi modificado (THOMÉ, 2014, p. 502).

Não se deve supor, entretanto, que a redução expressiva das estruturas públicas de intervenção direta na ordem econômica vieram criar um Estado mínimo. Pelo contrário, o que aconteceu foi o deslocamento da atuação estatal do campo empresarial para o campo do domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e das atividades econômicas. A intervenção do Estado então passou, no dizer de Rodrigo Cesar de Oliveira Marinho, a ser exercida mais *sobre* o domínio econômico do que *nele* propriamente dito (MARINHO, 2011, p. 93). Nesse sentido foi editada a Lei Orgânica Federal - Lei nº 9.986, de 18/07/2000 que dispõe em linhas gerais sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras.

Alexandre Santos de Aragão, muito apropriadamente observa que apenas após o processo de desestatização, iniciado na década de oitenta, o Estado

brasileiro passou a adotar a estratégia propugnada por Bilac Pinto no início da década de quarenta, qual seja, a *"regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública"*, que, como afirma, consiste na regulação por agências dotadas de amplo poder normativo, as chamadas agências reguladoras (PINTO, 2002, p. 57).

Dessa maneira, o sistema econômico brasileiro encontra-se regulado nos arts. 170 a 192 da CF, onde são encontrados os princípios e diretrizes de toda a atividade econômica. Ainda que reflita o modo de produção capitalista e neoliberal, o texto constitucional permite que o Estado, de um lado, atue no domínio econômico, e, de outro, intervenha sobre ele para que os demais agentes não descuidem dos valores sócio-ideológicos preconizados no texto constitucional.

Esse caráter intervencionista do Estado não significa uma intromissão arbitrária e contrária ao desenvolvimento, mas, sim, a possibilidade de correções de irregularidades ou distorções que podem ocorrer no desenvolvimento de atividades econômicas (MARINHO, 2011, p. 111). De fato, conforme bem observa Paulo Roberto Ferreira Motta, a concessão de serviço público, figura-chave do processo desestatizante, constitui-se por um triângulo de interesses: os do concessionário, que é um investidor perseguindo lucros; os do Estado que deve assegurar o interesse público; e os do usuário que, embora também econômicos, são antagônicos aos do concessionário. O conflito seria então solucionado pela atuação do Estado mediante o atuar das agências reguladoras (MOTTA, 2003, p. 31-32).

O texto constitucional prescreve que o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174, *caput*), fazendo referência a órgão regulador para dois setores da atividade econômica, quais sejam, o das telecomunicações, no art. 21, XI, e o do petróleo e gás natural, no art. 177, § 2º, III (FRANÇA, 2014, p. 14). Evidente a existência de órgãos reguladores de diversos outros setores da economia que não são mencionados no texto constitucional.

Ressalta Alexandre Santos de Aragão que o modelo brasileiro adotou o mecanismo da setorização das agências reguladoras por atividade, criando agências reguladoras nacionais por setor, enquanto que, para os Estados, a regra geral é a da unicidade, à exceção do Estado de São Paulo (PINTO, 2002, p. 95-96). Observa-se entretanto que, hodiernamente, alguns outros Estados, como p.e., SC, PR, RJ e ES também criaram agências setorizadas. As agências reguladoras municipais, que atualmente existem em apenas quinze municípios brasileiros, também seguem a

regra da unicidade. São 10 as agências reguladoras federais atualmente existentes na ordem econômica brasileira, as quais encontram-se elencadas na tabela do Anexo A deste artigo.

Agências reguladoras são, de modo geral, entidades com natureza de pessoa jurídica de direito público - autarquias especiais da Administração Indireta instituídas por lei específica. A competência territorial das agências reguladoras nacionais estende-se por todo o território federal e, seguindo o princípio da elevada especialidade, sua atuação é desempenhada em setores de atividades definidas, por intermédio de poderes exercidos nas áreas administrativa, contábil, técnica, econômica e financeira. Tais poderes revelam-se na expedição de instruções, no estabelecimento de regras e determinações gerais e obrigatórias para empresas e na definição de padrões de serviços.

Este artigo particularmente concentrar-se-á na atuação da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), mais especificamente no seu papel de outorga de atividades inerentes a essa atividade econômica a particulares e à estatal incumbida da correspondente exploração e produção (PETROBRAS) mediante licitações e contratos administrativos.

3 A ATUAÇÃO DA ANP E AS RODADAS DE LICITAÇÕES

A história da regulação do setor petrolífero no Brasil inicia-se em 1948, quando o então Presidente Eurico Gaspar Dutra enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei desenvolvido a partir dos estudos de uma comissão por ele criada, que propunha a revisão das leis existentes e criava outras regras para a exploração do petróleo no Brasil, sendo, a mais contundente delas, a proposta de inclusão da iniciativa privada na indústria de combustíveis.

Como naquele momento não havia empresa nacional capacitada a desenvolver a atividade, os nacionalistas, temendo o domínio das multinacionais, formaram um grupo composto por civis, militares, intelectuais, estudantes e profissionais liberais e organizaram um movimento popular considerado um dos maiores da história brasileira: a campanha “O Petróleo é Nosso!”. A mobilização popular surtiu efeito, impedindo a tramitação do anteprojeto do Estatuto do Petróleo no Congresso Nacional e deixando, como um dos seus maiores legados, a criação da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, como uma sociedade de economia mista

incumbida de promover a exploração e produção do petróleo³.

A Constituição de 1967 manteve, em seu art. 162, o monopólio da União para a pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional, o que foi confirmado pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969, que apenas reposicionou o dispositivo renumerando-o como art. 169.

A CF de 1988 conservou a mesma linha, estabelecendo em seu art. 177 a competência nacional para a exploração e produção, e, no art. 25, § 2º, a estadual para a distribuição domiciliar do gás canalizado por empresa estatal. Como anteriormente mencionado, a Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995, flexibilizou o monopólio estatal da atividade e, assim, despontaram no cenário econômico do setor os concessionários privados tanto para exploração e produção (concessões federais) quanto para distribuição de gás (concessões estaduais), evidenciando-se uma política de incentivo à concorrência. Nesse cenário, foi criada pela Lei nº 9.478, de 06/08/1997, a Agência Nacional do Petróleo - ANP, como agência reguladora setorial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia⁴.

Dita lei também dispôs sobre a política energética nacional, definindo, dentre seus objetivos, os de preservar o interesse nacional (art. 1º, I), valorizar os recursos energéticos (art. 1º, II), proteger o meio ambiente (art. 1º, IV), promover a livre concorrência (art. 1º, IX), atrair investimentos (art. 1º, X), ampliar a competitividade do país (art. 1º, XI), promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País (art. 2º, I) e assegurar o suprimento de insumos energéticos (arts. 2º, II, e 8º, I).

Refletindo o teor do art. 177 da CF de 1988, o texto legal reafirmou em seus arts. 3º e 4º, como monopólio da União, as atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (art. 4º, I); o refino de petróleo nacional ou estrangeiro (art. 4º, II); a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades (art. 4º, III); e o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural (art. 4º, IV).

³ PETROBRAS, *site* oficial.

⁴ A atividade relacionada ao petróleo é mercedora de regulação intensa e independente, pois se trata de atividade econômica altamente relevante. Vários interesses estão em jogo, vinculados à manutenção produtiva do país, e, principalmente, à soberania e independência dos produtos e mercados internacionais (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2013).

Por outro lado, conformando-se à abertura implementada pela EC nº 9, permitiu que tais atividades econômicas fossem exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, desde que reguladas e fiscalizadas pela União (art. 5º). Saliente-se que as concessões ou autorizações podem ser dadas a empresas estrangeiras, contanto que constituídas sob a égide de leis brasileiras.

O Capítulo IV da Lei do Petróleo trata da instituição da ANP como uma autarquia federal que executa a política nacional para o setor, com foco na garantia do abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores. Suas finalidades encontram-se definidas no art. 8º, constituindo-se, entre outras, em estabelecer as normas infralegais (resoluções e instruções normativas) para o funcionamento das indústrias e do comércio de petróleo, gás natural e biocombustíveis; outorgar autorizações para as atividades dos setores regulados; promover licitações e assinar contratos em nome da União para atividades de exploração, desenvolvimento e produção; além de fiscalizar e fazer cumprir as normas nas atividades dos setores regulados, diretamente ou mediante convênios com outros órgãos públicos.

No que se refere à exploração e à produção dos bens, o art. 21 da Lei nº 9.478/1997 dispõe que todos os direitos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, cabendo sua administração à ANP, ressalvadas as competências de outros órgãos e entidades expressamente estabelecidas em lei.

No art. 23, há a previsão de que as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma ali estabelecida, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

No que se refere aos contratos de concessão, o art. 24 da Lei nº 9.478/1997 determina que eles deverão prever duas fases: a de exploração e a de produção, incluindo-se na de exploração as atividades de avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua comercialidade e, na de produção, também as atividades de desenvolvimento. Nos termos do art. 26 da lei, a

concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco⁵. Também confere ao concessionário a propriedade dos bens extraídos com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

Ao longo do tempo, a lei ora em evidência foi modificada diversas vezes. Ressalta-se as modificações promovidas pela Lei nº 12.351, de 22/12/2010, que trata do regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, além de criar o Fundo Social – FS e de dispor sobre sua estrutura e fontes de recursos.

Além da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e da Lei Orgânica Federal das Agências Reguladoras (Lei nº 9.986/2000), há um vasto repertório legal (resoluções, portarias técnicas e administrativas, instruções normativas, autorizações e despachos) que regulamenta as atividades da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis. O repertório também reúne a Constituição Federal e centenas de leis – merecendo destaque a Lei nº 9.847, 26/10/1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis e estabelece sanções administrativas e a Lei nº 12.276/2010, que autoriza a União a ceder onerosamente à PETROBRAS, independentemente de licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da CF de 1988 -, ademais de decretos e medidas provisórias aprovadas pelo Congresso Nacional e de resoluções, portarias e instruções normativas de diversos ministérios e órgãos federais cuja atuação tem relação direta com a indústria do petróleo, como o IBAMA, o CONAMA, o CNPE e o extinto Conselho Nacional do Petróleo, entre outros.

Assim, vê-se que o sistema de concessão regeu exclusivamente as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural até 2010, quando foram

⁵ A definição de *bloco* é dada pela Lei nº 9.478/1997 (Inciso XIII do art. 6º), como *parte de uma bacia sedimentar, formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural*. Em termos leigos, pode-se entender que um *bloco* é uma área definida na superfície terrestre por um polígono, em geral quadrilátero, cujo tamanho é variável e profundidade indeterminada, situada em determinada bacia sedimentar. A *bacia sedimentar* foi definida no inciso IX do mesmo artigo da Lei nº 9.478/1997 como *uma depressão da crosta terrestre onde se acumulam rochas sedimentares que podem ser portadoras de petróleo ou gás, associados ou não*. Explique-se que tal depressão é pretérita, havendo a ação da natureza por milhares de anos sedimentado ali a matéria (PORTO, 2015).

promulgadas as leis nº 12.276/2010 e nº 12.351/2010, que instituíram respectivamente os sistemas de cessão onerosa e de partilha de produção. A partir de então, três sistemas (concessão, cessão onerosa e partilha de produção) passaram a conviver no país⁶.

De acordo com os incisos II e III do art. 8º da Lei nº 9.478/1997, cabe à ANP, dentre outras atribuições, a promoção de estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção e regulação da execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas⁷.

No site oficial da agência consta que ela mantém um Banco de Dados de Exploração e Produção (BDEP) e que promove estudos sobre o potencial petrolífero e o desenvolvimento do setor. A atuação da ANP no setor de petróleo e gás natural começa, assim, com a promoção de estudos geológicos e geofísicos, necessários para delimitar as áreas com potencial para produção. A Agência também guarda e

⁶ Conforme está explicado no site oficial da PETROBRAS, mais especificamente na página “marco regulatório”, a concessão é normalmente usada nos casos em que o risco exploratório é médio ou alto, assumindo o concessionário todos os riscos e investimentos de exploração e produção. Em caso de descoberta comercial, o petróleo e o gás natural extraídos de um bloco são propriedade exclusiva do(s) concessionário(s), evidentemente depois de o concessionário pagar à União os tributos incidentes sobre a renda, além das participações governamentais aplicáveis (*royalties*, participações especiais e pagamento pela ocupação ou retenção de área). No Brasil, o sistema de concessão aplica-se a todas as bacias sedimentares, com exceção das áreas do Pré-Sal, de áreas estratégicas, e daquelas licitadas antes da vigência do regime de partilha. Entre as áreas reguladas pelo modelo de concessão estão, por exemplo, Marlim, Roncador, Lula e Jubarte. O sistema de partilha é normalmente usado em caso de baixo risco exploratório, onde o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração e produção e passa à União uma participação no volume de óleo produzido, além do bônus de assinatura. O valor dos *royalties* é repassado à União, que o distribui aos estados e municípios. Nesse modelo, a PETROBRAS atua sempre como operadora com uma participação mínima de 30% (trinta por cento), como determina a Lei nº 12.351/10. A PETROBRAS tem 40% de participação no bloco de Libra, no Pré-Sal da Bacia de Santos - a primeira área a ser licitada sob o regime de partilha de produção. Após a autorização legal, a União cedeu à PETROBRAS, mediante inexigibilidade de licitação, o direito de exercer atividades de exploração e produção em áreas do Pré-Sal, limitadas ao volume máximo de 5 bilhões de barris de petróleo e gás natural. Os blocos originalmente concedidos por cessão onerosa foram: Franco, Florim, Nordeste de Tupi, Sul de Tupi, Sul de Guará, Entorno de Iara e Peroba. Nessas áreas, a PETROBRAS arca com todos os custos e assume os riscos de produção.

⁷ Agências regulatórias têm competência ampla e distinta, inclusive para desenvolvimento de capacidade tecnológica. O avanço dos programas de promoção da inovação tecnológica, e até mesmo da defesa da indústria brasileira nacional, está de certa forma correlacionado ao nível de treinamento e experiência acadêmica dos conselheiros de cada agência. Em petróleo e gás, a capacidade de definição e implementação dos programas de inovação tecnológica e de formação de recursos humanos avançou mais rapidamente e foi mais longe que a de outras agências em função da visão mobilizadora de seus técnicos detentores de grande preparo e experiência acadêmica, e da pressão estrutural da Petrobrás (BOTELHO, 2002).

organiza os dados geológicos, geoquímicos e geofísicos das bacias sedimentares brasileiras, cuja análise indica o potencial petrolífero das áreas. Tal acervo técnico é considerado pelo art. 22 da Lei nº 9.478/1997 como parte integrante dos recursos petrolíferos nacionais, tendo o Ministério de Minas e Energia acesso irrestrito e gratuito a ele, com o objetivo de realizar estudos e planejamento setorial.

A ANP subsidia o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nas decisões sobre as áreas a serem oferecidas para concessão ou partilha nas rodadas de licitações. Para as licitações de áreas, a ANP elabora os editais, promove as sessões públicas e elabora as minutas dos contratos – sejam de cessão, de concessão, ou de partilha da produção.

Assim é que a ANP, concorde com a política nacional explicitada nos incisos III e IV do art. 2º da Resolução CNPE nº 08/2003 de expansão da produção de petróleo e gás natural de forma a atingir e manter a autossuficiência do País e a intensificação da atividade exploratória, vem, desde 1999, a partir dos estudos geológicos e geofísicos realizados, promovendo rodadas de licitações para concessão de blocos exploratórios localizados em diversas bacias sedimentares. A penúltima dessas rodadas - a 12ª, foi parcialmente suspensa por força de decisões liminares exaradas em face de ações civis públicas interpostas pelo Ministério Público Federal dos Estados do Paraná, da Bahia e de São Paulo.

4 A 12ª RODADA DE LICITAÇÕES E OS RECURSOS NÃO CONVENCIONAIS

O edital da 12ª Rodada de Licitações tinha como objeto a outorga de contratos de concessão para o exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em 240 blocos com risco exploratório, localizados em 13 setores de 7 bacias sedimentares brasileiras: Acre-Madre de Dios (setor SAC), Paraná (setores SPAR-CN e SPAR-CS), Parecis (setores SPRC-O e SPRC-L), Parnaíba (setor SPN-O), Recôncavo (setores SREC-T2 e SREC-T4), São Francisco (setor SSF-N) e Sergipe-Alagoas (setores SSEAL-T2, SSEAL-T3, SSEAL-T4 e SSEAL-T5). *Vide* mapa da figura 1, Anexo B deste artigo.

Dito edital (item 2.1) contemplou modelos exploratórios tanto de blocos em *Bacias de Novas Fronteiras Tecnológicas ou do Conhecimento*⁸ (bacias Acre-Madre

⁸ Bacias de Novas Fronteiras Tecnológicas ou do Conhecimento são bacias onde as atividades até então desenvolvidas são eminentemente exploratórias e, portanto, ainda não estão consolidados

de Dios, Paraná, Parecis, Parnaíba e São Francisco), quanto de blocos em *Bacias Maduras*⁹ (bacias Recôncavo e Sergipe-Alagoas), todas com potencial para petróleo e gás natural.

Em parágrafo desse mesmo item do edital, restou previsto que as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural seriam exercidas em sistemas petrolíferos *convencionais* e em *recursos não convencionais*¹⁰ conforme disposições contratuais e legislação aplicável. De fato, a minuta do contrato, anexo do edital, traz a definição do que significa *recursos não convencionais (RNC)*¹¹.

Ainda que a exploração de RNC exista desde 1820¹², sua viabilidade econômica só foi auferida a partir da década de 90, quando do aperfeiçoamento da técnica do fraturamento hidráulico¹³ e a partir da existência de uma extensa cadeia

projetos de desenvolvimento da produção de hidrocarbonetos (PORTO, 2015). O objetivo era atrair investimentos, buscando a identificação de novas bacias produtoras.

⁹ O objetivo era oferecer oportunidades e aumentar a participação de empresas de pequeno e médio porte nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em bacias densamente exploradas.

¹⁰ Em sua dissertação de Mestrado, Julio Cesar Pinguelli Jacomo, ao tempo em que esclarece que o gás natural em *recurso não convencional* é identificado como gás de folhelho (rocha argilosa de origem sedimentar), explica que tal classificação (*não convencional*) está relacionada diretamente com as características geológicas da rocha reservatório onde ele se encontra, e não com suas características físico-químicas. A rigor, trata-se do mesmo gás, com a mesma composição. Segundo explica Jacomo, enquanto que na estrutura geológica das fontes ditas convencionais de petróleo e gás há um sistema petrolífero que engloba rochas geradoras maduras, trapas, rocha reservatório e rocha selante, no caso das não convencionais, essas estruturas encontram-se reunidas em uma só fase, ou seja, a rocha geradora constitui-se em rocha reservatório que, por sua vez, constitui-se em rocha selante. Portanto, há uma quebra do ciclo natural do sistema petrolífero tradicional. Ainda, outro fator importante que a caracteriza é a baixa porosidade e permeabilidade que impede que o gás natural armazenado flua naturalmente, fazendo-se necessário o fracionamento da rocha (JACOMO, 2014, p. 4).

¹¹ Definição contida na minuta de contrato: Acumulação de Petróleo e Gás Natural que, diferentemente dos hidrocarbonetos convencionais, não é afetada significativamente por influências hidrodinâmicas e nem é condicionada à existência de uma estrutura geológica ou condição estratigráfica, requerendo, normalmente, tecnologias especiais de extração, tais como poços horizontais ou de alto ângulo e fraturamento hidráulico ou aquecimento em retorta. Incluem-se nessa definição o Petróleo extrapesado, o extraído das areias betuminosas (*sand oil* ou *tar sands*), dos folhelhos oleíferos (*shale oil*), dos folhelhos ricos em matéria orgânica (*oil shale* ou xisto betuminoso) e das formações com baixíssima porosidade (*tight oil*). Consideram-se, também, na definição, o gás metano oriundo de carvão mineral (*coal bed methane* ou *coal seam gas*) e de hidratos de metano, bem como o gás natural extraído de folhelhos gaseíferos (*shale gas*) e de formações com baixíssimas porosidade (*tight gas*).

¹² De acordo com registros das companhias, sabe-se que os primeiros indícios da ocorrência de perfurações no *shale*, ainda que de modo rudimentar e com o uso de baixa pressão, datam dos anos que giram em torno de 1820 na cidade de *Fredonia*, estado de Nova York. Contudo, com a evolução das tecnologias, conforme MONTGOMERY & SMITH (2010), a técnica de fraturamento inicia-se de forma prototípica pela empresa *Stanolind Oil* no campo de *Hugoton* em *Grant County, Kansas* em 1947. Mais tarde, em 1949, esta tecnologia foi levada à produção em escala (VALLE, 2014).

¹³ Fraturamento hidráulico é uma técnica de estimulação de poço utilizada para maximizar a produção de óleo e gás natural em reservatórios não convencionais, tais como folhelhos, *coalbeds* e *tight sands*. Durante o fraturamento hidráulico, água contendo aditivos especiais e propantes (elementos

de fornecedores de bens e serviços especializados que, associada ao substancial crescimento das atividades, permitiu a redução dos custos de exploração e produção pelo ganho de escala (PORTO, 2015).

Os defensores da exploração de RNC apontam seus vários benefícios, como, p.e., garantia do fornecimento de energia, menor dependência de importações, criação de empregos, aumento da arrecadação de tarifas e impostos, redução do preço do gás e redução de emissões de GEE (gases de efeito estufa) em comparação com outros combustíveis fósseis e uso de técnicas de engenharia dominadas. Os oponentes identificam problemas como a possível contaminação de aquíferos, consumo de grandes volumes de água potável¹⁴, fragmentação e perda de *habitat*, efeitos negativos na comunidade e na saúde pública, indução de sismos, poluição do ar e aumento da emissão de GEE (RODRIGUES; FONTES; LOUREIRO, 2015, p. 3).

Sendo inegável que a exploração de RNC pode representar grande contribuição para o desenvolvimento econômico dos países¹⁵, não há, por outro lado, um consenso quanto aos potenciais malefícios ao meio ambiente nela englobados. Por esses motivos a técnica do fraturamento hidráulico tem recebido atenção internacional, sendo estimulada em alguns países, enquanto outros impõem moratórias a seu uso ou o têm proibido. Vê-se, entretanto, uma tendência à regulamentação como requisito prévio à permissão de seu uso. Estados Unidos, China, Argentina, Polônia, Holanda, Alemanha e Inglaterra são países que já regulamentaram a atividade¹⁶. Em concomitância, atores das áreas técnica e acadêmica vêm desenvolvendo estudos e pesquisas no sentido de identificar riscos e possibilitar o desenvolvimento da atividade econômica em bases que assegurem a incolumidade ambiental.

As conclusões a que chegaram alguns desses trabalhos foram no sentido de que é possível a exploração segura das reservas de gás e óleo em reservatórios do

que impedem fisicamente o posterior fechamento das fraturas) é bombeada em alta pressão para dentro do poço, criando fissuras nas áreas de interesse (US Environmental Protection Agency, 2011). No caso brasileiro, as formações propensas a conter recursos não convencionais são os folhelhos (Nota Técnica ANP 345/SSM/2013).

¹⁴ A água utilizada não precisa ser necessariamente potável (PORTO, 2015).

¹⁵ Nos EUA vem acontecendo o maior avanço na exploração, desenvolvimento e produção de reservas não convencionais, tendo a nova produção reduzido muito o preço do gás americano. O gás de folhelho foi o grande responsável pelo aumento da oferta do gás no país na última década, impactando o mercado e criando oportunidades, por meio de maiores vantagens competitivas para indústrias energo-intensivas ou dependentes do gás como matéria prima (LAGE *et al*, 2013).

¹⁶ Nota Técnica ANP 345/SSM/2013.

tipo *tight gas*, *shale gas* e *shale oil*¹⁷ com a tecnologia disponível, desde que a legislação e os procedimentos estabelecidos sejam seguidos à risca (RODRIGUES; FONTES; LOUREIRO, 2015).

George E. King, por exemplo, concluiu que a possibilidade de contaminação de aquíferos na exploração de RNC em poços com profundidade superior a 2000 pés utilizando-se o sistema do fraturamento hidráulico é de uma em um milhão desde que os poços sejam construídos adequadamente¹⁸.

Como ainda acontece em muitos países, não havia no Brasil até abril de 2014 qualquer regulamentação específica sobre o assunto, tanto que o edital da 12^a Rodada de Licitações não traz qualquer referência regulamentária, a não ser aquelas relacionadas à própria Lei nº 9.478/1997 e, no item 3.4.2.2, à certificação de um Sistema Integrado de Gestão de SMS (Segurança, Meio Ambiente e Saúde), referente à qualificação técnica, que não trata especificamente da questão.

Nota-se, assim, que a deflagração do procedimento licitatório para exploração e produção do RNC no Brasil pela 12^a Rodada de Licitações ocorreu antes de haver qualquer regulamentação. Deveras, a Resolução ANP nº 21/2014, que trata do assunto, data de 10/04/2014, enquanto que o edital foi publicado em setembro de 2013.

Não é esse, entretanto, o único descompasso verificado nos atos procedimentais envolvendo a 12^a Rodada de Licitações. É do CNPE a prerrogativa de delimitar os blocos a serem concedidos por meio de licitação (art. 2º, VII, Lei 9.478/1997) e, conforme preconiza a Resolução CNPE nº 08, de 21/07/2003, a disponibilização de áreas aos interessados haveria de ser precedida de estudos ambientais que subsidiariam a fixação da relação ideal entre as reservas e a produção de petróleo e gás (art. 3º).

No entanto, a autorização para realização da licitação ocorreu em 25/06/2013 por meio da Resolução CNPE nº 06, em momento anterior à emissão do Parecer

¹⁷ Vide nota 11.

¹⁸ A contaminação química de fontes subterrâneas ou superficiais de água doce em qualquer fase do desenvolvimento decorre exclusivamente: do transporte rodoviário do combustível ou dos componentes do fraturamento; da estocagem local e da mistura de componentes dos fluidos na superfície; e de falhas na arquitetura dos poços causadas por métodos de construção inadequados, geralmente em face de cimentação inadequada, o que pode ser substancialmente minimizado com os devidos cuidados. O impacto de derramamentos e vazamentos, geralmente baixo, pode ser ainda menor, ao se estabelecer padrões para produtos químicos, limites específicos de profundidade de poços, volume de fraturamento, vazão de bombeio, ou tipos de fluido (KING, 2012, a partir de tradução livre).

Técnico elaborado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás do Ministério do Meio Ambiente (GTPEG)¹⁹, parecer esse datado de 03/10/2013, e muito antes que houvesse tempo para a elaboração do documento Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS)²⁰.

Mesmo que a Nota 1 da Tabela 2 do Edital da Licitação preveja que a ANP poderia, até a data de apresentação das ofertas, alterar o número de blocos em licitação, com a devida publicidade, as diversas alterações promovidas pela ANP no rol de setores a serem disponibilizados para a outorga das concessões parece constituir outra evidência de atropelamento das fases. De fato, nas linhas preliminares do dito parecer técnico está relatado que após o pedido inicial em 07/03/2013 por meio do Ofício 52/2013/DG/ANP, 5 alterações foram realizadas até 26/08/2013, quando foi apresentada a versão final por meio do Ofício 184/2013/DG/ANP²¹.

No que se refere ao fraturamento hidráulico, o Parecer Técnico GTPEG nº 03/2013, após várias considerações, entendeu que a segurança de sua utilização estava condicionada à tomada prévia de uma série de medidas²², concluindo não

¹⁹ Grupo de Trabalho constituído por representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); e Instituto Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), e considerando a presença significativa da temática das águas superficiais e subterrâneas, contou com o apoio da Agência Nacional de Águas (ANA), para análise dessa rodada de licitações.

²⁰ A Portaria Interministerial nº 198, de 04/04/2012, do Ministério de Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente, criou o instrumento *Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS*, para permitir a avaliação das incertezas das áreas a serem licitadas e ao mesmo tempo possibilitar ampla consulta pública. Nesse processo de avaliação é prevista a realização de estudo multidisciplinar com abrangência regional, 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.

²¹ GTPEG, Parecer Técnico, 2013.

²² os, em síntese: uma discussão clara e abrangente por parte dos diversos segmentos da sociedade brasileira com relação à tecnologia de exploração e produção de RNC, destacando a necessidade do envolvimento da Agência Nacional de Águas (ANA) e de especialistas do meio acadêmico; um aprofundado conhecimento geológico de cada área a ser licitada como requisito para todas as avaliações ambientais necessárias; uma avaliação aprofundada sobre os recursos hídricos, integrada aos potenciais reservatórios de gás não convencional e às características geológicas associadas, para que a tomada de decisão considere estrategicamente um balanço entre os recursos hídricos e os energéticos disponíveis em âmbito nacional; uma regulação adequada no País, abrangendo desde normas inerentes ao controle dos riscos da atividade - como as relativas ao projeto de poços terrestres e à realização e monitoramento do fraturamento, até as que têm maior foco ambiental - como aquelas relacionadas à ecotoxicidade e biodegradabilidade para uso, descarte e disposição final de fluidos de perfuração, completação e fraturamento utilizados; o prévio desenvolvimento de regulamentos e protocolos oficiais para assegurar que a proteção comercial do shale gas seja feita sem ônus ao meio ambiente e à saúde humana.

haver elementos suficientes para uma tomada de decisão sobre o assunto. Em outras palavras, o parecer não foi favorável.

A despeito da análise empreendida pelo GTPEG, a ANP, contrariando seu próprio compromisso com a proteção do meio ambiente²³, deu prosseguimento aos passos da licitação definidos no art. 3º da Resolução ANP nº 27, de 02/06/2011, quais sejam: qualificação e habilitação; apresentação de ofertas e julgamento da licitação; adjudicação do objeto e homologação da licitação; e assinatura dos contratos.

Não se quer dizer, contudo, que esses atos observaram os ditames legais específicos. Pode ser verificado nos termos da ACP movida pelo MPF-PR que, mesmo diante da exigência da Resolução CNPE nº 08/2003 (art. 2º, V) de que, na definição de áreas para licitar, devem ser adotadas eventuais exclusões de áreas por restrições ambientais, sustentadas em manifestação conjunta da ANP com o IBAMA e com os órgãos de meio ambiente dos Estados - OEMAs²⁴, e de a ANP haver informado ao MPF que consultara os OEMAs, o GTPEG, a FUNAI e o INCRA, e que excluía dos blocos as áreas com sobreposição a terras indígenas, a unidades de conservação de proteção integral e a outras incompatíveis com a atividade ofertada, o que se verificou foi que, ainda que consultas formais tenham realmente sido feitas aos órgãos, as considerações por eles tecidas não foram observadas²⁵.

Em consequência, alguns dos blocos arrematados e mesmo contratados tiveram suas áreas diminuídas em face dessas sobreposições, fato significativamente importante, considerando-se os altos valores concernentes a taxas de participação, a valores de garantia a serem ofertados por bloco e a garantias financeiras do Programa Exploratório Mínimo.

Além disso, o Parecer Técnico entendeu que a Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares (AAAS) deve ser utilizada para o estudo mais aprofundado das condições específicas das bacias.

²³ No folder institucional da ANP está dito que um foco constante da ANP é a proteção ao meio ambiente. A Agência atua em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, o Comando da Marinha, universidades e órgãos estaduais para garantir que as questões ambientais sejam levadas em conta nas decisões dos agentes regulados. Para selecionar as áreas a serem incluídas nas rodadas de licitações, a ANP observa as restrições ambientais recomendadas pelo Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e pelos órgãos ambientais dos Estados da Federação.

²⁴ A necessidade de oitiva dos OEMAs advém da respectiva potencialidade de contribuir com a legislação estadual, especificidades do ambiente e da população, assim como do planejamento territorial a nível estadual.

²⁵ O GTPEG e o Instituto Ambiental do Paraná - IAP indicaram as interferências e sobreposições entre os blocos ofertados na 12^a Rodada de Licitações da ANP e Unidades de Conservação (UCs); áreas com processo de criação de UCs; Áreas Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade Brasileira; proximidades de UCs e Terras Indígenas (TIs); cavernas; área de aplicação da Lei da Mata Atlântica e aquíferos aflorantes.

Mesmo considerando seu mister de executar a política nacional para o setor e de sua prerrogativa de promover licitações e assinar contratos em nome da União, necessita a ANP, na qualidade de entidade integrante da Administração Indireta, de uma base legal para fundamentar seus atos.

Discorrendo sobre as boas práticas da indústria do petróleo como o eixo da regulação do setor, Alexandre Santos de Aragão afirma que, ao elaborar editais de licitação e contratos de concessão para a exploração e produção de petróleo, a ANP estará sempre sujeita às normas constitucionais, legais e regulamentares pertinentes. Com efeito, a integração/complementação e a interpretação da Lei do Petróleo devem, com base nos seus princípios, ser feitas primordialmente pela ANP, assegurado o controle pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas apenas nas hipóteses em que a decisão tomada se encontre em uma zona de certeza negativa de cumprimento da Lei (ARAGÃO, 2004, p. 291-293).

A despeito de tantos descompassos, a rodada de licitações - com a participação de 12 empresas, das quais 8 são nacionais e 4 estrangeiras - encerrou-se tendo 72 dos 240 blocos arrematados e a licitação foi adjudicada às empresas relacionadas na tabela 2 Anexo C deste artigo, conforme publicado no *site* da ANP.

Após a homologação, o resultado foi publicado no DOU de 20/12/2013, pp. 195-196. Subsequentemente, seguindo o cronograma divulgado, foram assinados em 15/05/2014 e em 06/06/2014 um total de 61 contratos (fora da faixa de fronteira), cujos extratos foram publicados no DOU de 13/06/2014, pp. 76-80. Os contratos da faixa de fronteira²⁶ tiveram o agendamento de suas assinaturas prorrogado por mais de uma vez pela ANP e findaram objeto de condenação em via liminar de obrigação de não fazer, consubstanciada na proibição de firmar os contratos.

5 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FUNDAMENTO PARA A SUSPENSÃO DA 12ª RODADA DE LICITAÇÕES

²⁶ A Lei nº 6.634/1979 considera a faixa interna de 150 Km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, como Faixa de Fronteira, indispensável à Segurança Nacional, e vedo, salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, a prática dos atos referentes, entre outros, ao estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo (Inciso III) e à instalação de empresas que se dedicarem às atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração. O art. 3º estabelece que as empresas que se dedicarem a essas indústrias ou atividades deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições: pelo menos 51% do capital pertencer a brasileiros; pelo menos 2/3 de trabalhadores serem brasileiros; e caber a administração ou gerência à maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes.

Embora a degradação do meio ambiente esteja presente em toda a história da humanidade, a atenção para com seus efeitos somente adquiriu dimensão global no Século XX, conforme evidenciam as mudanças fundamentais promovidas no Sistema Internacional²⁷ e, também, por avanços científicos que permitiram detectar e divulgar com maior precisão os efeitos nocivos de séculos de exploração predatória, efeitos esses ampliados e aprofundados com a intensificação da industrialização. Assim, viu-se paulatinamente surgir uma consciência ambiental global, e a questão da preservação do meio ambiente tornou-se cada vez mais premente (MACHADO, 2006).

No campo político, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo em 1972 teve importantíssimo impacto e foi seguida por uma série de tratados e pela criação de organizações especializadas. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a Cúpula da Terra), ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, foi a mais importante conferência realizada sob os auspícios das Nações Unidas²⁸ para debater formas de *desenvolvimento sustentável*, um conceito relativamente novo à época. Na ocasião foi adotada a importante Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21, além de duas importantes convenções sobre mudança de clima e biodiversidade (ACCIOLY, 1996, p. 10-11). O conceito de desenvolvimento sustentável apresentado na Agenda 21 reconhece que o desenvolvimento econômico deve ser equilibrado com um crescimento que responda às necessidades das pessoas e proteja o meio ambiente.

Desde então, tem-se visto no meio global o empreendimento de ações que buscam conscientizar os líderes mundiais e a humanidade sobre a necessidade de o

²⁷ Sistema anárquico, constituído pelos Estados e pelas diversas instituições internacionais. O termo remete à ideia de uma hierarquização entre os Estados baseada nas capacidades política, militar e econômica. Paulo G. Fagundes Vicentini reporta algumas das alterações da ordem mundial, as quais são traduzidas da seguinte maneira: O declínio e, finalmente, a desintegração da URSS puseram fim à Guerra Fria e ao sistema bipolar de poder, abrindo uma nova era na ordem mundial marcada pelo acirramento da competição econômico-tecnológica. O fenômeno da globalização converteu para a formação de pólos econômicos apoiados na integração supranacional em escala regional. A intensidade do processo de globalização provocou, por outro lado, profundos efeitos desestabilizadores, gerando a fragmentação social e nacional, essa última particularmente nos países periféricos. Nesse quadro de reordenamento mundial a Ásia emergiu como uma nova fronteira econômica. Assim, a chegada da China à periferia em desenvolvimento, com uma agenda política e econômica abrangente, inaugurou um novo estágio no sistema mundial. A independência dos países muçulmanos da antiga Ásia central Soviética, por outro lado, fez nascer o *Grande Oriente Médio* (VICENTINI, 2011).

²⁸ A Rio-92 teve tanta visibilidade e adesão de países que a reunião seguinte, em Johanesburgo, na África do Sul, foi apelidada de Rio+10. Entre 13 e 22 de junho de 2012, a cidade do Rio de Janeiro novamente sediou a Conferência que foi chamada de Rio+20.

desenvolvimento econômico estar sempre aliado ao conceito de sustentabilidade. No presente ano, p.e., em setembro e outubro, aconteceu em Nova York a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável²⁹. Ideias e instituições foram concebidas no intuito de estancar o curso da degradação planetária e uma estrutura base foi estabelecida, sobre a qual se desenvolvem as ações humanas no que se refere ao meio ambiente. Não existe entretanto uma Organização Mundial do Meio Ambiente. Sobre tal lacuna, a Subprocuradora Geral da República, Sandra Cureau, sustenta que ela propicia uma falta de integração ao arcabouço jurídico internacional tornando-o ineficiente para atingir os objetivos a que se propõe³⁰. A ONU mantém, entretanto, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA como a agência responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a primeira definição legal de meio ambiente surgiu com a edição da Lei nº 6.938, de 31/08/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, considerando-o como um *patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo* (art. 2º, I). A mesma lei federal conceituou-o como o *conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química*

²⁹ Entre 25 e 27 de setembro desse ano, na sede da ONU em Nova York, aconteceu a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável quando foi adotada formalmente uma nova agenda. Baseada no resultado da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, da Cúpula de 2010 sobre os ODM, no resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20), e nos pontos de vista de pessoas em todo o mundo, a agenda servirá como plataforma de ação da comunidade internacional e dos governos nacionais na promoção da prosperidade comum e do bem-estar para todos ao longo dos próximos 15 anos. Intitulada “*Transformando Nossa Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”, contém 17 objetivos específicos com 169 metas associadas e foi oficialmente adotada pelos líderes mundiais (Nações Unidas no Brasil).

³⁰ Existe um consenso sobre a ausência de integração entre as Convenções Internacionais que versam sobre a proteção ambiental. Há uma proliferação de estruturas administrativas autônomas e geograficamente afastadas umas das outras. Essa ausência de integração apresenta-se como um obstáculo à efetividade das normas internacionais de proteção do meio ambiente. A falta de vontade política dos Estados e o alto grau de divergência em relação à adoção de certas medidas internacionais concretas possibilita o questionamento acerca da eficácia dos acordos internacionais. A proteção ambiental é a única, entre todas as temáticas globais importantes, a não dispor de uma organização especializada no seio do sistema das Nações Unidas, a despeito do preconiza o Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: *Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra*. Uma instituição especializada no âmbito das Nações Unidas poderá garantir o recebimento e a análise de petições e a solicitação de informações aos Estados envolvidos, sempre que se tratar de denúncias de violação às obrigações assumidas em tratados internacionais. Poderá, igualmente, adotar medidas, visando à obtenção de soluções consensuais – ou não – em matéria de preservação ambiental. Dessa forma, à Organização Mundial de Meio ambiente caberá, além da solução de conflitos e de aplicação de sanções, a representação da natureza como patrimônio das presentes e futuras gerações (CUREAU, 2012).

e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, I). Vasta legislação infraconstitucional cuidou tanto em criar órgãos incumbidos de realizar essa proteção, como é o caso do IBAMA (Lei nº 7.735/1989) e do FNMA (Lei nº 7.797/1989)³¹, quanto de disciplinar juridicamente a proteção, preservação e, quando for o caso, a restauração dos vários aspectos que compõem o meio ambiente como um todo.

Ainda que a CF de 1988 tenha dispensado especial atenção ao meio ambiente ao assegurar, no art. 225, o direito de todos a tê-lo ecologicamente equilibrado e impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, o *Princípio do Desenvolvimento Sustentável* só ganhou *status* constitucional a partir das alterações promovidas pela Emenda nº 42/2013, que inseriu, dentre os princípios balizadores da ordem econômica e financeira elencados no art. 170, a proteção ambiental. Assim, na ordem econômica, há que se buscar uma harmonia entre a livre iniciativa, o desenvolvimento tecnológico e econômico e a proteção ambiental.

Nesse sentido, a norma do artigo 127 da CF de 1988 prescreve que ao Ministério Público compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dispõe a carta constitucional, no art. 129, ser sua função institucional, entre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. De tais prescrições deflui como dever do Ministério Público Federal a defesa dos direitos ambientais difusos passíveis de violação pela conduta irregular da Administração Pública. A atuação do Ministério Público Federal tem, assim, se pautado pela defesa do meio ambiente, exigindo o cumprimento da legislação vigente e reivindicando a implementação e a regulamentação dos instrumentos definidos em lei.

O trabalho de defesa e proteção do meio ambiente pode se dar de forma corretiva ou preventiva. O *Princípio da Precaução* está definido na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Princípio 15) como sendo o dever dos Estados de não utilizar a ausência de absoluta certeza científica como motivo para postergar a adoção de medidas eficazes e economicamente viáveis

³¹ O Fundo Nacional do Meio Ambiente é o mais antigo fundo ambiental da América Latina. O FNMA é uma unidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a missão de contribuir, como agente financiador, por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, MMA. Site oficial).

para prevenir a degradação ambiental, quando houver ameaças de danos sérios ou irreversíveis (REZECK, 2002, p. 451-456). Paulo Affonso Leme Machado (*apud* THOMÉ, 2014, p. 68) apresenta-o, em construção análoga ao *in dubio pro reo* do direito penal, como *in dubio pro natura* na seara ambiental.

A regra da prevenção também é encontrada tanto na CF (art. 225, § 1º, IV) que impõe a realização de estudos prévios de impacto ambiental nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, quanto em outros instrumentos legais³².

A condição de ausência de regulação no direito brasileiro para o exercício da atividade exploratória em RNC que subsistia quando da deflagração da 12ª Rodada de Licitações gerou incerteza quanto aos possíveis prejuízos ao meio ambiente. Não obstante estudos científicos de especialistas da área de Engenharia de Petróleo posicionem-se a favor da exploração, garantindo sua segurança desde que realizada segundo as bases tidas como ótimas, a ocorrência de graves impactos ambientais, mormente nos Estados Unidos em tempos pretéritos³³, direcionam a ação ministerial a adotar o Princípio da Precaução. Dessa forma, com base nas conclusões a que chegou o GTPEG (Parecer Técnico nº 03/2013), o MPF dos Estados do Paraná, da Bahia e de São Paulo, ajuizaram, individualmente, em 17/12/2014, 19/08/2014 e 17/12/2014, respectivamente, ações civis públicas³⁴ com pedido liminar contra a

³² P.e., leis da Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938/1981, art. 10), do Regime de Permissão de Lavra Garimpeira (nº 7.805/1989, arts. 3º, 13 e 16), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (nº 9.985/2000, art. 46), da Proteção da Vegetação Nativa (nº 12.651/2012, art.11-A, § 3º) e no Decreto dos Princípios e Diretrizes para Implantação da Política Nacional da Biodiversidade (nº 4.339/2002, Item 2, X).

³³ O desenvolvimento acelerado de *shale oil* no *Eagle Ford* transformou a província de *Karnes* na maior produtora de óleo do Texas. A quantidade de poços de óleo passou de ~120 em 2011 para 625 ao final de 2012. Como consequência houve grande aumento de oleodutos, gasodutos e facilidades de tratamento de óleo e gás. Dentre as várias reclamações registradas, tornou-se famoso o caso da família *Cerny*, cuja casa foi cercada em um raio de uma milha por 18 poços de *shale oil*. Aumentando o raio para duas milhas acrescentaram-se 37 poços de óleo, várias estações de processamento de gás e uma planta de tratamento de água para injeção. Os moradores de *Karnes* queixaram-se de odores (de ovo podre, característico de gás sulfídrico) e poeira, que seriam os causadores de dores de cabeça, náusea, vômitos, irritação de olhos, nariz e garganta, sangramento no nariz e outros incômodos. A família *Cerny* registrou várias queixas junto à RRC (*Texas Railroad Commission*) e à TCEQ (*Texas Commission on Environmental Quality*), tendo essa última gerado uma investigação. A TCEQ emitiu uma notificação para a *Marathon*, operadora da facilitadora *Sugarhorne*, sobre 1) falha no sistema de controle de emissões com ocorrência de poluição do ar; 2) informação tardia desta ocorrência, três meses após o evento em vez das 24 horas regulamentares. Nas 12 horas de emissões descontroladas foram lançados poluentes no ambiente em concentrações muito acima do permitido, como mais de 100 vezes a concentração de gás sulfídrico e mais de 500 vezes a concentração de compostos orgânicos voláteis (Septoff *et. al.*, 2013, *apud* RODRIGUES, 2015, p.10).

³⁴ Paraná: ACP nº 5005509-18.2014.404.7005, distribuída na 1ª Vara Federal de Cascavel/PR; Bahia: ACP nº 0030652-38.2014.4.01.3300, distribuída na 13ª Vara Federal; São Paulo: ACP nº 0006519-

ANP e as empresas vencedoras do certame. Nas ações foram requeridos, entre outros: a suspensão imediata dos efeitos decorrentes da 12ª Rodada de Licitações em relação à disponibilização de blocos para exploração de gás de xisto (folhelho) com o uso da técnica de fraturamento hidráulico nos setores respectivos até a realização de estudos técnicos que demonstrassem a viabilidade, ou não, do uso da técnica, com prévia regulamentação do CONAMA, e, com especial ênfase, na realização e devida publicidade da AAAS; a condenação das rés em não assinar os contratos de concessão dos blocos localizados dentro da faixa de fronteira e a imediata suspensão de todos os efeitos decorrentes do(s) ajuste(s) eventualmente já assinado(s); e a condenação da ANP a não realizar procedimentos licitatórios e/ou celebrar contratos de concessão nas áreas da Bacia do Paraná (setor SPAR-CS), da Bacia do Recôncavo (setores SREC-T2 e SREC-T4) e da Bacia do Paraná (Setor SPAR-CN) respectivamente, enquanto não houvesse prévia regulamentação do CONAMA e não fossem realizadas as respectivas AAAS.

Em decorrência, foram concedidas liminares. Os juízes das respectivas varas federais consideraram principalmente as conclusões do Parecer Técnico GTPEG nº 03/2013 e decidiram pela concessão da tutela antecipada, fundamentando suas decisões no art. 12 da Lei nº 7.347/85, que permite ao juiz a concessão do mandado liminar em ACP, no art. 225 da CF que determina que a fruição do meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser propiciado às presentes e futuras gerações, e no Princípio do Desenvolvimento Sustentável que, em linhas gerais, representa que o desenvolvimento econômico deve pautar seus limites na sustentabilidade ambiental.

Nos Estados do Paraná e da Bahia as decisões foram agravadas e, no que concerne à Justiça Federal do Paraná, a liminar foi confirmada em Acórdão datado de 18/11/2014 (Agravo de Instrumento nº 5012993-50.2014.404.0000/PR).

No presente momento, as ACPs não foram julgadas nem mesmo em primeira instância, parecendo ser incerto qualquer prognóstico sobre seus desfechos diante da resistência na seara ambientalista. Todavia, o entendimento da área de engenharia de petróleo quanto à segurança do método do fraturamento hidráulico para exploração de RNC parece remeter tão somente à necessidade de regulamentação da atividade e da certeza de uma efetiva fiscalização. Nesse

sentido, a Resolução ANP nº 21/2014 pretendeu suprir a lacuna jurídica que justificou a suspensão dos efeitos da 12^a Rodada de Licitações em diversos setores licitados. De seu próprio texto extrai-se que ela tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, e de fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional desses produtos e de preservação do meio ambiente, bem como de garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional. Levando em consideração a necessidade de se estabelecer os requisitos essenciais e os padrões de segurança operacional e de preservação do meio ambiente para a atividade de fraturamento hidráulico em RNC, estabelece os requisitos a serem cumpridos pelos detentores de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural que executarão a técnica de fraturamento hidráulico em RNC, definindo, em geral, critérios para: o Sistema de Gestão Ambiental; os estudos e levantamentos necessários para aprovação das operações de perfuração seguida de fraturamento hidráulico em RNC pela ANP; o projeto de poço com fraturamento hidráulico em RNC; a simulação de fraturas; as análises de riscos; a execução das operações; e a resposta à emergência, parecendo abordar todos os aspectos sugeridos pelo Parecer Técnico GTPEG nº 03/2013.

Dita Resolução, no entanto, já foi alvo de crítica tanto por parte do MPF-PR que a considerou precária, quanto por parte da área técnica do setor de Engenharia de Petróleo que considerou excessivas suas exigências. Sua legitimação repousará na comprovação de sua conformidade com as *melhores práticas da indústria do petróleo*³⁵, as quais foram sintetizadas por Alexandre Santos de Aragão como práticas encontradiças internacionalmente (comuns a regiões cujas características

³⁵ O item 1.3.28 da minuta do contrato, anexo do edital da 12^a Rodada de Licitações define *Melhores Práticas da Indústria do Petróleo* como: práticas e procedimentos geralmente empregados na Indústria de Petróleo em todo o mundo, por Operadores prudentes e diligentes, sob condições e circunstâncias semelhantes àquelas experimentadas relativamente a aspecto ou aspectos relevantes das Operações, visando principalmente à garantia de: (a) aplicação das melhores técnicas e procedimentos mundialmente vigentes nas atividades de Exploração e Produção; (b) conservação de recursos petrolíferos e gaseíferos, o que implica a utilização de métodos e processos adequados à maximização da recuperação de hidrocarbonetos de forma técnica, econômica e ambientalmente sustentável, com o correspondente controle do declínio de reservas, e à minimização das perdas na superfície; (c) segurança operacional, o que impõe o emprego de métodos e processos que assegurem a segurança das Operações, contribuindo para a prevenção de incidentes; (d) preservação do meio ambiente e respeito às populações, o que determina a adoção de tecnologias e procedimentos associados à prevenção e à mitigação de danos ambientais, bem como ao controle e ao monitoramento ambiental das Operações de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

geológicas e econômicas sejam semelhantes às encontradas no Brasil), cautelosas e racionais do ponto de vista da preservação dos recursos, e seguras e respeitosas ao meio ambiente (ARAGÃO, 2004).

6 CONCLUSÃO

Ações Civis Públicas (ACPs) c.c. pedidos de liminares ajuizadas nos Estados do Paraná, Bahia e São Paulo pugnaram, principalmente, pela suspensão imediata dos efeitos decorrentes da 12^a Rodada de Licitações em relação tanto à disponibilização de blocos para exploração de Recursos Não Convencionais (RNC) com o uso da técnica de fraturamento hidráulico até a realização de estudos técnicos que demonstrassem sua viabilidade, quanto à assinatura de contratos em faixas de fronteira.

Em síntese, as irregularidades evidenciadas nas razões das ACPs consistiram em: a) Remanescência de áreas com restrições ambientais nos blocos disponibilizados para as concessões; b) Falta de regulamentação prévia para a exploração e produção de RNC por meio da técnica de fraturamento hidráulico; c) Parecer desfavorável do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás do Ministério do Meio Ambiente (GTPEG); c) Ausência do instrumento Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares (AAAS).

Em todos os juízos mencionados, o Princípio da Precaução como corolário do Princípio do Desenvolvimento Sustentável aliado ao Princípio da Legalidade fundamentaram a concessão das medidas cautelares.

As demandas judiciais direcionaram-se à ANP, como promotora da 12^a Rodada de Licitações e às empresas vencedoras do certame. A lei atribui ao CNPE, entretanto, a competência para delimitar os blocos e para autorizar a realização da licitação. Por outro lado, tem a ANP, como finalidade, apoiar o CNPE no exercício de suas atribuições, tanto que é ela quem promove os estudos visando à delimitação de blocos e elabora os editais, promove as licitações, celebra os contratos delas decorrentes e fiscaliza a sua execução.

Em razão da inacessibilidade aos trâmites internos do CNPE e da ANP, assim como às comunicações entre eles, não há como apontar a medida da responsabilidade de cada um deles pelas irregularidades identificadas nesse procedimento licitatório. A par disso, sendo a ANP a responsável pela elaboração

dos editais, promoção das licitações e celebração dos contratos, é, sem dúvida, a parte legítima para figurar no pólo passivo das demandas e fazer cumprir os mandados judiciais.

Restou demonstrado nesse estudo que as pesquisas científicas da área de Engenharia de Petróleo concluíram pela segurança da exploração, desenvolvimento e produção de RNC pelo método do fraturamento hidráulico desde que certos padrões sejam estabelecidos. Assim, caso as exclusões de áreas com restrições ambientais sobrepostas às áreas dos blocos houvessem sido feitas, as AAAS sido realizadas e a regulamentação da exploração, desenvolvimento e produção de RNC pelo método do fraturamento hidráulico houvesse acontecido antes da deflagração do procedimento licitatório, muito provavelmente o parecer do GTPEG seria favorável e a 12^a Rodada de Licitações haveria atingido todo o seu propósito, contribuindo para o desenvolvimento econômico da nação em bases sustentáveis.

As atividades econômicas relativas à pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos são atividades merecedoras de regulação intensa e independente. Os vários interesses inerentes, atrelados tanto à manutenção e desenvolvimento da capacidade produtiva do país, quanto, principalmente, à gestão da soberania e independência dos produtos e mercados internacionais levaram o legislador constituinte a inseri-las dentre as atividades consideradas de relevante interesse coletivo e, sua regulação, como necessária aos imperativos da segurança nacional e ao desenvolvimento dos fins colimados no art. 3º da CF de 1988, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir o desenvolvimento nacional. A lei do Petróleo, de um lado, estabelece como objetivo da política energética nacional a promoção do desenvolvimento, a ampliação do mercado de trabalho e a valorização dos recursos energéticos (art. 1º, II), e, de outro, a proteção do meio ambiente (art. 1º, IV). Vale dizer que o desenvolvimento econômico há de se dar em termos sustentáveis.

O sistema de regulação do Estado por intermédio de agência específica - no caso, a ANP - confere à dita agência prerrogativas de grande expressividade. Entretanto, todo ato administrativo só terá validade se concorde com os princípios constitucionais. No presente caso, descuidaram os agentes responsáveis pela implantação da política energética nacional no que concerne a petróleo, gás natural e biocombustíveis do Princípio da Legalidade e do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

O Estado Democrático de Direito pode ser preservado pela atuação do Ministério Público Federal nos estados do Paraná, Bahia e São Paulo.

Diante do extenso campo ainda inexplorado, deverá haver substancial esclarecimento à sociedade sobre a realidade da técnica, momente aos grupos ambientalistas, mediante incentivo à pesquisa no tema com equipes multidisciplinares, a fim de que as decisões sejam tomadas em fundamentos reais, e a ANP deve se manter sob a vigilância dos segmentos da Sociedade que fiscalizarão o cumprimento dos preceitos legais a que está sujeita.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Boas Práticas da Indústria de Petróleo como Eixo da Regulação do Setor**. Revista de Direito Administrativo, v. 238. Rio de Janeiro: FGV, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44083/44756>>. Acesso em 6 out. 2015;.

ARAÚJO, Sarah Maria Linhares de; OLIVEIRA Edson Luciani de. Leituras sobre o atual quadro das agências reguladoras no Brasil. Algumas experiências internacionais comparativas para o exame da sustentabilidade brasileira indicada pela Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 263. Rio de Janeiro: FGV, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10646>>. Acesso em 6 out. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOTELHO, Antônio José. Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: Universidade do Paraná, 2002. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/1370690220?accountid=132295>>. Acesso em: 28 set. 2015.

BRASIL. Agência Nacional de Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis (ANP). **Folder Institucional**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=70720&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&14319728822>>

84>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____ **Nota Técnica ANP nº 345/SSM/2013**. Disponível em: <www.anp.gov.br/?dw=68417>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Resolução ANP nº 27, de 02/06/2011**. Aprova o Regulamento, em anexo, que trata dos procedimentos para a realização de licitação de blocos destinada à contratação das atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural sob o regime de concessão. Disponível em: <http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/CEL/Resolucao_ANP_27-2011.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Resolução ANP nº 21, de 10/04/2014**. Estabelece os requisitos a serem cumpridos pelos detentores de direitos de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural que executarão a técnica de Fraturamento Hidráulico em Reservatório Não Convencional. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2014/abril/ranp%2021%20-%202014.xml?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2014/abril/ranp%2021%20-%202014.xml?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0)>. Acesso em 24 set. 2015.

_____. Superintendência de Promoção de Licitações (SLP). **Edital da 12ª Rodada de Licitações**. Disponível em <www.brasil-rounds.gov.br/round_12/portugues_R12/edital.asp>. Acesso em 21 set. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). **Resolução CNPE nº 8, de 21/07/2003**. Estabelece a política de produção de petróleo e gás natural e define diretrizes para a realização de licitações de blocos exploratórios ou áreas com descobertas já caracterizadas, nos termos da Lei no 9.478, de 6/08/1997. Disponível em: <http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/cnpe/RCNPE_082003.pdf>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. **Resolução CNPE nº 6, de 25/06/2013**. Autoriza a realização da Décima Segunda Rodada de Licitações de blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139101/Resoluxo_CNPE_6_12x_Roda_Licitaxo.pdf/135cd8c6-9dff-4503-afff-0f68f658ae62>. Acesso em: 23 out. 2015;

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Constituição (1967). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por SPITZCOVSKY *et al.* Coordenação por BARROSO, Darlan; ARAUJO JUNIOR, Marco Antonio. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Decreto nº 4.339, de 22/08/2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <portal.in.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 5, de 15/08/1995**. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal, para reservar aos Estados a competência para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm>. Acesso em 23 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/1995.** Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal, para conceder tratamento favorecido para as EPPs constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País; estabelecer que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas; e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 7, de 15/08/1995.** Altera o art. 178 da Constituição Federal, para estabelecer que a lei disporá sobre a ordenação dos transportes, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade, e que, na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/1995.** Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, para estabelecer a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995.** Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos, para permitir à União a contratação de empresas estatais ou privadas para a realização das atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177, observadas as condições estabelecidas em lei, que deverá dispor sobre a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; as condições de contratação; e a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. (Inclui a defesa do meio ambiente, dentre os princípios do desenvolvimento econômico). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Justiça Federal da Bahia:** ACP nº 0030652-38.2014.4.01.3300, distribuída na 13^a Vara Federal; Disponível em:
http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00306523820144013300&secao=BA&pg=1&trf1_captcha_id=2b6a9fe088b8f3ffe9510249d61221e8&trf1_captcha=f6hr&enviar=Pesquisar. Acesso em 24 out. 2015;
_____. Justiça Federal de São Paulo: ACP nº 0006519-75.2014.403.6112, distribuída na 5^a Vara Federal de Presidente Prudente/SP. Disponível em:
http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00306523820144013300&secao=BA&pg=1&trf1_captcha_id=2b6a9fe088b8f3ffe9510249d61221e8&trf1_captcha=f6hr&enviar=Pesquisar. Acesso em 24 out. 2015.

_____. Justiça Federal do Paraná. **ACP nº 5005509-18.2014.404.7005**, distribuída na 1^a Vara Federal de Cascavel/PR. Disponível em:
http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtPalavraGerada=vVkk&hdnRefId=7a878fad0425f64a9218d1678625dba8&selForma=NU&txtValor=50055091820144047005&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&codigoparte=&txtChave=&paginaSubmeteuPesquisa=letras. Acesso em 24 out. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal do Paraná. **Agravo de Instrumento nº 5012993-50.2014.404.0000/PR** Agravante: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Cândido Alfredo Silva Leal Júnior. Porto Alegre, 18 de novembro de 2014. Disponível em:
http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5012993-50.2014.4.04.0000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&txtDataFase=01/01/1970&hdnRefId=7a878fad0425f64a9218d1678625dba8&txtPalavraGerada=vVkk. Acesso em: 24 out. 2015.

_____. **Lei nº 2.004, de 03/10/1953.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. (Revogada pela Lei nº 9.478, de 1997). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2004.htm. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 6.634, de 02/05/1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 6.938, de 31/08/1981.** Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 7.347, de 24/07/1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 7.735, de 22/02/1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 7.797, de 10/07/1989.** Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7797.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 7.805, de 18/07/1989.** Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7805.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 8.031, de 12/04/1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. (Revogada pela Lei nº 9.491, de 09/09/97). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm>. Acesso em: 23 out. 2015;

_____. **Lei nº 9.478, de 06/08/1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 9.491, de 09/09/1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9491.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 9.847, 26/10/1999.** Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9847.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 9.985, de 18/07/2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 9.986, de 18/07/2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 10.202, de 20/02/2001.** Altera o art. 10 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e acresce dispositivos ao art. 10 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis e estabelece sanções administrativas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10202.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 10.453, de 13/05/2002.** Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás líquido de petróleo - GLP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10453.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 10.848, de 15/03/2004.** Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10848.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. **Lei nº 11.097, de 13/01/2005.** Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L11097.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

..... **Lei nº 12.114, de 9/12/2009.** Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12114.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

..... **Lei nº 12.276/2010.** Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12276.htm>. Acesso em: 223 out. 2015.

..... **Lei nº 12.351, de 22/12/2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12351.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

..... **Lei nº 12.490, de 16/09/2011.** Altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997 e 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõem sobre a política e a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis; o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores; as Leis nºs 10.336, de 19 de dezembro de 2001 e 12.249, de 11 de junho de 2010; o Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, que dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública; a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; revoga a Lei nº 7.029, de 13 de setembro de 1982; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12490.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

..... **Lei nº 12.651, de 25/05/2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989 e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12651.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

..... **Lei nº 12.734, 30/11/2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos **royalties** e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12734.htm>. Acesso em: 223 out. 2015.

_____. **Lei nº 12.783, de 11/01/2013.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.427, de 26 de dezembro de 1996 e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12783.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Parecer Técnico GTPEG nº 03/2013,** disponível em <http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Diretrizes_Ambientais_GTPEG_12a_Rodada/Parecer/Parecer_GTPEG_R12.pdf>. Acesso em 24 set. 2015.

_____. Nações Unidas no Brasil. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RN (UNI-RN). **Manual de Orientação a Trabalhos Acadêmicos.** Conforme as Normas da ABNT. RIBEIRO, Érika Cristine dos Santos et al (org). Disponível em: <<http://www.unirn.edu.br/2015/public/pdf/manual-orientacao-trabalhos-academicos-UNIRN-2015-1.pdf>>. Acesso em 23 out. 2015.

CRUZ JR., Ademar Seabra da. Um Novo Bipolarismo: Notas Metodológicas para a Definição do Sistema Internacional. **Revista Contexto Internacional**, v. 28. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, jul-dez 2006. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/1349161405?accountid=132295>>. Acesso em 28 set. 2015;

CUREAU, Sandra. **Por que uma Organização Mundial de Meio Ambiente?** Trabalhos Científicos publicados no site do MPF. 2012. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/porqueumaorganizac3a7c3a3omundialdemeioambiente.pdf>>. Acesso em 29 set. 2015;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999;

_____. **Parcerias na Administração Pública:** Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002;

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Contemporâneo. Estudos em homenagem ao Prof. Dr. Luís Ivani de Amorim Araújo, pelo seu 80º aniversário.** Rio de Janeiro: Forense, 2003;

FRANÇA, Vladimir. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 202, abr./jun., 2014.

HERKENHOFF, João Batista. **Gênesis dos Direitos Humanos**. Aparecida/SP: Santuário, 2002.

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli. **Os hidrocarbonetos não convencionais: Uma análise da exploração do gás de folhelho na Argentina à luz da experiência norte-americana**. Rio de Janeiro: 2014. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014, Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/pinguelli.pdf>. Acesso em: 23 out. 2015.

KING, George E. What Every Representative, Environmentalist, Regulator, Reporter, Investor, University Researcher, Neighbor and Engineer Should Know About Estimating Frac Risk and Improving Frac Performance in Unconventional Gas and Oil Wells. **Artigo preparado para apresentação no SPE Hydraulic Fracturing Technology Conference acontecido em The Woodlands**, Texas, EUA, 6–8 Fev 2012. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <ilce.marinho@gmail.com> em 23 set. 2015;

LAGE, Elisa Salomão *et al.* Gás não convencional: experiência americana e perspectivas para o mercado brasileiro. **BNDES Setorial**, n. 37, p. 33-88. Disponível em: http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3702.pdf. Acesso em 24 set. 2015;

MACHADO, Aletheia de Almeida. **O Local e o Global na Estrutura da Política Ambiental Internacional: A Construção Social do Acidente Químico Ampliado de Bhopal e da Convenção 174 da OIT**. Revista Contexto Internacional, v. 28. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2006. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/1348870736?accountid=132295>. Acesso em 28 set. 2015;

MARINHO, Rodrigo César de Oliveira. **Intervenção sobre o domínio econômico: A contribuição e seu perfil constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras**. Barueri/SP: Manole, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NACÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em 22 out. 2015;

PAPA FRANCISCO. **Encíclica *Laudato Si***. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 2 out. 2015.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.(Brasil). **Marco Regulatório**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. Acesso em: 21 set. 2015.

PINTO, Bilac. **Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública**. 2. ed. atualizada por Alexandre Santos de Aragão. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PORTO, Gabriel Moreno Fernandes (Engenheiro de Petróleo). **Notas de consultas**. 2015.

REZECK, J. F. **O direito internacional no Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Valdo F.; FONTES, Luiz Carlos B.; LOUREIRO, Sebastião A. Riscos ambientais em poços em reservatórios *tight gas* e *shae gas/oil* com ênfase em fraturamento hidráulico. **Artigo apresentado no VI Encontro Nacional de Hidráulica de Poços de Petróleo e Gás, realizado em Rio Quente/GO, de 10 a 13 de agosto de 2015** (Anais ainda não disponíveis). [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <ilce.marinho@gmail.com> em 23 set. 2015.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 4. ed. Salvador: JusPodium, 2014.

VALLE, Arthur. **Da revolução do gás não convencional nos EUA tendo como substrato uma interferência governamental persistente no estímulo à atividade econômica e no fomento às inovações tecnológicas afetas ao setor**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador: Francisco Gaetani, 2014. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11599/ARTIGO%20SHALE%20FINAL%20\(ENTREGUE%20-%20FGV\).pdf?sequence=3](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11599/ARTIGO%20SHALE%20FINAL%20(ENTREGUE%20-%20FGV).pdf?sequence=3)>. Acesso em: 23 out. 2015;

VICENTINI, Paulo G. Fagundes. A novíssima China e o Sistema Internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Nov-2011. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/1369802773?accountid=132295>>. Acesso em 29 set. 2015.

ANEXO A – RELAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Órgão	Lei de criação	Vinculação	Finalidade
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	9.427, de 26/12/1996	Ministério das Minas e Energia	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	9.472, de 16/07/1997	Ministério das Comunicações	Adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o atendimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, imparcialidade e publicidade
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	9.478, de 06/08/1997	Ministério das Minas e Energia	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	9.782, de 26/01/1999	Ministério da Saúde	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	9.961, de 28/01/2000	Ministério da Saúde	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais e contribuindo para o desenvolvimento de ações de saúde no país
Agência Nacional de Águas – ANA	9.984, de 17/07/2000	Ministério do Meio Ambiente	Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	10.233, de 05/06/2001	Ministério dos Transportes	Implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República e regular ou supervisionar, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros.
Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ			
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	10.454, de 13/05/2002	Ministério da Cultura	Fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica nacional
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	11.182, de 27/09/2005	Ministério da Defesa	Supervisionar a atividade de aviação civil no Brasil, tanto no que toca seus aspectos econômicos quanto no que diz respeito à segurança técnica do setor

ANEXO B – BACIAS SEDIMENTARES BRASILEIRAS

ANEXO C – RELAÇÃO DAS EMPRESAS GANHADORAS DA 12^a RODADA DE LICITAÇÕES

Razão Social	Blocos Arrematados		PEM Ofertado (UT)	Investimento Mínimo Previsto (R\$)	Bônus Ofertado (R\$)	Total Comprometido (R\$)
	Como operadora	Como não-operadora				
Alvopetro S.A. Extração de Petróleo e Gás Natural	4	0	3,463	13,159,400.00	1,346,942.08	14,506,342.08
Bayar Empreendimentos e Participações Ltda.	0	7	10,937	41,560,600.00	5,008,000.00	46,568,600.00
Companhia Paranaense de Energia	0	4	6,162	23,415,600.00	3,744,000.00	27,159,600.00
Cowan Petróleo e Gás S.A.	2	8	10,258	38,981,160.00	9,349,304.60	48,330,464.60
GDF Suez Energy Latin América Participações Ltda.	0	6	1,293	4,913,400.00	1,505,825.00	6,419,225.00
Geopark Brasil Exploração e Produção de Petróleo e Gás Ltda.	2	0	2,167	8,234,600.00	1,063,865.00	9,298,465.00
Nova Petróleo S.A. - Exploração e Produção	4	3	3,222	12,245,500.00	6,947,515.00	19,193,015.00
Ouro Preto Óleo e Gás S.A.	0	7	2,227	8,461,840.00	4,988,049.60	13,449,889.60
Petra Energia S.A.	7	0	10,937	41,560,600.00	5,008,000.00	46,568,600.00
Petróleo Brasileiro S.A.	43	6	68,856	272,088,700.00	120,176,207.80	392,264,907.80
Trayectoria Oil & Gas	10	0	8,184	31,099,200.00	4,810,887.00	35,910,087.00
Tucumann Engenharia e Empreendimentos Ltda.	0	4	2,054	7,805,200.00	1,248,000.00	9,053,200.00
Total de empresas vencedoras: 12			129,760	503,525,800.00	165,196,596.08	668,722,396.08