SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IAC no RECURSO ESPECIAL Nº 1957818 - SP (2021/0278928-5)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
RECORRIDO	:	PETRÓLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADVOGADOS	:	RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA - DF021428 BRUNA NASCIMENTO - RJ126701 VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO - SP210601 CLAUDIANA SOUZA DE SIQUEIRA MELO - SP299381 LUIS GUSTAVO VINCENZI SILVEIRA - SP211252 HELIO SIQUEIRA JUNIOR - RJ062929
RECORRIDO	:	PETRA ENERGIA S/A
RECORRIDO	:	BAYAR EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA.
ADVOGADOS	:	PEDRO PAULO BARROS DE MAGALHÃES - RJ087384 MARCOS DE CARVALHO BORGES - RJ114117 EDUARDO BEJA SANTOS DA SILVA - RJ114224
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE BERNARDES
ADVOGADO	:	CÉSAR AUGUSTO DE ARRUDA MENDES JÚNIOR - SP149876
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE MARTINOPOLIS
ADVOGADO	:	GALILEU MARINHO DAS CHAGAS - SP098941
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ESTRELA DO NORTE
ADVOGADO	:	EURICO ROSAN FELICIO - SP269516
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE FLORA RICA
ADVOGADO	:	MARCOS ANTÔNIO DO AMARAL - SP145984
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE IRAPURU
ADVOGADO	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO - SP159304
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE EPITACIO
ADVOGADO	:	MÁRCIO TERUO MATSUMOTO - SP133431
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE VENCESLAU
ADVOGADO	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE - SP121387
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE ANHUMAS
ADVOGADO	:	ANTÔNIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO - SP024373
INTERES.	:	MARCOS ANTONIO DO AMARAL
INTERES.	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO
INTERES.	:	MARCIO TERUO MATSUMOTO
INTERES.	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE
INTERES.	:	ANTONIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO

Documento eletrônico VDA47451488 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 15/05/2025 19:14:22
Publicação no DJEN/CNJ de 20/05/2025. Código de Controle do Documento: dd62d150-8c71-4d97-9606-122be2cf2acd

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE GÁS E ÓLEO DE FONTES NÃO CONVENCIONAIS (XISTO OU FOLHELHO — *SHALE GAS* E *SHALE OIL*) MEDIANTE FRATURAMENTO HIDRÁULICO (*FRACKING*). POSSIBILIDADE E CONDIÇÕES. AMPLAS DIVERGÊNCIAS CIENTÍFICAS, JURÍDICAS E POLÍTICAS. AUSÊNCIA DE MULTIPLICIDADE. RISCOS SOCIOAMBIENTAIS EXTENSIVOS À TODA A COLETIVIDADE. NECESSIDADE DE DECISÃO UNIFORME. MATÉRIA DE ELEVADA RELEVÂNCIA E REPERCUSSÃO SOCIAL. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA ADMITIDO. SUSPENSÃO DE RECURSOS EXCEPCIONAIS.

1. A exploração do gás e óleo de fontes não convencionais (xisto ou folhelho) com uso da técnica de fraturamento hidráulico (*fracking*) é tema objeto de elevada controvérsia científica, jurídica e política em todo o mundo. O enorme potencial econômico se contrapõe a riscos socioambientais igualmente exacerbados. Outros países e estados brasileiros se contrapõem entre o aproveitamento comercial das reservas e o banimento ou moratória de sua exploração. A matéria é uma das mais relevantes e polarizantes no embate entre ambientalistas e industriais, e coloca no mesmo polo político a agroindústria e movimentos sociais. A dissonância em torno do tema exige o debate qualificado, ampliado e democrático, viabilizado ao Judiciário por meio dos procedimentos de formação de precedentes qualificados, como o incidente de assunção de competência.

2. A questão tem limitada capacidade repetitiva, porquanto vinculada a leilões de poucas áreas em 2013. Porém, as ações civis públicas ajuizadas em diferentes foros, visando blocos licitatórios distintos, estão submetidas a tribunais regionais diversos, obtendo soluções díspares. A dispersão jurisprudencial, embora quantitativamente limitada, implica insegurança jurídica em setor altamente regulado de interesse estratégico internacional, com arestas competitivas que devem ser mitigadas. Além disso, dados os potenciais riscos ambientais envolvidos, com alcance para além de fronteiras jurídico-políticas artificiais, exigem uma solução jurisdicional única. É inviável e ilógico permitir a exploração em uma unidade da federação e impedi-la em outra, quando a atividade pode afetar indistintamente a população e meio ambiente de ambas as localidades, notadamente no que diz respeito à possibilidade de contaminação irreversível, inclusive por radioatividade, de extensos aquíferos subterrâneos, solo e ar. A incidência do princípio da precaução, se houver, deve ser uniforme. Além disso, se ausentes os riscos, seria injusto impedir que a população de um estado isoladamente obtivesse os benefícios econômicos da atividade. Ainda mais injusto seria que determinada comunidade se beneficiasse da extração gerando externalidades em outra, isto é, que a população de um ente federado se apropriasse dos lucros da exploração e a de outro arcasse apenas com os prejuízos da exploração minerária, ainda quando a atividade tenha sido vedada pelo parlamento local.

Documento eletrônico VDA47451488 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 15/05/2025 19:14:22
Publicação no DJEN/CNJ de 20/05/2025. Código de Controle do Documento: dd62d150-8c71-4d97-9606-122be2cf2acd

3. A causa, portanto, envolve relevante questão de direito, com grande repercussão social e sem repetição em múltiplos processos (art. 947 do CPC/2015), devendo ser processada na forma de incidente de assunção de competência – IAC.

4. Tema afetado em IAC: **Possibilidade, impossibilidade e/ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (fracking), considerado o arcabouço jurídico vertido nas Leis n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), 9.433/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos), 9.478/1997 (Lei do Petróleo), 12.187/2009 (Política Nacional da Mudança do Clima) e demais normas protetivas do meio ambiente e biomas nacionais.**

5. Os recursos especiais e extraordinários que versem sobre a matéria devem ser sobrestados na origem.

6. Incidente de assunção de competência admitido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por maioria, admitir o Incidente de Assunção de Competência (Arts. 947, do CPC, e 271-C, do RISTJ) para delimitar a seguinte tese controvertida: "Possibilidade, impossibilidade e/ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (fracking), considerado o arcabouço jurídico vertido nas Leis n. 6.938/1981(Política Nacional do Meio Ambiente), 9.433/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos), 9.478/1997 (Lei do Petróleo), 12.187/2009 (Política Nacional da Mudança do Clima) e demais normas protetivas do meio ambiente e biomas nacionais." e, igualmente por maioria, suspender a tramitação dos recursos especiais ou extraordinários que estejam pendentes ou venham a ser interpostos nos tribunais ordinários, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Vencida a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis que votou pela rejeição da instauração do incidente de assunção de competência, bem como pela não suspensão de recursos com mesma questão jurídica.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 13 de maio de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator

Documento eletrônico VDA47451488 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 15/05/2025 19:14:22
Publicação no DJEN/CNJ de 20/05/2025. Código de Controle do Documento: dd62d150-8c71-4d97-9606-122be2cf2acd

IAC no RECURSO ESPECIAL Nº 1957818 - SP (2021/0278928-5)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
RECORRIDO	:	PETRÓLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADVOGADOS	:	RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA - DF021428
		BRUNA NASCIMENTO - RJ126701
		VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO - SP210601
		CLAUDIANA SOUZA DE SIQUEIRA MELO - SP299381
		LUIS GUSTAVO VINCENZI SILVEIRA - SP211252
		HELIO SIQUEIRA JUNIOR - RJ062929
RECORRIDO	:	PETRA ENERGIA S/A
RECORRIDO	:	BAYAR EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA.
ADVOGADOS	:	PEDRO PAULO BARROS DE MAGALHÃES - RJ087384
		MARCOS DE CARVALHO BORGES - RJ114117
		EDUARDO BEJA SANTOS DA SILVA - RJ114224
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE BERNARDES
ADVOGADO	:	CÉSAR AUGUSTO DE ARRUDA MENDES JÚNIOR - SP149876
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE MARTINOPOLIS
ADVOGADO	:	GALILEU MARINHO DAS CHAGAS - SP098941
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ESTRELA DO NORTE
ADVOGADO	:	EURICO ROSAN FELICIO - SP269516
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE FLORA RICA
ADVOGADO	:	MARCOS ANTÔNIO DO AMARAL - SP145984
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE IRAPURU
ADVOGADO	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO - SP159304
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE EPITACIO
ADVOGADO	:	MÁRCIO TERUO MATSUMOTO - SP133431
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE VENCESLAU
ADVOGADO	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE - SP121387
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE ANHUMAS
ADVOGADO	:	ANTÔNIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO - SP024373
INTERES.	:	MARCOS ANTONIO DO AMARAL
INTERES.	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO
INTERES.	:	MARCIO TERUO MATSUMOTO
INTERES.	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE
INTERES.	:	ANTONIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE GÁS E ÓLEO DE FONTES NÃO CONVENCIONAIS (XISTO OU FOLHELHO — *SHALE GAS* E *SHALE OIL*) MEDIANTE FRATURAMENTO HIDRÁULICO (*FRACKING*). POSSIBILIDADE E CONDIÇÕES. AMPLAS DIVERGÊNCIAS CIENTÍFICAS, JURÍDICAS E POLÍTICAS. AUSÊNCIA DE MULTIPLICIDADE. RISCOS SOCIOAMBIENTAIS EXTENSIVOS À TODA A COLETIVIDADE. NECESSIDADE DE DECISÃO UNIFORME. MATÉRIA DE ELEVADA RELEVÂNCIA E REPERCUSSÃO SOCIAL. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA ADMITIDO. SUSPENSÃO DE RECURSOS EXCEPCIONAIS.

1. A exploração do gás e óleo de fontes não convencionais (xisto ou folhelho) com uso da técnica de fraturamento hidráulico (*fracking*) é tema objeto de elevada controvérsia científica, jurídica e política em todo o mundo. O enorme potencial econômico se contrapõe a riscos socioambientais igualmente exacerbados. Outros países e estados brasileiros se contrapõem entre o aproveitamento comercial das reservas e o banimento ou moratória de sua exploração. A matéria é uma das mais relevantes e polarizantes no embate entre ambientalistas e industriais, e coloca no mesmo polo político a agroindústria e movimentos sociais. A dissonância em torno do tema exige o debate qualificado, ampliado e democrático, viabilizado ao Judiciário por meio dos procedimentos de formação de precedentes qualificados, como o incidente de assunção de competência.

2. A questão tem limitada capacidade repetitiva, porquanto vinculada a leilões de poucas áreas em 2013. Porém, as ações civis públicas ajuizadas em diferentes foros, visando blocos licitatórios distintos, estão submetidas a tribunais regionais diversos, obtendo soluções díspares. A dispersão jurisprudencial, embora quantitativamente limitada, implica insegurança jurídica em setor altamente regulado de interesse estratégico internacional, com arestas competitivas que devem ser mitigadas. Além disso, dados os potenciais riscos ambientais envolvidos, com alcance para além de fronteiras jurídico-políticas artificiais, exigem uma solução jurisdicional única. É inviável e ilógico permitir a exploração em uma unidade da federação e impedi-la em outra, quando a atividade pode afetar indistintamente a população e meio ambiente de ambas as localidades, notadamente no que diz respeito à possibilidade de contaminação irreversível, inclusive por radioatividade, de extensos aquíferos subterrâneos, solo e ar. A incidência do princípio da precaução, se houver, deve ser uniforme. Além disso, se ausentes os riscos, seria injusto impedir que a população de um estado isoladamente obtivesse os benefícios econômicos da atividade. Ainda mais injusto seria que determinada comunidade se beneficiasse da extração gerando externalidades em outra, isto é, que a população de um ente federado se apropriasse dos lucros da exploração e a de outro arcasse apenas com os prejuízos da exploração minerária, ainda quando a atividade tenha sido vedada pelo parlamento local.

3. A causa, portanto, envolve relevante questão de direito, com grande repercussão social e sem repetição em múltiplos processos (art. 947 do CPC/2015), devendo ser processada na forma de incidente de assunção de competência – IAC.
4. Tema afetado em IAC: **Possibilidade, impossibilidade ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (*fracking*).**
5. Os recursos especiais e extraordinários que versem sobre a matéria devem ser sobrestados na origem.
6. Incidente de assunção de competência admitido.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO assim ementado:

> DIREITO PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AMBIENTAL - SUSPENSÃO DE LICITAÇÃO E ANULAÇÃO DE CONTRATOS DECORRENTES DA 12ª RODADA DE LICITAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO - AGRAVO RETIDO NÃO REITERADO - LEGITIMIDADE DE PARTE DAS EMPRESAS VENCEDORAS DA LICITAÇÃO - INOCORRÊNCIA DE ILEGALIDADES - EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE RECURSOS MINERAIS NÃO CONVENCIONAIS - FRATURAMENTO HIDRÁULICO - TÉCNICA UTILIZADA EM OUTROS PAÍSES - INCERTEZA QUANTO À UTILIZAÇÃO EM SOLO BRASILEIRO, A DEPENDER DOS RESULTADOS OBTIDOS NA FASE EXPLORATÓRIA - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - SUCUMBÊNCIA INVERTIDA - NÃO CABIMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 18 DA LEI N° 7.347/85).

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Sustenta a parte recorrente, em síntese, a impossibilidade de exploração de recursos de hidrocarbonetos extraídos de fontes não convencionais (gás e óleo de xisto e folhelho, notadamente) pelo método de fraturamento hidráulico (*fracking*) sem pesquisas específicas antecedentes promovidas pelo Poder Público.

Defende, especificamente, a incidência dos princípio da precaução e do desenvolvimento sustentável no caso, nos termos da legislação federal invocada (arts. 2º, I, IV, VIII e IX da Lei n. 6.938/1981; 1º, I, III e IV, 2º, III, e 3º, III, da Lei n. 9.433 /1997; 1º, VIII, e 24 da Lei n. 9.478/1997; 3º da Lei n. 12.187/2009; 20 da Lei n. 11.428 /2006; e 3ª da Lei n. 8.666/1993).

Aponta divergência entre o TRF-3 e o TRF-1 sobre blocos licitados na mesma rodada de leilões para concessão de direitos exploratórios de recursos não convencionais. Anota que enquanto o TRF-3 afastou a incidência do princípio da precaução ambiental com base em dados da *Wikipedia* (fl. 5.287), o TRF-1 aplicou a norma para impedir a assinatura dos respectivos contratos.

Afirma haver certeza científica, ao menos, quanto ao excessivo consumo de água promovido pela técnica do *fracking*, e que há alta probabilidade de contaminação de recursos hídricos únicos no mundo, como os Aquíferos Guarani e Bauru-Caiuá.

Defende o afastamento da deferência judicial à administração na situação de déficit informacional, como no caso dos autos, sendo indispensável o controle judicial da atividade administrativa envolvida na gestão de bens comuns do povo, notadamente para a promoção da participação das comunidades atingidas e do acesso à informação.

Ressalta a impossibilidade de submissão das pesquisas preliminares à extração comercial ao interesse das empresas concessionárias. Afirma que a isenção política e econômica necessária à identificação do interesse público tutelado e conciliá-lo com o interesse privado no lucro, em especial em matéria que atinge direitos intergeracionais, não pode ser atendida pelas próprias empresas, sem regulamentação própria e específica em uma atividade nova, de risco incerto. A delegação adotada pela agência reguladora seria temerária.

Observa que a própria fase exploratória envolve riscos ambientais, no mesmo contexto da fase comercial (uso de produtos químicos desconhecidos, resíduos tóxicos, contaminação de águas subterrâneas, tremores e questões fundiárias), apenas em menor escala.

Afirma que as externalidades comunitárias são extremamente onerosas em contraste com a perspectiva comercial de contida expansão do preço internacional dos combustíveis fósseis, bem como que esta Corte já reconhece a necessidade de adoção da melhor técnica disponível na contemporização entre as demandas produtivas e a preservação ambiental. Essa perspectiva também seria adotada em convenções internacionais subscritas pelo país.

Requer o provimento do recurso especial, para que sejam julgados procedentes os pedidos, de modo a, sempre com escopo limitado a sua área

de atuação e no que tange aos recursos não convencionais extraídos mediante *fracking* : i) suspender os efeitos da licitação e dos contratos; ii) impedir a realização de novas licitações similares, enquanto: ii.a) não forem feitos estudos científicos específicos da viabilidade da técnica em solo brasileiro; ii.b) não houver regulamentação da exploração e pesquisa específica do CONAMA; ii.c) não houver realização e publicização do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares – AAAS, com a devida participação popular e técnica, inclusive sobre o depósito e descarte das substâncias; iii) impedir a perfuração, pesquisa e exploração de poços, enquanto não regularizada a situação; iv) dar publicidade específica à sentença; e v) anular a licitação. Pede a aplicação de multa cominatória.

Contrarrazões apresentadas.

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo provimento do recurso especial.

Admiti o ingresso do INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCACAO E CULTURA – INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA como *amicus curiae*.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Preliminarmente, defiro a substituição processual requerida às fls. 6.259-6.287. Passo à análise de viabilidade do recurso.

1. Da admissibilidade do recurso especial

Analisando os autos, verifico que o recurso especial é tempestivo (fls. 5.822-5.823), regular e próprio. O Ministério Público Federal detém legitimidade e interesse recursais. Houve esgotamento das vias ordinárias.

É sabido que esta Corte não exige o prequestionamento numérico dos dispositivos de lei invocados pela parte recorrente, bastando que a questão jurídica versada nas normas federais tenham sido objeto de decisão pelo Colegiado que proferiu o julgado recorrido. A propósito (grifei):

[...] 5. Prequestionamento implícito do art. 30 do CDC, na medida em que o Tribunal de origem constatou a existência da publicidade e extraiu desse fato a conclusão pela responsabilidade solidária da operadora, **não se exigindo o chamado prequestionamento numérico**. [...] (AgInt no REsp n. 1.761.061/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 11/4/2022, DJe de 19/4/2022).

[...] III - Não há ofensa ao art. 535 do CPC/73, se o aresto *a quo* **decide plenamente a controvérsia** e se apresenta devidamente motivado, sem omissões, contradições ou obscuridades a serem sanadas, **não sendo necessário que o magistrado efetue o prequestionamento numérico dos dispositivos legais** aplicáveis ao caso ou que este se manifeste sobre cada um dos argumentos apresentados pela parte.
[...] (AgInt no REsp n. 1.628.455/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/3/2018, DJe de 12/3/2018).

[...] 3. "O prequestionamento implícito consiste na apreciação, pelo tribunal de origem, das **questões jurídicas que envolvam a lei tida por vulnerada, sem mencioná-la** expressamente. Nestes termos, tem o Superior Tribunal de Justiça admitido o prequestionamento implícito" (EREsp 155.621, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Corte Especial, julgado em 2/6/1999, DJ 13/9/1999).
4. "Não é de exigir-se, de modo a que se tenha por atendido o requisito do prequestionamento, o denominado prequestionamento numérico. Basta que a questão federal suscitada, no Recurso Especial, tenha sido efetivamente versada, no acórdão objurgado. O que se prequestiona é a matéria jurídica, não o número do dispositivo de lei". (AgRg no REsp 1.417.199/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 1º/9/2015, DJe 15/9/2015).
5. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 664.479/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/6/2016, DJe de 6/9/2016).

[...] I. Não é de exigir-se, de modo a que se tenha por atendido o requisito do prequestionamento, o denominado prequestionamento numérico. Basta que a questão federal suscitada, no Recurso Especial, tenha sido efetivamente versada, no acórdão objurgado. **O que se prequestiona é a matéria jurídica, não o número do dispositivo de lei**. Nos termos da jurisprudência deste STJ, "não (se) exige o chamado prequestionamento numérico para o conhecimento da questão federal, ou seja, aquele em que necessariamente o acórdão recorrido deve registrar o artigo de lei federal que a parte quer debater. Basta que o Tribunal de origem julgue a matéria federal, explicitamente, ainda que não indique o artigo de lei, que é facilmente identificável" (STJ, AgRg no AgRg no Ag 416.406/MA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/04/2008).
[...] (AgRg no REsp n. 1.417.199/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 1/9/2015, DJe de 15/9/2015)

[...] 1. **O STJ não exige o chamado prequestionamento numérico para o conhecimento da questão federal**, ou seja, aquele em que necessariamente o acórdão recorrido deve registrar o artigo de lei

> federal que a parte quer debater. Basta que o Tribunal de origem julgue a matéria federal, explicitamente, ainda que não indique o artigo de lei, que é facilmente identificável. [...] (AgRg no AgRg no Ag n. 416.406/MA, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1/4/2008 , DJe de 14/4/2008).
>
> [...] 1. Desde que o acórdão recorrido tenha se **pronunciado sobre a tese jurídica objeto do recurso especial, resta satisfeito o requisito do prequestionamento**, de modo que prescindível a exata menção aos dispositivos legais apontados como violados.
> [...] (AgRg no REsp n. 1.330.823/RS, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 18/10/2012, DJe de 25/10/2012).
>
> [...] 3. Não incidem, na espécie, os óbices das Súmulas 282/STF e 211 /STJ, pois, **embora não tenha havido o prequestionamento numérico dos dispositivos de lei** apontados como violados, houve expressa manifestação do Colegiado regional acerca de eventual interesse da FUNAI sobre a demanda e a competência para o julgamento da ação.
> [...] (AgInt no REsp n. 1.517.416/RN, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 1/3/2021, DJe de 4/3/2021).

Nesse passo, a matéria está prequestionada. O acórdão recorrido afastou a incidência dos princípios da precaução ambiental e do desenvolvimento sustentável ao caso, dispensando a realização de estudos de risco ambiental (em sentido amplo, incluindo: Estudo de Impacto Ambiental – EIA, Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS e Estudo Ambiental de Área Sedimentar – EAAS na fase exploratória, restringindo a exigência para o licenciamento ambiental da fase produtiva do empreendimento.

Destaco trechos do julgado (fls. 5.170-5.171):

> O juízo entendeu que pelo princípio da precaução justificar-se-ia a suspensão da licitação e cancelamento dos contratos, uma vez que pende dúvidas a respeito dos riscos associados à atividade do fraturamento hidráulico.
> [...]
> A aplicação desse princípio no caso em testilha deve ser afastada. Primeiramente porque, consoante já aduzido, não há certeza de que a técnica do fraturamento hidráulico será efetivamente utilizada no cumprimento dos contratos.
> Em segundo lugar, conforme aduziu a ANP em seu apelo, as falhas observadas nesta técnica em outros países foram objeto de estudos e, atualmente, países desenvolvidos como Estados Unidos, Holanda, Alemanha, Inglaterra e China, dentre outros, já a empregam em seus respectivos territórios.

> Consultando a enciclopédia virtual Wikipédia constata-se que apesar da polarização da questão de segurança a respeito do uso do fraturamento hidráulico, os Estados Unidos já a emprega em seus campos de produção e o Parlamento Europeu recomenda a sua regulamentação.
> Além disso, "Em Dezembro de 2012 o Reino Unido revogou a moratória de 18 meses que fora imposta a este método de extração e, começou a incentivar seu uso anunciando grandes isenções fiscais para estimular o fraturamento hidráulico". E após dois anos de estudos, a India aprovou a exportação do gás de xisto e a Turquia começa a se preparar para a exportação de combustíveis fósseis não convencionais (https://pt.wikipedia.org/wiki/Fraturamento_hidr%C3%Alulico#Outros_pa%C3%ADses). Com essas informações em mente, penso que o princípio da precaução não deve ser invocado no caso em tela.

Ao fazê-lo, destoou da compreensão do TRF-1 em acórdão versando sobre a mesma rodada licitatória, que condicionou a possibilidade da exploração discutida à realização da AAAS e do EAAS, à luz do princípio da precaução e das opções legislativas pelo desenvolvimento sustentável, diante dos graves riscos e incertezas acerca da técnica de fraturamento hidráulico. O dissídio acerca da legislação federal foi demonstrado.

Os princípios discutidos (precaução e desenvolvimento sustentável) são reconhecidos por este Tribunal como contidos no direito federal submetido a seu controle recursal, sendo fundamento de diversos julgados. Como demonstrativo dessa compreensão, transcrevo estes precedentes (grifei):

> [...] 7. Toda atividade potencialmente danosa ao meio ambiente necessita de licenciamento ambiental, podendo a licença ser negada ou não renovada caso haja receio de risco ao ambiente ou à saúde da pessoas. Aplica-se na hipótese *sub judice* o **princípio da prevenção e o princípio da precaução**, pois a Administração, titular do dever de evitar danos individuais e coletivos, encontra-se na obrigação inafastável de impedi-los. [...] (REsp n. 1.555.131/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/5/2016, DJe de 5/11/2019).

> [...] 2. No sistema jurídico brasileiro, a Administração é titular de ampla atribuição cautelar. Logo, incumbe aos seus agentes - não como faculdade ou conveniência, mas como dever vinculado - adotar, em relação a pessoas físicas ou jurídicas, medidas nominadas ou inominadas concretas que impeçam ou reduzam acidentes e outros eventos danosos à incolumidade físico-psíquica (mais ainda à vida) e a bens materiais e imateriais de terceiros, assim como ao meio ambiente e ao patrimônio público em geral. Tais providências não possuem caráter normativo, pois decorrem, em linha direta, de prerrogativas constitucionais e legais, inatas ao dever-poder geral de cautela da função administrativa.

Sabe-se que **a atuação do Administrador contemporâneo rege-se pelo princípio da prevenção e, cada vez mais, pelo princípio da precaução**, até porque seria um absurdo defender que o Estado "corra atrás do prejuízo", sobretudo se confrontado com ameaça ou ofensa de efeitos coletivos, algo que descaracterizaria a missão estatal e as expectativas sociais às quais deve estrita obediência.
A segurança dos negócios jurídicos e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não se prestam para tolher a ação preventiva e precautória da Administração, terminantemente imprescritível, na expedição de exigências específicas de retificação ou melhoria de práticas e procedimentos.
Pensar de maneira diversa seria convertê-la em espectador cego e passivo ou fantoche de mãos acorrentadas. Posição agravada quando está em jogo a salvaguarda da vida e da segurança humanas diante, é bom lembrar, de riscos - em alguns casos, advindos de conduta temerária a pretexto de corte de custos - ínsitos à atividade perigosa ou criados pelo próprio empreendedor, senhor dos lucros auferidos. Entre a segurança jurídica dos contratos e a segurança das pessoas e do meio ambiente, só daria preferência àquela em prejuízo desta um legislador (ou juiz) insensível ao princípio da supremacia do interesse público, alienado da centralidade da comunidade da vida como valor de regência primordial no consenso normativo das sociedades democráticas do mundo todo. [...] (AgInt no AREsp n. 2.067.641/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/3/2023, DJe de 5/6/2023)

[...] 3. O **princípio da precaução** incide sobre todos os domínios do Direito Ambiental, aí incluídos empreendimentos e atividades urbanos e rurais, industriais, agrossilvipastoris e de serviços. Não configura exceção, pois, a queima da palha da cana, consoante precedente do STJ, específico no tema: "O princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92 (ratificada pelo Brasil), a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente." (REsp 1285463/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 6/03/2012).
[...] (REsp n. 1.630.961/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/12/2017, DJe de 16/9/2020).

[...] 2. A jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça estabelece que "em homenagem ao **princípio da precaução**, impõe-se a inversão do ônus da prova nas ações civis ambientais, de modo a atribuir ao empreendedor a prova de que o meio ambiente permanece hígido, mesmo com o desenvolvimento de sua atividade" (AgInt no REsp 2.052.112/MS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 14/9/2023) 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp n. 2.152.214/RJ, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 27/11/2024, DJEN de 4/12/2024).

[...] 3. O Judiciário não só pode, como deve, rever atos administrativos que discrepem da legislação ou afrontem o bom senso, intervenção que em nada ofende o princípio da separação dos Poderes. Evidentemente, a correção do comportamento da Administração pelo juiz - um dos pilares da ordem jurídica democrática - não se dá ao acaso ou de maneira aleatória. Na esfera ambiental-urbanística, faz-se imperiosa a interferência judicial sempre que aflorarem patologias plurifacetadas, entre as quais se destacam a) vícios de forma e desvio de finalidade; b) violação de princípios jurídicos caros ao Estado Ecossocial de Direito (p. ex., o **princípio da precaução**); c) desprezo a valores centrais do ordenamento (p. ex., dignidade humana e tutela de sujeitos e bens vulneráveis; transparência, participação pública, moralidade e integridade do Administrador; boa-fé, solidariedade, colaboração e sinceridade dos particulares); d) vilipêndio a postulados e técnicas contemporâneos de hermenêutica da norma (*in dubio pro natura*, p. ex.) ou a pressupostos compulsórios derivados da alma do microssistema (p. ex. a presunção absoluta de intocabilidade e caráter *non aedificandi* das Áreas de Preservação Permanente e da reflexa índole in re ipsa de dano a elas causado por uso ou ocupação irregulares)[...] (AgInt na SLS n. 2.940/SP, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 16/8/2023, DJe de 20/9/2023).

[...] 3. Em matéria de meio ambiente, vigora o **princípio da precaução**, já que os danos ao meio ambiente podem ser irreversíveis. Assim, tratando-se de controvérsia a respeito de área sobre a qual há conflitos graves gerados por disputas e irregularidades na exploração de florestas na região amazônica, justifica-se o deferimento do pedido de suspensão de segurança.
4. Voto retificado para dar provimento ao agravo interno. (AgInt na SS n. 3.162/AP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 19/5/2021, DJe de 1/7/2021).

[...] II À luz dos **princípios da precaução** e prevenção, a entrega da prestação jurisdicional não pode ser considerada perfectibilizada, considerando as dúvidas remanescentes acerca dos fatos que permeiam a legalidade do processo de licenciamento ambiental. Subsistência do interesse processual no deslinde do feito. [...] (AgInt no REsp n. 1.705.324/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 22/6/2020, DJe de 25/6/2020).

[...] 3. Diferentemente do acórdão recorrido, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que, "em homenagem ao **princípio da precaução**, impõe-se a inversão do ônus da prova nas ações civis ambientais, de modo a atribuir ao empreendedor a prova de que o meio ambiente permanece hígido, mesmo com o desenvolvimento de sua atividade" (AgInt no REsp 2.052.112/MS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 14/9/2023). [...] (AgInt no REsp n. 1.997.103 /SC, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 29/2/2024).

[...] 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que o **princípio da precaução** pressupõe a inversão do

ônus probatório. Precedentes. [...] (AgInt no AREsp n. 1.373.360/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 14/10/2019 , DJe de 17/10/2019).

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DANO AMBIENTAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. CAUSA DE PEDIR FUNDAMENTADA EM DANO AMBIENTAL. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO**. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. SÚMULAS 7 E 83/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
[...] 3. A jurisprudência desta Corte é no sentido de admitir a inversão do ônus da prova em ação indenizatória decorrente de dano ambiental.
[...] (AgInt no AREsp n. 2.114.565/ES, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 6/3/2023, DJe de 13/3/2023).

[...] 4. A jurisprudência desta Corte vem se orientando no sentido de que "a Lei de Crimes Ambientais deve ser interpretada à luz dos **princípios do desenvolvimento sustentável** e da prevenção, indicando o acerto da análise que a doutrina e a jurisprudência têm conferido à parte inicial do art. 54 da Lei n. 9.605/1998, de que a mera possibilidade de causar dano à saúde humana é idônea a configurar o crime de poluição, evidenciada sua natureza formal ou, ainda, de perigo abstrato." (RHC 62.119/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, DJe 5/2/2016). Precedentes: AgRg no RMS n. 61.894/MS, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 5/12/2019, DJe de 13/12/2019 ; AgRg no REsp 1.418.795/SC, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, QUINTA TURMA, julgado em 18/06/2014, DJe 07/08/2014; RMS n. 63.657/MS, Rel. Min. REYNALDO SOARES DA FONSECA, DJe de 16/06/2021; REsp n. 1.666.435/BA, Rel. Min. ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, DJe de 21/06/2019; RMS n. 34.165/AM, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe de 1º/08/2016. [...] (AgRg no RMS n. 72.542/SC, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 30/10/2024, DJe de 5/11/2024).

[...] VII - O referido Decreto atualmente em vigor, obedece aos ditames legais, no tocante ao limite de tolerância dos OGMs, dispensando a rotulagem em 1% (um por cento), porcentagem que não afronta a razoabilidade e a proporcionalidade, em vista ao **desenvolvimento econômico sustentável**, sem qualquer risco conhecido aos consumidores e à saúde pública [...] (REsp n. 1.788.075/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 15/10/2024, DJe de 24/10/2024).

[...] 4. "Os **princípios do desenvolvimento sustentável** e da prevenção, previstos no art. 225, da Constituição da República, devem orientar a interpretação das leis, tanto no direito ambiental, no que tange à matéria administrativa, quanto no direito penal, porquanto o meio ambiente é um patrimônio para essa geração e para as futuras, bem como direito fundamental, ensejando a adoção de condutas cautelosas, que evitem ao máximo possível o risco de dano, ainda que potencial, ao meio

> ambiente." (AgRg no REsp 1.418.795/SC, Quinta Turma, Rel. P/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, DJe 7/8/2014). [...] (AgInt no REsp n. 1.618.579/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 22/3/2019).

Não se trata, portanto, de ofensa reflexa ao direito federal, nem de matéria estritamente constitucional. A parte articula de forma adequada a violação desses princípios em sua forma cristalizada nos dispositivos de lei federal que invoca (arts. 2º, I, IV, VIII e IX da Lei n. 6.938/1981; 1º, I, III e IV, 2º, III, e 3º, III, da Lei n. 9.433 /1997; 1º, VIII, e 24 da Lei n. 9.478/1997; 3º da Lei n. 12.187/2009; 20 da Lei n. 11.428 /2006; e 3ª da Lei n. 8.666/1993).

Foi, ademais, interposto o devido recurso extraordinário quanto aos fundamentos do acórdão submetidos ao controle recursal do Supremo Tribunal Federal. Assim, não restam inatacados quaisquer fundamentos autônomos no acórdão recorrido, tampouco o recurso padece de vícios construtivos que ensejam sua ininteligibilidade. Os dispositivos invocados pela parte dão potencial sustentação à tese recursal, cuja procedência será aferida por ocasião da análise de mérito.

Por fim, a matéria controvertida é estritamente de direito, inexistindo necessidade de alteração da base fática, análise direta de contratos ou de normas infralegais para o eventual acolhimento da pretensão da parte recorrente. Todos os elementos fático-probatórios estão definidos no acórdão local, ficando limitado o debate na interpretação das normas legais federais incidentes sobre esses pressupostos.

Superados os aspectos preliminares do recurso, passo à análise do cabimento do incidente de assunção de competência – IAC.

2. Da assunção de competência

A admissão do IAC tem como requisitos específicos a relevância da questão de direito e a repercussão social da causa, dispensada a multiplicidade da controvérsia (art. 947 do CPC/2015).

Tenho que é precisamente o caso dos autos.

O cenário das normas ambientais impeditivas ou permissivas de exploração de hidrocarbonetos por técnicas e de fontes não convencionais, notadamente fraturamento hidráulico em folhelho de xisto, é polêmico em todo o mundo.

Antes de avançar, porém, entendo necessário esclarecer o objeto desta causa em termos simples. Os recursos hidrocarbonetos convencionais existem em rochas que aprisionam o gás ou óleo em grandes câmaras. Com a perfuração das rochas, o recurso escoa com certa facilidade. É o método tradicional de exploração de gás e petróleo.

Os recursos não convencionais, ao contrário, se acumulam em fraturas ou poros rochosos, e não em grandes câmaras. Para ser viável a extração comercial, é preciso perfurações transversais ou horizontais, injeção de líquidos e recuperação dos resíduos, que trazem consigo os recursos aproveitáveis. São essas características que geram as polêmicas socioambientais, ligadas à extensão da intervenção das infraestruturas, ao elevado consumo de água limpa, aos produtos de estimulação extrativa e de recuperação dos recursos e descartes tóxicos.

2.1. Riscos ambientais

Ao contrário dos recursos convencionais, a extração dos recursos não convencionais exige ao longo do tempo reiteradas cargas de água e insumos químicos de estimulação produtiva, gerando alto volume de resíduos tóxicos e até mesmo radioativos, que demandam tratamento especial (VEGA NAVARRO, Angel; VILLEGAS, Jaime. *El gas de lutitas (shale gas) en México: recursos, explotación, usos, impactos*. **Economía UNAM**, v. 12, n. 34, abr. 2015, DOI: 10.1016/S1665-952X(15)30006-2). Essas são consequências inerentes da técnica; há, ainda, os riscos com acidentes envolvendo esses elementos.

Outra consequência inerente é o aumento da produção de gases de efeito estufa. Embora o resíduo do consumo de gás natural seja mais limpo que o carbono, a extração, ao menos na modalidade em discussão, tem impacto no efeito estufa até 50% maior que o do petróleo, em um horizonte de duas décadas; notadamente, há maior produção de metano (HOWARTH,, Robert W.; SANTORO, Renee; INGRAFFEA, Anthony. *Methane and the greenhouse-gas footprint of natural gas from shale formations: A letter*. **Climatic Change**, 2011. DOI: 10.1007/s10584-011-0061-5).

Os riscos socioambientais reconhecidos pelo próprio Poder Executivo envolvem: mau uso e ocupação do solo; propagação de fraturas e sismos;

contaminação da água (superficial e subterrânea); concorrência pelo uso da água; contaminação do ar; produção de gases de efeito estufa; ameaças à saúde humana e animal; ameaças à biodiversidade e conservação; destruição de paisagens; e ameaças ao patrimônio cultural, a comunidades tradicionais e locais (BRASIL. MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA; MINISTÉRIO DA ECONOMIA; EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA; AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Poço Transparente**: Mais conhecimento, mais gás para o Brasil. [Brasília: MME, 2022].

A literatura científica aponta para outros tantos riscos, de modo mais reconhecido ou mais contestado, inclusive: chuva ácida, rejeitos radioativos, desertificação, desmatamento, prejuízos comerciais pela violação de padrões de produção segura de alimentos, infertilidade humana, subemprego e aumento da criminalidade, suicídios e acidentes trabalhistas. Estes últimos aspectos nos levam à abordagem da matéria econômica.

2.2. Potenciais econômicos e seus riscos

Não há uma estimativa clara e segura dos valores envolvidos na exploração de gás e óleo de xisto no Brasil. Nos Estados Unidos, principal país usuário da técnica, fala-se em *royalties* de US$ 930 bilhões, tributos de US$ 230 bilhões e 1,6 milhão de empregos criados, tudo entre 2010 e 2035. O Brasil teria reservas potenciais equivalentes a 30% do volume americano (RIBEIRO, Marilda; VOLPON, Fernanda; ESTEVES, Luis Eduardo. ***Joint rulemaking* e as agências reguladoras: eficiência regulatória para o *shale gas* no Brasil**. *In*: SANTOS, Edmilson, COSTA, Hirdan; BRITO, Thiago (orgs.). Gás não convencional no Brasil. Rio de Janeiro: Synergia, 2021; CANTARANI, Ricardo. **Avaliação dos recursos de gás não convencional no Brasil à luz das experiências, lições aprendidas e regulamentações de outros países**. *(ibid.)*; COSTA, Melissa *et al*. **Avaliação dos aspectos econômicos e socioambientais para a exploração do gás de folhelho no Brasil**. *(ibid.).* U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. ***Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: Brazil***. Washington: U. S. Dept. of Energy, 2015).

Esse potencial econômico é altamente dependente dos valores do gás, influenciado, a seu turno, por aspectos geopolíticos. Conflitos bélicos em regiões produtoras, consumidoras ou transmissoras de recursos energéticos, bem como

disputas comerciais entre países produtores de hidrocarbonetos e potências industriais afetam fortemente essas variáveis. O setor é também marcado por movimentos especulativos, dependente de potenciais futuros e ancorado por financiamentos. Essas variáveis condicionam a viabilidade comercial dos recursos oriundos de fontes não convencionais.

Nesse passo, deve ser anotado que nos EUA, entre 2015 e 2021, as empresas do setor de gás e óleo de folhelho e de xisto foram objeto de mais de 200 falências, implicando perdas ao mercado de até US$ 350 bilhões (DELOITTE. ***The great compression****: Implications of COVID-19 for the US shale industry*. [S. l.]: Deloitte, 2020. HAYNES BOONE. ***Oil Patch Bankruptcy Monitor***. [S.l.]: Haynes Boone, 2022. WETHE, David; CROWLEY, Kevin. ***Shale's Bust Shows Basis of Boom: Debt, Debt and Debt.*** BLOOMBERG, 23 jun. 2020. ADAMS-HEARD, Rachel. ***Culture of Inflating Oil Reserves Helped Stoke U.S. Shale Boom***. BLOOMBERG, 22 jun. 2020. MCCARTNEY, Georgina. ***US oilfield firms face pricing squeeze as fracking demand slumps.*** REUTERS, 28 jan. 2025).

Os empregos no setor têm tido salários diminuídos, bem como reduzido em número, inclusive por conta do aumento de eficiência nas técnicas de extração. Antes da pandemia, as empresas de gás pagavam em média 60% mais que as manufatureiras nos EUA, patamar hoje reduzido à metade; o número de empregos no setor é 25% menor que há uma década (ELLIOTT, Rebecca. ***Why Oil Industry Jobs Are Down, Even With Production Up***. NEW YORK TIMES, 14 jan. 2025).

A incerteza, inclusive econômica, aponta para razões de a técnica extrativa ser objeto de tantas resistências ao redor do mundo, para além das questões ambientais.

2.3. Restrições ao *fracking*: breve panorama mundial

Os países variam grandemente no tratamento da extração de gás e óleo de fontes não convencionais. O *shale gas* é banido, de forma definitiva ou sob moratória, ou ao menos objeto de restrições à exploração comercial, entre outros países, na Inglaterra, França, Alemanha, Bulgária, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Irlanda do Norte, País de Gales, Escócia, Vaticano, Uruguai, Colômbia e Costa Rica. Restrições regionais existem nos EUA (em estados como California, Nova York e Florida), Canadá

(Quebec, entre outras províncias), Espanha, Argentina e Austrália (HERRERA, Héctor. ***Estatus jurídico del fracking en el mundo, en perspectiva de derecho ambiental y derechos humanos. In:*** ORDUZ-SALINAS, Natalia (ed.). *The unfeasibility of fracking in the face of the challenges of the 21st century*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll, 2019).

Por outro lado, os impactos de uma política nacional de banimento do *fracking* nos EUA foram estimados em custos para o consumidor de energia elétrica equivalentes a US$ 100 bilhões e de um déficit comercial adicional de US$ 200 bilhões para o país. No total, o saldo comercial seria prejudicado em US$ 150 bilhões e os custos para o consumidor aumentariam entre US$ 300 bilhões e US$ 600 bilhões, nos dois anos seguintes a um eventual banimento nacional naquele país (LYNCH, Michael. ***The Impact of a Fracking Ban on Shale Production and the Economy***. Energy Policy Research Foundation, 2020).

A Argentina, apesar de restrições em certas regiões, investe fortemente na exploração do gás e óleo de xisto na região de *Vaca Muerta* (Patagônia). O Brasil tem demonstrado interesse na aquisição do produto para seu consumo interno, o que exige investimentos vultosos em gasodutos (OLIVEIRA, Eliane. **Financiamento de gasoduto argentino pelo Brasil pode custar até R$ 700 milhões**. O Globo, 26 jun. 2023. SALOMÃO, Alexa. **Brasil e Argentina tentam destravar importação e reduzir preço do gás natural**. Folha de S. Paulo, 17 nov. 2024).

A experiência de *Vaca Muerta*, porém, parece ter influenciado negativamente a legislatura paranaense, levando-a a vetar a técnica dados os riscos à agroindústria (VITIELLO, Sergio. **Seletividade estatal e o êxito da resistência ao *fracking* no estado do Paraná**: uma vitória do ambientalismo ou do antiambientalismo? Dissertação (Mestrado em Administração). Londrina: UEL, 2020).

Como se nota, as questões no plano internacional são intrincadas sob diversos aspectos. O cenário brasileiro não é diferente.

2.4. Aspectos legais e federativos no Brasil

No Brasil, a discussão legislativa é contemporânea e divide os entes federados. No âmbito estadual, São Paulo (Mensagem n. 24/2018 - PL n. 834/2016) e Mato Grosso (Veto n. 115/2024 - PL n. 1.674/2023) tiveram leis de banimento do *fracking* vetadas pelo Executivo após aprovação parlamentar.

Em singular alinhamento de ruralistas e ambientalistas, o Paraná baniu o método e outros similares em 2019 (Lei n. 19.878/2019), após anterior moratória de dez anos decretada em 2016 (Lei n. 18.947/2016) (VITIELLO, *op. cit.*). Santa Catarina seguiu a mesma linha, mencionando expressamente não só os riscos ambientais como os à própria atividade agropecuária (Lei n. 17.766/2019).

A assembleia baiana discute proposta semelhante (PL n. 25.402/2024), situação repetida em nível federal (PL n. 1.935/2019). Na outra ponta, quase 10% dos municípios brasileiros já possuem leis banindo o *fracking (*ARAUJO, Juliano. ***Fracking*: uma ameaça ao futuro do Brasil**. Apresentação em audiência pública na Câmara dos Deputados (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle): Efeitos do *fracking* para extração de gás xisto, 24 out. 2023).

Evidentemente, a existência de lei específica, notadamente no plano federal, em um sentido ou em outro, poderia esvaziar o debate pretendido, caso não houvesse conflito normativo. A ausência dessa regra, porém, reforça a necessidade de interpretação e integração do direito, no caso, à luz do ordenamento ambiental.

E a aplicação do direito pela atividade jurisdicional, como já dito, padece da mesma dissidência. Embora tenha havido uma única rodada licitatória de reservas não convencionais, as ações judiciais correspondentes tiveram dispersão regional, com resultados distintos. Notadamente, como dito, o TRF-3, nesta ação, permitiu a continuidade da exploração do gás de folhelho, enquanto o TRF-1 tem vetado a técnica. Há ainda notícia de outras ações sobre a matéria em trâmite no TRF-4, TRF-5 e TRF-2.

As externalidades negativas decorrentes da extração dos recursos minerais do xisto não são limitadas por barreiras imaginárias. A contaminação de um aquífero pode afetar os Estados, e até mesmo outros países, de forma indistinta. Não há sentido no tratamento diferenciado da matéria entre entes federados limítrofes. Seria, ademais, extremamente injusto que uma localidade onde a técnica esteja vetada seja afetada pela poluição, contaminação e outros prejuízos causados pelo *fracking* desenvolvido em vizinhanças mais permissivas, sem as contraprestações e compensações financeiras associadas à atividade.

É indispensável conferir segurança e uniformidade jurídica à matéria.

2.5. Considerações preambulares sobre o acórdão recorrido

O acórdão será objeto de análise adequada por ocasião do mérito. É necessário, porém, tecer observações sobre a relevância jurídica da admissão deste incidente, também diante do tratamento dado à questão na origem.

Em termos de segurança jurídica, é inconcebível firmar qualquer orientação sobre a incidência, tanto menos da não incidência, do princípio da precaução ambiental com base em informações precárias, extraídas da *Wikipedia.* De forma objetiva, o julgado recorrido se funda, essencialmente, na informação do verbete colaborativo sobre a situação do fraturamento hidráulico na Inglaterra, na Índia e na Turquia para afastar a existência de riscos ambientais e, portanto, a incidência do princípio da precaução, como acima transcrito.

Tendo em conta as menções à experiência internacional tecidas no voto do Tribunal Federal, vejo como necessário desenvolver considerações nessa seara, de modo a ressaltar a relevância da questão jurídica sob julgamento à luz desse argumento. A legislação nacional aplicável será discutida na apreciação do mérito recursal.

Na Inglaterra, depois da moratória de 18 meses implementada por força de sismos identificados com o *fracking*, o país implementou em 2015 leis específicas para lidar com esses tremores. E, depois de terremotos de 2,9 pontos *Richter*, em 2019, as atividades de *fracking* foram suspensas mesmo se conformes às novas regras, e objeto de novo banimento em seguida (UNITED KINGDOM. OIL AND GAS AUTHORITY. ***Government ends support for fracking***. 2 nov. 2019. https://www.gov.uk/government/news/government-ends-support-for-fracking). Diz a comunicação institucional do governo, então conservador, do Reino (tradução livre):

> O *fracking* já é realizado pelo mundo, inclusive nos EUA, Canadá e Argentina. Entretanto, trabalhos exploratórios para determinar se o xisto pode ser uma fonte doméstica de energia, entregando benefícios para nossa economia e segurança energética, estão agora pausados, a menos e até que novas evidências sejam fornecidas de que ele pode ser desenvolvimento aqui com segurança.
> Os ministros sempre foram claros de que a exploração de reservas de gás de xisto na Inglaterra somente poderiam continuar se a ciência mostrar que são seguras, sustentáveis e minimamente perturbadoras para aqueles que vivem e trabalham nas suas proximidades. Por essa

> razão, o governo introduziu controles rígidos de planejamento por meio da Lei de Infraestrutura de 2015 e impôs limites estritos de sismicidade, após consultas com a indústria.
> Com base nos distúrbios causados aos moradores próximos da unidade da Cuadrilla em Preston New Road, Lancashire, e suas últimas análises científicas, o governo anunciou uma moratória ao fraturamento hidráulico até que novas evidências convincentes sejam providenciadas.

O verbete da *Wikipedia* não indica a fonte de sua informação sobre a Índia. Em todo caso, é de se admitir que a extração de recursos de hidrocarbonetos não convencionais é mesmo praticada no país. Pesquisas da situação regulatória no país apontam, entretanto, para a deficiência das normas ambientais, notadamente no trato da água. Os 56 projetos indianos de *fracking* são desenvolvidos em estados sob estresse hídrico, sem gestão de aquíferos ou de águas de rejeitos.

Especificamente sobre o fraturamento hidráulico, inexistem até mesmo regras para a integridade dos poços. O país está longe de ser paradigmático no trato da água. Cerca de 200 mil pessoas morrem por ano por falta d'água, 72% de seus aquíferos estão exaustos por extração excessiva de água subterrânea e a Índia é a nação que mais exaure recursos hídricos no mundo, equivalendo a mais que EUA e China somados. Cerca de 50% da água utilizável da Índia é desperdiçada por mau uso e vazamentos, e 70% dela já é contaminada, tanto na superfície quanto sob o solo (YADAV, Shashi *et al. Emerging regulatory gaps in fracking-specific water security issues in India: Lessons from the United States 'Shale Revolution'*. **Environmental Law Review**, v. 26. n. 2, 2024. DOI: 10.1177/14614529241230680).

Na Turquia, faltam dados amplos do país, que já foi condenado pela Corte Europeia de Direitos Humanos pela violação do dever estatal de proteção da propriedade privada de riscos ambientais (EUROPA. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Öneryildiz v. Turkey**. julgado em 30 nov. 2004), e talvez também não seja um modelo a ser buscado. As circunstâncias geopolíticas da Turquia, no limite entre a Europa e a Rússia, também não podem ser desconsideradas como fator estrategicamente distintivo entre o país e o Brasil. A fonte do artigo da *Wikipedia*, porém, sinalizava para o uso da técnica de *fracking* na reativação de poços velhos https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-seeks-canada-us-aid-on-shale-gas-reserves-

54946), bastante diverso daquela visada no Brasil. A notícia anuncia apenas a previsão concreta de dois poços horizontais, mas nada discute acerca dos controles ambientais ou operacionais incidentes.

Ademais, o próprio artigo da *Wikipedia* aponta que França, Nova York, Canadá e África do Sul possuíam proibições ou moratórias sobre a exploração do xisto. O acórdão não desenvolve porque as supostas permissões na Índia, Turquia e Reino Unido (que nem mesmo prevalece) seriam mais determinantes que as restrições nessas outras nações.

Em todo caso, um artigo transitório e superficial da *Wikipedia* não pode servir para embasar as conclusões de um tribunal sobre política tão crítica, abrangente e relevante quanto a da autonomia energética decorrente do gás de origem não convencional, contraposta à sua sustentabilidade socioambiental.

Outros países citados pelo acórdão recorrido como "desenvolvidos" (Estados Unidos, Holanda, Alemanha, Inglaterra e China) também retrocederam em suas experiências de *fracking*. Como já dito, desses, ao menos Alemanha, Inglaterra e Holanda impuseram restrições severas ou proibições à técnica, e até mesmo nos EUA e Argentina, expoentes da produção de gás de folhelho, há fortes restrições, e também banimentos, estaduais e locais, ao fraturamento hidráulico (HERRERA, *op. cit.*).

Descabe, porém, avançar sobre o direito nacional aplicável à matéria em si mesmo. Esses aspectos hão de ser discutidos, reitero, por ocasião do mérito, servindo esta breve abordagem preliminar apenas para indicar a necessidade de aprofundamento da análise da questão, por esta Corte Superior.

3. Conclusão e dispositivo

Portanto, tendo em conta a relevância jurídica, ambiental, social, política e econômica da matéria, bem como sua baixa repetibilidade, entendo pela necessidade e adequação de se afetar o caso ao rito do IAC, nos termos do art. 947 do CPC/2015.

Sinalizo, desde logo, pela possível realização de consulta e audiência públicas, em data e modo a serem definidos em editais próprios, bem como pela

admissão de outros *amicus curiae*, favoráveis e contrários à exploração em debate, desde que devidamente demonstrados os requisitos necessários à sua participação no feito nessa condição, conforme art. 138 do CPC/2015.

Sem prejuízo da oportuna participação direta nos eventos, convido os eminentes Pares a anteciparem questões e indicarem pessoas e entidades que reputem relevantes de serem esclarecidas e ouvidas no curso dos trabalhos de participação democrática antecedentes ao julgamento, nos termos dos arts. 3º e 4º, § 6º, da Recomendação CNJ n. 158/2024; e art. 186, § 4º, I, do RISTJ.

Desde logo, determino a expedição de ofício a entes para que, querendo, integrem o feito como *amicus* ou indiquem representantes para assim fazê-lo. Assim, devem ser convidados as seguintes entidades:

> - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;
> - Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal;
> - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;
> - Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;
> - Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;
> - Conselho Nacional do Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
> - Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde
> - Conselho Nacional de Pesquisa Energética, do Ministério das Minas e Energia;
> - Defensoria Pública da União;
> - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; e
> - Confederação Nacional dos Municípios.

Fica dispensado o envio do feito ao Ministério Público, na medida em que é o recorrente e já apresentou parecer nesta instância; resguarda-se, porém, a manifestação do órgão após a colheita de opiniões da sociedade, ao final das diligências, se efetivamente existirem (art. 271-D do RISTJ). Pelo mesmo motivo, deixo de apontar representantes de setores que já compõem a lide para ingresso como *amicus*, ainda que outros possam ser admitidos caso assim requeiram, de forma fundamentada, justificando a contribuição singular que possam oferecer ao juízo.

Acolhida a proposta de afetação, **determino**:

> 1. a **suspensão dos recursos especiais ou extraordinários** que estejam pendentes ou venham a ser interpostos nos tribunais ordinários cuja questão jurídica subjacente seja a possibilidade ou impossibilidade de exploração ou pesquisa de recursos não convencionais (óleo e gás de

xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (*fracking*), por aplicação analógica do art. 1.040 do CPC/2015 (IAC no REsp n. 1.860.219/SC, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 28/5/2024, DJe de 17/6/2024).

2. a **comunicação**, com cópia do inteiro teor deste acórdão, aos Presidentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho da Justiça Federal (CJF), às Ministras e aos Ministros integrantes desta Primeira Seção, ao Presidente da Comissão Gestora de Precedentes deste STJ, e às Presidentes e aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Tribunais de Justiça (TJs);

3. a **expedição de convite** às entidades acima listadas, para ingresso na condição de *amicus curiae*;

4. a **divulgação** deste julgado nas vias de comunicação institucional do STJ, para ampla ciência;

5. a **manifestação sintética da ANP** sobre a situação atual da exploração de fontes não convencionais no país, no prazo de 10 dias úteis.

Delimito a questão jurídica nos seguintes termos (art. 271-C do RISTJ):

> **Possibilidade, impossibilidade ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (*fracking*).**

Isso posto, proponho a admissão do incidente de assunção de competência.

IAC no RECURSO ESPECIAL Nº 1957818 - SP (2021/0278928-5)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
RECORRIDO	:	PETRÓLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADVOGADOS	:	RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA - DF021428
		BRUNA NASCIMENTO - RJ126701
		VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO - SP210601
		CLAUDIANA SOUZA DE SIQUEIRA MELO - SP299381
		LUIS GUSTAVO VINCENZI SILVEIRA - SP211252
		HELIO SIQUEIRA JUNIOR - RJ062929
RECORRIDO	:	PETRA ENERGIA S/A
RECORRIDO	:	BAYAR EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA.
ADVOGADOS	:	PEDRO PAULO BARROS DE MAGALHÃES - RJ087384
		MARCOS DE CARVALHO BORGES - RJ114117
		EDUARDO BEJA SANTOS DA SILVA - RJ114224
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE BERNARDES
ADVOGADO	:	CÉSAR AUGUSTO DE ARRUDA MENDES JÚNIOR - SP149876
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE MARTINOPOLIS
ADVOGADO	:	GALILEU MARINHO DAS CHAGAS - SP098941
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ESTRELA DO NORTE
ADVOGADO	:	EURICO ROSAN FELICIO - SP269516
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE FLORA RICA
ADVOGADO	:	MARCOS ANTÔNIO DO AMARAL - SP145984
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE IRAPURU
ADVOGADO	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO - SP159304
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE EPITACIO
ADVOGADO	:	MÁRCIO TERUO MATSUMOTO - SP133431
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE VENCESLAU
ADVOGADO	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE - SP121387
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE ANHUMAS
ADVOGADO	:	ANTÔNIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO - SP024373
INTERES.	:	MARCOS ANTONIO DO AMARAL
INTERES.	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO
INTERES.	:	MARCIO TERUO MATSUMOTO
INTERES.	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE
INTERES.	:	ANTONIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Eminentes Pares, tendo em conta sugestões recebidas acerca da melhor delimitação da questão a ser julgada, acolho-as para definir o tema a afetado conforme a seguinte redação:

> Tema afetado em IAC: Possibilidade, impossibilidade e/ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (*fracking*), considerado o arcabouço jurídico vertido nas Leis n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), 9.433/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos), 9.478/1997 (Lei do Petróleo), 12.187/2009 (Política Nacional da Mudança do Clima) e demais normas protetivas do meio ambiente e biomas nacionais.

Isso posto, com esse ajuste, reitero a proposta de afetação do incidente de assunção de competência, nos termos do voto já apresentado.

IAC no RECURSO ESPECIAL Nº 1957818 - SP (2021/0278928-5)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
RECORRIDO	:	PETRÓLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADVOGADOS	:	RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA - DF021428
		BRUNA NASCIMENTO - RJ126701
		VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO - SP210601
		CLAUDIANA SOUZA DE SIQUEIRA MELO - SP299381
		LUIS GUSTAVO VINCENZI SILVEIRA - SP211252
		HELIO SIQUEIRA JUNIOR - RJ062929
RECORRIDO	:	PETRA ENERGIA S/A
RECORRIDO	:	BAYAR EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA.
ADVOGADOS	:	PEDRO PAULO BARROS DE MAGALHÃES - RJ087384
		MARCOS DE CARVALHO BORGES - RJ114117
		EDUARDO BEJA SANTOS DA SILVA - RJ114224
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE BERNARDES
ADVOGADO	:	CÉSAR AUGUSTO DE ARRUDA MENDES JÚNIOR - SP149876
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE MARTINOPOLIS
ADVOGADO	:	GALILEU MARINHO DAS CHAGAS - SP098941
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ESTRELA DO NORTE
ADVOGADO	:	EURICO ROSAN FELICIO - SP269516
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE FLORA RICA
ADVOGADO	:	MARCOS ANTÔNIO DO AMARAL - SP145984
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE IRAPURU
ADVOGADO	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO - SP159304
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE EPITACIO
ADVOGADO	:	MÁRCIO TERUO MATSUMOTO - SP133431
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE VENCESLAU
ADVOGADO	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE - SP121387
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE ANHUMAS
ADVOGADO	:	ANTÔNIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO - SP024373
INTERES.	:	MARCOS ANTONIO DO AMARAL
INTERES.	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO
INTERES.	:	MARCIO TERUO MATSUMOTO
INTERES.	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE
INTERES.	:	ANTONIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO

VOTO-VOGAL

RECURSO ESPECIAL. *FRACKING.* INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA. DEBATE EM AMADURECIMENTO. REJEIÇÃO. FATOS E PROVAS. NÃO CONHECIMENTO.

1. A instauração do incidente de assunção de competência seria contrária ao interesse público, visto que a discussão não está suficientemente amadurecida.

1.1. A avaliação da segurança do uso da técnica *fracking*, nas condições geológicas, ambientais e sociais brasileiras, está em andamento, sem um pronunciamento das autoridades ambientais. Essa verificação inicia na fase interna da licitação e deve-se aprofundar até o licenciamento ambiental, prévio à produção.

1.2. A orientação jurisprudencial é no sentido de aguardar o licenciamento ambiental. O Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer a importância da Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares (AAAS) e do Estudo Ambiental de Área Sedimentar (EAAS), rechaçou o condicionamento da licitação a sua confecção, em duas arguições de descumprimento de preceito fundamental - ADPF 825, Rel. Min. Marco Aurélio, redator para acórdão Min. Nunes Marques, julgado em 3/8/2021; ADPF 887, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 3/7/2023).

1.3. A licitação não foi precedida do AAAS e do EAAS e não se chegou à fase de licenciamento ambiental. Ao que se tem notícia, a realidade é semelhante na generalidade das licitações já realizadas. Não há, neste momento, pronunciamento dos órgãos ambientais sobre o licenciamento de empreendimentos usando o *fracking*.

1.4. Uma decisão judicial definitiva e de caráter geral, neste momento, seria precipitada. Assim, a instauração do IAC deve ser rechaçada.

2. A controvérsia é exclusivamente probatória. Não há nenhuma dúvida quanto aos instrumentos jurídicos relevantes para a solução da controvérsia. O Tribunal Regional Federal não descurou dos princípios da proteção e da precaução ou das políticas de proteção aos diversos bens ambientais. Pelo contrário: o insucesso da ação civil pública decorreu de avaliação probatória desfavorável ao autor.

3. Voto pela rejeição do IAC, por contrário ao interesse público (art. 947, § 2º, do CPC), ou sucessivamente, pelo não conhecimento do recurso especial.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL interpôs recurso especial contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da Terceira Região que julgou improcedente o pedido em ação civil pública que buscava a desconstituição de licitação para exploração, desenvolvimento e produção de gás natural ("12 Rodada de Licitações promovida pela ANP, em relação à disponibilização dos blocos da bacia do Paraná PAR-T-198, PAR-T-199, PAR-T-218, PAR-T-219 e PAR-T-220 (Setor SPAR-CN), bem como impedir o uso da técnica *fracking* sem a observância de determinadas condicionantes.

O Min. Afrânio Vilela, relator, propôs a instauração de incidente de assunção de competência, tendo por objeto "Possibilidade, impossibilidade ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (*fracking*)".

Peço vênia para divergir, por duplo fundamento. Em primeiro lugar, tenho que, neste momento, a instauração do IAC é prematura e, portanto, contrária ao interesse público. Sucessivamente, tenho que o recurso especial não pode ser conhecido.

Instauração do IAC - contrariedade ao interesse público

A instauração do IAC é prematura e, portanto, contrária ao interesse público (art. 947, § 2º, do CPC). Os estudos sobre a segurança do *fracking* nas condições geológicas, ambientais e sociais de nosso país estão em andamento. A orientação do próprio Supremo Tribunal Federal é no sentido da deferência à condução que vem sendo feita administrativamente, até para que se aguarde o pronunciamento dos órgãos ambientais, a ser feito em etapa ainda não atingida dos procedimentos de lavra - licenciamento ambiental.

A assunção da competência pretende, desde logo, definir se o nosso Direito proíbe, libera ou estabelece condicionantes ao uso do *fracking*: "Possibilidade, impossibilidade ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (*fracking*)".

No entanto, a compreensão dos fatos e do Direito envolvidos está em evolução. A avaliação da segurança socioambiental do uso da técnica, nas condições brasileiras, está em andamento, sem um pronunciamento das autoridades ambientais.

Essa verificação inicia na fase interna da licitação e deve-se aprofundar até o licenciamento ambiental, prévio à produção.

Na fase interna da licitação, os principais instrumentos são a Avaliação Ambiental de Áreas Sedimentares (AAAS) e o Estudo Ambiental de Área Sedimentar (EAAS), definidos no art. 2º da Portaria Interministerial n. 198/2012:

> Art. 2º Para os fins previstos nesta Portaria, entende-se por:
> I - Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS: processo de avaliação baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas, que, a partir da análise do diagnóstico socioambiental de determinada área sedimentar e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiará a classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos, bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental;
> II - Estudo Ambiental de Área Sedimentar - EAAS: estudo multidisciplinar de abrangência regional, com objetivo principal de subsidiar a classificação de aptidão de áreas com vistas à outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, bem como produzir informações ambientais regionais para subsidiar o licenciamento ambiental de empreendimentos específicos;

Realizada a licitação, a concessão é outorgada em duas fases: exploração e produção. A exploração busca a "avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua comercialidade", na forma do art. 24 da Lei n. 9.478/1997:

> Art. 24. Os contratos de concessão deverão prever duas fases: a de exploração e a de produção.

> § 1º Incluem-se na fase de exploração as atividades de avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua comercialidade.
> § 2º A fase de produção incluirá também as atividades de desenvolvimento.

A passagem à fase de produção exige o licenciamento ambiental, o qual tem por instrumentos principais o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA /RIMA).

Sobre a fase interna da licitação das concessões de petróleo e gás, o Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer a importância do AAAS e do EAAS, rechaçou o condicionamento da licitação a sua confecção, em duas arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 825, Rel. Min. Marco Aurélio, redator para acórdão Min. Nunes Marques, julgado em 3/8/2021; ADPF 887, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 03/7/2023). Considerou-se que os procedimentos de avaliação ambiental na preparação do edital de licitação "não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada" e que a decisão, nessa fase, "não vincula o licenciamento ambiental". O licenciamento é o momento em que o estudo do impacto ambiental é aprofundado e em que os órgãos ambientais tomam sua decisão motivada. Transcrevo o acórdão mais recente, por elucidativo:

> EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RESOLUÇÃO N. 17/2017/CNPE. PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 198/2012/MME/MMA. NOTA TÉCNICA CONJUNTA N. 2/2020/ANP/MME/MMA. REALIZAÇÃO DE RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PROCEDIMENTO ALTERNATIVO À APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE BACIAS SEDIMENTARES. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA. PLANEJAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA.
> 1. A viabilidade ambiental de determinado empreendimento é atestada não ante a apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas por meio do procedimento de licenciamento ambiental em que se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. Precedente: ADPF 825, acórdão por mim redigido, DJe de 26 de novembro de 2021.
> 2. A Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) e o procedimento alternativo previsto nas normas objeto da presente arguição – manifestação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia – não esgotam os estudos ambientais que devem anteceder a exploração da área avaliada.
> 3. Não vincula o licenciamento ambiental eventual conclusão pela aptidão de determinada área em sede de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS).

> 4. Em atenção aos princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de elevada complexidade e repercussão socioeconômica.
> 5. Decisão de indeferimento da medida cautelar confirmada, julgando-se improcedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental.
> (ADPF 887, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 3/7/2023)

Logo, a orientação do STF é no sentido de que (a) apesar da importância do AAAS, sua realização prévia à licitação não é imprescindível; (b) pode-se relegar a avaliação mais aprofundada do impacto ao procedimento de licenciamento, o qual é exigido para que se passe da fase de exploração à fase de produção.

Exatamente nessa linha, a decisão recorrida considerou a intervenção judicial prematura, na medida em que a ação civil pública foi proposta logo em seguida à licitação. Decidiu-se que havia segurança para prosseguir com a fase de exploração e aguardar o EIA /RIMA. Nesse sentido, enfatizou-se que os riscos de dano ambiental "devem ser analisados pelo órgão ambiental competente por ocasião do licenciamento ambiental (art. 30, VI, do Decreto n° 8.437/2015)".

No caso concreto, a licitação não foi precedida do AAAS e do EAAS e não se chegou à fase de licenciamento ambiental.

Ao que se tem notícia, a realidade é semelhante na generalidade das licitações já realizadas.

Portanto, não se atingiu a fase de licenciamento e não há pronunciamento dos órgãos ambientais.

Ou seja, a avaliação socioambiental do uso do *fracking* como forma de extração de hidrocarbonetos em território brasileiro está em fase embrionária.

Interromper o debate seria contrário ao interesse público. Nem mesmo o pedido da ação civil pública era, desde logo, estabelecer uma proibição geral ao uso da técnica. O objeto da ação está bem aquém disso, visto que não se buscou proibir ou mesmo regular o uso da técnica. Os pedidos formulados podem ser resumidos em três: o primeiro, parar e desconstituir os efeitos de uma concessão específica; o segundo, impedir nova licitação, sem que se faça a prévia AAAS; e o terceiro, impedir nova licitação, exploração ou produção, "enquanto não houver a realização de estudos técnicos científicos que demonstrem a viabilidade do uso dessa técnica em solo brasileiro". O primeiro pedido é voltado para um concessão específica, amparado fortemente em peculiaridades do processo administrativo de licitação. O segundo pedido busca que, na fase interna da licitação, seja avaliada a segurança ambiental. O terceiro, busca condicionar o uso da técnica à demonstração de sua segurança. Portanto, deixou-se aberto o flanco para uma avaliação mais completa do uso do fraturamento.

Apesar da patente relevância jurídica, social, ambiental e econômica da controvérsia, uma decisão judicial definitiva e de caráter geral, neste momento, seria precipitada. Assim, a instauração do IAC deve ser rechaçada, por contrária ao interesse público.

Não conhecimento - Súmula 7

Caso superada a questão da contrariedade ao interesse público da afetação do mérito da controvérsia recursal ao incidente de assunção da competência, é relevante que se prossiga com a análise de admissibilidade do apelo. O recurso especial não é admissível, por buscar revolver fatos e provas.

A ação civil pública buscou impedir o uso da técnica *fracking* na exploração de hidrocarbonetos.

A controvérsia é exclusivamente probatória. Não há nenhuma dúvida quanto aos instrumentos jurídicos relevantes para a solução da controvérsia. O Tribunal Regional Federal não descurou dos princípios da proteção e da precaução ou das políticas de proteção aos diversos bens ambientais. Pelo contrário: o insucesso da ação civil pública decorreu de avaliação probatória desfavorável ao autor.

A Corte Regional solucionou a causa sustentando que há elementos suficientes para afirmar a segurança da fase atual (exploração) e que a discussão sobre o uso da técnica *fracking* deveria ser relegada a um futuro licenciamento ambiental - caso se busque entrar na fase de produção com o uso da fragmentação.

Nesse sentido, destacou que não se estaria em fase de produção, mas de exploração, na qual "tem-se por objetivo descobrir e avaliar jazidas de petróleo e/ou gás natural, no qual o concessionário desenvolve atividades exploratórias de geologia e geofísica e, ao final, conclui pela viabilidade econômica da exploração ou devolve a área para a União" (art. 24 da Lei n. 9.478/1997).

Prosseguiu, apreciando a prova ("contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural juntados nos anexos ao processo", os quais "demonstram minuciosamente as obrigações assumidas pelos concessionários durante as fases de exploração e de produção"), e concluindo que não há, na fase atual, risco ambiental relevante, visto que o *fracking* nem sequer pode ser usado ("as concessões para exploração e produção não investem, imediatamente, os concessionários no direito de produção"; "não asseguram automaticamente, da mesma forma, a viabilidade comercial da empreitada"; "não garantem ao concessionário o direito de uso da técnica de fraturamento hidráulico"; "e não descuram da proteção ambiental").

Considerou seguro deixar a avaliação do impacto ambiental para a fase do licenciamento, prévio à produção. Isso porque, apesar de ser atividade intrinsecamente impactante ("a atividade de mineração em si configura risco de dano ambiental"), os "riscos devem ser analisados pelo órgão ambiental competente por ocasião do licenciamento ambiental

(art. 30, VI, do Decreto n° 8.437/2015)", o qual será avaliado "por ocasião da fase de produção, quando houver risco de degradação ambiental", inclusive com a exigência do "EIA/RIMA que precede a licença".

Por dois fundamentos de cunho probatório, descartou-se a aplicação do princípio da precaução. O primeiro, o fato de que o *fracking* pode nem vir a ser técnica empregada na produção ("não há certeza a respeito do efetivo emprego da técnica de fraturamento hidráulico"). O segundo, a existência de experiência prévia com a técnica ("há elementos que permitem afirmar que as falhas técnicas observadas no passado foram objeto de estudos e aprimoradas, sendo atualmente utilizada em países desenvolvidos como Estados Unidos, Holanda, Inglaterra e China").

Portanto, a reversão da decisão depende da revisão dos fatos assentados pela origem. "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial", como dispõe a Súmula 7 do STJ.

Dessa forma, o recurso especial não merece ser conhecido.

Conclusão

Ante o exposto, peço vênia ao relator para rejeitar a instauração do incidente de assunção de competência, ou, sucessivamente, para não conhecer do recurso especial.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2021/0278928-5 **PROCESSO ELETRÔNICO** **IAC no REsp 1.957.818 / SP**

Números Origem: 00065197520144036112 65197520144036112

Sessão Virtual de 07/05/2025 a 13/05/2025

Relator
Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão
Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Secretária
Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços - Concessão / Permissão / Autorização - Fornecimento de Gás

INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
RECORRIDO	:	PETRÓLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADVOGADO	:	RAFAEL DE MATOS GOMES DA SILVA - DF021428
ADVOGADOS	:	BRUNA NASCIMENTO - RJ126701
		VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO - SP210601
ADVOGADOS	:	CLAUDIANA SOUZA DE SIQUEIRA MELO - SP299381
		LUIS GUSTAVO VINCENZI SILVEIRA - SP211252
		HELIO SIQUEIRA JUNIOR - RJ062929
RECORRIDO	:	PETRA ENERGIA S/A
RECORRIDO	:	BAYAR EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA.
ADVOGADOS	:	PEDRO PAULO BARROS DE MAGALHÃES - RJ087384
		MARCOS DE CARVALHO BORGES - RJ114117
		EDUARDO BEJA SANTOS DA SILVA - RJ114224
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE BERNARDES
ADVOGADO	:	CÉSAR AUGUSTO DE ARRUDA MENDES JÚNIOR - SP149876
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE MARTINOPOLIS
ADVOGADO	:	GALILEU MARINHO DAS CHAGAS - SP098941
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ESTRELA DO NORTE
ADVOGADO	:	EURICO ROSAN FELICIO - SP269516
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE FLORA RICA
ADVOGADO	:	MARCOS ANTÔNIO DO AMARAL - SP145984
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE IRAPURU
ADVOGADO	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO - SP159304
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE EPITACIO
ADVOGADO	:	MÁRCIO TERUO MATSUMOTO - SP133431
INTERES.	:	MUNICIPIO DE PRESIDENTE VENCESLAU
ADVOGADO	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE - SP121387
INTERES.	:	MUNICÍPIO DE ANHUMAS
ADVOGADO	:	ANTÔNIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO - SP024373
INTERES.	:	MARCOS ANTONIO DO AMARAL
INTERES.	:	FLAVIO JOSE DI STEFANO FILHO
INTERES.	:	MARCIO TERUO MATSUMOTO
INTERES.	:	CLAUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE
INTERES.	:	ANTONIO ROMUALDO DOS SANTOS FILHO

CERTIDÃO

Documento eletrônico VDA47444469 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIANA COUTINHO MOLINA, PRIMEIRA SEÇÃO Assinado em: 14/05/2025 11:19:34
Código de Controle do Documento: 37E71E83-7BA7-40A4-9D11-5CE1F860C913

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2021/0278928-5 **PROCESSO ELETRÔNICO** **IAC no REsp 1.957.818 / SP**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por maioria, admitiu o Incidente de Assunção de Competência (Arts. 947, do CPC, e 271-C, do RISTJ) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Possibilidade, impossibilidade e/ou condições de exploração de gás e óleo de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) mediante fraturamento hidráulico (fracking), considerado o arcabouço jurídico vertido nas Leis n. 6.938/1981(Política Nacional do Meio Ambiente), 9.433/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos), 9.478/1997 (Lei do Petróleo), 12.187/2009 (Política Nacional da Mudança do Clima) e demais normas protetivas do meio ambiente e biomas nacionais.” e, igualmente por maioria, suspendeu a tramitação dos recursos especiais ou extraordinários que estejam pendentes ou venham a ser interpostos nos tribunais ordinários, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Vencida a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis que votou pela rejeição da instauração do incidente de assunção de competência, bem como pela não suspensão de recursos com mesma questão jurídica.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA47444469 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIANA COUTINHO MOLINA, PRIMEIRA SEÇÃO Assinado em: 14/05/2025 11:19:34
Código de Controle do Documento: 37E71E83-7BA7-40A4-9D11-5CE1F860C913