



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE  
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO  
**PARECER REFERENCIAL n. 00005/2024/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.200402/2023-55**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

CONSULTA. ABANDONO DE POÇO ABDICADO OU POÇO ÓRFÃO. CESSÃO PARA A PRODUÇÃO DE ÁGUA. PEDIDO DE RESSARCIMENTO DA PETROBRAS. MANUTENÇÃO DO POSICIONAMENTO JURÍDICO JÁ CONSOLIDADO NA PFANP.

Excelentíssimo Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se de consulta, formulada pela Superintendência de Segurança Operacional- SSO, encaminhada a esta Procuradoria Federal junto à ANP, no âmbito de pedido de ressarcimento formulado pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, com os seguintes questionamentos:

“Dentre as questões levantadas, neste processo em específico, solicita-se que a PRG firme um entendimento técnico-jurídico definitivo acerca dos seguintes pontos:

a) Os argumentos jurídicos de natureza ambiental, alinhados com os princípios da Ubiquidade, do Poluidor-Pagador, da Precaução e da Prevenção, bem como a da indisponibilidade de bem ambiental, seriam, sozinhos, suficientes para afastar a tese de "poços abdicados" para que as UORGs continuem exigindo administrativamente a realização das obrigações por parte da Petrobras, sob pena de sanção administrativa?

b) No caso em tela, os argumentos citados na item "a" são suficientes para negar a demanda por ressarcimento apresentada pela Petrobras?

c) Seria possível definir a existência e o alcance da responsabilidade da ANP/União quanto aos ressarcimentos demandados pela Petrobras em razão de abandono de poços nessa situação?

d) Caso reconhecida, na via judicial, a obrigação de ressarcimento pela ANP à Petrobras, poderiam, ainda assim, as UORGs continuarem exigindo a execução do abandono de poços sob controvérsia diretamente à empresa?

Dessa forma, após nova manifestação do consultivo da Procuradoria quanto aos questionamentos apresentados, **pretende-se encaminhar o processo para a Diretoria Colegiada para elaboração de um posicionamento definitivo da ANP, que possa ser aplicado de forma homogênea a todos os casos semelhantes.**” (grifos nossos)

2. A SSO explicitou por meio do Ofício 53/2024/SSO/ANP-RJ:

“No âmbito do processo 48610.205559/2023-77, a SSO elaborou a Nota Técnica 1/2024/SSO/ANP-RJ (SEI nº 3680070), construída a partir do levantados diversos casos submetidos a controvérsias relacionadas ao tema 'poços órfãos', bem como o histórico de posicionamentos técnicos e jurídicos que surgiram a partir deles, com o objetivo de endereçar à PRG consulta sobre algumas dúvidas jurídicas.

Em resposta a PRG juntou a Cota n. 00638/2024/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 3887695), por meio da qual solicitou complementação da consulta com mediante detalhamento de um caso concreto, com toda a documentação pertinente, apresentação de manifestação técnica com posicionamento técnico e conclusivo da área, além da providência que pretende tomar naquele caso concreto.

A presente consulta destina-se, portanto, a encaminhar consulta específica sobre o processo 48610.204306/2019-08, e respectiva cobrança do processo 48610.200402/2023-55, ambos inseridos no contexto dos debates sobre o tratamento a ser dados aos "poços órfãos".

Conforme apresentado na Nota supracitada, há diversos cenários onde o conceito de poços órfãos (ou “abdicados”) aparece e provoca dúvidas no corpo técnico da ANP, mas a presente consulta versa especificamente sobre **poços cedidos pela Petrobras para produção de água.**

(...)

Dessa forma, após nova manifestação do consultivo da Procuradoria quanto aos questionamentos apresentados, **pretende-se encaminhar o processo para a Diretoria Colegiada para elaboração de um posicionamento definitivo da ANP, que possa ser aplicado de forma homogênea a todos os casos semelhantes.**” (grifos nossos)

3. A SSO se manifestou, por meio da Nota Técnica 13/2024/SSO/ANP-RJ (doc. SEI 3901475),

no seguinte sentido:

"Os poços apontados como cedidos para água são aqueles em que um contrato firmado com o superficiário delega a estrutura e responsabilidade para que este último possa se utilizar da estrutura restante como ferramenta para a captação de água.

As avaliações decorrentes das ações de fiscalizações empreendidas pela ANP apontam para o fato de que a **maioria desses poços não teve aproveitamento posterior efetivo, o que poderia indicar que algumas operadoras poderiam ter usado da ferramenta de cessão para se isentarem dos custos relativos ao descomissionamento.**

Cabe mencionar um caso em que houve uma análise quanto ao custo de conversão de um poço petrolífero para um poço de captação de água e, restou evidenciado que o custo de conversão superava consideravelmente o custo de construção de poço novo para captação de água (popularmente chamado de artesiano).

.Poço 2-PE-1-SP - Presidente Epitácio/SP (Caso 20 da Nota Técnica 1/2024/SSO/ANP-RJ)

De acordo com a Nota Técnica 17/2018/SEP (SEI nº 1181641), o Poço 2-PE-1-SP foi concluído pela Petrobras em 1959. Em 1987 recebeu intervenção para adaptação e produção de água termal em benefício do empreendimento turístico Rio Paraná Turismo e Águas Quentes Ltda. (Thermas de Epitácio). Contudo, devido à falta de manutenção da estrutura interna do poço e do seu sistema adutor, **passou a verter água termal a 71º C para o Rio Caiuazinho, afluente do Rio Paraná, causando graves danos ambientais.**

O então Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM interditou o poço em 2006 "por utilização de água cuja exploração não tinha sido legalmente autorizada por decreto de lavra". A interdição, porém, não interrompeu o vazamento de água termal e o poço passou a ser alvo da Ação Civil Pública - ACP nos autos do processo nº 0006531-26.2013.4.03.6112, tendo como réus a Petrobras, a ANP e o DNPM. Em 2017 os réus foram intimados para realizarem o abandono permanente e o arrasamento do poço.

O Ministério Público Federal - MPF ajuizou a Ação Civil Pública nº 0006531-26.2013.4.03.6112 (2ª Vara Federal de Presidente Prudente/SP) objetivando a adoção de medidas para impedir continuidade dos danos ambientais, tendo incluído como réus a PETROBRAS, a ANP e a ANM. Na ocasião, foi proferida decisão liminar determinando que "a ANP, PETROBRAS e DNPM (atual ANM) apresentassem do relatório técnico definitivo, implementem as medidas técnicas adequada para estancar o extravasamento do poço, fazendo cessar a poluição termal e impedindo a continuidade dos danos ambientais. **As partes concluíram pela necessidade de "arrasamento" do poço, entendendo a ANP que a Petrobras é quem possuía condições técnicas de realizar o abandono, mas sem definir a responsabilidade pelos custos da operação.**

A Petrobras realizou a operação e enviou à ANP o Relatório Final de Abandono e Arrasamento e informando os custos incorridos até aquela data, os quais totalizaram o montante de R\$ 10.254.000,00 (dez milhões e duzentos e cinquenta e quatro mil reais). Considerando que os custos envolvidos na realização da operação supracitada são de responsabilidade conjunta da Petrobras, ANP e ANM, por força da decisão judicial proferida na mencionada ACP n. 0006531-26.2013.4.03.6112, a PETROBRAS vem se posicionando perante a ANP e a ANM, em sede negocial e administrativa, quanto à necessidade de ressarcimento dos valores gastos na execução do abandono em casos semelhantes.

Através da Carta EXP 0897-22 (2679143) a Petrobras cobra o ressarcimento dos Custos de Abandono do Poço 2-PE-1-SP:

"Considerando que se trata de poço abdicado e, conseqüentemente, inexistente obrigação de abandono pela Petrobras, vimos solicitar que a ANP defina como e quando se dará o ressarcimento dos valores gastos na execução do referido abandono, considerando que os custos envolvidos, operacionais e administrativos, são de responsabilidade conjunta da Petrobras, ANP e ANM, e contabilizaram, à época, R\$ 10,254 milhões, quando do encaminhamento a essa ANP do Relatório Final das Atividades de Abandono Permanente e Arrasamento do Poço 2-PE-1-SP, conforme Carta EXP 0246/209, de 27/02/2019, os quais serão devidamente corrigidos quando da efetivação do ressarcimento por essa ANP e ANM, evitando-se, desse modo, questionamentos por parte de órgãos de controle internos e externos da Companhia."

Em seguida, a Petrobras manejou um Protesto Judicial com o objetivo de resguardar o seu direito de cobrança judicial em face da ANP e da ANM, quanto a todos os custos relativos à operação de arrasamento do poço acima mencionado (SEI nº 2797707).

Vale notar que, para outros casos semelhantes a empresa não se nega a realizar as intervenções requeridas pela ANP, mas ressalta que os custos da atividade serão cobrados da ANP. Como exemplo, citamos a Carta UO-RNCE 0198/2017, de 14 /02/2017, cita à fls. 6 a 7 do processo 48610.003701/2017-03, que versa sobre Monitoramento: Abandono de Poços, na qual o Petrobras informa o seguinte:

(...)

Seguindo esses pareceres, **as UORGs permanecem exigindo administrativamente, com os meios coercitivos disponíveis, a realização das obrigações por parte da Petrobras no que se refere ao abandono de poços.**

Entretanto, a despeito do entendimento da Procuradoria, com o qual concordamos, subsistem dúvidas em relação à responsabilidade da ANP/União perante tais poços já que, a exemplo da ação judicial relativa ao poço Poço 2-PE-1-SP (Presidente Epitácio/SP), foi reconhecida a responsabilidade conjunta da Petrobras, ANP e ANM nas ações de abandono do referido poço e, após a execução pela Petrobras, a empresa busca ressarcimento junto à ANP dos valores dispendidos.

(...)

Em que pese o posicionamento da Procuradoria, esclarecemos que, no caso do poço 2-PE-1-SP (Presidente Epitácio/SP), no âmbito judicial (ACP 0006531-26.2013.4.03.6112) foi reconhecida a responsabilidade conjunta da Petrobras, ANP e ANM nas ações de abandono e, após a execução pela Petrobras, a empresa busca ressarcimento junto à ANP mediante Protesto Judicial com o objetivo de resguardar o seu direito de cobrança judicial em face da ANP e da ANM.

A Petrobras realizou a operação e enviou à ANP o Relatório Final de Abandono e Arrasamento e informando os custos incorridos até aquela data, os quais totalizaram o montante de R\$ 10.254.000,00 (dez milhões e duzentos e cinquenta e quatro mil reais). Considerando que os custos envolvidos na realização da operação supracitada são de responsabilidade conjunta da Petrobras, ANP e ANM, por força da decisão judicial proferida na mencionada ACP n. 0006531-26.2013.4.03.6112, a PETROBRAS vem se posicionando perante a ANP e a ANM, em sede negocial e administrativa, quanto à necessidade de ressarcimento dos valores gastos na execução do abandono em casos semelhantes.

Através da Carta EXP 0897-22 (2679143) a Petrobras cobra o ressarcimento dos Custos de Abandono do Poço 2-PE-1-SP:

(...)

Em seguida, a Petrobras maneja um Protesto Judicial com o objetivo de resguardar o seu direito de cobrança judicial em face da ANP e da ANM, quanto a todos os custos relativos à operação de arrasamento do poço acima mencionado (SEI nº 2797707).

Sendo assim, evidencia-se a necessidade de esclarecer, qual seria a extensão da responsabilidade da ANP, sobretudo no aspecto financeiro, e se caberia tal ressarcimento à Petrobras pelas ações de abandono de poços cedidos pela Petrobras para produção de água e casos semelhantes.

(...)

Tal entendimento teria potencial para impactar as decisões de poços eventualmente judicializados no que se refere ao reconhecimento e à extensão da responsabilidade materiais da ANP sobre essas instalações.

Ante exposto, fica evidenciada a necessidade de se formular um entendimento juridicamente embasado e que abranja todos os pontos aqui trazidos, a fim de subsidiar um posicionamento definitivo da ANP a nível de Diretoria, conforme sugerido no Despacho n. 00096/2022/PFANP/PGF/AGU, sobre poços cedidos pela Petrobras para produção de água.

(...)

Reforçamos a necessidade de firmar um posicionamento consolidado sobre o assunto, pois enquanto a Petrobras vem firmando e reforçando seu entendimento no sentido de afastar sua responsabilidade sobre os "poços abdicados", a ANP tem se manifestado apenas em situações pontuais advindas de unidades diversas da Agência. Desta forma, a despeito da sua complexidade e relevância o tema tem recebido tratamento difuso na casa, sem que cheguemos a um posicionamento amplo capaz de amparar todos os casos ou de refutar em definitivo a tese da Petrobras.

Há que se considerar, ainda, o potencial multiplicador de processos judiciais cobrando da ANP o ressarcimento pelos custos empreendidos pela Petrobras no abandono de "poços abdicados", tal como ocorrido no Poço 2-PE-1-SP de Presidente Epitácio/SP, bem como a Súmula 652 do STJ, que sedimenta entendimento relativo à responsabilidade da Administração em caso de omissão do dever de fiscalizar, tendo em vista a grande quantidade de poços em situação similar, conforme relatado em consultas anteriores." (grifos nossos)

É o relatório. Passa-se à análise.

4. No que concerne à solicitação da área técnica para que seja editado Parecer Referencial, "que possa ser aplicado de forma homogênea a todos os casos semelhantes", vejamos.

#### DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

5. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

6. Com o fim de disciplinar a "elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica", a PGF editou a Portaria nº 262, de 05/05/2017.

7. Nos termos do Art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, "considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos".

8. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

9. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

10. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 262, de 05/05/2017 para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial: I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. (...)

11. Assim, em atendimento aos requisitos mencionados anteriormente, mister apontar que o próprio Ofício 53/2024/SSO/ANP-RJ já demonstra o expressivo número de processos sobre o tema tratado no parecer em testilha, o que acarretaria a necessidade de elaboração de diversos pareceres.

12. Para além disso, o Parecer Jurídico elaborado no caso sob exame cinge-se, posteriormente à fixação da tese jurídica, à fiscalização da segurança das operações de exploração e produção, tendo como foco a proteção da vida humana, do meio ambiente e dos ativos da União e de terceiros, além de verificação do atendimento ao disposto na legislação, o que já é previamente feito pela própria Superintendência de Segurança Operacional- SSO, ao elaborar seu parecer técnico, sendo este ato próprio da Administração, na forma do art. 114-A do Regimento Interno da ANP (Portaria 265/2020).

13. Frise-se, por necessário, que os requisitos impostos pela legislação são todos atestáveis documentalmente, como será detalhado neste Parecer Referencial.

14. Desta forma, os requisitos impostos pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, bem como pela Portaria PGF nº 262/2017 parecem restar atendidos, permitindo a elaboração de Parecer Referencial sobre o tema.

15. Registre-se que o órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste Parecer Referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262/2017 (§ 2º Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.).

16. Aponte-se, ainda, que a qualquer tempo este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal poderá ser demandado pela Administração para dirimir dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, assim como para a eventual necessidade de atualização deste Parecer.

#### DA ANÁLISE DE MÉRITO: OS POÇOS ABDICADOS OU OS CHAMADOS POÇOS ÓRFÃOS

17. Como é de corrente sabença, o artigo 225 da Constituição da República prevê o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Assim, "[o] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser compreendido como o direito de desfrutar de um meio ambiente saudável." ("Dano ambiental: Uma abordagem conceitual." Paulo de Bessa Antunes – 2.ed. – São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 111).

18. O §1º do mencionado artigo 225 consagra a necessária intervenção estatal para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Destarte, deve o Poder Público intervir para, dentre outras funções, proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

19. Do que interessa à presente análise, o parágrafo terceiro do artigo 225 da Carta da República estabelece que "[a]s condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da

obrigação de reparar os danos causados.” e, especificamente em relação à exploração de recursos minerais, o parágrafo segundo do mesmo dispositivo constitucional é categórico ao afirmar que “[a]quele que **explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente**, na forma da lei.”

20. A lei em questão é a Lei Federal 6.938/81, recepcionada pela Carta da República, que estabelece, em seu artigo 14, §1º, a responsabilidade objetiva pela reparação do dano ambiental e a terceiros, decorrente de sua atividade. Veja-se o teor do dispositivo:

“Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, **é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.” (grifos nossos)

21. Veja-se, ainda, que o **artigo 8º, IX da Lei 9.478/97 determina que é competência da Agência Nacional do Petróleo fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente.**

22. Lembre-se que a Lei do Petróleo pôs fim ao monopólio exercido pela Petrobras para as atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil, determinando que outras empresas poderiam exercer tais atividades, tendo sido definido no mesmo diploma legal a participação da Petrobras nos campos onde ela já estava produzindo. Esse conjunto de negociações ficou conhecido como Rodada Zero.

23. Consoante informação da PETROBRAS, a área onde se localiza o Poço 2-PE-1-SP nunca teria sido objeto de Contrato de Concessão firmado pela Petrobras com a ANP, na medida em que não teria ocorrido manifestação de interesse pela área onde se localiza o referido Poço.

24. A PETROBRAS esclarece, ainda, que o Poço 2-PE-1-SP teria sido cedido para Rio Paraná Turismo e Águas Quentes Ltda. para produção de água termal proveniente do Aquífero Guarani, visando a abastecer o Hotel Thermas de Epitácio, através da CONTEP, que teria desobstruído tampões de cimento feitos pela PETROBRAS, em 1959, ao abandonar o poço.

25. Considerando-se que a área técnica deixou de contestar a informação acima e se limitou a transcrever trecho da Carta da Requerente, conclui-se, a princípio, que a SSO confirma o apontamento de que a área onde se localiza o poço precitado equivaleria a área abdicada por ocasião da Rodada Zero. Todavia, recomenda-se que a área técnica complemente a instrução para atestar a correção da informação.

26. Os campos que a Petrobras escolheu continuar explorando tiveram seus direitos e obrigações ratificados através de contratos de concessão através dos chamados “Contratos da Rodada Zero.”

27. Entretanto, em relação aos Campos abdicados, ou seja, aqueles que não foram ratificados por ocasião da Rodada Zero e, em especial, os poços ali perfurados, apesar de não possuírem contrato a fim de que se tenham definidos direitos e obrigações, não se pode presumir simplesmente que a Petrobras não tenha qualquer responsabilidade sobre esses, como a Concessionária sustenta, alegando que os poços teriam sido cedidos antes da criação da ANP.

28. Com efeito, sob o ponto de vista ambiental, o arcabouço jurídico já mencionado leva à inescapável conclusão de que:

- (i) é direito coletivo o meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- (ii) é dever do Poder Público e de toda coletividade zelar por tal direito;
- (iii) é dever daquele que degradar o meio ambiente, recuperá-lo;
- (iv) a responsabilidade pela recuperação do meio ambiente é objetiva (ou seja, independente de culpa);
- (v) é dever da ANP fazer cumprir as boas práticas de conservação de e de preservação do meio ambiente.

29. Veja-se que o já citado artigo 14, § 1º da Lei 6.938/81 prevê, repita-se, que a responsabilização por dano ambiental é objetiva sendo certo que qualquer fato, culposos ou não, que cause tal dano, impõe ao agente a reparação, pois este assume os riscos de sua atividade. E a reparação do dano deve ser integral, o que significa que “o dano ambiental deve ser recomposto na sua integralidade, e não limitadamente, trazendo uma proteção mais efetiva ao bem ambiental.” (Jose

Rubens Morato Lei e Patryck de Araujo Ayala in “Dano Ambiental – Do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e Prática”. 2015. 7ª edição, pág. 145).

30. No caso dos autos, a reparação necessária correspondeu ao abandono e arrasamento do poço 2-PE-1-SP, sem prejuízo de outras atividades que venham a ser necessárias para o integral reparo dos danos.

31. Ainda que a PETROBRAS tenha cedido o poço para produção de água, isso também não a exime de sua responsabilidade, na medida em que há solidariedade da cedente e da cessionária no que concerne às obrigações perante a ANP e a União, na forma do art. 54 da Lei 9478/97, Cláusula 28, item 28.6 do Contrato de Concessão da 17ª Rodada de Licitação de Blocos, a mais recente, e art. 8º da Resolução ANP 785/2019, tudo em conformidade com os princípios da prevenção e da responsabilidade objetiva em matéria ambiental, art. 225 da Constituição da República. Destaca-se que **a solidariedade abarca a responsabilidade financeira, bem como a obrigação de fazer, na medida em que a norma não fez qualquer distinção:**

Lei 9478/97

“Art. 53. Qualquer empresa ou consórcio de empresas que atenda ao disposto no art. 5o desta Lei poderá submeter à ANP proposta, acompanhada do respectivo projeto, para a construção e operação de refinarias e de unidades de processamento, de liquefação, de regaseificação e de estocagem de gás natural, bem como para a ampliação de sua capacidade. (Redação dada pela Lei nº 11.909, de 2009)

§ 1º A ANP estabelecerá os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos a serem atendidos pelos proponentes e as exigências de projeto quanto à proteção ambiental e à segurança industrial e das populações.

§ 2º Atendido o disposto no parágrafo anterior, a ANP outorgará a autorização a que se refere o inciso V do art. 8º, definindo seu objeto e sua titularidade.

Art. 54. É permitida a transferência da titularidade da autorização, mediante prévia e expressa aprovação pela ANP, **desde que o novo titular satisfaça os requisitos expressos no § 1º do artigo anterior.”**

Contrato de Concessão da 17ª Rodada de Licitação de Blocos

“Participação Indivisa nos Direitos e Obrigações

28.6. A Cessão no todo ou em parte da Área de Concessão será sempre de uma participação indivisa nos direitos e obrigações do Concessionário, **respeitada a responsabilidade solidária entre o cedente e o cessionário nos termos da Legislação Aplicável.”**

Resolução ANP 785/2019

“Art. 3º Serão submetidos ao procedimento previsto nesta Resolução os pedidos de autorização para a prática dos seguintes atos:

I - transferência, total ou parcial, da titularidade de direitos e obrigações decorrentes do contrato de E&P, inclusive como resultado da execução de garantia sobre a posição contratual do respectivo contrato de E&P;

(...)

Art. 5º Os atos referidos no art. 3º serão autorizados quando:

V - a cedente e a cessionária, ou a garantida, nos casos de isenção ou substituição de garantia de performance, estejam adimplentes com todas as suas obrigações relativas às participações governamentais e de terceiros perante todos os contratos de E&P em que sejam partes.

(...)

Da Transferência da Titularidade de Direitos e Obrigações

Art. 8º A transferência, total ou parcial, da titularidade de direitos e obrigações decorrentes do contrato de E&P objeto da cessão incidirá sobre a participação da cedente no respectivo contrato, **sem prejuízo da responsabilidade solidária entre cedente e cessionária pelas obrigações perante a ANP e a União.**

Parágrafo único. A responsabilidade solidária a que se refere o caput abrange:

I - as **obrigações constituídas em data anterior à transferência**; e

II - as obrigações decorrentes de atividades realizadas em data anterior à transferência, ainda que constituídas somente em momento posterior.” (grifos nossos)

32. No que concerne à responsabilidade solidária do cedente, manifestou-se o Procurador Geral da Procuradoria Federal junto à ANP, Dr. Evandro Caldas, nos autos do processo nº 48610.208067/2020-91:

“Ainda a respeito da responsabilidade sobre a adequação de poços à Resolução ANP nº46/2016, cabe observar que se trata de matéria **diretamente relacionada à proteção ao meio ambiente.** Além dos fundamentos já expostos no parecer que deixam evidente a solidariedade entre cedente e cessionária quanto à recomposição do dano ambiental causado pela perfuração de poços petrolíferos, cabe complementar destacando que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é tranquila a respeito da **responsabilidade objetiva e solidária de todos aqueles que de alguma forma obtiveram proveito da atividade econômica que ocasionou dano**

**ambiental.** Nesse sentido, cabe citar os seguintes julgados:

REsp 1768207

Relator(a) Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116)

Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA

Data do julgamento 12/03/2019

Data da Publicação/Fonte Dje 18/03/2019

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. HIPÓTESE QUE NÃO SE AMOLDA A QUAISQUER DAS SITUAÇÕES QUE AUTORIZAM A EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO NESSE ESPAÇO TERRITORIAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO. IMPERIOSA A DEMOLIÇÃO DA CONSTRUÇÃO NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRECEDENTES. A REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL ENVOLVE, ALÉM DAS MEDIDAS PARA SUA RECUPERAÇÃO, A COMPENSAÇÃO PELO PERÍODO EM QUE FORAM DESRESPEITADAS AS NORMAS AMBIENTAIS. PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PARA AS PRESENTES FUTURAS GERAÇÕES.

I - Na origem trata-se de ação civil pública ambiental movida pela Sociedade Pró Educação, Resgate e Recuperação Ambiental SERRA em desfavor de vários réus.

II - Na sentença julgou-se procedente em parte o pedido para condenar solidariamente os réus nas obrigações de (a) demolir todas as construções situadas na Zona de Vida Silvestre do imóvel no prazo de sessenta dias do trânsito em julgado da sentença, sob pena de multa diária, limitada a 60 dias, sem prejuízo de se determinar providências que assegurem o resultado prático equivalente; (b) recompor a vegetação nativa, conforme o PRAD (projeto de recuperação da área degradada), aprovado pela CBRN, que deverá ser apresentado no prazo de 30 dias do trânsito em julgado; (c) pagar pelos danos ambientais praticados, imediatos e contínuos, apurados na perícia judicial, com atualização monetária desde a data da perícia complementar e juros de mora de 1% ao mês a contar da citação, com exceção das Fazendas, cujo pagamento se faz por precatórios. Sujeitou a sentença ao reexame necessário. No Tribunal a quo a sentença foi parcialmente reformada para julgar improcedente o pedido de condenação com relação ao Estado e ao ente municipal.

Considerou-se, ainda, a impossibilidade de cumulação da condenação a demolir com a indenização dos danos materiais, e que não foi demonstrada a ocorrência de dano coletivo. Afastou-se, também, a condenação em honorários.

III - No recurso especial, a parte recorrente defende a violação dos arts. 17, 18 e 19 do Decreto n. 99.274/90; 9º da Lei n. 6.902/81; 9º, IV, 10, ambos da Lei n. 6.938/81; 3º, § 1º, e 4º, ambos da Lei n. 4.771/65; 2º da Lei n. 9.784/99; 28 da Lei n. 9.985/00 e das Resoluções CONAMA n. 10/99, 13/90, 237/97 e 369/2006.

IV - Sustenta a ofensa ao art. 2º, I, II, IV, V, VIII e IX, da Lei n. 6.938/81 e à Resolução CONAMA n. 10/88, considerando que não foram avaliados os atributos e objetivos particulares da Zona de Vida Silvestre, área objeto da presente demanda, para compatibilizá-los ou não com a intervenção havida.

V - Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do recurso especial.

VI - Segundo entendimento desta Corte "O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)". (AgRg no REsp n. 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 7/6/2016; AgInt no AREsp n. 1.319.376/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 4/12/2018, DJe 11/12/2018.)

VII - Portanto, a manutenção de edificação em área de preservação permanente, é claramente atentatória à ordem jurídica ambiental. Nesse sentido, em casos bastante semelhantes ao presente, o Superior Tribunal de Justiça proveu o recurso especial, para reformar acórdão que mantivera imóvel construído em Área de Preservação Permanente. Nesse sentido: REsp n. 1.510.392/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/4/2017, DJe 5/5/2017; REsp n. 1.245.149/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/10/2012, DJe 13/6/2013.

VIII - Também conforme entendimento pacífico desta Corte, é cabível a cumulação da obrigação de reparação com indenização, estando o acórdão também neste ponto em confronto com a jurisprudência desta Corte. Nesse sentido: AgInt no REsp 1581257/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/02/2019, DJe 12/02/2019; REsp 1676459/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 08/03/2019.

IX - Ademais, é firme o entendimento jurisprudencial desta Corte de que a responsabilidade pelo dano é objetiva e solidária, o que afeta a todos os agentes que obtiveram proveito da atividade de resultou em dano ambiental (EDcl no AREsp 1233356/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 27/06/2018). Entende-se, entretanto, que a execução possa ser subsidiária (AgInt no AREsp 1136393/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2018, DJe 24/05/2018; AgInt no REsp 1326903/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2018, DJe 30/04/2018. X - Portanto, deve ser dado provimento ao recurso especial para restabelecer a sentença. XI - Recurso especial provido.

EDcl no AREsp 1233356 Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 19/06/2018Data da Publicação/Fonte DJe 27/06/2018EMBARGOS DE DECLARAÇÃO SUBMETIDOS AO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ.RECEBIMENTO COMO AGRAVO INTERNO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARQUE ESTADUAL DA ILHA DO CARDOSO. DEMOLIÇÃO DE IMÓVEIS E RECUPERAÇÃO DAÁREA DEGRADADA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA.

1. Sobre os presentes embargos de declaração, a análise de suas razões evidencia, de forma clara e inequívoca, que o seu objetivo não é o de sanar erro material, omissão, obscuridade ou contradição, mas sim o de buscar a reforma da decisão embargada. Assim, recebo-o como agravo interno, nos termos do art. 1.024, § 3º, do CPC/2015.

2. Decorre o presente recurso de ação civil pública objetivando sejam os particulares compelidos a demolir imóveis e recuperar área degradada situada nos limites do Parque Estadual Ilha do Cardoso.

3. A sentença de procedência dos pedidos foi reformada em boa parte, restando apenas a obrigação de uma das rés de desocupar o local, pois, segundo o TJ/SP, os imóveis foram atingidos por desapropriação indireta decorrente da criação do aludido parque estadual, sendo os particulares devidamente indenizados.

4. Para o tribunal de origem, a obrigação propter rem transita para o adquirente (Estado de São Paulo), mas nunca do adquirente para o transmitente (particulares).

**5. Ocorre que é firme o entendimento jurisprudencial desta Corte de que a responsabilidade pelo dano é objetiva e solidária, o que afeta a todos os agentes que obtiveram proveito da atividade de resultado em dano ambiental, razão pela qual é de ser restabelecida a sentença que determinara a demolição do imóvel em questão.**

6. Ademais, conforme bem pontuado pelo MP/SP, não há razão para conferir relevo à desapropriação no caso concreto, pois eventual indenização paga pelo ente expropriante ao expropriado não repercute no dever reparador do causador da lesão ambiental, pois as relações jurídicas são distintas e autônomas, devido à própria natureza do bem jurídico que se busca tutelar na presente ação civil pública.

7. Agravo interno não provido.

AgInt no AREsp 1515490T4 - QUARTA TURMA Data do Julgamento 17/12/2019Data da Publicação/Fonte DJe 04/02/2020

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADEOBJETIVA. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR.SÚMULA 83 DO STJ. MATÉRIA QUE DEMANDA REEXAME DE FATOS E PROVAS. SUMULA 7DESTA CORTE. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Não se viabiliza o recurso especial pela indicada violação do art. 1.022 do CPC/2015. Isso porque, embora rejeitados os embargos de declaração, todas as matérias foram devidamente enfrentada pelo Tribunal de origem, que emitiu pronunciamento de forma fundamentada, ainda que em sentido contrário à pretensão da parte recorrente.

2. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advindo de uma ação ou omissão do responsável. Precedentes.

3. Esta Corte possui firme o entendimento de que: **"Tendo em vista a natureza solidária do dano ambiental, nos termos dos artigos 3º, IV e 14, § 1º, da Lei 3.938/1981, obtempera-se que essa situação jurídica autoriza o ajuizamento da ação em face de qualquer um dos supostos causadores do dano, assegurada sempre a via de regresso** (RESP 1.056.540/GO, Segunda Turma, Min. Eliana Calmon, DJe 14/9/2009).

4. O Tribunal de origem, amparado no acervo fático - probatório dos autos, concluiu pela existência do dever de indenizar os danos morais e materiais. Assim, alterar o entendimento do acórdão recorrido demandaria necessariamente, reexame de fatos e provas, o que é vedado em razão do óbice da Súmula 7 do STJ.

5. O STJ perfilha o entendimento de que, na responsabilidade extracontratual, os juros demora incidem a partir da data do evento danoso, nos termos da Súmula nº 54/STJ.

6. Agravo interno não provido.

3. Ora, se algun concessionário fez atividades exploratórias e causou, com isso, impacto ao meio ambiente, mesmo que ocorra a cessão, ele continuará responsável por recompor o dano causado a esse bem de interesse de todos." (grifos nossos)

33. Ademais, ainda que a Petrobras tenha abdicado do poço 2-PE-1-SP, por ocasião da Rodada Zero, da mesma maneira, tem responsabilidade objetiva em virtude da causalidade, porquanto o **poço foi por ela perfurado**, impondo-se a recuperação do meio ambiente degradado, nos termos do art. 225 da Constituição da República.

34. Nesse sentido, a SEP se manifestou, por meio da Nota Técnica 17/2018/SEP, nos autos do processo nº 48610.214400/2021-81, esclarecendo que mesmo os poços petrolíferos perfurados antes



da criação da ANP “devem ser administrados pela Agência no que tange ao controle técnico e administrativo e à manutenção física e estrutural, de forma ambientalmente segura”:

“Neste sentido, **todos os poços petrolíferos perfurados no Brasil antes de agosto de 1998 tiveram sua administração transferida para a ANP**, assim como, por força dos Contratos celebrados entre a Agência e os Concessionários, todos os poços perfurados em blocos exploratórios, desde que localizados em área devolvida a União, por meio da reversão de bens para a ANP.

Todos os poços revertidos constituem parte do conjunto de instalações que a ANP julgou conveniente reverter, **são bens físicos da União e devem ser administrados pela Agência no que tange ao controle técnico e administrativo e à manutenção física e estrutural, de forma ambientalmente segura.**

(...)

O episódio torna explícito o entendimento das autoridades judiciais que, mesmo que **o poço tenha sido cedido antes da criação da ANP, sendo originalmente um poço petrolífero a responsabilidade solidária sobre suas condições operacionais ou de correto abandono permanente sempre recairá sobre a ANP**, como neste caso de Presidente Epitácio.

(...)

O alto custo de manutenção e abandono, normalmente chegando a milhares de dólares, e a necessidade de contratação de serviços especializados, que muitas vezes não estão disponíveis regionalmente, levam os cessionários do poço a serem negligentes com o monitoramento e a manutenção mecânica dos equipamentos da estrutura interna, assim como do sistema adutor, o que pode gerar corrosão e risco de perda do controle de fluxo, sobretudo quando se trata de águas termais, o que ocasiona problemas ambientais e suscita ações judiciais, como no exemplo atualmente em trâmite na Agência, no caso supracitado de Presidente Epitácio.

(...)

Neste sentido, o poço petrolífero cedido para produção de água subterrânea, de qualquer forma, permanecerá sempre como uma **adaptação inadequada e perigosa de uma obra de engenharia para suprir demanda utilitária diversa à sua concepção original, cuja responsabilidade de gestão ficará a cargo da ANP por toda vida útil, mesmo que este não esteja sendo utilizado pela indústria petrolífera.**” (grifos nossos)

35. Além disso, na mesma linha, a SSO acrescenta, na Nota Técnica 01/2021/SSM, nos autos do processo nº 48610.214400/2021-81, explicitando que os poços petrolíferos não devem ser cedidos para outra finalidade. **O cessionário não terá os equipamentos necessários e adequados para a intervenção, o que poderá acarretar dano ambiental:**

**“Na visão da SSM, é de todo impróprio que poços perfurados com o objetivo de exploração e produção de petróleo ou gás natural sejam cedidos para outra finalidade, pois isto constitui ato que envolve risco de dano ambiental futuro** ocasionado pela natural degradação dos equipamentos do poço, o que passará a exigir uso de meios de alto custo (sondas de perfuração) para intervenção. Este equipamento não está disponível para o cessionário que se verá então impossibilitado de efetuar a necessária e adequada intervenção, o que poderá resultar em danos ambientais (depressão do aquífero, contaminação de superfície, erosão, etc.).

Nesse sentido, a atual regulamentação, expressamente proíbe a cessão de poços de petróleo para quaisquer fins não relacionados às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Entretanto, embora atualmente a Resolução ANP nº 817/2020 contemple vedação regulamentar a essa prática, existem muitos poços que se encontram nessa situação, a exemplo do caso em questão.

(...)

Conforme levantamento feito nesse estudo, existem cadastrados no sistema SIGEP 279 poços petrolíferos cedidos para captação de água subterrânea que não são efetivamente administrados por nenhuma unidade organizacional da ANP. A maioria localiza-se em áreas da União na região nordeste, que nunca fizeram parte de blocos exploratórios ou de campos de produção, e foram cedidos a beneficiários antes da criação da Agência, por decisão governamental durante a vigência do regime de monopólio da indústria do petróleo, entre os anos de 1945 e 1997, em que a Petrobras exerceu as atividades exclusivamente.

Ao que se sabe, embora a maioria desses poços não apresente problemas e esteja sujeita às fiscalizações dos órgãos públicos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos subterrâneos, em alguns casos pode haver questões ambientais relacionadas às atividades de E&P.” (grifos nossos)

36. Outrossim, verifica-se que, atualmente, a legislação infralegal proíbe a cessão dos poços petrolíferos para captação de água no art. 49, parágrafo 1º da Resolução ANP 817/2020:

“Art. 49. A alienação de bens deverá ser formalizada por instrumento jurídico apropriado, conforme legislação aplicável.

§ 1º **Não será permitida a alienação de poços para quaisquer fins não**

**relacionados às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.**

§ 2º O instrumento jurídico de alienação de bens para o proprietário de terra deverá especificar o uso pretendido do bem alienado.” (grifos nossos)

37. No que diz respeito à alegação da Concessionária de que haveria ato jurídico perfeito, consoante a Jurisprudência pacífica do STJ, o meio ambiente é um direito fundamental, supraindividual, indisponível e baseado nos princípios da solidariedade entre as presentes e futuras gerações, cuja reparação de danos é imprescritível, não se admitindo tampouco direito adquirido à degradação nem a incidência da teoria do fato consumado. Veja-se o teor dos julgados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL - PEDIDO GENÉRICO - ARBITRAMENTO DO QUANTUM DEBEATUR NA SENTENÇA: REVISÃO, POSSIBILIDADE - SÚMULAS 284/STF E 7/STJ.

1.(...)

5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

**6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.**

7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

**8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.**

9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ.

10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas 284/STF e 7/STJ. 11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. G.N. (REsp 1120117/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 19/11/2009).

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. CASAS DE VERANEIO. MARGENS DO RIO IVINHEMA/MS. SUPRESSÃO DE MATA CILIAR. DESCABIMENTO. ART. 8º DA LEI 12.651/2012. NÃO ENQUADRAMENTO. DIREITO ADQUIRIDO AO POLUIDOR. FATO CONSUMADO. DESCABIMENTO. DESAPROPRIAÇÃO NÃO CONFIGURADA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. DANO AMBIENTAL E NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental).

2. Conquanto não se possa conferir ao **direito fundamental do meio ambiente equilibrado** a característica de direito absoluto, certo é que ele se insere **entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação, e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF/1988).**

3. **Em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado.** Precedentes do STJ e STF.

4. A proteção legal às áreas de preservação permanente não importa em vedação absoluta ao direito de propriedade e, por consequência, não resulta em hipótese de desapropriação, mas configura mera limitação administrativa. Precedente do STJ.

5. Violado o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, pois o Tribunal de origem reconheceu a ocorrência do dano ambiental e o nexo causal (ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora), mas afastou o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes.

6. Em que pese ao loteamento em questão haver sido concedido licenciamento ambiental, tal fato, por si só, não elide a responsabilidade pela reparação do dano causado ao meio ambiente, uma vez afastada a legalidade da autorização administrativa.

7. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento (Súmula 211/STJ).

8. Recurso especial parcialmente conhecido e provido.

Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. REsp 1394025/ MS Julgado em 08/10/2013. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 18/10/2013.

38. Destarte, na hipótese de pedido de ressarcimento dos valores empregados no abandono de poços órfãos ou abdicados, pela PETROBRAS, que efetivamente os perfurou, não há qualquer responsabilidade da ANP, na medida em que a Concessionária tem responsabilidade ambiental objetiva de recuperação do meio ambiente degradado, em consonância com o parecer em tela.

39. Sendo assim, destaca-se, ainda, a recomendação formalizada pelo Subprocurador Geral da Procuradoria Federal junto à ANP à época, Dr. Artur Watt Neto, no Despacho 96/2022/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho 142/2022/PFANP/PGF/AGU:

“De fato, em caso de absoluta recalcitrância de uma empresa responsável pelo abandono de um poço, são cabíveis medidas judiciais como o ajuizamento de medidas judiciais, inclusive Ações Cíveis Públicas e acionamento do Ministério Público, dados suas implicações ambientais.

No entanto, o recurso ao judiciário deve ser feita apenas em último caso, tanto diante dos seus custos, como sua conhecida demora na resolução definitiva do litígio, além do risco de prevailecimento de tese distinta da defendida pela agência.

Ademais, cumpre lembrar que a ANP possui a prerrogativa de autoexecutoriedade de seus atos, e que a imposição de medidas administrativas pode ser até mais efetiva no objetivo de obter a conduta esperada dos agentes do que o recurso ao judiciário.

Da análise dos autos verifico que, apesar de amplas discussões com a Petrobras, **ainda é recomendável uma última tentativa de resolução administrativa, usando o peso de convencimento de uma decisão formal da Diretoria Colegiada - que ainda não houve no presente caso, e que seria importante independentemente de qualquer delegação de competência porventura existente, bem como um alerta direto sobre a aplicação de medidas coercitivas.**

Nesse sentido, recomenda-se, em primeiro lugar, que seja elaborada proposta de ação submetida à Diretoria Colegiada da ANP, informando todo o histórico da questão com a proposta de que seja intimada a Petrobras realizar o efetivo abandono do poço, com submissão de plano de abandono em prazo determinado, sob pena de início de medidas coercitivas administrativas e judiciais cabíveis.

Caso tal proposta de ação seja aprovada pela Diretoria Colegiada, e em caso de descumprimento, recomenda-se que sejam tomadas todas as ações cabíveis (multas sucessivas por descumprimento da obrigação de fazer, que podem resultar, no limite, em suspensão das atividades ou impedimento de contratar com a administração pública) em paralelo ao encaminhamento ao setor contencioso desta Procuradoria para as medidas judiciais igualmente cabíveis.” (grifos nossos)

40. Contudo, caso haja qualquer decisão judicial no caso concreto, deve ser aplicado o Parecer de Força Executória pertinente, em conformidade com a orientação da Coordenação de Contencioso desta Procuradoria Federal junto à ANP.

41. No caso em testilha, o Parecer de Força Executória 44/2017/NUFIN/PSFPRP/PGF/AGU, relativo à decisão liminar, proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0006531-26.2013.4.03.6112, dispôs o seguinte:

“Nos autos nº 0006531-26.2013.403.6112 da 02ª Vara Federal de Presidente Prudente, existia uma celeuma a respeito da responsabilidade solidária da PETROBRAS, ANP e ANM (sucessora do DNPM) para o tamponamento do poço de água termal na cidade de Presidente Epitácio.

(...)

Em 17 de dezembro de 2015, às fls. 864/865, o Juízo Federal prolatou a seguinte decisão:

(...)

**Como a PETROBRAS detém a tecnologia para executar a obra necessária, pela natureza da atividade que desenvolve, e visando a melhor proteção ao meio ambiente, é a mais indicada para assumir o ônus, podendo, caso queira, exercer seu direito de regresso contra outros coobrigados, oportunamente.**” (grifo nosso)

(...)

A decisão negou provimento aos embargos de declaração porque entendeu que não havia a dúvida levantada. Significa dizer que está valendo a primeira decisão que estabeleceu a responsabilidade pelo tamponamento à PETROBRAS a qual, após a realização da obra, poderá cobrar dos outros corresponsáveis. Anotando-se que **essa pretensão regressiva dependerá do desfecho do agravo de instrumento 5002546-25.2017.403.0000, bem como deverá ser feita em ação judicial autônoma.**

Esclareço que a questão da solidariedade propriamente dita foi objeto do Agravo de Instrumento de nº 5002546-25.2017.403.0000 do TRF da 03ª Região. A decisão agravada foi a de fls. 1.185, ou seja, a segunda decisão transcrita acima.

Diante de todo o exposto, **a decisão judicial estabeleceu que a obrigação de realizar o tamponamento é da PETROBRAS que, posteriormente, a depender do desfecho do agravo de instrumento, se julgar conveniente, poderá exercer o direito de regresso por meio da propositura de ações próprias para isso.**”

42. Verifica-se, portanto, que consoante o precitado Parecer de Força Executória, a decisão judicial determinou que a obrigação de fazer deveria ser cumprida pela PETROBRAS. Todavia, declarou

que essa poderia, posteriormente, a depender do desfecho do Agravo de Instrumento interposto contra a decisão liminar, exercer o direito de regresso por meio de ações próprias em face da ANM e da ANP.

43. Entretanto, constata-se que a “a questão da solidariedade propriamente dita foi objeto do Agravo de Instrumento de nº 5002546-25.2017.403.0000 do TRF da 03ª Região” e, portanto, eventuais ações de regresso dependeriam do desfecho do referido recurso.

44. Não há notícias, nos autos do Agravo de Instrumento de nº 5002546-25.2017.403.0000 do TRF da 03ª Região, de qualquer desfecho, tampouco se localizou Parecer de Força Executória correspondente. Dessa maneira, proponho que seja ouvido, a esse respeito, o Coordenador de Contencioso da PFANP.

#### CONCLUSÃO

45. Em face de todo o exposto, opino no sentido de que a ANP poderá exigir, pela via administrativa, a realização da obrigação de fazer por parte da Petrobras, referente ao abandono de poços abdicados ou órfãos, inclusive na hipótese de poços cedidos para a produção de água, não tendo essa Agência responsabilidade pelo ressarcimento de qualquer valor empregado no referido abandono, com fundamento na responsabilidade ambiental objetiva da Requerente de recuperação do meio ambiente degradado, em consonância com o presente parecer.

46. Além disso, ainda que tenha ocorrido a cessão do poço para produção de água, há responsabilidade objetiva e solidária de todos aqueles que de alguma forma obtiveram proveito da atividade econômica que ocasionou o dano ambiental.

47. Contudo, caso haja qualquer decisão judicial no caso concreto, deve ser afastada a incidência do Parecer Referencial, em tela, bem como deve ser aplicado o Parecer de Força Executória pertinente, em conformidade com a orientação da Coordenação de Contencioso desta Procuradoria Federal junto à ANP.

48. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

49. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria jurídica para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

50. Observe-se, outrossim, que as orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

51. Por fim, encaminha-se o presente Parecer Referencial à superior consideração de V.Sa. a fim de que, concordando, aprove-a, nos termos do artigo 3º, §1º, da Portaria PGF 262/2017 (§ 1º A eficácia da manifestação jurídica fica condicionada à sua aprovação pelo chefe do órgão de execução da PGF competente, nos termos do artigo 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, admitindo-se ato de delegação de competência conforme dispositivos previstos no Capítulo VI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

52. Outrossim, em caso de aprovação, recomenda-se a disponibilização do presente Parecer Referencial na página eletrônica da ANP bem como o encaminhamento à SSO, tal qual dispõe o artigo 4º da Portaria PGF nº 262/2017.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2024.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID  
PROCURADORA FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610200402202355 e da chave de acesso 8bb23d77

---

Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1476671674 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO  
**DESPACHO n. 01162/2024/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.200402/2023-55**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00005/2024/PFANP/PGF/AGU**, nos termos do artigo 3º, §1º, da Portaria PGF 262/2017.
2. Encaminhe-se à SFO com a recomendação de disponibilização do presente Parecer Referencial na página eletrônica da ANP.

Rio de Janeiro, 06 de maio de 2024.

EVANDRO PEREIRA CALDAS  
PROCURADOR-GERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610200402202355 e da chave de acesso 8bb23d77

---

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1490588563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-05-2024 16:22. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---