



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
NÚCLEO ESTRATÉGICO (PRU1R/CORESP/NUEST)

SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE - BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR JUIZ(A) FEDERAL DO(A) 9ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SJPA

CONTESTAÇÃO

1 DA TEMPESTIVIDADE

2 DA SÍNTESE DO PEDIDO E DA CAUSA DE PEDIR

3 DAS PRELIMINARES DE MÉRITO

3.1 DA INCOMPETÊNCIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ. CONTINÊNCIA COM A AÇÃO CIVIL PÚBLICA N. 1054900-56.2025.4.01.3400. REUNIÃO DOS FEITOS PERANTE A 1ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

3.2 DA CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS - DECISÕES JUDICIAIS AFETAM A ESFERA JURÍDICA DAS LICITANTES - SUBSIDIARIAMENTE, PEDIDO DE INTIMAÇÃO PARA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DE INGRESSO NA LIDE NA QUALIDADE DE ASSISTENTES SIMPLES DO PODER CONCEDENTE

4 DO MÉRITO

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS - PRAGMATISMO JURÍDICO (ART. 20 E SEQUINTE DA LINDB)

4.1.1 DO 5º CICLO DE OFERTA PERMANENTE DE CONCESSÃO

4.1.2 DA MANIFESTAÇÃO CONJUNTA N.º 06/2020

4.2 DAS ALEGAÇÕES REFERENTES AOS ESTUDOS CLIMÁTICOS E SUPOSTO DANO AMBIENTAL

4.2.1 DAS INCONSISTÊNCIAS DAS PREMISSAS ADOTADAS NA INICIAL. ÍNFIMA CONTRIBUIÇÃO DO SETOR DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (GEE). APENAS 5,5% DA EMISSÃO CONSTATADA NO PAÍS

4.2.2 DA PAULATINA IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS FIRMADOS NO ACORDO DE PARIS E NA LEI DE POLÍTICA NACIONAL SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (12.187/2009)

4.2.3 DA INEXISTÊNCIA DE EVENTUAIS RISCOS AMBIENTAIS

4.3 DAS ALEGAÇÕES REFERENTES À SUPOSTA AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA ÀS POPULAÇÕES AFETADAS

4.4 DA APROVAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

4.5 DA AUSÊNCIA DE PROVAS CONCRETAS DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO DO AUTOR

4.6 DA COMPLEXIDADE DA QUESTÃO DE DIREITO CONTROVERTIDA - O PODER JUDICIÁRIO DEVE ADOTAR UMA POSTURA DE AUTOCONTENÇÃO, EM RESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - TEORIA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS - DOUTRINAS CHEVRON E CHENERY

5 DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA

5.1 DA AUSÊNCIA DA PROBABILIDADE DO DIREITO - POSIÇÃO DO STF NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 176

5.2 DA AUSÊNCIA DE PERIGO DA DEMORA

5.3 O PERICULUM IN MORA INVERSO: DANOS IRREPARÁVEIS DIANTE DE EVENTUAL SUSPENSÃO DO CERTAME

6 CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS FINAIS

NÚMERO: 1027692-52.2025.4.01.3900

REQUERENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E OUTROS

REQUERIDO(S): UNIÃO FEDERAL

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

na forma do art. 335 e seguintes do CPC, atendendo ao determinado no ato de citação e impugnando, especifica e eventualmente, os fatos e argumentos jurídicos narrados pela parte autora na petição inicial.

I - DA TEMPESTIVIDADE

1. Cumpre ressaltar, por cautela, que a presente contestação está sendo apresentada dentro do prazo previsto no art. 335 do CPC c/c os arts. 183 e 219 do mesmo Diploma. A União foi citada em 14-11-2020, por meio da certidão de intimação retro, iniciando-se o prazo no primeiro dia útil subsequente e tendo como termo final o dia 29-01-2021.

II - DA SÍNTESE DO PEDIDO E DA CAUSA DE PEDIR

2. Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face, inicialmente, da UNIÃO e da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP, visando, em sede de tutela definitiva, à declaração de nulidade do leilão e dos contratos de concessão eventualmente firmados, caso realizados sem a elaboração dos estudos requeridos na tutela provisória e sem a observância da Consulta Prévia, Livre e Informada, relativos à 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC).

3. Após a realização do leilão e antes do recebimento da petição inicial, o MPF apresentou aditamento (ID [2193540083](#)), requerendo a inclusão do IBAMA no polo passivo da demanda, bem como a modificação dos pedidos inicialmente formulados, que passaram a ter nova redação.

4. O Ministério Público Federal sustenta, em síntese, que a conduta da ANP e da União, ao promoverem a oferta de blocos para exploração de petróleo e gás na Bacia Sedimentar da Foz do Rio Amazonas sem a prévia, adequada e transparente realização de estudo de impacto climático, capaz de dimensionar as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e sem incorporar tal avaliação ao processo decisório e à formulação da política energética nacional, configura grave violação ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como aos imperativos científicos decorrentes da crise climática global.

5. Afirma, ainda, ser imprescindível a realização de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais potencialmente afetadas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT.

6. Argumenta que a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) é etapa essencial e indispensável ao planejamento da abertura de nova fronteira exploratória na Bacia da Foz do Amazonas, sendo compatível com o entendimento manifestado pelo órgão ambiental federal (IBAMA) ao longo dos anos.
7. Sustenta, por fim, que é igualmente imprescindível a elaboração de estudos específicos sobre os componentes indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais já na fase de planejamento da expansão exploratória.
8. Por meio da decisão constante do id 2192968735, foi deferido o pedido de inclusão do IBAMA no polo passivo e fixado o prazo de 5 (cinco) dias para manifestação dos réus quanto aos pedidos de tutela provisória.
9. A União apresentou manifestação prévia (id 2200509962).
10. O IBAMA apresentou manifestação prévia (id 2200484187).
11. A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP apresentou manifestação prévia (id 2201844194).
12. Em cognição sumária, este Douto Juízo de Direito, de maneira irretocável, indeferiu os pedidos de tutelas provisórias requeridas pelo MPF (id 2205459718).
13. Em cognição exauriente, os pedidos do MPF deverão ser julgados improcedentes, conforme razões a seguir delineadas.

III - DAS PRELIMINARES DE MÉRITO

III.1) DA INCOMPETÊNCIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ. CONTINÊNCIA COM A AÇÃO CIVIL PÚBLICA N. 1054900-56.2025.4.01.3400. REUNIÃO DOS FEITOS PERANTE A 1ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

14. A presente ação civil pública objetiva suspender/anular **o leilão e os respectivos contratos de concessão eventualmente firmados, caso realizados sem a elaboração dos estudos requeridos na tutela provisória e sem a observância da Consulta Prévia, Livre e Informada, relativos à 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC).**
15. Veja-se, portanto, que a causa de pedir desta ação civil pública consiste: **a) na ausência de estudos climáticos;** b) na ausência de consulta prévia, livre e informada às populações indígenas e comunidades tradicionais, nos termos da Convenção nº. 169 da OIT; c) necessidade de realização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) ao planejamento da abertura de nova fronteira exploratória na Bacia da Foz do Amazonas.
16. Ocorre que a suspensão do Leilão referente à 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC) também foi pleiteado nos autos da ação civil pública n. 1054900-56.2025.4.01.3400, em trâmite perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.
17. Naquela ação, o Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura pleiteara a suspensão/anulação do leilão em razão da **ausência de estudos climáticos**, sobretudo a falta de estimativas de emissões de gases de efeito estufa (GEE) de Escopo 1, 2 e 3, relacionadas aos blocos ofertados no âmbito da 5ª Rodada de Oferta Permanente da ANP, tal qual como se pleiteia nesta ação civil pública.
18. Eis os pedidos daquela ação (íntegra anexa):

IV. Pedidos

Requer a Vossa Excelência:

- a) Que receba a presente Ação Civil Pública e conceda a medida liminar pleiteada a fim de determinar que:
- a.1) as Rés publiquem de maneira acessível, didática e compreensiva ao público geral estimativa de emissões de Escopo 1, 2 e 3 dos blocos ofertados no âmbito da 5ª OPC em até 48 horas antes da sessão de oferta pública (marcada para o dia 17/06/2025), sob pena de suspensão da sessão pública de ofertas;
 - a.2) as Rés publiquem de maneira acessível, didática e compreensiva ao público geral a estimativa de emissões de escopo 1, 2 e 3 dos blocos oferecidos nas ofertas públicas (seja em regime de concessão, partilha ou qualquer outro) já em sua fase preparatória, a fim de que já na etapa de consulta pública os referidos dados estejam disponíveis para escrutínio da sociedade;
 - a.3) as Rés incluam no Painel Dinâmico de Emissões dos blocos de exploração de petróleo e gás as emissões de escopo 3 dos blocos que estão na fase de produção;
 - a.4) que as Rés considerem as emissões calculadas e o impacto climático na formulação da política energética, sobretudo na decisão de oferta futura de novos blocos para exploração de petróleo e gás.
- (...)
- c) Que ao final do processo julgue totalmente procedente a presente demanda a fim de:
- c.1) as Rés publiquem de maneira acessível, didática e compreensiva ao público geral estimativa de emissões de Escopo 1, 2 e 3 dos blocos ofertados no âmbito da 5ª OPC em até 48 horas antes da sessão de oferta pública (marcada para o dia 17/06/2025);
 - c.2) as Rés publiquem de maneira acessível, didática e compreensiva ao público geral a estimativa de emissões de escopo 1, 2 e 3 dos blocos oferecidos nas ofertas públicas (seja em regime de concessão, partilha ou qualquer outro) já em sua fase preparatória, a fim de que já na etapa de consulta pública os referidos dados estejam disponíveis para escrutínio da sociedade;
 - c.3) as Rés incluam no Painel Dinâmico de Emissões dos blocos de exploração de petróleo e gás as emissões de escopo 3 dos blocos que estão na fase de produção;
 - c.4) que as Rés considerem as emissões calculadas e o impacto climático na formulação da política energética, sobretudo na decisão de oferta futura de novos blocos para exploração de petróleo e gás.

19. Diante disso forçoso concluir que a ação civil pública nº. 1054900-56.2025.4.01.3400, em trâmite perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi previamente proposta a esta ação e gerou prevenção para a apreciação de ambos os feitos.

20. O próprio Ministério Público Federal faz menção a tal ação civil pública na Inicial, senão vejamos (fl. 45 do ID 2192344478):

Conforme apontado na inicial da Ação Civil Pública protocolada pelo INSTITUTO ARAYARA DE EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE (nº 1054900-56.2025.4.01.3400), inexistem nos documentos públicos do Governo Federal qualquer estimativa das emissões de GEE decorrentes dos blocos ofertados. O Painel Dinâmico de Emissões disponibilizado pela ANP se limita a apresentar dados de blocos em fase de produção, e ainda assim, apenas para os Escopos 1 e 2, ignorando completamente as emissões de Escopo 3.

As emissões de Escopo 3 correspondem a todas as emissões indiretas na cadeia de valor, incluindo o uso final dos combustíveis extraídos pelos consumidores (combustão em veículos, indústrias, etc.). Estas também representam a maior parcela das emissões totais de

veículos, indústrias, etc.). Estas tendem a representar a maior parcela das emissões totais de empresas do setor de energia. A ausência dessa informação crucial impede um dimensionamento real do impacto que a exploração desses novos blocos trará para o clima global e para o cumprimento das metas brasileiras, conforme esquema abaixo:

21. A continência constitui uma das hipóteses de conexão qualificada previstas no ordenamento jurídico brasileiro, regulada pelo artigo 55, §3º, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015).

22. Esse dispositivo dispõe:

Art. 55. Reputam-se conexas duas ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

(...)

§ 3º Há continência entre duas ou mais ações quando há identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais.

23. No contexto das ações coletivas, a aplicação da continência exige cuidado, especialmente diante da multiplicidade de legitimados coletivos previstos na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), ambas normas integrantes do microsistema de tutela coletiva.

24. A continência se revela quando, por exemplo, uma ação coletiva proposta por um legitimado abrange pedidos que englobam integralmente os formulados em outra ação, que possua idênticos fundamentos fáticos e jurídicos e envolva as mesmas partes.

25. Nesses casos, conforme o §3º do art. 55 do CPC/2015, deve-se observar o regramento do **art. 59 do mesmo código**, que determina:

Art. 59. O juiz poderá ordenar a reunião de ações propostas em separado, a fim de que sejam decididas simultaneamente, nos casos de conexão ou continência.

26. Nas ações coletivas, tal reunião visa evitar decisões conflitantes, garantir a economia processual e respeitar a isonomia entre os jurisdicionados.

27. Importa destacar que, embora o CPC regule de forma geral a continência, **o tratamento específico das ações coletivas demanda observância também ao regramento próprio da tutela coletiva**, sobretudo no tocante à **coisa julgada e aos limites subjetivos da decisão**, nos termos do **art. 16 da Lei nº 7.347/1985**:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por deficiência de provas.

28. A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido que, para fins de continência, não se exige perfeita identidade entre os pedidos, bastando que um deles contenha o outro de modo evidente.

29. Assim, se a ação coletiva ajuizada em momento posterior tiver **pedido mais amplo e idêntica causa de pedir e partes**, é possível reconhecer a existência de continência em relação à ação anterior, **sendo recomendável a reunião das ações** ou, se já houver decisão válida e eficaz na anterior, a extinção da posterior sem resolução do mérito (CPC, art. 485, V).

30. O fato de uma ação civil pública ter sido proposta pelo Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura e outra pelo Ministério Público Federal não descaracteriza a continência, pois o que é relevante para tal análise é a **identidade dos titulares do direito material** em questão, conforme lição doutrinária de Cleber Masson e Adriano Andrade:

(...) nas ações coletivas há uma gama de autores extraordinariamente legitimados para a defesa dos interesses de classes, grupos ou coletividades de pessoas. Logo, a **identidade entre autores das ações civis públicas, para efeitos da configuração da continência, é indiferente, pois o que importa, em seu lugar, é a identidade dos titulares do direito material defendido pelos autores**. Portanto, para que se verifique a continência entre ações coletivas, é somente necessária a coincidência de réus e de causas de pedir, e que o objeto de uma, por ser mais amplo, contenha o da outra.

31. Nesse passo, o artigo 312 do Código de Processo Civil, seguindo a mesma linha do artigo 2º, parágrafo único, da Lei de Ação Civil Pública (7.347/1985), dispõem:

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único: **A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.**

Art. 312. **Considera-se proposta a ação quando a petição inicial for protocolada**, todavia, a propositura da ação só produz quanto ao réu os efeitos mencionados no [art. 240](#) depois que for validamente citado.

32. A ação civil pública n. **1054900-56.2025.4.01.3400** fora proposta na data de **27/05/2025**, ao passo que esta ação civil pública fora proposta na data de 12/06/2025.

33. Dessa forma, há de se aplicar os artigos 57 e 58 do CPC, que dispõem:

Art. 57. Quando houver continência e a ação continente tiver sido proposta anteriormente, no processo relativo à ação contida será proferida sentença sem resolução de mérito, **caso contrário, as ações serão necessariamente reunidas.**

Art. 58. **A reunião das ações propostas em separado far-se-á no juízo prevento, onde serão decididas simultaneamente.**

34. Os dispositivos não deixam dúvidas de que, caso a ação contida (menos abrangente) tenha sido ajuizada anteriormente, a ação continente (mais abrangente) deve ser remetida ao juízo prevento para decisão conjunta.

35. À vista dessas considerações, a União requer **o declínio de competência dos autos 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.**

III.2) DA CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS - DECISÕES JUDICIAIS AFETAM A ESFERA JURÍDICA DAS LICITANTES - SUBSIDIARIAMENTE, PEDIDO DE INTIMAÇÃO PARA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DE INGRESSO NA LIDE NA QUALIDADE DE ASSISTENTES SIMPLES DO PODER CONCEDENTE

36. Consultada a respeito de informações a acrescentar na contestação, a área técnica da Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis informou, por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 48/2025/DEPG/SNPG (SEQ. 23), que

(...) em termos técnicos, não foram apresentados novos elementos que justifiquem reavaliação pelo DEPG, sendo considerados suficientes os subsídios já constantes na Nota Técnica nº 74/2025/DEPG/SNPG (1071930).

Ressalta-se, apenas, que, **após a assinatura dos contratos, os operadores poderão iniciar o processo de licenciamento ambiental de suas atividades de exploração e produção de petróleo e gás junto ao órgão competente.** Ademais, a manifestação conjunta que respaldava a oferta de blocos na Bacia Sedimentar da Foz

do Amazonas expirou. Dessa forma, para futuras ofertas de novos blocos nessa bacia, deverão ser elaboradas AAAS ou nova manifestação conjunta, conforme as normas vigentes. (grifos apostos)

37. Não obstante, a área técnica presta informações relevantes sobre o cronograma do certame, as quais reproduzimos:

A sessão pública de apresentação de ofertas do 5º Ciclo OPC aconteceu em 17 de junho de 2025.

2.12. Em 28 de agosto de 2025, a Comissão Especial de Licitação (CEL) deliberou por alterar a data limite para adjudicação do objeto e homologação do resultado da licitação, bem como a data limite para a entrega dos documentos de assinatura do contrato de concessão do bloco PRC-T-121.

2.13. No que se refere à adjudicação do objeto e à homologação da licitação do 5º Ciclo da Oferta Permanente, estas devem ser concluídas até 10 de outubro de 2025, conforme novas datas estabelecidas pela CEL. Até o momento, a ANP homologou parcialmente a licitação e adjudicou 33 dos 34 blocos exploratórios arrematados no certame, conforme Decisão de Diretoria ANP nº 542/2025 (Link), publicada no DOU em 26/08/2025.

2.14. No momento, resta apenas a adjudicação e homologação do bloco PRC-T-121, que será submetida à análise da Diretoria Colegiada da ANP após a conclusão da etapa de qualificação da empresa.

2.15. Os demais prazos estabelecidos pela CEL, divulgados em 10 de fevereiro de 2025, para o cronograma do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, permaneceram inalterados, inclusive o prazo para pagamento do bônus de assinatura, previsto para 15/10. A assinatura dos Contratos de Concessão deve ocorrer até 28 de novembro de 2025.

2.16. Portanto, o cronograma está sendo cumprido regularmente, e todas as etapas do processo, assim como a atuação das empresas, estão em conformidade com as normas e procedimentos previstos, encerrando-se com a assinatura dos contratos de concessão, que autoriza o início das atividades pelos operadores.

38. Veja-se a Decisão de Diretoria ANP nº 542/2025 (disponível em <<https://atosoficiais.com.br/anp/decisao-de-diretoria-n-542-2025-adjudicacao-do-objeto-e-homologacao-parcial-do-5o-ciclo-da-oferta-permanente-de-concessao?origin=instituicao>>. Acesso em 22/10/2025:

expandir tabela

0.1 DECISÃO DE DIRETORIA

PROCESSO (S) ADMINISTRATIVOS (S):	48610.203152/2025-77
DESPACHO DO CIRCUITO DELIBERATIVO Nº :	475/2025/SGE-CIRCUITO/SGE
DATA:	25/08/2025
DD Nº :	542/2025

ASSUNTO:

Adjudicação do objeto e homologação parcial do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão.

DECISÃO:

A Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, considerando o que consta no processo nº 48610.203152/2025-77 e no Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria nº 15/2025/SPL (SEI nº 5221619), decide, por unanimidade:

I - adjudicar trinta e três blocos exploratórios às oito licitantes vencedoras da sessão pública devidamente qualificadas:

Chevron Brasil Óleo e Gás Ltda, CNODC Brasil Petróleo e Gás Ltda, Equinor Brasil Energia Ltda, ExxonMobil Exploração Brasil Ltda, Karoon Petróleo e Gás Ltda, Petrogal Brasil S.A, Petróleo Brasileiro S.A. e Shell Brasil Petróleo Ltda, conforme consubstanciado no Relatório de Julgamento Parcial do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão (SEI nº 5222700), e homologar parcialmente o resultado da sessão pública de apresentação de ofertas do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão;

II - convocar as oito licitantes vencedoras já qualificadas citadas no item anterior para assinatura dos contratos de concessão, nos termos do edital de licitações e observados os prazos previstos no cronograma do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, conforme segue:

Fim do prazo para entrega dos documentos: (i) de assinatura dos contratos de concessão; e (ii) de qualificação de afiliada indicada para assinar o contrato, quando aplicável	15/10/2025
Fim do prazo para pagamento do bônus de assinatura e envio do comprovante	15/10/2025
Assinatura dos contratos de concessão	Até 28/11/2025

III - aplicar os dispositivos das Subseções I.4 e VI.6 do edital de licitações da Oferta Permanente de Concessão às licitantes desclassificadas na sessão pública de apresentação de ofertas do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão.

Publique-se

SERGIO ALONSO TRIGO

Superintendente de Governança e Estratégia

Documento assinado eletronicamente por SERGIO ALONSO TRIGO, Superintendente de Governança e Estratégia, em 25/08/2025, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 5248398 e o código CRC 1CFC7AA0.

39. A Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, decidiu adjudicar trinta e três blocos exploratórios às oito licitantes vencedoras da sessão pública devidamente qualificadas:

Chevron Brasil Óleo e Gás Ltda,
CNODC Brasil Petróleo e Gás Ltda,
Equinor Brasil Energia Ltda,
ExxonMobil Exploração Brasil Ltda,
Karooon Petróleo e Gás Ltda,
Petrogal Brasil S.A,
Petróleo Brasileiro S.A. e
Shell Brasil Petróleo Ltda.

40. Cumpre esclarecer que a realização da sessão pública, por si só, não representa qualquer dano ao Erário, pois os contratos não são assinados na sessão pública, na qual são apenas anunciados os vencedores da licitação, ou seja, as empresas ou os consórcios que arremataram os volumes ofertados.

41. E a arrematação, por si só, não confere à empresa o direito à assinatura do contrato, que surge apenas após a homologação da licitação e a adjudicação dos blocos. A assinatura do contrato, negócio jurídico que criará direitos e obrigações às partes, somente se dará *a posteriori*.

42. De toda sorte, os pleitos do autor – que buscam a nulidade do leilão e dos consequentes contratos de concessão – atingem a legítima expectativa de direito das empresas arrematantes. Uma eventual procedência da ação, que anule o certame ou condicione sua validade ao cumprimento de exigências prévias, impactaria diretamente os contratos a serem firmados ou em vias de formalização, gerando insegurança jurídica e prejuízos de ordem patrimonial e operacional às concessionárias.

43. Nesse contexto, as empresas arrematantes são titulares de interesses jurídicos próprios e autônomos que serão diretamente afetados pelo provimento jurisdicional. Sua presença no polo passivo é imprescindível para que possam opor suas defesas, exercer o contraditório e, sobretudo, para que a eventual sentença produza efeitos em relação a todos os envolvidos na relação jurídica debatida, evitando decisões contraditórias e a perpetuação de litígios.

44. De tal arte, parece-nos adequado concluir pela existência de litisconsórcio passivo necessário unitário, uma vez que a decisão deve ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo, de modo que o Ministério Público Federal deve promover a citação de todos os litisconsortes passivos necessários unitários, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, por ausência de pressuposto de constituição válida, nos termos do art. 485, inc. IV c/c arts. 114, 115, inc. I e 116, todos do Código de Processo Civil.

45. Subsidiariamente à tese do litisconsórcio passivo necessário, as empresas arrematantes no 5º Ciclo da Oferta Permanente possuem interesse jurídico incontroverso para intervir no feito como assistentes simples, nos termos do art. 120, I, do CPC. O desfecho desta ação, que questiona a validade do procedimento licitatório que lhes adjudicou os blocos exploratórios, afetará diretamente interesses legítimos, nada obstante o direito adquirido propriamente dito só se consume após a assinatura do contrato.

46. Configura-se, assim, plenamente o requisito legal da assistência simples, que permite a terceiros com interesse jurídico auxiliar um dos litigantes na defesa de sua posição. No caso concreto, as empresas têm legitimidade para "discutir a justiça da decisão" em favor da ANP, pois não são meras espectadoras, mas destinatárias diretas dos efeitos práticos da tutela jurisdicional pleiteada, sendo imprescindível sua participação para a completa defesa de seus interesses no processo.

IV - DO MÉRITO

IV.1) CONSIDERAÇÕES INICIAIS - PRAGMATISMO JURÍDICO (ART. 20 E SEQUINTE DA LINDB)

4.1.1) DO 5º CICLO DE OFERTA PERMANENTE DE CONCESSÃO

47. Ao regulamentar o art. 177 da Constituição Federal, o legislador infraconstitucional estabeleceu três principais regimes jurídicos no que tange ao exercício das atividades de E&P de petróleo e gás natural, quais sejam, de **concessão**, partilha de produção e cessão onerosa.

48. A Lei 9.478/1997, dentre outras matérias, disciplina o regime de concessão, segundo o qual seu titular tem a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes (art. 26, caput).

49. Os contratos de concessão são assinados entre a ANP e o vencedor da licitação que precede a outorga (art. 8º, IV, da Lei 9.478/1997). O certame identificará a proposta mais vantajosa para Administração, segundo critérios objetivos estabelecidos no edital, com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os concorrentes (art. 40 da Lei 9.478/1997).

50. Não obstante o disposto no art. 41 da Lei 9.478/1997, na prática, vence o certame quem conseguir a melhor pontuação em bônus de assinatura, que terá seu valor *mínimo* estabelecido no edital (art. 46), e no Programa Exploratório Mínimo, conforme critérios previstos no edital.

51. As participações governamentais devidas no regime de concessão são bônus de assinatura, royalties, participação especial em caso de campos de grande volume de produção ou rentabilidade, e pagamento pela ocupação ou retenção de área em se tratando de blocos terrestres (art. 45 e seguintes da Lei 9.478/1997).

52. A Lei 9.478/1997 teve alguns de seus dispositivos impugnados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 3.273 e 3.366, entre os quais o próprio art. 26, *caput*. Ao julgar estas ações, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou o correto entendimento de que, a partir da redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n.º 09/1995, que flexibilizou o monopólio estatal sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo e gás, a Constituição permite que a União transfira ao seu contratado os riscos e resultados dessas atividades e a propriedade do produto obtido com o aproveitamento de jazidas de petróleo e de gás natural, observadas as normais legais.

53. De acordo com o art. 4º da **Resolução CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017**, alterado pela Resolução CNPE nº 3, de 4 de junho de 2020, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP implementou a Oferta Permanente de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

54. A Oferta Permanente abarcava, até dezembro de 2021, a oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, com exceção dos blocos localizados no polígono do pré-sal, nas áreas estratégicas ou na Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, bem como os autorizados a compor a 17ª e a 18ª Rodadas de Licitações.

55. Com a publicação da Resolução CNPE nº 27/2021, que alterou a Resolução CNPE nº 17/2017, porém, estabeleceu-se como preferencial o sistema de Oferta Permanente para oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. **Ainda, nessa nova sistemática, a ANP está autorizada a definir e licitar em Oferta Permanente, no regime em concessão, blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como licitar campos devolvidos ou em processo de devolução.** Transcrevo:

Art. 4º Fica a ANP autorizada a definir e licitar blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como

licitar campos devolvidos ou em processo de devolução, observando que:

I - a ANP poderá conduzir ofertas permanentes desses campos e blocos; e

II - os campos ou blocos na Área do pré-sal ou em Áreas Estratégicas ficam excluídos dessa autorização, salvo por determinação específica do CNPE com definição dos parâmetros a serem adotados para cada campo ou bloco a ser licitado.

56. A Oferta Permanente, assim, é um formato de licitação para outorga de contratos de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural. Nesse formato, há a oferta contínua de campos devolvidos ou em processo de devolução, de blocos ofertados em licitações anteriores e não arrematados ou devolvidos à Agência, além de novos blocos exploratórios em bacias terrestres em estudo na ANP.

57. Na Oferta Permanente de Concessão (OPC), objeto do 5º Ciclo e que ocorreu no **dia 17/06/2025**, estavam em oferta 172 blocos nas bacias terrestres e marítimas de Campos, **Foz do Amazonas**, Parecis, Espírito Santos, Pelotas, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Santos e Tucano.

58. A SNPGB/MME destaca a legalidade e a legitimidade da inclusão dos 47 blocos da Bacia Sedimentar da Foz do Amazonas na Oferta Permanente, informando que:

4.13. A legalidade da inclusão dos 47 blocos da Bacia Sedimentar da Foz do Amazonas na 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC) obedece ao modelo normativo estabelecido pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e à regulamentação específica da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

4.14. Nos termos do art. 6º, §2º, da Resolução CNPE nº 17/2017, a viabilidade ambiental das áreas a serem ofertadas é atestada, na ausência de AAAS, por meio de manifestação conjunta entre os Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), instrumento posteriormente disciplinado pela Portaria Interministerial MME-MMA nº 01/2022, que estabelece critérios, prazos e procedimentos para sua emissão, **e que lhe conferiu validade de cinco anos** (art. 3º, §1º).

4.15. Os blocos mencionados na Ação Civil Pública foram considerados aptos para inclusão na Oferta Permanente pelo MME e pelo MMA, conforme Manifestação Conjunta MME-MMA nº 06/2020, de 18/06/2020.

4.16. A Manifestação Conjunta MME/MMA nº 06/2020, foi emitida em 18/06/2020 e, dessa forma, conforme art. 3º, §1º, da Portaria Interministerial MME-MMA nº 01/2022, **permanece vigente até 18/06/2025**. Esse documento respalda a oferta de diversos blocos, incluindo os da bacia da Foz do Amazonas:

- **Foz do Amazonas (mar) - 47 blocos:** FZA-M-1410, FZA-M-184, FZA-M-188, FZA-M-190, FZA-M-192, FZA-M-194, FZA-M-196, FZA-M-255, FZA-M-257, FZA-M-259, FZA-M-261, FZA-M-263, FZA-M-265, FZA-M-267, FZA-M-326, FZA-M-328, FZA-M-330, FZA-M-332, FZA-M-334, FZA-M-336, FZA-M-399, FZA-M-401, FZA-M-403, FZA-M-338, FZA-M-405, FZA-M-407, FZA-M-409, FZA-M-469, FZA-M-471, FZA-M-473, FZA-M-475, FZA-M-477, FZA-M-541, FZA-M-543, FZA-M-545, FZA-M-547, FZA-M-549, FZA-M-617, FZA-M-619, FZA-M-621, FZA-M-690, FZA-M-692, FZA-M-759, FZA-M-761, FZA-M-1040, FZA-M-1042 e FZA-M-1102.

4.17. O cronograma oficial da 5ª OPC (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/arquivos/cel/comunicados-dou/comunicado-dou-11022025.pdf>), publicado pela ANP em 11/02/2025, estabelece a sessão pública para 17/06/2025, **portanto dentro do período de validade da Manifestação Conjunta de 18/06/2020**, que confere a viabilidade ambiental das áreas.

4.18. Nos termos do art. 5º da Portaria Interministerial MMA/MME nº 01/2022, a exigência de existência de manifestação conjunta válida se aplica exclusivamente aos blocos ou áreas a serem ofertados pela ANP, ou seja, **as manifestações devem manter validade mínima até a data da sessão pública de apresentação de ofertas**.

4.19. Desta forma, não há qualquer disposição que condicione a assinatura dos contratos à validade dessa manifestação.

4.20. Após o encerramento deste ciclo de oferta e o conseqüente vencimento da Manifestação Conjunta MME/MMA nº 06/2020, os blocos sustentados por essa MC não poderão mais ser ofertados pela ANP, pois perderão a cobertura legal e ambiental conferida por esses instrumentos.

4.21. Por outro lado, para os blocos com contratos celebrados, o licenciamento ambiental das áreas segue seu curso normal, e não guarda qualquer relação de dependência ou condicionamento com a manifestação conjunta

prevista na portaria interministerial. A viabilidade ambiental de cada área dependerá dos estudos de impacto ambiental e das modelagens de dispersão de óleo realizadas no processo de licenciamento.

59. Como já exposto, a Oferta Permanente consiste na oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas. Nesse sistema as empresas podem manifestar interesse para quaisquer setores, blocos ou campos previamente disponibilizados pela ANP, desde que apresentem também garantia de oferta. A disponibilização de um rol de áreas, em carteira de oferta, possibilita às interessadas liberdade para tomar suas decisões de investimentos.

60. Havendo a apresentação de uma ou mais declarações de interesse, e aprovada toda a documentação, a ANP divulga cronograma para realização de um novo ciclo para apresentação de ofertas.

61. O procedimento objetiva, como se vê, maximizar a possibilidade de arremate das áreas ofertadas, evitando-se a realização de rodadas com baixa atratividade e, conseqüentemente, reduzido índice de sucesso.

62. A licitação de áreas através do sistema de oferta permanente tem previsão no art. 4º da Resolução nº 17/2017, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), atualizada pela Resolução CNPE nº 27/2021, que estabelecem a política de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural, define suas diretrizes e orienta o planejamento e a realização de licitações, nos termos da Lei nº 9.478/1997 e da Lei nº 12.351/2010, e dá outras providências.

63. Observa-se, portanto, que a realização do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão apresenta grande relevância no sistema de oferta de blocos exploratórios e campos marginais pela ANP, gerando emprego e renda e atraindo vultosos investimentos para o setor de petróleo e gás natural.

4.1.2) DA MANIFESTAÇÃO CONJUNTA N.º 06/2020

64. Conforme destacado pela SNPGB/MME, a inclusão de blocos exploratórios em ofertas públicas depende de manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), conforme exige a Resolução CNPE nº 17/2017. Essa exigência foi cumprida com a **Manifestação Conjunta nº 06/2020**, válida até junho de 2025, elaborada com base em análises técnicas do GTPEG, com apoio do IBAMA e do ICMBio.

65. Essa manifestação atestou a **viabilidade ambiental** de diversos blocos, inclusive os blocos da Bacia Sedimentar da Foz do Amazonas, respeitando os critérios legais. Não houve nova manifestação que revogue ou invalide a anterior, e a inclusão dos blocos na 5ª Rodada da Oferta Permanente segue o rito normativo vigente. A manifestação é um **filtro técnico-ambiental prévio**, não se confundindo com o licenciamento ambiental, que continua obrigatório.

66. Ela se baseia em pareceres técnicos anteriores e foi reconhecida como legítima pelo IBAMA. Diante disso, **não há vícios ou omissões** que justifiquem a exclusão dos blocos impugnados da oferta atual.

67. Salienta-se que a manifestação conjunta entre o MME e o MMA **não se trata de uma autorização para a exploração das áreas ofertadas, nem tampouco substitui o processo de licenciamento ambiental exigido para as atividades de exploração propriamente ditas**. Trata-se, na verdade, de um mecanismo preliminar de triagem, cujo objetivo é avaliar a compatibilidade técnica e ambiental das áreas em fase inicial, garantindo que apenas aquelas com viabilidade ambiental sejam incluídas nos editais de licitação.

68. Esse filtro prévio assegura maior segurança jurídica e previsibilidade ao processo, evitando a oferta de blocos com inviabilidade manifesta. O procedimento adotado está em plena conformidade com a Resolução CNPE nº 17/2017 e com a governança regulatória estabelecida, sendo fundamentado em pareceres técnicos interinstitucionais — como os do IBAMA, ICMBio e GTPEG — que conferem legitimidade e robustez à decisão administrativa.

69. Tal rito vem sendo aplicado de forma reiterada e reconhecida nas rodadas anteriores, demonstrando sua consistência e aceitação como prática legítima e eficaz no planejamento da política energética nacional.

70. Feitas essas considerações preliminares, passa-se a apreciar a questão posta em Juízo.

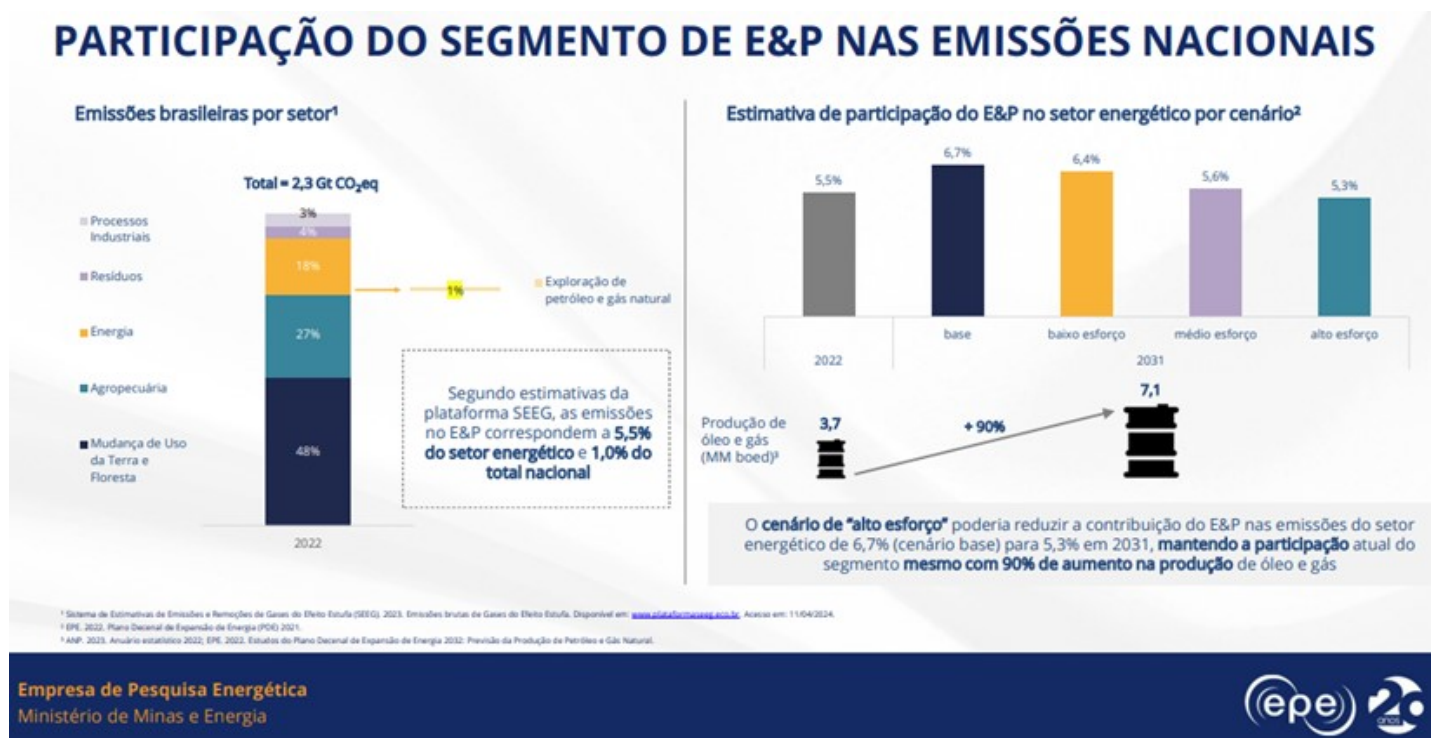
IV.2) DAS ALEGAÇÕES REFERENTES AOS ESTUDOS CLIMÁTICOS E SUPOSTO DANO AMBIENTAL

4.2.1) DAS INCONSISTÊNCIAS DAS PREMISSAS ADOTADAS NA INICIAL. ÍNFIMA CONTRIBUIÇÃO DO SETOR DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (GEE). APENAS 5,5% DA EMISSÃO CONSTATADA NO PAÍS

71. A Inicial traz a narrativa de que o setor petrolífero é o responsável pelo desempenho aquém do esperado quanto às metas assumidas pelo Brasil na redução dos gases de efeito estufa, sobretudo ante o compromisso internacional assumido com o Acordo de Paris.

72. Contudo, dados da Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - SNPGB, através da Nota Técnica nº 74/2025/DEPG/SNPGB, contradizem essa narrativa.

73. Segundo a SNPGB, o Brasil se destaca por ter baixas emissões de gases de efeito estufa (GEE) no setor de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás, representando apenas 5,5% das emissões do setor energético, segundo dados da Plataforma SEEG do Observatório do Clima. Em âmbito global, o Brasil contribuiu com apenas 1% das emissões do setor energético em 2022, enquanto países como China, EUA, Índia, Rússia e Japão responderam por quase 60% das emissões mundiais:



74. Destaca, ainda, que o país possui uma matriz energética mais equilibrada, **com 46% de fontes renováveis, contra 15% da média mundial. A bioenergia representa 24% no Brasil (9% no mundo) e a energia hidráulica 12% (3% no mundo).**

75. Enquanto o setor energético é o principal emissor de GEE no mundo, no Brasil ele fica atrás dos setores de **mudança do uso da terra e florestas (46,2%) e da agropecuária (27,5%).**

4.2.2) DA PAULATINA IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS FIRMADOS NO ACORDO DE PARIS E NA LEI DE POLÍTICA NACIONAL SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (12.187/2009)

76. A atuação do Brasil no enfrentamento das mudanças climáticas está ancorada em compromissos assumidos tanto no plano internacional quanto no ordenamento jurídico interno, refletindo o dever do Estado de promover o desenvolvimento sustentável e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme disposto no art. 225 da Constituição Federal.

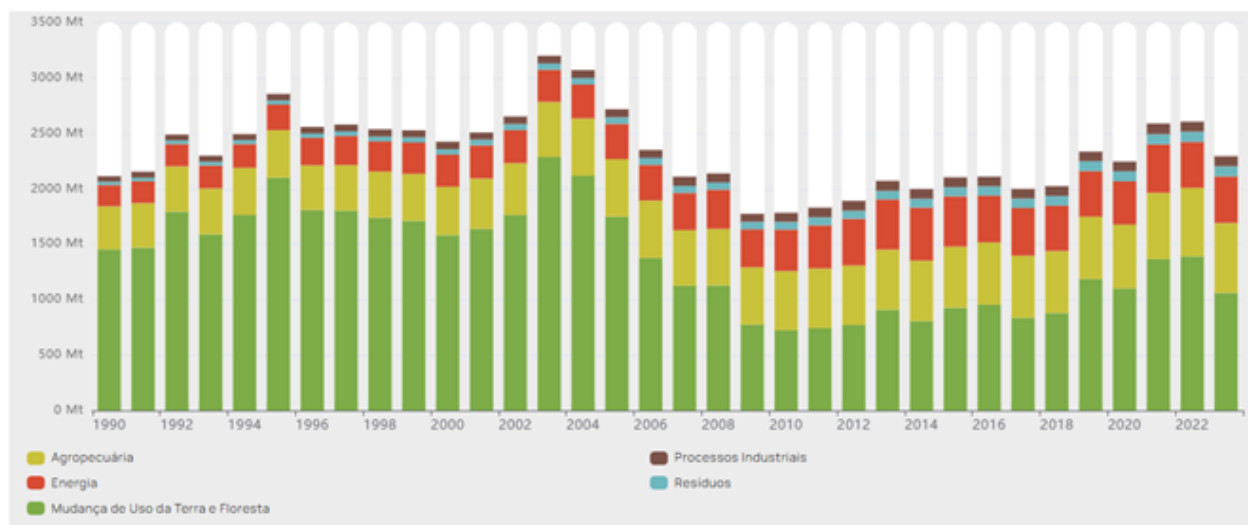
77. No âmbito internacional, destaca-se o **Acordo de Paris**, firmado sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ao qual o Brasil aderiu por meio do **Decreto nº 9.073/2017**.

78. No plano interno, a Lei nº 12.187/2009 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com o objetivo de integrar as ações governamentais voltadas à mitigação e adaptação às mudanças do clima.

79. Essa política tem como finalidade compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, estabelecendo diretrizes para a redução das emissões de gases de efeito estufa, a promoção de tecnologias limpas, o incentivo à conservação e recuperação dos biomas brasileiros e o fortalecimento da resiliência das populações e ecossistemas vulneráveis.

80. À vista dessas obrigações assumidas, **o setor de energia brasileiro tem reduzido sua participação nas emissões ao longo dos anos: de 23,9% em 2014 para 18,3% em 2023. Também houve queda nas emissões do transporte (de 10,9% para 9,7%) e da indústria (de 4,1% para 2,9%) no mesmo período, evidenciando esforços contínuos de redução:**

Gráfico 1 - Emissões por Setor



Categoria	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Agropecuária	.829.422	561.738.764	560.190.322	562.625.609	576.172.699	597.532.212	617.800.840	631.176.931
Energia	.083.528	429.733.719	408.164.514	411.668.842	390.211.974	437.167.728	415.510.613	420.067.850
Mudança de Uso da Terra e Floresta	.732.444	835.925.067	879.751.852	1.186.635.265	1.101.771.345	1.367.365.035	1.392.021.906	1.061.636.268
Processos Industriais	7.170.773	87.780.970	88.704.167	86.382.108	86.923.960	95.882.583	90.390.347	91.203.780
Resíduos	.020.760	85.467.476	88.228.540	89.552.323	91.397.735	92.106.273	91.302.486	91.529.353
Total	.836.927	2.000.645.996	2.025.039.395	2.336.864.147	2.246.477.713	2.590.053.832	2.607.026.192	2.295.614.181

81. **Importante mencionar ainda que, a indústria de hidrocarbonetos brasileira apresenta uma vantagem competitiva por ter uma taxa de emissão de CO₂ por barril abaixo da média mundial (20 kg CO₂/boe), conforme**

relatório pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP) no relatório: Panorama geral do setor de petróleo e gás: uma agenda para o futuro, 2023.

82. Dessa forma, o país têm evoluído na implementação de políticas públicas para a redução dos índices de emissão de gases de efeito estufa.

4.2.3) DA INEXISTÊNCIA DE EVENTUAIS RISCOS AMBIENTAIS

83. É preciso pontuar que, em cumprimento à Resolução CNPE nº 17/2017, as áreas ofertadas foram previamente analisadas quanto à viabilidade ambiental pelos órgãos ambientais competentes, e sua oferta sustentada por Manifestação Conjunta MME/MMA.

84. Em atenção ao disposto no art. 4.º da Resolução CNPE nº 17/2017, com redação dada pela Resolução CNPE nº 03/2020, e com amparo nos arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial MME/MMA nº 198/2012, a ANP submeteu ao IBAMA e ao ICMBio os dados da licitação para avaliação acerca das questões ambientais envolvidas.

85. Alternativamente, para as áreas não consideradas em uma das AAAS, as possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, ou por suas delegadas, e complementadas por pareceres emanados pelos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente no que se refere a bacias sedimentares terrestres.

86. Na realização do trabalho da Superintendência pela Tecnologia e Meio Ambiente - STM da ANP, em análise de manutenção de áreas, o objetivo foi excluir áreas por restrições ambientais, em função da sobreposição, locais onde não é possível ou recomendável a ocorrência de atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural, proporcionando maior segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos.

87. Como as AAAS ainda não foram concluídas, para realização da oferta permanente foram emitidas as seguintes manifestações conjuntas estão disponíveis no site da ANP, consoante consta do endereço eletrônico <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>, para a OPC (seqs. 16/20):

- **Manifestação Conjunta MME-MMA**, de 18/06/2020 (Bacias do Ceará, Foz do Amazonas, Paraná, Parecis, Pelotas, Pernambuco-Paraíba, Potiguar e Tucano)
- Manifestação Conjunta MME-MMA, de 30/12/2022 (Bacia do Parecis)
- Manifestação Conjunta MME-MMA, de 17/12/2024 (Bacia de Santos)
- Manifestação Conjunta MME-MMA, de 17/12/2024 (Bacia de Campos)
- Manifestação Conjunta MME-MMA, de 14/01/2025 (Bacia do Espírito Santo)
- Manifestação Conjunta MME-MMA, de 16/01/2025 (Bacia do Ceará)

88. Assim, nas Manifestações Conjuntas acima para o 5.º Ciclo de Oferta Permanente, após análise conjunta, MME e MMA, as áreas técnicas da ANP concordam com a apresentação dos 172 blocos exploratórios, acima citados, na Oferta Permanente de Áreas.

89. A fim de dar publicidade dos fundamentos técnicos de escolha de área, no sítio eletrônico já mencionado, a ANP disponibiliza os pareceres dos órgãos ambientais estaduais e federais acerca das bacias em ofertas. Salienta-se que, como será melhor explorado adiante, as manifestações do IBAMA e do ICMBio acima referidas **não têm o condão de substituir o licenciamento ambiental** executado em âmbito federal pelo Ibama, e não estabelece obrigatoriedade a concessão de licenças que venham a ser requeridas futuramente, após a realização do leilão dos blocos objeto do 5º Ciclo de Oferta Permanente.

90. Nesse contexto, é de suma importância que se entenda que a realização da rodada de licitação não altera ou prejudica a proteção ambiental sobre a área objeto de leilão. Isso porque detalhados estudos ambientais deverão ser realizados para se determinar se o projeto de exploração e produção e serão realizados após a realização do certame,

quando da realização do licenciamento ambiental dos blocos.

91. Ou seja, deve-se dividir o processo de exploração e produção de petróleo e gás natural em duas partes: a primeira, referente à aquisição de áreas específicas para a realização dessas atividades por meio de leilões realizados diretamente pela ANP; a segunda parte, aquela em que será elaborado licenciamento ambiental das atividades a serem realizadas nas áreas adquiridas nesses leilões.

92. Desse modo, o que deve ser entendido é que a avaliação dos riscos ambientais será feita nos estudos ambientais que os empreendedores deverão apresentar ao Ibama, **em um momento posterior ao certame ora impugnado**, durante o rigoroso processo de licenciamento ambiental, sendo este um pré-requisito para realização de toda e qualquer atividade relacionada a exploração e produção de petróleo e gás natural.

93. Nesse sentido entendeu o Supremo Tribunal Federal - STF na **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 825**, *in verbis*:

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica.

2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.

3. Pedido julgado improcedente. (Grifei)

94. Importante transcrever trechos do Voto do Relator na ADPF n.º 825:

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

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

No mesmo sentido, a Manifestação Conjunta da 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, de 17 de fevereiro de 2020, expedida por Ibama e ANP, representando os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, é expressa quanto à necessidade de obtenção de licenciamento ambiental, prevendo recomendações para a medida – documento eletrônico nº 8:

Destaca-se que a ANP atendeu as premissas indicadas em manifestações anteriores, isto é, não ofertar blocos

localizados em distância inferior a 50km da costa e em lâmina d'água inferior a50m. No entanto, independente do estabelecimento desta premissa, a viabilidade ambiental de determinada área dependerá de estudos de impacto ambiental e de modelagens de dispersão de óleo a serem realizados no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

[,...]

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

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

95. E sua conclusão:

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

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

Julgo improcedentes os pedidos. (Grifei)

96. Assim, a realização da licitação, por si só, **não impõe riscos concretos ao meio ambiente**, pois nenhuma atividade de campo ocorrerá sem o devido licenciamento ambiental, fase em que os impactos reais serão analisados e condicionados às medidas necessárias. Eventuais falhas no licenciamento poderão ser discutidas judicialmente, mas com base em situações concretas, e não em hipóteses abstratas como pretende a presente ação.

97. Conforme expõe o Ofício nº 93/2025/STM-CMA/STM/ANP-RJ-e, no caso do 5º Ciclo da OPC, **todos os blocos em oferta no edital estão sustentados por manifestação conjunta válida do MME e do MMA**. Essas manifestações conjuntas, destacadas na **Tabela 1**, assim como os demais documentos que compõem as diretrizes ambientais, estão disponíveis na página da ANP na internet: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>.

Tabela 1 - Manifestações Conjuntas - 5º Ciclo da OPC.

Manifestação Conjunta	Escopo / Bacia	Vencimento
Manifestação Conjunta MME-MMA, de 18/06/2020 Obs: Na página das Diretrizes Ambientais da OPC, essa MC é a Nota Técnica Conjunta Nº 17/2020/ANP	Foz do Amazonas, Parecis, Pelotas e Potiguar.	18/06/2025
Manifestação Conjunta Nº 03/2022 MME/MMA, de 30/12/2022	Parecis	30/12/2027
Manifestação Conjunta Nº 07/2024 MME/MMA, de 17/12/2024	Santos	17/12/2029

98. O 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessões inclui blocos com duas gerações de Manifestações Conjuntas (MC): a 1ª, de 2020, elaborada antes da Portaria Interministerial nº 01/2022, ainda válida e respaldada pelo marco regulatório vigente; e a 2ª, de 2022 e 2024, já sob a vigência dessa nova portaria.

99. Destaca-se que não há sobreposição dos blocos ofertados com terras indígenas ou quilombolas, pois essas áreas foram excluídas da oferta e ainda foram aplicadas zonas de proteção (buffers) de 10 km na Amazônia Legal e 8 km em outras regiões pela ANP.

100. Portanto, não se aplica o artigo 6º da Convenção 169 da OIT sobre consulta prévia, pois não há medidas administrativas que afetem diretamente essas comunidades no momento do leilão ou assinatura dos contratos; eventuais impactos só podem ser avaliados durante o licenciamento ambiental, que é quando a necessidade de consulta será analisada por técnicos ambientais e órgãos competentes.

101. Em relação ao pedido da parte autora de se suspender a oferta de blocos da Bacia da Foz do Amazonas enquanto não houver deliberação final quanto ao pedido de licença ambiental da Petrobras no bloco FZA-M-59, cabe esclarecer que tal argumento não encontra respaldo jurídico ou técnico na regulamentação vigente.

102. Isso porque o licenciamento ambiental do referido bloco, contratado sob o regime de concessão, constitui **procedimento administrativo autônomo**, vinculado às exigências normativas e às especificidades técnicas e ambientais do projeto apresentado. Trata-se de processo individualizado que não repercute, de forma automática ou vinculante, sobre a viabilidade ambiental ou jurídica dos demais blocos ofertados na mesma bacia sedimentar.

103. Conforme diretrizes técnicas do próprio Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cada bloco exploratório deve ser analisado de maneira **independente** no processo de licenciamento, com base em seus impactos potenciais, localização, modelo operacional proposto e medidas de mitigação adotadas.

104. Ainda, o indeferimento da licença para o bloco FZA-M-59 baseou-se em fatores específicos daquele empreendimento, incluindo desafios logísticos, lacunas informacionais e insuficiência na demonstração de capacidade de resposta a emergências.

105. Esses elementos não constituem presunção de inviabilidade para os demais blocos, que deverão ser avaliados caso a caso no respectivo processo de licenciamento, conforme determina a legislação ambiental em vigor.

106. Portanto, **a existência de entraves ou indeferimentos pontuais no bloco FZA-M-59 não constitui, por si só, fundamento legal, técnico ou regulatório para a exclusão de blocos da Oferta Permanente de Concessão para o caso dos autos.** A adoção desse entendimento comprometeria a previsibilidade e a racionalidade do planejamento energético nacional, além de extrapolar os limites da legalidade administrativa.

107. Assim, conclui-se que a oferta dos blocos impugnados é tecnicamente respaldada pela Manifestação Conjunta MMA/MME nº 06/2020, as quais se encontram dentro do prazo de validade máxima de 5 anos, e estão em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 198/2012 e ratificadas pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 01/2022, mantendo-se propícias as condições para a realização do 5 Ciclo de Oferta.

IV.3) DAS ALEGAÇÕES REFERENTES À SUPOSTA AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA ÀS POPULAÇÕES AFETADAS

108. Alega o Ministério Público Federal que os blocos ofertados circundam integralmente ou em larga medida os territórios indígenas, o que atrai a necessidade de realização de estudos socioambientais prévios específicos sobre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Ademais, aduz que não houve consulta prévia e informada dos povos indígenas atingidos, havendo manifesta violação às obrigações trazidas pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, o que constituiria suposta razão para a nulidade dos contratos.

109. A análise de sobreposição com terras indígenas é parte essencial dos estudos que embasam as Manifestações Conjuntas. No caso específico da Manifestação Conjunta de 18/06/2020, elaborada com base na Resolução CNPE nº 17/2017, os estudos foram conduzidos pela ANP e pelo Ibama. Essa Resolução permite que os Ministérios deleguem a elaboração das manifestações a outras instituições: o MME delegou à ANP e o MMA ao Ibama.

110. Para blocos em terra, além dos pareceres do Grupo de Trabalho Interministerial de Exploração e Produção (GTPEG), é exigido o posicionamento do órgão ambiental estadual responsável. Toda a documentação ambiental relacionada à viabilidade dos blocos está disponível no site da ANP.

111. A FUNAI, por meio do Ofício nº 425/2013, e a SEMA-MT, com o Parecer Técnico nº 021/2013, analisaram possíveis sobreposições entre blocos e terras indígenas. Com base nessas avaliações, a ANP e o Ibama ajustaram os blocos,

aprovando 22 localizados na Bacia do Parecis.

112. A Manifestação Conjunta de 30/12/2022 seguiu os critérios da Portaria Interministerial MME/MMA nº 01/2022, que determina a exclusão de blocos sobrepostos a terras indígenas (delimitadas, homologadas, ou com restrições de acesso devido a povos isolados), conforme dados da Funai.

113. Durante esse processo, **os blocos com sobreposição foram retirados da oferta**, sendo considerados aptos apenas os que respeitavam as restrições.

114. No 5º Ciclo da Oferta Permanente (OPC), novos critérios socioambientais foram adotados. A Resolução de Diretoria nº 436/2024 e a Nota Técnica Conjunta nº 8/2024 definiram parâmetros adicionais. Especificamente para áreas indígenas e quilombolas, **foi determinada a exclusão dessas regiões com base nos dados mais recentes da Funai e Inkra (2024), além da aplicação de uma zona de proteção (buffer) de 10 km na Amazônia Legal e 8 km nas demais áreas**. Essas medidas reforçam o compromisso com a legalidade e a segurança do processo de licitação dos blocos.

115. Salienta-se, ainda nesse contexto, que a **Portaria Interministerial nº 60/2015** orienta a atuação de órgãos federais no licenciamento ambiental sob responsabilidade do Ibama. **Quando o projeto estiver em terras indígenas ou puder causar impactos diretos nessas áreas, o Ibama solicita manifestações dos órgãos competentes logo no início do processo.**

116. Em relação à **consulta livre, prévia e informada** aos povos indígenas, sabe-se que a Convenção OIT 169 trata sobre os Povos Indígenas e Tribais e foi instituída em Genebra, em 27 de junho de 1989, tendo sido aprovada, em território nacional, mediante o Decreto Legislativo nº 143, em 20 de junho de 2002, e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 19 de abril de 2004, por intermédio do Decreto 5.051/2004.

117. Atualmente, a Convenção mantém sua eficácia no Brasil sob o Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2009.

118. A referida Convenção da OIT estabelece a identificação dos povos indígenas e tribais, além de estipular o dever dos Estados em admitir e tutelar os costumes e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais característicos desses grupos. Além disso, a Convenção enfatiza a importância da consulta aos povos afetados, por meio de processos adequados, sempre que se considerem iniciativas legislativas ou administrativas que possam impactá-los diretamente. Tais ações podem ser implementadas tanto pelo setor público quanto pelo privado.

119. De acordo com o art. 6º, 1, “a”, inserido na “Parte I – Política Geral” da OIT 169, os governos devem consultar os povos interessados “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

120. No que lhe toca, o art. 15, 2, inserido na “Parte II – Terras” dispõe que “os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras”.

121. Nesse sentido, a OIT 169 veicula a importância de se realizar uma consulta livre, prévia e informada sempre que alguma obra, ação, política ou programa for ser desenvolvido e afete os povos tradicionais.

122. Salienta-se que, embora tenha sido incorporada ao ordenamento jurídico há quase 20 anos, a OIT 169 ainda não recebeu regulamentação em âmbito nacional e interno. Isso implica na **ausência de normativas específicas e imperativas sobre a execução da consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas e tribais.**

123. De toda sorte, o que se pode depreender do texto da Convenção n. 169 da OIT é que a consulta só é indispensável em relação aos povos indígenas quando as medidas legislativas ou administrativas forem suscetíveis de **afetá-los diretamente**, ou sejam, quando as **atividades de exploração e produção forem realizadas em suas terras.**

124. Vejamos a manifestação da SNPGB/MME nesse sentido:

4.44. A Convenção nº 169 da OIT, adotada em 1989 e ratificada em 2002, estabelece no artigo 6º a obrigatoriedade de consultas aos povos indígenas sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los diretamente.

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas **medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente**;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas

(grifo nosso)

4.45. Face ao exposto, no caso específico da exploração de petróleo e gás natural, a consulta aos povos indígenas deve ocorrer quando as atividades de exploração e produção forem realizadas em suas terras, pois daí se tem, de fato, a afetação direta.

4.46. No âmbito do planejamento da oferta de blocos exploratórios, o Art. 4º, II, da Portaria Interministerial MMA/MME nº 01/2022, determina a exclusão de áreas que apresentem sobreposição com terras indígenas em diferentes fases de regularização, conforme as bases georreferenciadas da FUNAI:

Art. 4º Na manifestação conjunta a que se refere o art. 3º desta Portaria, deverá(ão):

I - **ser excluídas**, mediante justificativa, as áreas dos blocos que:

(...)

b) **apresentem sobreposição com terras indígenas delimitadas, declaradas, homologadas e regularizadas** por decreto presidencial ou área interditada com restrição de ingresso e trânsito em razão da presença de índios isolados, regido pelo art. 7º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, conforme consta da base de dados georreferenciados disponibilizada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

(grifo nosso)

4.47. Todos os requisitos estabelecidos por essa norma foram integralmente atendidos na elaboração da Manifestação Conjunta MME-MMA nº 06/2020. Portanto, não há blocos da Bacia da Foz do Amazonas sobrepostos a terras indígenas, o que afasta a necessidade de consultas prévias à realização do leilão dos blocos.

4.48. Além disso, a Portaria Interministerial nº 60/2015 regulamenta o procedimento para a obtenção de manifestação dos órgãos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental que apresentem impactos diretos em terras indígenas. Assim, eventuais consultas aos povos indígenas são etapas previstas e desejáveis, mas serão **realizadas no processo de licenciamento ambiental**, caso se identifiquem impactos diretos às comunidades.

4.49. **Não cabe, portanto, interpretações subjetivas e antecipadas sobre riscos potenciais. A consulta não é uma formalidade isolada, mas parte de um processo mais amplo que inclui o licenciamento ambiental onde as atividades a serem realizadas serão detalhadas.**

4.50. Inclusive, no âmbito do licenciamento ambiental do bloco FZA-M-59, a decisão da AGU confirma que essa consulta não é exigida e tampouco constitui fundamentação adequada para análise do pedido de reconsideração, especificamente no tocante ao suposto impacto do tráfego aéreo do Aeroporto de Oiapoque (AP) sobre as comunidades indígenas locais. Se essa exigência não se aplica ao processo de licenciamento ambiental, fica ainda mais evidente que ela também não tem pertinência no contexto da oferta dos blocos, uma vez que o licenciamento subsequente é o momento próprio para a avaliação de eventuais impactos e para a

adoção de medidas de mitigação e compensação cabíveis.

4.51. Também merece destaque o Estudo de Componente Indígena (ECI), **parte do processo de licenciamento ambiental**, que tem por objetivo conhecer a realidade, os usos, os costumes e os impactos efetivos da atividade sobre os povos indígenas eventualmente afetados. Sua exigência na fase de oferta de blocos seria, portanto, **antecipada e desproporcional**, além de **desnecessária do ponto de vista normativo**.

4.52. Nesse sentido, a interpretação segundo a qual "*qualquer povo ou comunidade tradicional situada na zona costeira ou na suposta "área de influência" da Bacia da Foz do Amazonas deva ser considerada automaticamente afetada, exclusivamente com base em autodeclaração*", **não encontra respaldo legal nem técnico**. A autodeclaração é legítima para o reconhecimento étnico, mas não constitui critério suficiente para presunção de impacto ambiental ou obrigatoriedade de consulta, sem que haja uma análise técnica que comprove o nexo causal entre a atividade proposta e os impactos sobre a comunidade. Tal interpretação desconsidera a espacialização dos impactos, já consolidada nas práticas de licenciamento ambiental e reconhecida nas normas em vigor, como a Portaria nº 60/2015, adiciona subjetividade ao processo, traz insegurança jurídica e implicaria a inviabilidade de políticas públicas e atividades econômicas em grandes áreas do território nacional. Além disso, esvaziaria o conceito jurídico de "impacto direto", exigido pela própria Convenção nº 169 da OIT.

4.53. Por fim, é importante destacar que a aplicação da Convenção nº 169 da OIT no Brasil ainda depende de regulamentação específica, cuja ausência limita a definição clara de aspectos essenciais, como o momento adequado para a realização das consultas, dentre outros conceitos. Essa regulamentação futura poderá oferecer os parâmetros necessários para assegurar segurança jurídica e efetividade ao cumprimento da norma internacional.

4.54. Enquanto essa regulamentação não for estabelecida, deve prevalecer a observância dos marcos legais e regulatórios atualmente vigentes, como os atos normativos interministeriais já citados. Importa destacar ainda que o artigo 15 da Convenção nº 169 recomenda a consulta, sem, contudo, condicionar a exploração dos recursos naturais à aprovação ou reprovação dos povos indígenas e tribais, devendo a consulta ser entendida como parte de um processo dialógico e participativo, e não como um mecanismo de veto.

125. Portanto, **não cabe**, nesse ponto, **interpretação extensiva ou ampliativa** do dispositivo, de forma a incluir atividades que afetem indiretamente ou potencialmente terras indígenas. Nesse contexto, a consulta livre, prévia e informada deve ser efetuada somente quando for detectada uma intervenção que possa afetar diretamente suas terras, **devendo essa avaliação ocorrer no âmbito do processo de licenciamento**.

126. Portanto, **a realização da consulta no âmbito do licenciamento ambiental é justificada apenas na identificação de um impacto direto de uma intervenção nas terras indígenas, não sustentando a reivindicação apresentada na presente ação**.

127. E nesse ponto a Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis desse MME informou que **não há sobreposição de blocos exploratórios com terras indígenas**. Transcrevo:

5.4. No tocante à consulta prevista na Convenção nº 169 da OIT, restou demonstrado que **não há sobreposição dos blocos ofertados com terras indígenas** ou territórios de comunidades tradicionais, o que afasta, nesta fase de planejamento e oferta, a necessidade de consulta prévia. A eventual necessidade de consultas será avaliada na fase de licenciamento ambiental, conforme legislação ambiental e diretrizes da Portaria Interministerial nº 60/2015.

128. É importante rememorar que os pareceres ambientais servem como orientações para os licitantes, destacando a importância da anuência da FUNAI em atividades que possam impactar Terras Indígenas, conforme estipulado pela Portaria Interministerial nº 60/2015. Essas consultas à FUNAI devem ocorrer após a licitação dos blocos exploratórios e **são parte do licenciamento ambiental**, onde se define a Área de Influência Direta (AID) do empreendimento, fundamentada em estudos ambientais específicos que avaliam os impactos diretos.

129. As consultas previstas devem ocorrer após a licitação dos blocos exploratórios. A delimitação da Área de Influência Direta (AID) só acontece dentro dos estudos ambientais específicos de cada empreendimento, não sendo possível definir a AID de forma genérica ou antecipada.

130. O licenciamento ambiental é essencial para avaliar os impactos de forma localizada e contextualizada. A ANP, por sua vez, adotou novos critérios socioambientais conforme a Nota Técnica nº 08/2024, aplicando as distâncias da Portaria nº 60/2015 e excluindo, por exemplo, o Bloco PRC-T-122 da oferta.

131. Com efeito, **não há o que se falar em AID fora do contexto do processo de licenciamento ambiental**, ainda mais de forma generalizada e precipitada, uma vez que sua delimitação é estabelecida de maneira específica para cada caso. Por isso o papel crucial do licenciamento ambiental para revisitar a existência, a influência e os limites dos territórios envolvidos, uma vez que possui a capacidade de avaliar os impactos em escala e geolocalização mais adequadas aos empreendimentos em questão, em uma análise cuidadosa e contextualizada.

132. A delimitação da AID é um processo meticuloso, que não deve ser generalizado ou precipitado fora do contexto do licenciamento ambiental. Este processo é essencial para analisar cuidadosamente os impactos dos empreendimentos, considerando a escala e a geolocalização apropriadas. Nesse contexto, soma-se a isso o fato de a Portaria Interministerial MMA/MME nº 1/2022 reiterar a exclusão de áreas dos blocos que se sobrepõem a terras indígenas delimitadas, declaradas, homologadas, ou interditas, em conformidade com as bases georreferenciadas da FUNAI.

133. Portanto, em contraposição aos argumentos do MPF, os requisitos para a emissão das Manifestações Conjuntas foram cumpridos, não havendo sobreposição direta de blocos exploratórios com terras indígenas. Estas manifestações continuam válidas para o 5º Ciclo da Oferta Permanente, garantindo que estudos socioambientais detalhados serão realizados durante o licenciamento ambiental subsequente à assinatura dos contratos.

134. As preocupações do órgão ministerial são, portanto, infundadas, visto que durante o licenciamento ambiental, haverá uma revisão detalhada dos territórios envolvidos e dos impactos projetados, assegurando uma avaliação adequada conforme as características de cada empreendimento, garantido-se que as atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural irão respeitar as diretrizes da OIT 169, proibindo tais atividades diretamente em terras indígenas.

135. Dessa forma, tendo em vista que o início da atividade de exploração condiciona-se à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, os quais avaliarão a viabilidade do empreendimento, o que inclui a sobreposição ou não a terras indígenas, bem como a possibilidade de se realizar consulta a esses povos, nenhum argumento apresentado deve prosperar.

136. Ainda, não há falar que a ANP não considerou a presença de populações indígenas e comunidades tradicionais na região não apresenta substrato fático.

137. Toda documentação emitida, no que diz respeito às diretrizes ambientais e aos possíveis impactos identificados pode ser acessada no sítio eletrônico da Agência, acessado pelo link <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/diretrizes-ambientais>. A ANP sempre consulta a FUNAI sobre a presença de Terras Indígenas.

138. No âmbito do Supremo Tribunal Federal - STF, há entendimento no sentido de que a consulta aos povos indígenas **não é vinculante**, mas meramente informativa. Segundo a Corte brasileira, no julgamento dos Embargos Declaratórios do caso Raposa Serra do Sol, *"o direito de prévia consulta às comunidades indígenas deve ceder diante de questões estratégicas, como a defesa nacional, soberania ou a proteção ambiental, que podem prescindir de prévia comunicação a quem quer que seja, incluídas as comunidades indígenas"* (Pet. 3.388 ED, relator ministro Roberto Barroso, Plenário, 23/10/2013).

139. Nesse mesmo sentido, em liminar que ordenava a interrupção de obra de instalação de linha de transmissão de energia elétrica para que fosse realizado procedimento de consulta aos povos indígenas envolvidos, o plenário do STF reverteu a decisão da Presidência da Corte, determinando a **suspensão da liminar, ao fundamento de que a suspensão do licenciamento e das obras de construção da linha de transmissão elétrica, de forma abrupta, teriam o potencial de acarretar graves lesões à economia pública**. Vejamos:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Pretendida interrupção de licenciamento ambiental e de obras de

construção de linhas de transmissão elétrica. Lesão à ordem econômica, à saúde ou segurança públicas não demonstrada. Anterior ordem de suspensão proferida há vários anos pela corte regional. Obra em estado adiantado. Agravo regimental não provido. 1. A suspensão do licenciamento e das obras de construção de linha de transmissão elétrica, de forma abrupta, tem o potencial de acarretar graves lesões à economia pública. 2. A concessão, pela Corte Regional, da pretendida suspensão, permitiu que referida obra atingisse avançado estágio, sendo certo que não houve efetiva demonstração da presença dos requisitos legais para fundamentar a pretendida suspensão. 3. Agravo regimental não provido". (STF, SL nº 995 AgR, 05.11.2019)

140. Observa-se que a postura do Supremo Tribunal Federal em relação à consulta prévia aos povos indígenas, conforme delineado na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, revela uma interpretação que privilegia a **harmonização e a ponderação de interesses**.

141. De acordo com decisões da Corte, como a observada no caso Raposa Serra do Sol e na suspensão de uma liminar mencionada, a consulta aos povos indígenas é entendida não como um mecanismo vinculante, que determina o seguimento ou não de projetos, mas como um procedimento informativo.

142. Nesse contexto, o STF tem estabelecido que o direito à consulta prévia pode ser relativizado em face de **questões consideradas estratégicas para o Estado**, tais como defesa nacional, soberania e proteção ambiental. Tais situações podem justificar a não realização de consultas prévias às comunidades afetadas. Especificamente, na decisão relativa ao caso Raposa Serra do Sol, o ministro Luis Roberto Barroso apontou que o direito de consulta deve ceder quando em confronto com essas questões estratégicas.

143. Adicionalmente, ao analisar a suspensão de obras de infraestrutura de relevância econômica, o STF tem priorizado a continuidade de projetos já em estágios avançados, ponderando que interrupções abruptas podem acarretar prejuízos significativos à economia pública. Essas decisões refletem um entendimento pragmático do STF sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT, indicando uma abordagem que busca equilibrar o respeito aos direitos dos povos indígenas com considerações estratégicas e econômicas.

144. **Dessa forma, no caso dos autos, em existindo sobreposição das áreas objeto do leilão com terras indígenas, a consulta será realizada no âmbito e durante o licenciamento ambiental, sendo que essa solução se encontra em plena consonância com os entendimentos do STF.**

IV.4) DA APROVAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

145. Salienta-se que o **Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a Oferta Permanente da ANP, prevista para 17 de junho de 2025.**

146. **Assim, a realização do certame foi analisada pelo órgão em sessão no dia 7 de junho de 2023, na qual se concluiu que a ANP atendeu aos aspectos de “tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à Oferta Permanente de Concessão, versão 4 do instrumento convocatório (OPC2024)” - Acórdão nº 2592/2024-TCU-Plenário do TCU, Processo nº TC 020.141/2024-6, senão vejamos:**

(...)

9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização para acompanhamento dos procedimentos e ciclos decorrentes da Oferta Permanente, sob o regime de Concessão, de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais (OPC2022.1), com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural, a ser realizada pela ANP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 43 da Lei 8.442/1993; no art.258, inciso II, do Regimento

Interno do TCU; nos arts. 8º, § 3º, inciso III; 11, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018 e nos arts. 9, inciso I, e 10, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. considerar, sob o ponto de vista formal, e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização pela Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à Oferta Permanente de Concessão, versão 4 do instrumento convocatório (OPC2024);

9.2. tornar pública esta deliberação, bem como o relatório e voto que a fundamentam, mantendo a classificação de sigilo das demais peças que integram os autos;

9.3. dar ciência desta decisão à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME), informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. restituir o processo à AudPetróleo para o acompanhamento das providências seguintes à publicação do edital, incluindo a realização de eventuais ciclos competitivos com base no edital da OPC 2022.1, nos termos da IN-TCU 81/2018.

147. Com base em farta argumentação do TCU, espera-se um elevado valor, na casa de bilhões, para os contratos a serem firmados, levando em consideração o bônus mínimo de assinatura (aproximadamente R\$ 602,36 milhões) e dos valores do PEM (R\$ 3,9 bilhões) de ofertas vencedoras, o que refuta qualquer argumento falacioso da autora no sentido de que haverá prejuízo à coletividade ou renúncia de receita.

148. Assim, os 172 blocos, localizados em 16 setores ofertados no 5.º Ciclo de Oferta Permanente estão fora do perímetro do pré-sal definido por Lei. Portanto, não são classificados como áreas estratégicas, principal foco do estudo do TCU, o que afasta por si só alegação de prejuízo social ou dano à coletividade.

149. Observa-se, assim, que a sistemática de Oferta Permanente da ANP encontra respaldo em decisão do Tribunal de Contas da União, que atestou a tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados, estando, portanto, hígida e válida sob esse aspecto.

IV.5) DA AUSÊNCIA DE PROVAS CONCRETAS DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO DO AUTOR

150. O Ministério Público Federal não juntou aos autos cópia integral do PA nº. 1.23.000.002507/2022-61 (3º OFÍCIO DA PRPA) e PA nº. 1.23.000.001226/2025-34 (GAPOVOS - PRPA).

151. Tal escolha processual é reveladora de um cenário substancialmente claro: a ausência de lastro probatório mínimo nos autos administrativos que justifique o ajuizamento da ação. Se houvesse, de fato, nos registros administrativos, elementos concretos e robustos a sustentar o alegado ilícito ou perigo de dano, tais documentos seriam o cerne da inicial, devidamente integralizados para o devido contraditório e ampla defesa.

152. *Mutatis mutandis*, a situação guarda notória analogia com o requisito da justa causa para o exercício da ação penal e também previsto nas ações de improbidade administrativa. Assim como a denúncia não pode subsistir sem a descrição mínima do fato delituoso e seus indícios de autoria e materialidade, sob pena de carência de ação, uma ação civil pública de tal magnitude não pode prosperar quando desacompanhada dos elementos fáticos coligidos na fase administrativa que a supostamente motivaram. A não juntada dos PAs integrais sugere, de forma robusta, que a investigação extrajudicial não logrou reunir os elementos necessários a atrair, de forma concreta, a tutela jurisdicional, buscando-se, assim, suprir no judiciário, por meio de petições subsidiadas de princípios sem densidade jurídica, a carência de provas identificada na esfera administrativa.

153. Não se desconhece a importância histórica e fundamental dos princípios da prevenção e da precaução no ordenamento jurídico ambiental brasileiro. Tratam-se de pilares essenciais, consagrados na Declaração do Rio de 1992 e internalizados em nosso ordenamento jurídico, que orientam a ação estatal e privada na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

154. No entanto, e esta é a ressalva fundamental, tais princípios não se prestam a legitimar a judicialização de questões complexas de política energética e desenvolvimento nacional com base em meras conjecturas ou hipóteses abstratas, desprovidas de elementos probatórios mínimos. A precaução e a prevenção podem ser invocada para impedir *a priori* qualquer atividade sob o argumento genérico de um risco potencial. A aplicação desses princípios, especialmente o da precaução, exige uma demonstração qualificada do risco, ainda que não cabal, que fundamente o temor de um dano grave e irreversível. Não se trata de inverter o ônus da prova de forma absoluta para criar um onus probandi diabólico para o empreendedor ou o Estado, tornando inviável qualquer iniciativa.

155. No caso dos autos, a mera alegação de que a exploração poderia gerar impactos, sem a demonstração concreta de indícios mínimos – lastreada nos autos administrativos que não foram juntados – de que tais impactos são prováveis e de magnitude a justificar a suspensão de toda a política de outorga, esvazia o conteúdo jurídico dos princípios e os transforma em mero instrumento de obstrução, deslocando para o Poder Judiciário decisões de alto teor técnico e estratégico para as quais este não está aparelhado.

156. Observa-se, portanto, que mister se fazia à parte postulante a demonstração inequívoca da existência de irregularidades na atuação administrativa, nos moldes do que preconiza o artigo 373, incisos I e II, do CPC 2015, **o que não ocorre, mesmo porque ilegalidade inexistente.**

IV.6) DA COMPLEXIDADE DA QUESTÃO DE DIREITO CONTROVERTIDA - O PODER JUDICIÁRIO DEVE ADOTAR UMA POSTURA DE AUTOCONTENÇÃO, EM RESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - TEORIA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS - DOCTRINAS CHEVRON E CHENERY

157. Segundo Hartmut Maurer (Hartmut Maurer, Elementos de Direito Administrativo Alemão, 2001. p. 51.), os vícios de discricionariedade podem ser divididos em quatro grupos:

- (i) não-utilização ou subutilização do exercício do poder discricionário, verificado quando a autoridade não usa ou subutiliza o poder discricionário de que dispõe por inadvertência ou por estimar equivocadamente que é titular de competência vinculada;
- (ii) excesso do poder discricionário, verificado quando a autoridade opta por uma consequência jurídica não prevista na norma de competência atributiva de tal poder, ou seja, quando o ato administrativo contém um efeito não previsto nem autorizado na norma de competência discricionária;
- (iii) uso defeituoso do poder discricionário (desvio), verificado quando a ação administrativa não está orientada por fundamentos objetivos ou não está orientada para o fim contemplado na lei;
- (iv) violação aos direitos fundamentais e aos princípios gerais de direito.

158. Em sua obra *Uma Teoria do Direito Administrativo*, o professor Gustavo Binbenbojm, citando a doutrina alemã, defende que em determinadas áreas de apreciação, o Poder Judiciário deve se abster de substituir a decisão tomada pela Administração Pública ao eleger uma das várias soluções sustentáveis (*Vertretbaren*) ou razoáveis (BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2ª Edição, revista e atualizada. Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, pág. 220).

Destarte, devem os tribunais atuar com **autocontenção judicial (self-restraint)**, reconhecendo sua dificuldade em exercer o controle, quando a atuação administrativa move-se na *zona de penumbra* de um conceito jurídico indeterminado. Assim, v.g., ao analisar o conceito de *significativa degradação ambiental* como condição para a exigibilidade de um estudo prévio de impacto ambiental, deve o juiz averiguar se a Administração produziu laudos devidamente e se suas conclusões situam-se dentro da zona de penumbra. Aqui, não deve o magistrado pretender *definir* o que é impacto ambiental significativo, mas apenas verificar a sustentabilidade das razões da autoridade administrativa tendo em vista uma possível existência (ou inexistência) de tal impacto. Preenchidos esses requisitos, deve o juiz prestar reverência à *estimativa* da Administração, que detém **expertise** e experiência para fazê-lo em melhores condições. (BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2ª Edição, revista e atualizada. Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, pág. 225).

159. À luz do exposto, tem-se que:

- Não se verifica qualquer vício de discricionariedade nas decisões da União;
- Tratando-se de demanda com objeto complexo, o Poder Judiciário deve ter uma postura de autocontenção judicial (deferência) aos motivos de fato e de direito elencados na presente manifestação processual.

160. Nesta sintonia, deve-se aplicar, analogicamente ao presente caso, os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que aplicaram as doutrinas *chevron* e *chenery* para afastar a pretensão de controle de atos da Administração Pública em matérias de grande grau de tecnicidade.

161. A ***Doutrina Chenery*** consigna que as decisões políticas dos órgãos e entidades do poder público, provenientes de análises técnicas de especialistas e que não violassem dispositivos ilegais, não poderiam ser objeto de revisão pelo Poder Judiciário, por não ter a expertise necessária para avaliar a correção das aludidas escolhas.

162. A doutrina consagrada em ***Chevron U.S.A. Inc. v. NRDC*** é um dos casos mais famosos julgados no âmbito do Direito Administrativo. Segundo o teste encontrado pela Suprema Corte, ao juiz cabe inicialmente verificar se a lei é clara quanto ao assunto em discussão. Se a lei é clara, é dever do juiz aplicar a lei e não será dada deferência; em existindo ambiguidade, não cabe aos tribunais interpretar diretamente a suposta vagueza da lei e apenas verificar se a solução posta pela agência é razoável.

163. Veja-se:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. I) DISCUSSÃO DE QUESTÕES REFERENTES AO MÉRITO DA CAUSA PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIA SUSPENSIVA VOCACIONADA A TUTELAR APENAS A ORDEM, A ECONOMIA, A SEGURANÇA E A SAÚDE PÚBLICAS. II) GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO PELO PODER PÚBLICO QUE PREVALECE ATÉ PROVA DEFINITIVA EM CONTRÁRIO. DETERMINAÇÃO GOVERNAMENTAL QUE DEVE SER PRESTIGIADA TAMBÉM PARA MITIGAR A PROBLEMÁTICA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DOUTRINA CHENERY. DIFICULDADE DE O JUDICIÁRIO CONCLUIR SE UMA ESCOLHA CUJA MOTIVAÇÃO É ALEGADAMENTE POLÍTICA SERIA CONCRETIZADA CASO A ADMINISTRAÇÃO EMPREGASSE SOMENTE METODOLOGIA TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE DE AS ESCOLHAS POLÍTICAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS SEREM INVALIDADAS PELO JUDICIÁRIO, CASO NÃO SEJAM REVESTIDAS DE RECONHECIDA ILEGALIDADE. VEDAÇÃO ÀS PRESIDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À APRECIACÃO DE PEDIDO DE CONTRACAUTELA À LUZ DE DIREITO LOCAL. III) MANIFESTA VIOLAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA QUE O ESTADO DE SÃO PAULO CUSTEIE AS VULTOSAS DESPESAS DECORRENTES DA MANUTENÇÃO DA HARMONIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS PELO PODER PÚBLICO COM AS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(...)

5. A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, **até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.)** - mormente em hipóteses como a presente, em que houve o esclarecimento da Fazenda estadual de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.

6. A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade - desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.

(...)

8. O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que **o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas", conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo:Saraiva, 2009, p. 305)**. Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.

9. Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, **segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.**

10. Impedir judicialmente o reajuste das tarifas a serem pagas pelos usuários também configura grave violação da ordem econômica, por não haver prévia dotação orçamentária para que o Estado de São Paulo custeie as vultosas despesas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos acordos administrativos firmados pelo Poder Público com as concessionárias de transporte público.

11. Agravo interno desprovido.(AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 7/6/2017, DJe de 20/6/2017.)

A "*Doutrina Chenery*" consigna que as decisões políticas dos órgãos e entidades do poder público, provenientes de análises técnicas de especialistas e que não violassem dispositivos ilegais, não poderiam ser objeto de revisão pelo Poder Judiciário, por não ter a expertise necessária para avaliar a correção das aludidas escolhas. Os argumentos utilizados pelo DFTRANS demonstram apenas a complexidade das medidas pleiteadas, mas falha na conclusão a respeito da alegada inexecutabilidade. Quanto ao mais, o objeto da demanda diz respeito, evidentemente, à imposição legal e não pede, em absoluto valorações técnicas, como equivocadamente afirmaram os recorrentes, ficando repelida a aplicação, na presente hipótese, da "*Doutrina Chenery*". (RE 1325307 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 23/11/2021 Publicação: 30/11/2021).

A chamada "doutrina da deferência administrativa", ou Doutrina Chevron, sempre lembrada no tema das agências reguladoras, não pode ser oposta ao próprio legislador, que nunca se demite completamente do poder de expressar a vontade coletiva por meio de leis. De resto, mesmo nos Estados Unidos, berço dessa doutrina, é cada vez mais crítica a visão tida sobre sua correção no sistema constitucional. Ver: BINICHESKI, Paulo Roberto. A Doutrina Chevron: o ocaso anunciado? Revista CEJ, Brasília, ano XXI, n. 73, p. 29-39, set./dez. 2001. (ADI 5779, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022

De fato, tendo em vista os empecilhos, não apenas orçamentário-financeiros, mas fáticos e circunstanciais, como explicitado pelo Apelado, pouco cautelosa a substituição do Poder Executivo local, na adoção de políticas públicas e gestão de prioridades, porquanto somente ele é dotado dos elementos para melhor apreciar, à luz da conveniência e da oportunidade, as alternativas para solução da problemática, com a implementação das medidas correspondentes.

Com efeito, na lição do eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a lei "só transfere ao administrador o cometimento de eleger in concreto a solução ideal porque seria materialmente impossível, perante a realidade polifacética da vida, prever todas as situações suscetíveis de ocorrerem e todas as correspondentes soluções perfeitas para elas. Daí que, para flexibilizar a ação administrativa, instrumentando-a para obtenção dos resultados legalmente desejados de excelente realização do interesse público" (in "Curso de Direito Administrativo" 32ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 984).

Acerca da matéria, segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos.

Em outras palavras, sob a égide do princípio da separação dos poderes, de assento constitucional (art. 2º), a excepcionalidade do ativismo judicial está ligada ao fato de que compete primariamente aos poderes majoritários as decisões sobre a realização de políticas públicas, consoante manifestação do C. Supremo Tribunal Federal:

“...Não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo...” (STF, Agravo em Recurso Extraordinário nº 745.745/MG, Rel. Min. Celso de Mello). A propósito, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com redação alterada pela Lei nº 13.655/18: [...] Aliás, em caso avizinado, semelhante posicionamento foi perfilhado por essa Câmara de Direito Público, nos termos do voto do Exmo. Des. Vicente de Abreu Amadei. Confira-se: [...] Destarte, embora existam desvios, tais falhas não são graves o bastante para induzir a conclusão de que o Executivo local tenha se desgarrado, ilegitimamente, de sua atuação típica e, tampouco, autorizam o Judiciário a avançar sobre a discricionariedade existente no âmbito de sua implementação (sobretudo, considerando as correlatas obras públicas já entregues e aquelas em andamento ou finalização). Deveras tem-se que a bem lançada sentença de primeiro grau, não infirmada pelas razões recursais, deu o adequado deslinde à controvérsia, merecendo ser integralmente confirmada. Logo, é caso de se negar provimento ao presente apelo, mantendo-se integralmente a r. sentença prolatada pelo nobre Juízo monocrático.”

O Tribunal de origem, ao julgar improcedente o pedido inicial, decidiu em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE no sentido de que, no âmbito do mérito administrativo, cabe ao administrador público o exercício de sua conveniência e oportunidade. (ARE 1350465 / SP - SÃO PAULO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 26/10/2021 Publicação: 28/10/2021)

164. Com efeito, quanto maior o grau de tecnicidade da matéria, objeto de decisão por órgãos dotados de expertise e experiência, menos intenso deve ser o grau do controle judicial.

165. Não há dúvidas, portanto, de que a pretensão autoral implicaria violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

V - DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA

166. A concessão de tutela de urgência em sede de ação civil pública, assim como em outras espécies de ação judicial, exige a demonstração cumulativa dos requisitos previstos no artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015: **a probabilidade do direito (fumus boni iuris) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (periculum in mora).**

V.1) DA AUSÊNCIA DA PROBABILIDADE DO DIREITO - POSIÇÃO DO STF NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 176

167. A pretensão de suspensão do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão de petróleo promovido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) não encontra amparo jurídico, uma vez que inexistente qualquer demonstração de ilegalidade, irregularidade ou desvio de finalidade que justifique a interrupção do certame.

168. É imprescindível trazer à luz o entendimento do STF no que se refere a decisões que, em sede liminar, visam suspender rodada de licitação para atividades de E&P de petróleo e gás natural.

169. Nesse sentido, na **Suspensão de Liminar nº 176**, cujo objeto era decisão judicial que havia suspenso a 8ª Rodada de Concessão, a Ministra Ellen Grace deferiu o requerimento formulado pela ANP com base na seguinte

fundamentação:

7. A Lei 8.437/92, em seu art. 4º e § 1º, autoriza o deferimento do pedido de suspensão da execução de liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no processo de ação popular e na ação civil pública, em caso de manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

No presente caso, encontra-se devidamente demonstrada a grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, **porque a decisão em tela impede a efetivação pela Administração de políticas públicas que visam a dar suporte material ao desenvolvimento e crescimento econômico do país, tendo em vista a nossa matriz energética, baseada no petróleo e no gás natural.**

Nosso país luta há décadas para se tornar independente em relação à produção de petróleo e, principalmente, de gás natural, objeto freqüente de todos os noticiários nacionais. O tempo é implacável com os países que relegam o planejamento estratégico a um plano inferior, certo que estamos a discutir questões relativas a materiais fósseis, que demandam constantes pesquisas, prospecções e altos investimentos.

A União, por intermédio de seus órgãos competentes, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, estabeleceu critérios, que julgou os melhores, para alcançar as metas de produção de petróleo e gás natural necessárias à sustentação do nosso modelo de crescimento a médio e longo prazos, critérios que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, no qual está a interferir a decisão ora impugnada.

Anoto, ainda, que a determinação prescrita na decisão ora atacada atinge o planejamento estratégico do país em relação à nossa matriz energética, o que certamente coloca em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, que estão a deslocar vultosas somas de dinheiro com o objetivo de suprir as imensas lacunas de um setor altamente tecnológico que demanda maquinário de última geração e pessoal especializado, de que não dispomos em escala suficiente, e que apresenta alto risco para o investimento. Não se pode olvidar, ademais, que o capital sempre migra para os países onde estão as melhores oportunidades de investimentos e que lhe oferecem maior segurança, sobretudo jurídica.

Entendo que a decisão judicial impugnada impõe à Administração, mesmo que indiretamente, a modificação de um modelo de licitação de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural, fruto da experiência obtida nas rodadas anteriores, o que, em princípio, desvirtua a atuação normativa e reguladora da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

Também é inegável a ocorrência de grave lesão à economia pública, consubstanciada no fato de que a decisão proferida na ação popular em apreço, ao impedir o prosseguimento dos leilões de blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural prejudica a constante necessidade de reposição das reservas nacionais, as quais são fruto de um processo de longo prazo, que chega a durar mais de dez anos entre a realização da licitação de um bloco e o efetivo início da produção de uma bacia que porventura venha a ser descoberta. Assim, os prejuízos à ordem econômica de nosso país dificilmente se reverterão ao final da tramitação desse processo, motivo que, por si só, legitima a suspensão imediata da decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

8. Ante o exposto, **defiro** o pedido de suspensão da execução da decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da Ação Popular nº 2006.34.00.035825-0.

170. Em síntese, a Min. Ellen Gracie entendeu, dentre outras coisas, que: (a) **a decisão que suspendia a licitação impedia a efetivação de políticas públicas pela Administração, que visavam dar suporte ao desenvolvimento e crescimento econômico do país**, cuja matriz energética está baseada também no petróleo e no gás natural; (b) **os órgãos governamentais tem competência para estabelecer os critérios para as rodadas de licitações, critérios estes que se encontram, em princípio, dentro de um juízo eminentemente técnico, e sobre os quais não cabe ao Judiciário interferir;** (c) **a decisão colocava em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros, criando insegurança jurídica.**

171. Apesar de a decisão não ser recente, sua fundamentação é bastante atual e está alinhada com realidade da indústria do petróleo e gás do Brasil, pelo que não há dúvida das graves lesões que serão causadas à ordem e economia públicas, na hipótese de suspensão judicial do ciclo de oferta permanente.

172. No mais, como já falado, na ocasião da 17ª Rodada de Concessão, o Plenário do STF julgou improcedente

a **ADPF 825** que impugnava a realização do certame. Prevaleceu o voto do relator, ministro Marco Aurélio (aposentado), segundo o qual **no licenciamento ambiental, serão avaliados, de maneira aprofundada, os potenciais impactos e riscos ambientais da atividade, pelo que não há a lesão a preceitos constitucionais, pois o início da atividade de exploração se condiciona à obtenção, pelo vencedor da licitação, da licença ambiental junto aos órgãos competentes, que avaliarão a viabilidade do empreendimento.**

173. Ainda, o partido Rede Sustentabilidade ajuizou **ADPF nº 887**, com pedido de concessão de medida cautelar, tendo por objeto o art. 6º, § 2º, da Resolução n. 17/2017 do CNPE, os arts. 26 e 27 da Portaria Interministerial n. 198/2012, dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, bem como a Nota Técnica Conjunta n. 2/2020/ANP/MME/MMA, no que diz respeito à dispensa de estudo ambiental prévio ante manifestação conjunta do MME e do MMA.

174. Desse modo, no tocante ao momento da viabilidade ambiental do empreendimento, observa-se que a discussão encontra-se exaurida pelo STF, relacionada às ADPFs nº 825 e 887, que entenderam que a viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada pelo regular procedimento de licenciamento ambiental.

175. No caso sob luzes, a Oferta Permanente constitui mecanismo legítimo e consolidado de licitação de blocos exploratórios, amparado pela Lei nº 9.478/1997 e regulamentado por normativas específicas da ANP, notadamente a Resolução ANP nº 17/2015 e suas atualizações.

176. Não se verificam os pressupostos necessários para a concessão de medida cautelar suspensiva, seja no plano administrativo, seja no judicial.

177. Não há, no caso, *fumus boni iuris*, pois o procedimento conduzido pela ANP observou todos os requisitos legais, incluindo publicidade, ampla concorrência, participação social e respeito aos princípios da administração pública.

178. Também não se configura o *periculum in mora*, pois a manutenção do certame não acarreta risco iminente de lesão grave, tampouco compromete direitos fundamentais ou coletivos de forma irreversível. Ao contrário, eventual suspensão implicaria insegurança jurídica, afugentaria investimentos e comprometeria o planejamento setorial da política energética nacional.

179. A ANP atua com base em competência legal expressa e no exercício de discricionariedade técnica. Intervenções que pretendam invalidar ou suspender decisões administrativas dessa natureza, sem comprovação de vícios objetivos, representam afronta à autonomia das agências reguladoras e ao princípio da separação dos poderes.

180. Ademais, a política pública de fomento à exploração e produção de petróleo em áreas ofertadas no regime de concessão visa atender ao interesse público, assegurar a segurança energética e promover o desenvolvimento econômico do país, conforme os objetivos traçados pela Lei nº 9.478/1997.

181. Por fim, **a paralisação injustificada do 5º Ciclo da Oferta Permanente causaria prejuízos concretos à União e à sociedade, incluindo a perda de arrecadação de bônus de assinatura, royalties e participações governamentais, bem como o comprometimento da credibilidade do Estado brasileiro perante investidores nacionais e internacionais.**

182. Nesse contexto, a ausência de qualquer requisito fático ou jurídico para a suspensão do certame impõe o prosseguimento regular do processo licitatório, resguardando-se a legalidade, a segurança jurídica e o interesse público.

V.2) DA AUSÊNCIA DE PERIGO DA DEMORA

183. Conforme já sinalizado linhas acima, alguns dos pedidos da tutela de urgência consistiam nas seguintes determinações:

- (a) A suspensão IMEDIATA da realização do leilão da 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC), que está previsto para ser realizado em 17/06/2025, ou subsidiariamente, a retirada dos 47 (quarenta e sete) Blocos situados na Bacia Sedimentar da “Foz do Amazonas”, até que sejam realizadas as seguintes medidas:

- a.1 - A realização de Estudo de Impacto Climático, antes da licitação e das concessões, em relação a toda a área dos projetos de poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas”, visto que a operação de múltiplos blocos gera efeitos cumulativos e sinérgicos que aumentam a pressão sobre o clima e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que abrange as gerações presentes e futuras;
- a.2 - A realização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para classificação da aptidão das áreas sedimentares da Bacia da “Foz do Amazonas” para outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural;
- a.3 - A realização de estudos de componentes indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, antes da licitação e das concessões, analisando aspectos culturais, históricos, de uso do solo, das águas e dos recursos naturais pelas comunidades, identificando e avaliando potenciais impactos socioambientais sobre toda a área dos projetos de todos os poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas”, não apenas para a fase de perfuração e muito menos analisando apenas um bloco de cada vez. O estudo deverá identificar todas as comunidades e a relevância dos povos e comunidades tradicionais que habitam a região costeira da “Foz do Amazonas”, abrangendo todos os municípios potencialmente afetados, avaliando todas as interações, seja com a pesca artesanal e/ou extrativismo costeiro, bases de apoio, bases aéreas, proximidade e rota de barcos de apoio, destinação de resíduos sólidos, mudanças na dinâmica socioterritorial e etc, pois é imprescindível conhecer e obter, previamente, dados consistentes sobre as especificidades dos povos indígenas, quilombolas e das comunidades extrativistas costeiras e pescadoras artesanais, antes da adoção de quaisquer medidas que possam afetar seus valores, práticas sociais e culturais;
- a.4 - A realização de consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT, aos povos e comunidades tradicionais que habitam a região costeira da “Foz do Amazonas”, em todos os municípios potencialmente afetados, por toda a área dos projetos de todos os poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas” (abrangendo todos os povos e comunidades que sejam potencialmente afetados, avaliando-se todas as interações, seja com a pesca artesanal e/ou extrativismo costeiro, bases de apoio, bases aéreas, proximidade e rota de barcos de apoio, destinação de resíduos sólidos, mudanças na dinâmica socioterritorial, etc), a ser realizada por órgão ou entidade estatal, durante a fase de planejamento, após a realização dos estudos mencionados nas alíneas anteriores, antes, porém, de qualquer medida relacionada à licitação e à concessão, garantindo o diálogo intercultural e permitindo que os povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados atuem efetivamente na tomada de decisão estatal;

184. **Os pedidos acima listadas relacionavam-se à fase prévia à sessão pública de apresentação de ofertas**, nos termos do artigo 18 da 14.133/2021 c/c artigo 36 da Lei nº 9.478/1997.

185. A Resolução ANP nº 969/2024 (documento anexo), que disciplina as licitações para a outorga do exercício das atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo, prevê diversas etapas prévias à sessão de apresentação de ofertas, tais como: a) elaboração do edital (art. 9º); b) diálogo com a sociedade através de consulta pública e audiência pública (art. 10º); c) possibilidade de impugnação do edital (art. 14); d) fase de inscrição e pagamento das taxas (art. 17).

186. Somente após esse iter é que seria deflagrada a sessão de apresentação de ofertas.

187. O cronograma foi meticulosamente pensado pela Administração Pública e disponibilizado no sítio “<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/5o-ciclo-da-oferta-permanente-de-concessao>”, conforme a seguinte programação:

Evento	Datas
Abertura do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	11/02/2025
Fim do prazo para novas inscrições	17/02/2025
Fim do prazo para atualização dos documentos de inscrição das licitantes inscritas (Resolução ANP nº 969/2024, art. 77)	
Divulgação da relação de licitantes inscritas aptas a participar do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	07/03/2025

Fim do prazo para apresentação de declarações de interesse acompanhadas de garantias de oferta para os setores constantes do Anexo I do edital	31/03/2025
Divulgação dos setores em oferta no 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	14/04/2025
Fim do prazo para apresentação de declarações de interesse acompanhadas de garantias de oferta para os setores em oferta no 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	12/05/2025
Fim do prazo para apresentação de garantias de oferta desacompanhadas de declaração de interesse para os setores em oferta no 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão	
Sessão pública de apresentação de ofertas	17/06/2025

188. Não obstante isso, ciente de todo o planejamento da Administração Pública, o Ministério Público Federal ingressou com a presente demanda apenas na **data de 12/06/2025**, ou seja, **após o término de todos os atos prévios e a apenas 05 (cinco) dias da sessão pública de apresentação de ofertas.**

189. O fato é que a licitação já foi levada a efeito e culminou com 34 (trinta e quatro) blocos arrematados e a **previsão de investimentos no setor energético na ordem de R\$ 1.456.963.000,00 (um trilhão, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, novecentos e sessenta e três mil reais)**, conforme imagem a seguir retirada do sítio do certame (acima consignado), que contém todas as informações:

Resumo da Rodada / BID Highlights

Blocos		Empresas Ofertantes	
Total de Blocos Arrematados:	34	Total de Empresas Ofertantes:	9
Área Arrematada (Km²):	28.359,55	Total de Empresas Estrangeiras:	7
		Total de Empresas Nacionais:	2
Bônus		Empresas Vencedoras	
Total de Bônus Ofertado:	989.261.000,96	Total de Empresas Vencedoras:	9
Maior Bônus Ofertado:	102.243.333,00	Total de Empresas Estrangeiras:	7
Bônus Médio:	29.095.911,79	Total de Empresas Nacionais:	2
Ágio (%):	534,47		
PEM		Países	
Total de PEM Ofertado (UT):	6.300,00	Total de Países Ofertantes:	7
Investimento Previsto (R\$):	1.456.963.000,00	Total de Países Vencedores:	7
Ágio (%):	33,47		

190. Diante disso, o Ministério Público Federal promoveu “aditamento à Inicial”, na data de 23-07-2025, para agora requerer as seguintes medidas (ID [2193540083](#)):

(a) A IMEDIATA proibição da realização dos atos administrativos de adjudicação e homologação do resultado final da licitação, previstos para ocorrerem até 01/09/2025, sem que haja:

- a.1. A realização de Estudo de Impacto Climático, antes de qualquer medida relacionada à adjudicação e homologação do resultado final da licitação, em relação a toda a área dos projetos de poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas”, visto que a operação de múltiplos blocos gera efeitos cumulativos e sinérgicos que aumentam a pressão sobre o clima e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que abrange as gerações presentes e futuras;
- a.2. A realização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para classificação da aptidão das áreas sedimentares da Bacia da “Foz do Amazonas” para outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural;
- a.3. A realização de estudos de componentes indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, antes de qualquer medida relacionada à adjudicação e homologação do resultado final da licitação, analisando aspectos culturais, históricos, de uso do solo, das águas e dos recursos naturais pelas comunidades, identificando e avaliando potenciais impactos socioambientais sobre toda a área dos projetos de todos os poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas”, não apenas para a fase de perfuração e muito menos analisando apenas um bloco de cada vez. O estudo deverá identificar todas as comunidades e a relevância dos povos e comunidades tradicionais que habitam a região costeira da “Foz do Amazonas”, abrangendo todos os municípios potencialmente afetados, avaliando todas as interações, seja com a pesca artesanal e/ou extrativismo costeiro, bases de apoio, bases aéreas, proximidade e rota de barcos de apoio, destinação de resíduos sólidos, mudanças na dinâmica socioterritorial e etc, pois é imprescindível conhecer e obter, previamente, dados consistentes sobre as especificidades dos povos indígenas, quilombolas e das comunidades extrativistas costeiras e pescadoras artesanais, antes da adoção de quaisquer medidas que possam afetar seus valores, práticas sociais e culturais;
- a.4. A realização de consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT, aos povos e comunidades tradicionais que habitam a região costeira da “Foz do Amazonas”, em todos os municípios potencialmente afetados, por toda a área dos projetos de todos os poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas” (abrangendo todos os povos e comunidades que sejam potencialmente afetados, avaliando-se todas as interações, seja com a pesca artesanal e/ou extrativismo costeiro, bases de apoio, bases aéreas, proximidade e rota de barcos de apoio, destinação de resíduos sólidos, mudanças na dinâmica socioterritorial, etc), a ser realizada por órgão ou entidade estatal, durante a fase de planejamento, após a realização dos estudos mencionados nas alíneas anteriores, antes, porém, de qualquer medida relacionada à adjudicação e homologação do resultado final da licitação, garantindo o diálogo intercultural e permitindo que os povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados atuem efetivamente na tomada de decisão estatal;
- (b) A IMEDIATA proibição quanto ao início de qualquer processo de licenciamento ambiental perante o órgão licenciador (IBAMA) para os 19 (dezenove) blocos arrematados na Bacia da Foz do Amazonas, até o julgamento definitivo da presente demanda;
- (c) A IMEDIATA proibição de inclusão de blocos situados na Bacia Sedimentar da “Foz do Amazonas” em novos leilões de Oferta Permanente de Concessão (OPC), até o julgamento definitivo da presente demanda.

191. Dessa forma, forçoso concluir que **o Ministério Público Federal detinha ciência dos fatos que ensejaram esta ação civil pública ao menos desde a data de 26-05-2025**, data da Recomendação nº. 09-2025 (ID 2192345115), no bojo da qual **requereu que a Administração Pública lhe respondesse no exíguo prazo de 72 (setenta e duas horas)**, senão vejamos:

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECOMENDA, com fundamento no art. 6º, XX da LC 75/93 e art. 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/93, à AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP), representada pela Senhora Diretora-Geral interina, PATRÍCIA BARAN, que:

- 1 - SUSPENDA IMEDIATAMENTE a realização do leilão da 5ª Oferta Permanente de Concessão (OPC), que está previsto para ser realizado em 17/06/2025;
- 2 - Subsidiariamente, a RETIRE os 47 (quarenta e sete) Blocos situados na Bacia Sedimentar da “Foz do Amazonas”, que serão ofertados no 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, a ser realizado em 17/06/2025;
- 3 - Realize a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para classificação da aptidão das áreas sedimentares da Bacia da “Foz do Amazonas” para outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural;
- 4 - Realize a consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT, durante a fase de planejamento e, conseqüentemente, antes de qualquer medida relacionada à licitação, garantindo o diálogo intercultural e permitindo que os povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados atuem efetivamente a tomada de decisão estatal;

5 - Realize estudo técnico de viabilidade econômica, social e ambiental do empreendimento, considerando adequadamente os aspectos humanos (povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais), históricos, arqueológicos, ambientais, dentre outros;

6 - Realize estudos de componentes indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, analisando aspectos culturais, históricos, de uso do solo, das águas e dos recursos naturais pelas comunidades, identificando e avaliando impactos socioambientais sobre toda a área dos projetos de todos os poços previstos para a bacia da “Foz do Amazonas” e não apenas na fase de perfuração e muito menos analisando apenas um bloco de cada vez;

7 - Realize estudo de impacto climático antes da concessão, visto que a operação de múltiplos blocos gera efeitos cumulativos e sinérgicos que aumentam a pressão sobre o clima e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que abrange as gerações presentes e futuras.

Solicita-se que, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, seja comunicada a decisão administrativa de adoção das medidas acima mencionadas.

192. Sem prejuízo do inquestionável zelo que orienta a atuação do Ministério Público Federal na defesa de relevantes direitos transindividuais, e reconhecendo as complexidades inerentes às suas atribuições, cumpre registrar que a urgência se motivou por atos próprios do *Parquet*.

193. O próprio *Parquet*, por meio da Recomendação citada acima, demonstrou plena ciência do cronograma licitatório e dos potenciais vícios alegados, tendo, inclusive, concedido prazo exíguo de 72 horas para respostas da Administração.

194. No entanto, optou por acionar o Poder Judiciário às vésperas da sessão de lances, e após a conclusão de todas as etapas preparatórias do certame.

195. Esse ajuizamento tardio, notadamente após o escoamento de todo o iter pré-estabelecido e publicizado, gera a nítida impressão de que o *periculum in mora* – requisito cuja essência é a iminência de um dano irreparável que exige intervenção célere – não decorreu de fatores alheios à sua vontade, mas, sim, de uma postura processual que permitiu, senão fomentou, a consumação do ato que se pretendia obstar.

196. A urgência, que fundamenta a concessão de tutela de natureza cautelar, pressupõe uma situação de imprevisibilidade ou de fato superveniente que exija pronta resposta do Judiciário para evitar lesão de difícil ou impossível reparação. No caso em tela, contudo, os fundamentos da demanda eram conhecidos e já haviam sido objeto de provocação administrativa pelo MPF muito antes do leilão.

197. Ao atrasar o ajuizamento da ação até um momento em que a paralisação do processo licitatório causaria significativa instabilidade jurídica e prejuízos de ordem prática – inclusive com investimentos já comprometidos –, o próprio órgão ministerial contribuiu (repita-se, ainda que sem intenção) para a criação da situação de aparente urgência.

198. Destarte, embora se reconheça a relevância de sua atuação finalística, não se pode conceber que o requisito do *periculum in mora* seja considerado preenchido quando a demora na busca da tutela jurisdicional foi, em última análise, fabricada pela parte (repita-se, ainda que sem intenção) que ora invoca a proteção urgente.

199. De tal arte, parece-nos adequado concluir pela ausência do requisito do perigo da demora.

V.3) DO PERICULUM IN MORA INVERSO: DANOS IRREPARÁVEIS DIANTE DE EVENTUAL SUSPENSÃO DO CERTAME

200. Na perspectiva processual, importante chamar atenção sob o ângulo do **perigo inverso**, já que a suspensão liminar ou definitiva da inclusão dos blocos na 5ª Rodada da Oferta Permanente traria **efeitos negativos significativos** à governança regulatória, à segurança jurídica e à credibilidade institucional do Estado brasileiro.

201. A Oferta Permanente é um instrumento essencial da política energética nacional, baseado em critérios técnicos e manifestações interministeriais.

202. Retirar blocos já avaliados criaria instabilidade regulatória, desestimulando investimentos e abrindo margem a litígios com empresas que se planejaram com base em atos válidos. Além disso, haveria prejuízo à arrecadação pública e ao desenvolvimento regional.

203. Ressalta-se que a etapa de licitação não dispensa o licenciamento ambiental posterior, o que garante o controle de impactos. Assim, a manutenção da oferta está alinhada com o interesse público e com o marco legal vigente.

204. Em relação à relevância da realização do 5º Ciclo da Oferta Permanente, os **riscos envolvidos** na suposta paralisação do certame foram expostos pela Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - SNPGB/MME, senão vejamos:

Impactos sobre a previsibilidade do setor e a política energética nacional

4.78. A concessão de liminar para suspender a inclusão dos blocos da Bacia da Foz do Amazonas implicaria impactos negativos relevantes, tanto sob o ponto de vista da governança regulatória quanto da credibilidade institucional do Estado brasileiro perante os agentes econômicos. O regime de Oferta Permanente de Concessão, estabelecido pela Resolução CNPE nº 17/2017, constitui um dos pilares da política energética nacional, ao garantir previsibilidade, continuidade e atratividade ao ambiente de investimentos no setor de exploração e produção de petróleo e gás natural.

4.79. A retirada de blocos já avaliados e validados por manifestação conjunta vigente criaria um precedente de insegurança regulatória, fragilizando a confiança dos investidores nas decisões públicas e afetando diretamente a atratividade das rodadas futuras, especialmente em áreas de maior sensibilidade ambiental. O modelo da Oferta Permanente foi concebido justamente para mitigar riscos de descontinuidade e viabilizar o aproveitamento eficiente de recursos exploratórios em todo o território nacional.

4.80. Adicionalmente, uma decisão judicial que suspenda a oferta de blocos pode ensejar litígios administrativos e judiciais por parte de empresas que, amparadas em atos normativos válidos, realizaram estudos, investimentos e planejamentos para participação na rodada. A quebra dessa previsibilidade institucional impacta também a arrecadação de participações governamentais futuras — royalties e participações especiais — com efeitos diretos sobre estados e municípios, bem como sobre cadeias produtivas locais.

4.81. Importa reiterar que a realização do leilão não dispensa o licenciamento ambiental federal, o qual permanece como etapa obrigatória, sob critérios técnicos do IBAMA. Assim, o modelo regulatório já dispõe de salvaguardas suficientes para impedir, em momento posterior, a execução de projetos inviáveis sob a ótica socioambiental.

4.82. Em síntese, a suspensão liminar da oferta, sem demonstração concreta de ilegalidade ou risco iminente, comprometeria a estabilidade de um dos instrumentos centrais da política energética brasileira, contrariando o interesse público e gerando efeitos adversos duradouros sobre o setor.

205. Nesse contexto, é fácil perceber os incalculáveis prejuízos que sofrerão não só a União mas, sobretudo, a sociedade brasileira, caso seja obstaculizada em sede judicial o 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão, ainda que momentaneamente diante de eventual concessão de tutela provisória.

206. O prejuízo financeiro e as consequências do atraso na realização da sessão pública devem ser objeto da devida consideração pelo julgador que analisar eventual pedido de suspensão da Rodada, sendo certo que eventual deferimento de medida liminar causará danos de monta, além de imiscuir-se em decisões de governo, inobservando o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), substituindo-se à Administração em suas decisões políticas e no planejamento energético e estratégico para o desenvolvimento do Brasil.

207. Mesmo com os esforços para transição energética, **estudos da Agência Internacional de Energia (IEA) indicam que o petróleo e o gás natural continuarão a ter papel relevante até 2050**, especialmente em setores difíceis de descarbonizar (como cimento e petroquímica). Por fim, o Brasil, embora hoje exportador líquido de petróleo, poderá passar a importar a partir de 2034, o que pode implicar no uso de petróleo de qualidade inferior e potencial aumento das emissões de GEE.

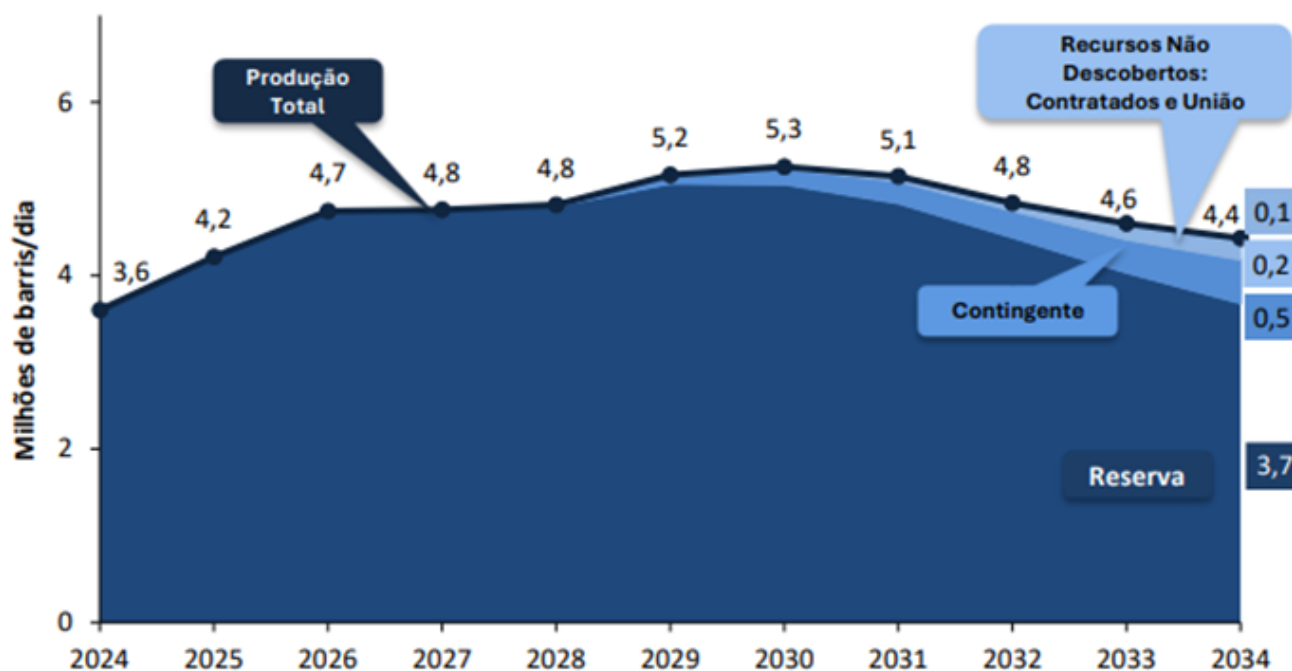
Nesse sentido:

[...]

4.22. Mesmo em cenários alinhados ao Acordo de Paris, a demanda global por petróleo e gás natural continuará significativa nas próximas décadas. De acordo com a Agência Internacional de Energia (IEA), mesmo o cenário mais ambicioso em termos de emissões (como o NZE da IEA) mostra a presença dos combustíveis fósseis até o horizonte de 2050, com destaque para a atuação do gás natural no setor de transporte e industrial (químico e cimento principalmente). Ou seja, concomitante às tecnologias para descarbonização, o setor de óleo e gás natural (O&G), ainda será parte importante da matriz energética. Embora seja projetada, para as próximas décadas, uma queda em termos de demanda e oferta, o setor continuará sustentando indústrias onde não é possível a completa substituição de seus produtos finais.

4.23. Atualmente, o Brasil é exportador líquido de petróleo, mas as previsões são de que após 2030 a produção irá cair e, em 2034 poderá ter que importar petróleo (gráfico abaixo), inclusive com um petróleo de pior qualidade que o do Brasil, conforme mencionado anteriormente, o que pode significar no aumento de emissões de GEE.

Gráfico 2 - Previsão da Produção Diária de Petróleo



4.24. Para tanto, é urgente levar a efeito o 5º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão, bem como as descobertas de novas fronteiras no sentido de garantir o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida em uma transição energética centrada nas pessoas; atender à demanda prevista, dado que o ritmo de declínio ainda é incerto mesmo nas trajetórias condizentes com as metas climáticas; e sustentar os níveis de emprego e renda proporcionados pela indústria em paralelo à capacitação da força de trabalho para novas atividades.

4.25. Cabe ressaltar que esses projetos de exploração demoram de 10 a 15 anos para iniciar a produção. Diante disso, é imperioso levar a frente o 5º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão para contribuir para a manutenção da segurança energética.

4.26. Diante disso, cabe mencionar que segundo a EPE (Caderno EPE (público) acerca da relevância do setor de petróleo e gás natural para a transição energética) poderá haver uma redução de até 20% nas emissões de GEE, adotando-se medidas de alto esforço (eficiência energética/operacional, CCUS e outras).

208. Portanto, é fundamental dar continuidade ao 5º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão para garantir o

desenvolvimento econômico e a qualidade de vida durante a transição energética.

209. Essa medida é necessária para atender à demanda futura, manter empregos e renda gerados pela indústria, e preparar a força de trabalho para novos setores. Destaca-se ainda que os projetos de exploração levam de 10 a 15 anos até entrarem em produção, o que reforça a urgência de avançar com o ciclo para assegurar a segurança energética do país no longo prazo.

210. Por fim, a vedação à concessão de tutela de urgência que esgote, no todo ou em parte, o objeto da demanda ajuizada contra o Poder Público encontra previsão no **artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1992**, que dispõe:

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

(...)

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

211. Essa norma foi instituída com o objetivo de resguardar o princípio da deferência ao interesse público e à legalidade estrita na atuação da Administração Pública, evitando que decisões provisórias – por natureza precárias e sujeitas à revisão – impliquem efeitos irreversíveis em desfavor do Estado, especialmente quando ainda não houve instrução probatória suficiente.

212. A lógica acima também justifica a cautela prevista no **art. 300, §3º, do CPC**, que impede a concessão de tutela de urgência quando se demonstrar a irreversibilidade dos efeitos da decisão.

213. Ademais, já se afirmou que a licitação já foi levada a efeito e culminou com 34 (trinta e quatro) blocos arrematados e a **previsão de investimentos no setor energético na ordem de R\$ 1.456.963.000,00 (um trilhão, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, novecentos e sessenta e três mil reais)**, conforme imagem a seguir retirada do sítio do certame (acima consignado), que contém todas as informações:

Resumo da Rodada / BID Highlights

Blocos		Empresas Ofertantes	
Total de Blocos Arrematados:	34	Total de Empresas Ofertantes:	9
Área Arrematada (Km²):	28.359,55	Total de Empresas Estrangeiras:	7
		Total de Empresas Nacionais:	2
Bônus		Empresas Vencedoras	
Total de Bônus Ofertado:	989.261.000,96	Total de Empresas Vencedoras:	9
Maior Bônus Ofertado:	102.243.333,00	Total de Empresas Estrangeiras:	7
Bônus Médio:	29.095.911,79	Total de Empresas Nacionais:	2
Ágio (%):	534,47		
PEM		Países	
Total de PEM Ofertado (UT):	6.300,00	Total de Países Ofertantes:	7
Investimento Previsto (R\$):	1.456.963.000,00	Total de Países Vencedores:	7
Ágio (%):	33,47		

O artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

214. Logo, à luz de todos esses elementos, o indeferimento da tutela de urgência é medida que se impõe.

VI - CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS FINAIS

215. Pelo exposto, a União requer:

- a) a manutenção da **rejeição da tutela de urgência**, ante a ausência dos pressupostos do art. 300 do CPC;
- b) o **declínio de competência dos autos à 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal** em razão da continência com a ação civil pública nº. 1054900-56.2025.4.01.3400, em trâmite perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos termos dos artigos 57 e 58 do Código de Processo Civil;
- c) o Ministério Público Federal deve promover a **citação de todos os litisconsortes passivos necessários** (empresas arrematantes no 5º Ciclo da Oferta Permanente), sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, por ausência de pressuposto de constituição válida, nos termos do art. 485, inc. IV c/c arts. 114, 115, inc. I e 116, todos do Código de Processo Civil.
 - c.1) subsidiariamente à tese do litisconsórcio passivo necessário, que as empresas arrematantes no 5º Ciclo da Oferta Permanente sejam intimadas para manifestarem interesse em atuar como **assistentes simples** do poder concedente;
- d) no mérito, seja reconhecida a total **IMPROCEDÊNCIA** do pedido formulado, na forma do art. 487, inciso I, do Diploma Processual em referência.

216. Protesta que sejam utilizados todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente a juntada posterior de documentos, com ampla consideração ao art. 493 do Código de Processo Civil, a ser aplicado dentro dos limites objetivos da demanda, em respeito aos princípios da adstrição e da congruência (arts. 141 e 492 do Código de Processo Civil).

217. Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 22 de outubro de 2025.

LUCAS LEONARDO MARQUES DO COUTO

Advogado da União

Procuradoria-Regional da União da 1ª Região