



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA

Despacho nº 4072539/2018-GABIN

Processo nº 02022.000327/2014-62

Interessado: TOTAL E&P DO BRASIL LTDA

À/Ao DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Assunto: Recurso em face da decisão de indeferimento de licença ambiental para a Atividade de Perfuração Marítima nos Blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127 na Bacia da Foz do Amazonas

1. No dia 07/12/2018, por meio do Despacho nº 3912994/2018-GABIN, esta Presidência decidiu pelo INDEFERIMENTO da licença ambiental para a Atividade de Perfuração Marítima nos Blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127 na Bacia da Foz do Amazonas. O empreendedor foi notificado da decisão pelo Ofício nº 1042/2018/GABIN-IBAMA, na mesma data. No dia 17/12/2018, foi protocolado recurso em face da referida decisão, documento SEI nº 4048540, o qual passo a descrever e analisar.
2. A empresa Total assume que alguns elementos técnicos do processo podem despertar dúvidas e que esse quadro não pode ser ignorado em razão de o empreendimento estar localizado em uma “região sensível ambientalmente e que, só agora, está sendo objeto de estudos mais aprofundados” (§§ 3 e 12). Segundo o documento, “a chamada Margem Equatorial possui feições únicas, com notória e imensa complexidade” (§ 42). A empresa afirma, no entanto, que essas dúvidas exigem não o encerramento do processo, mas explicações adicionais (§§ 7, 10 e 20, entre outros). Afirma, também, que o despacho desta Presidência teria sido expedido sem estar fundamentado em um parecer técnico conclusivo (§§ 22, 23 e 24) e mais do que isso, que isso configuraria vício relativo à motivação do ato administrativo e ainda, se a autarquia viesse a deferir licença em outros blocos, “tratamento discriminatório” (§ 28). Em síntese, pleiteia que o Ibama confira oportunidade e prazo adicional para ajuste e complementação dos estudos (§§ 39, 40, 41, 43, 45 e 48). Essa abertura, na visão da requerente, teria amparo nas normas que disciplinam o licenciamento ambiental - art. 12 e 14, § 2º, da Resolução Conama nº 237/1997 e art. 9º, VIII e IX da Portaria MMA nº 422/2011 (§ 44). A empresa chega a afirmar que a denegação constituiria ato ilegal (§ 38).
3. Primeiramente, é importante esclarecer que a empresa Total, nas argumentações apresentadas no recurso em análise, não traz qualquer informação técnica que não tenha sido analisada para a emissão do Despacho nº 3912994/2018-GABIN ou dos documentos técnicos que o subsidiaram.
4. Contrariamente ao afirmado no recurso, a decisão pelo indeferimento da licença foi fortemente balizada pelos documentos elaborados pela equipe da Diretoria de Licenciamento do Ibama. Todos os documentos constantes no processo foram importantes para fundamentar a decisão desta Presidência. O Parecer Técnico nº 215/2018-COEXP/CGMAC/DILIC (SEI nº 3786870) deixa

absolutamente claro o entendimento da equipe técnica, como se constata no seguinte trecho:

[...] são notórias as dificuldades encontradas pela empresa para solucionar questões técnicas para a realização da perfuração, em especial aquelas ligadas a apresentar um Plano de Emergência Individual que seja exequível e compatível com a extrema sensibilidade ambiental da região. Sensibilidade esta já identificada, mas também potencial, visto que a área ainda apresenta lacunas científicas expressivas, em especial em relação ao chamado Sistema Recifal da Foz do Amazonas.

Em um cenário de produção, as preocupações seriam ainda maiores, uma vez que os impactos previstos são também mais significativos. Desta forma, se a empresa, após cinco versões do EIA, ainda tem dificuldades de apresentar um projeto satisfatoriamente seguro para operar uma perfuração exploratória nestes blocos, desperta dúvida se, caso superada esta etapa, a mesma seria capaz de desenvolver um projeto de produção e escoamento compatível com as características ambientais da Bacia da Foz do Amazonas.

5. Além disso, o Despacho nº 3796572/2018-COEXP/CGMAC/DILIC corrobora expressamente a conclusão técnica de permanecerem pendências e incertezas que inviabilizam a emissão de licença ambiental para a Atividade de Perfuração Marítima nos Blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127 na Bacia da Foz do Amazonas.

6. Essas pendências e incertezas seriam passíveis de serem sanadas se as lacunas existentes fossem pontuais. Não é o que se constata quando se analisam os documentos constantes no processo em tela.

7. Como colocado no Despacho nº 3912994/2018-GABIN, reunindo todas as complementações e explicações inclusas pelo empreendedor no processo, há pendências graves quanto ao atendimento do Plano de Emergência Individual (PEI). Como destacado no referido despacho, o PEI constitui componente crucial de licenciamentos nesse campo de atividades. Um incidente com vazamento de óleo na região em que se situam os Blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127 na Bacia da Foz do Amazonas pode implicar danos irreversíveis se o empreendedor não contar com robusta infraestrutura e planejamento preciso de como atuar na emergência. Os problemas nesse sentido agravam-se pela não apresentação de medidas concretas com relação a danos transfronteiriços, que com certeza ocorrerão se o PEI não for efetivo. Há outras deficiências na documentação apresentada pelo empreendedor, além da atuação em emergências, expostas no Despacho nº 3912994/2018-GABIN.

8. Assim, os elementos apresentados pela equipe técnica do Ibama são conclusivos e dão pleno embasamento para a decisão proferida por esta Presidência. Não faz sentido algum exigir que a equipe tenha se manifestado expressamente pelo deferimento ou indeferimento se as manifestações questionam claramente a viabilidade da concessão da licença. Seguindo estritamente o raciocínio apresentado no recurso do empreendedor, o(a) Presidente do Ibama nem mesmo estaria autorizado a decidir contrariamente à equipe técnica em processos de licenciamento, o que seria absurdo, uma vez que é ele(a) que legalmente responde pela emissão das licenças. Deve ser dito que, no caso em foco, esta Presidência seguiu plenamente o posicionamento da equipe, discordando apenas quanto à obrigatoriedade de acordo bilateral Brasil-França, cuja relevância é afirmada pela Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás. Concordo que tal acordo seria importante, mas entendo que ele não configura um requisito legal.

9. Diante das várias oportunidades que já foram dadas à empresa Total para complementação nesse processo de licenciamento e da magnitude das deficiências técnicas presentes no processo, não há como aceitar a demanda apresentada no recurso interposto. Considero inviável suprir as lacunas ainda existentes por meio simplesmente de meros esclarecimentos a serem apresentados pelo empreendedor. O Ibama já assegurou várias oportunidades de ajustes técnicos no processo, mostrando permanente capacidade de diálogo. A empresa, contudo, não tem demonstrado proatividade nas respostas apresentadas ao órgão licenciador, limitando-se a tentar atender os questionamentos da forma mais geral possível, sem demonstrar atenção para a complexidade e as especificidades técnicas do caso, as quais ela própria reconhece, mais de uma vez, no texto do recurso interposto.

10. Há de se rebater, com veemência, alegações de eventual tratamento discriminatório. A empresa Total tem processo em curso nesta autarquia relativo ao campo de Lapa, na bacia de Santos, em que tem obtido resposta positiva a suas demandas, mesmo em situações difíceis como a recente suspensão pelo prazo de sessenta dias da Condicionante nº 2.2 da LO nº 1416/2017, deferida em 21/12/2018. Mais importante, não fazem qualquer sentido afirmações de postura discriminatória tomando como referência subliminar licenças futuras na região da Foz do Amazonas, ainda não expedidas pelo Ibama.

11. Cumpre dizer que o art. 10, inciso IV, da Resolução Conama nº 237/1997 prevê que a solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão competente pelo licenciamento deve ocorrer uma única vez. O mesmo dispositivo abre sim a possibilidade de reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos não tenham sido satisfatórios, mas essa prerrogativa é a exceção, não a regra geral, e assim sendo não se pode estender *ad eternum*, ainda mais em um quadro no qual as lacunas são graves. O mesmo comentário se aplica ao art. 9º, VIII e IX, da Portaria MMA nº 422/2011.

12. Por fim, sobre o requerimento da empresa Total de encaminhamento à autoridade superior em caso de negativa da demanda de reconsideração, deve ser explicado que não cabe recurso ao Ministro do Meio Ambiente ou a outra autoridade administrativa em relação a decisões definitivas da Presidência do Ibama sobre licenças ambientais.

13. A supervisão que o ministério realiza sobre a autarquia, nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 200/1967, visa a assegurar, essencialmente: a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade; a eficiência administrativa; e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade. Essas prerrogativas não podem ser interpretadas como instando o MMA a decidir em último grau sobre uma licença ambiental específica. Esse tipo de ato não se inclui, também, nos enumerados expressamente no parágrafo único do art. 26 do Decreto-Lei nº 200/1967.

14. A aplicação dos princípios do direito de petição e do contraditório não pode culminar no atendimento de pleitos dos administrados que não contem com previsão legal ou razoabilidade. Não há fundamento para conferir prerrogativa ao titular do MMA de alterar decisões definitivas do Ibama sobre licenças dadas no estrito exercício de sua competência material legalmente estabelecida. O(A) Ministro(a) do Meio Ambiente não responde por licenças ambientais consideradas em sua individualidade seja do ponto de vista técnico, seja legalmente. As diretrizes do ministério nesse campo já estão estabelecidas por meio da Portaria MMA nº 422/2011, que é plenamente coerente com a atuação do Ibama no processo em foco e em todos os outros relativos ao licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar.

15. Nessa mesma linha, pode ser citado parecer da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao Ibama sobre a solicitação da Petrobras de revisão administrativa da condicionante específica 2.10 da Licença de Operação nº 1048/2011, que estabelece cumprimento da Compensação Ambiental da Perfuração Marítima no Bloco BM-FZA-4, na bacia da Foz do Amazonas (PARECER nº 00044/Z016/CONEP/PFEIBAMASEDEMGF/AGU proferido no Processo nº 02001.004605/2013-18). O referido parecer traz doutrina importante, que merece ser aqui transcrita: “Dado que as autarquias são pessoas jurídicas distintas do Estado, o Ministro supervisor não é autoridade de alçada para conhecer de recurso contra seus atos, pois inexistente relação hierárquica entre este e aquelas, mas apenas os vínculos de controle legalmente previstos. Assim, só poderia haver o recurso hierárquico impróprio, isto é, quando previsto na lei própria da autarquia (ou em alguma outra lei).” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros Editores, 2008). Naquela oportunidade, considerou-se incabível recurso ao Ministro do Meio Ambiente por falta de previsão legal para tanto e, também, porque aos demais empreendedores que se submeteram ao processo de licenciamento no âmbito do Ibama não foi concedido direito de recurso hierárquico em decisão denegatória de pedido de reconsideração.

16. Pelo exposto acima, rejeito o recurso apresentado no âmbito do processo e mantenho o INDEFERIMENTO da licença ambiental para a Atividade de Perfuração Marítima nos Blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127 na Bacia da Foz do Amazonas. É a decisão.

17. Dê-se ciência aos interessados e se tomem as demais providências pertinentes com relação ao Processo nº 02022.000327/2014-62.

(assinado eletronicamente)

SUELY ARAÚJO

Presidente do Ibama



Documento assinado eletronicamente por **SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO, Presidente**, em 26/12/2018, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4072539** e o código CRC **0F243048**.