INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA

Despacho nº 15786950/2023-Gabin

Processo nº 02001.013852/2023-87

Interessado: IBAMA

À/Ao DILIC

Assunto: Licenciamento ambiental para atividade de Perfuração Marítima no Bloco FZA-M-59, Bacia do Foz do Amazonas

1. Trata-se de processo de licenciamento no qual a empresa Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A. busca licença para perfuração marítima de poços na bacia da Foz do Amazonas, e que vem para a análise desta Presidência após manifestação da equipe técnica da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC).

2. Este licenciamento tramita no IBAMA desde abril de 2014, tendo sido aberto inicialmente pela empresa BP Energy do Brasil Ltda., operadora original do bloco FZA-M-59. O EIA/RIMA foi protocolado em março de 2015 e três audiências públicas foram realizadas em novembro de 2017 nos municípios de Belém/PA, Oiapoque/AP e Macapá/AP. Em julho de 2020, a BP informou ao IBAMA que estaria transferindo os direitos exploratórios e a titularidade do processo de licenciamento ambiental da perfuração marítima no bloco para a Petrobras. Desde então, a Petrobras vem buscando atender aos requisitos técnicos estabelecidos pelo órgão ambiental como condição para emissão da licença de operação para a atividade.

3. No entanto, não se trata de um licenciamento ambiental trivial. Desde o planejamento da 11ª Rodada de Licitações da ANP em 2013, o IBAMA vem alertando sobre os riscos da exploração petrolífera nas bacias sedimentares marítimas da margem equatorial. Na conclusão do Parecer Técnico GTPEG n°01/2013, de 20 de fevereiro de 2013, consta sobre a bacia da Foz do Amazonas:

4. *3.2.6 - Subsídios ao licenciamento*

> *A região dos setores SFZA-AP1 e SFZA-AR1 apresenta alguns desafios especiais para o processo de licenciamento ambiental. De forma geral, esses desafios são derivados do fato de a região ser de acesso bastante remoto, tanto no mar quanto em terra, com grandes lacunas de conhecimento sobre a bioecologia das comunidades marinhas e situada próxima à fronteira com a Guiana Francesa.*
>
> *Para suprir as **significativas lacunas de conhecimento sobre o ambiente** da região poderá ser necessário exigir **levantamentos de dados primários no licenciamento ambiental, tanto biológicos quanto oceanográficos e socioeconômicos**. Esse levantamento de dados primários em região tão remota tende a envolver uma logística bastante difícil e altos custos.*
>
> *As hipóteses acidentais envolvendo vazamento de óleo no mar implicam em dois desafios distintos, os quais devem ser explorados em detalhe no licenciamento ambiental através de **modelagens robustas de dispersão de óleo**. O primeiro desafio envolve os blocos mais próximos do*

> *litoral, pois podem existir cenários acidentais que levem o óleo para a costa. Esse litoral é de alta sensibilidade ambiental, incluindo áreas de manguezal, áreas úmidas e áreas de restinga, e abriga grande extensão do Parque Nacional do Cabo Orange, Unidade de Conservação de Proteção Integral. Desta forma, além da problemática ameaça a um ativo ambiental tão relevante,* ***há a impossibilidade de se instalar bases de apoio ou mesmo acessar determinadas áreas do parque para fins de suporte aos planos de emergência individuais*** *das plataformas.*
>
> *O segundo desafio no que diz respeito aos cenários acidentais com vazamento de óleo envolve os blocos mais afastados, cuja localização tende a gerar trajetórias de* ***derramamento que levem o poluente para águas jurisdicionais da Guiana Francesa e demais países da costa equatorial sul-americana****. Essa situação é inédita para o licenciamento federal de petróleo e gás e vai requerer intensa articulação institucional dentro do Estado Brasileiro e com os países potencialmente afetados pelos empreendimentos. A necessária articulação internacional para fins de cooperação para contingência a vazamentos pode ter reflexos nos prazos do licenciamento ambiental. Desta forma,* ***sugere-se o início da articulação com o Ministério das Relações Exteriores o mais cedo possível*** *no processo de planejamento do setor.*
>
> *Além dessas questões, há preocupações relativas à intensa hidrodinâmica da região, que envolve correntes muito fortes e movimentos de marés extremamente amplos. Além de ser necessário investir na compreensão dessa dinâmica, essas* ***condições oceanográficas podem limitar ou mesmo impedir a viabilidade de estratégias de combate a derramamentos de óleo****, como a utilização de barreiras flutuantes para contenção e recolhimento dos hidrocarbonetos.*
>
> *Como demonstrado, existem significativos desafios a serem superados para demonstração da viabilidade ambiental dos projetos que vierem a ser implantados nesses setores.* ***Deverão ser exigidas as melhores práticas internacionais de prevenção e preparo a emergências, sendo certo que algumas conjunturas poderão inviabilizar empreendimentos****, dependendo das informações a serem levantadas nos casos concretos.*

5. Apesar dos alertas, 45 dos 150 blocos ofertados foram arrematados na 11ª rodada da ANP. Desde então, várias atividades exploratórias, como pesquisas sísmicas marítimas, já foram licenciadas pelo IBAMA e realizadas pela indústria na região. Para fazer frente aos desafios mencionados no parecer do GTPEG, algumas soluções inovadoras foram propostas pelo IBAMA desde o início do ciclo exploratório, como a elaboração de (i) estudo de baseline integrado, de (ii) estudo ambiental de caráter regional e de (iii) base hidrodinâmica – todas iniciativas compartilhadas pelas empresas com interesse na região.

6. No entanto, a evolução dos processos de licenciamento ambiental corroborou os alertas feitos em 2013, com o agravante da confirmação da existência de um novo ecossistema sensível na região em 2016 – o Grande Sistema Recifal da Amazônia (*Great Amazon Reef System*). Nesse contexto, atestar a viabilidade ambiental da perfuração marítima na região se mostrou especialmente difícil em face de tantas incertezas. Em dezembro de 2018, o IBAMA indeferiu o pedido de licença da empresa Total para perfuração marítima nos blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127, em função da insuficiência do Plano de Emergência Individual (PEI) para lidar com contingências que envolveriam vazamento de óleo em localização tão remota, perto de ambientes sensíveis e da fronteira internacional.

7. No processo de licenciamento ambiental para perfuração marítima no bloco FZA-M-59, ora em discussão, os desafios são similares aos experimentados no caso da Total. Como demonstrado nos pareceres técnicos elaborados pela Coordenação de Exploração (COEXP/CGMAC/DILIC), o planejamento de contingência proposto pela Petrobras não condiz com os riscos da operação em contexto tão complexo e pouco conhecido. Mesmo nas melhores condições meteoceanográficas, o plano apresenta tempos de deslocamento de equipamentos e pessoal excessivos, tornando improvável o atendimento adequado a uma ocorrência com vazamento de óleo. Em outras palavras, o plano apresentado é inferior às práticas adotadas pela própria companhia em outras regiões do litoral – o que seria um contrassenso em uma nova fronteira com ativos ambientais de alta vulnerabilidade.

8. Especialmente no que se refere ao atendimento à fauna oleada, a empresa adotou a resposta *offshore* como principal estratégia de atendimento, pautada nos resultados da modelagem probabilística de deriva de óleo. As respostas *nearshore* consideraram as dificuldades logísticas e de deslocamento inerentes à região e excluíram a possibilidade de monitoramento costeiro. O Centro de Reabilitação e Despetrolização de Fauna (CRD) de Belém, único disponível na região, encontra-se a 48 horas de navegação da localização do poço, quando em condições favoráveis. Além disso, o plano de emergência apresentado admite a inviabilidade de resgate e reabilitação de diversos grupos taxonômicos,

implicando em risco de perda de biodiversidade para a região. Em suma, o Plano de Proteção à Fauna (PPAF) proposto opera nos limites preconizados no Manual de Boas Práticas para manejo de fauna atingida por óleo do IBAMA.

9. Nesse contexto, realizar uma Avaliação Pré-Operacional (APO) em campo não se justifica do ponto de vista técnico, pois as estratégias apresentadas conceitualmente não são compatíveis com o nível de exigência necessário para operação em ambiente tão relevante. Ressalte-se que a opção de realizar a mobilização de equipamentos na área antes da aprovação do Plano de Emergência Individual foi decisão exclusiva da companhia.

10. Há ainda questões substantivas levantadas pela equipe técnica no que se refere aos impactos sobre comunidades indígenas. Tais impactos estão relacionados à operação de atividades de apoio aéreo e não foram adequadamente previstos e dimensionados no estudo de impacto ambiental, o que configura um impeditivo para sua validação, observando o Art. 6° da Resolução Conama nº 1 de 1986. O surgimento tardio de questões como essas no decorrer de processos de licenciamento ambiental tão longos é ilustrativo da complexidade da avaliação de impactos ambientais no contexto de novas fronteiras exploratórias.

11. Nesse cenário, é impossível não refletir sobre a ausência da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para a região. Apesar de regulamentada desde 2012, a AAAS jamais foi implementada para a região da margem equatorial. Um processo de avaliação ambiental estratégica, como a AAAS, poderia ter ajudado a construir um caminho mais seguro para a avaliação de projetos individuais, identificando lacunas de conhecimento, antecipando conflitos e estabelecendo critérios técnicos para operação e, sobretudo, avaliado previamente a aptidão das áreas para empreendimentos do setor. Esta preocupação fora externada anteriormente em diversos pareceres do GTPEG, inclusive o que analisou o setor em que o bloco FZA-M-59 está localizado (Parecer n° 01/2013), bem como no citado processo de licenciamento ambiental que avaliou a perfuração marítima nos blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127. No âmbito do presente processo, novamente, a ausência de AAAS dificulta expressivamente a manifestação a respeito da viabilidade ambiental da atividade, considerando que não foram realizados estudos que avaliassem a aptidão das áreas, bem como a adequabilidade da região, de notória sensibilidade socioambiental, para a instalação da cadeia produtiva do petróleo.

12. Importante ressaltar que a AAAS não é mera formalidade burocrática. A Portaria Interministerial MME-MMA nº 198/2012 instituiu a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, definida no artigo 2º, inciso I, como:

> processo de avaliação baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas, que, a partir da análise do diagnóstico socioambiental de determinada área sedimentar e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiará a classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos, bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental. (*grifou-se*).

13. A portaria prevê que AAAS e suas respectivas recomendações sobre as áreas aptas, não aptas e em moratória, devem subsidiar o planejamento da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural. Para áreas consideradas aptas, traz recomendações ao licenciamento ambiental, tais como: medidas mitigadoras específicas, exigências tecnológicas e de estudos e monitoramentos específicos.

14. A possibilidade de admitir atividades exploratórias por meio da manifestação conjunta do MME e MMA **é a exceção**, não a regra da Portaria Interministerial MME-MMA nº 198/2012. A previsão do artigo 27, **nas Disposições Transitórias**, justificava-se durante o tempo necessário para a conclusão da AAAS nas bacias sedimentares, conforme manifestado pela equipe técnica no trecho transcrito da Nota Informativa nº 15246907/2023-CGMac/Dilic (15246907):

> Esta manifestação conjunta foi estabelecida pela Portaria como medida de transição “para as áreas ainda não submetidas à AAAS, até que o processo se estenda a todas as áreas sedimentares do País” e deveria ter sido emitido em até doze meses da publicação da portaria, o que não ocorreu.

15. Na perspectiva da política ambiental, é inaceitável que a AAAS, instituída há mais de uma década, ainda não tenha sido implementada em bacias sedimentares consideradas novas fronteiras exploratórias e de sensibilidade ambiental já identificadas pela equipe técnica do GTPEG e do Ibama, para as quais já se recomendou a realização dessa avaliação e estudos a ela inerentes. Medidas jurídicas transitórias não podem ser transformadas em regra geral, sob pena de se caracterizar flagrante injuridicidade, numa espécie de estado de exceção permanente.

16. Tal forma de proceder é incompatível com os princípios da precaução, da prevenção e da proibição de retrocesso, que lastreiam o art. 225 da Constituição Federal e os ditames da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), bem como com as diretrizes de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris, a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção Intergovernamental de Ramsar sobre Áreas Úmidas e a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo. Não se pode consentir com o risco em áreas possivelmente "não aptas", cuja necessidade de conservação seja incompatível com os impactos e riscos associados à exploração petrolífera, ou áreas "em moratória", que dependem de aprofundamento de estudos e desenvolvimento tecnológico de alternativas ambientalmente mais adequadas para decisão quanto à aptidão para exploração petrolífera.

17. A AAAS vem sendo reiteradamente requisitada pelo Ibama para as bacias da MEq. As Informações Técnicas nº 15/2019 (5483809), nº 19/2019 (5678595) e nº 02/2019 (6571848) excluíram blocos em setores de águas rasas, diante da sensibilidade ambiental da área, e concluíram que seria "*adequado aguardar a realização de estudos de caráter estratégico, como a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS)*" para avaliar a inclusão dos blocos da Bacia de Barreirinhas e de Pará Maranhão em águas profundas e ultra-profundas.

18. Anteriormente, em 14/05/2018, a equipe técnica do Ibama havia emitido o Parecer Técnico nº 73/2018 (2360224) com considerações sobre a necessidade o de AAAS na Foz do Amazonas:

> No âmbito do petróleo, destaca-se a Portaria Interministerial nº 198/2012, que instituiu a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS. Se realizada previamente, a avaliação resolveria com maior propriedade determinadas questões que dariam maior segurança, efetividade e celeridade aos processos de licenciamento ambiental. Todavia, até a presente data, a AAAS não fora implementada em nenhuma área do país.
>
> **Esta Coordenação entende que áreas de notória sensibilidade socioambiental e de nova fronteira para a indústria do petróleo, em especial onde ainda não se tem empreendimentos de produção, a AAAS se faz prioritária e essencial para uma adequada tomada de decisão**.

19. Em 31/01/2023, a equipe técnica reiterou as considerações sobre as dificuldades decorrentes da ausência de AAAS na Foz do Amazonas no Parecer Técnico nº 31/2023 (14749626), desta vez no licenciamento ambiental do bloco FZA-M-59 (Processo nº 02022.000336/2014-53). Transcrevo trecho das conclusões que refletem o meu entendimento sobre o tema:

> Registra-se ainda, conforme exposto no item "IV - CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, CONSULTA PÚBLICA E AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR", que **a ausência de avaliação ambiental estratégica, como a AAAS, e outros instrumentos de gestão ambiental, dificultam expressivamente a tomada de decisão a respeito da viabilidade ambiental da atividade, inserida em uma área de notória sensibilidade socioambiental e de nova fronteira para a indústria do petróleo**.

20. Esses aspectos, que extrapolam o licenciamento ambiental, seriam endereçados na Avaliação Ambiental Estratégica. Conforme manifestação da equipe técnica na Nota Informativa nº 15246907/2023-CGMac/Dilic (15246907), as duas primeiras AAAS – na bacia terrestre do Solimões e na bacia marítima de Sergipe-Alagoas e Jacuípe – trazem resultados importantes nessa direção. Transcrevo o trecho da referida Nota que aponta as conclusões obtidas nessas AAAS, que considero fundamentais para a MEq, diante do interesse do setor energético do país em manter o esforço exploratório para a região:

> Os resultados da AAAS incluem os mapas com a classificação de aptidão das bacias avaliadas (indicação, para cada bacia, das áreas aptas às atividades de exploração e produção petróleo, não aptas ou "em moratória"), recomendações ao processo de licenciamento ambiental e diretrizes estratégicas para subsidiar o processo decisório relativo à outorga de blocos, bem como ações

governamentais que pudessem orientar o desenvolvimento da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural nas bacias.

Os Relatórios Conclusivos destacam, ainda, como resultado do processo de AAAS, que o diálogo entre o setor de E&P, meio ambiente, comunidade local e setor público, principalmente nas oficinas participativas realizadas, além de possibilitar a participação pública, levou à sociedade em geral conhecimento mais preciso dos impactos da atividade e das condições para a sua mitigação.

21. Pelo exposto acima, esta Presidência corrobora a conclusão apresentada pela equipe técnica do IBAMA, na Nota Informativa nº 15246907/2023-CGMac/Dilic (15246907), de que a AAAS é o instrumento mais adequado para se proceder à avaliação estratégica das áreas possíveis.

22. Pela mesma razão, acompanho o entendimento da equipe técnica, constante da citada Nota Informativa, do Despacho CGMac (15269709) e do Despacho nº 15278950/2023-Dilic (15278950), sobre a necessidade de se retomar ações que competem à área ambiental para **assegurar a realização das AAAS para as bacias sedimentares que ainda não contam com tais estudos e que ainda não possuem exploração de petróleo**, no prazo mais breve possível.

23. Cumpre acrescentar que a Resolução Conama nº 237/1997 (art. 10, inciso IV) estabelece que a solicitação de esclarecimentos e complementações aos Estudos Ambientais pelo órgão competente pelo licenciamento deve se dar por uma única vez, podendo haver reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos não tenham sido satisfatórios. O mesmo dispositivo se repete na Portaria MMA nº 422/2011 (art. 9º, incisos VIII e IX). No caso do processo de licenciamento em avaliação, o IBAMA já realizou a análise de ao menos oito complementações ao estudo de impacto ambiental, excluídas as revisões do citado estudo ambiental de caráter regional. Sendo assim, não restam dúvidas de que foram oferecidas todas as oportunidades à Petrobras para sanar pontos críticos de seu projeto, mas que este ainda apresenta inconsistências preocupantes para a operação segura em nova fronteira exploratória de alta vulnerabilidade socioambiental.

24. Por todo exposto, acompanho o entendimento da equipe da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e, em função do conjunto de inconsistências técnicas, me manifesto pelo **INDEFERIMENTO** da licença ambiental para a Atividade de Perfuração Marítima no Bloco FZA-M-59 na Bacia da Foz do Amazonas. Dê-se ciência aos interessados e se tomem as demais providências pertinentes com relação ao processo.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
RODRIGO AGOSTINHO
Presidente do Ibama

Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO ANTONIO DE AGOSTINHO MENDONÇA**, **Presidente**, em 17/05/2023, às 18:26, 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 **15786950** e o código CRC **0CBBE0BF**.

Referência: Processo nº 02001.013852/2023-87 SEI nº 15786950