



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,  
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

PARECER Nº 569/2016/PF-ANP/PGF/AGU

PROCESSO: 48610.005789/2016-17

REF: PA nº 432/2016

INTERESSADO: Queiroz Galvão Exploração e Produção S/A

ASSUNTO: Solicitação de devolução de prazo contratual do primeiro período exploratório das concessões dos Blocos PAMA-M-337 e PAMA-M-265 em razão de atraso no processo de licenciamento ambiental para aquisição sísmica.

I. CONTRATO DE CONCESSÃO DOS BLOCOS PAMA-M-387 E PAMA-M-265. II. DEVOLUÇÃO DE PRAZO. III. ATRASO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. IV. CULPA EXCLUSIVA DO ÓRGÃO AMBIENTAL. V. OCORRÊNCIA DE FORÇA MAIOR. VI. DEFERIMENTO PARCIAL DO PLEITO.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da ANP,

1. Trata-se de Proposta de Ação (PA) encaminhada por parte da Superintendência de Exploração e Produção - SEP em atenção ao pleito da empresa Queiroz Galvão Exploração e Produção S/A., Concessionária dos Blocos PAMA-M-337 e PAMA-M-265, que requereu a restituição de 413 (quatrocentos e treze) dias do prazo contratual do primeiro período exploratório do mencionado bloco.

2. Em 25/05/2016, a empresa Queiroz Galvão Exploração e Produção S/A (doravante denominada apenas Queiroz Galvão) protocolou junto à ANP a Carta QGEP/DEXP/007/16 (fls. 2/8) na qual solicitou a devolução de 413 dias dos contratos de concessão em tela, em virtude do atraso pelo IBAMA na análise do processo de licenciamento ambiental para aquisição sísmica.

3. A Superintendência de Exploração - SEP encaminhou à Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente - SSM, por meio do Memorando nº 160/2016/SEP (fls. 12) o presente processo administrativo para que esta fizesse a avaliação técnica a respeito do pleito do concessionário, concernente a devolução de dias relativos dos prazos contratuais dos Blocos PAMA-M-337 e PAMA-M-265.

4. A SSM, então, encaminhou o Ofício nº 396/SSM/2016 (fls. 13) à empresa solicitante, para que este providenciasse o envio de informações atinentes ao processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA.

SID 100686/2016

5. Em atendimento ao mencionado Ofício, a empresa Queiroz Galvão protocolou a Carta QGEP/SUPEX/005/16 juntamente com documentos relativos ao processo de licenciamento ambiental junto ao Ibama (fls. 14/191).

6. Assim, a SSM emitiu a Nota Técnica n° 353/SSM/2016 (fls. 193/196), recomendando a devolução de 258 dias referentes ao Primeiro Período Exploratório, e não 413 como requerido pela empresa concessionária.

7. Fluxo da Proposta da PA impresso e anexado às fls. 197/198 dos autos.

8. Parecer da SEP, às fls. 199, recomendando que seja acolhida a proposição da SSM e informando que, caso deferida a proposta de ação, a data de fim do primeiro período exploratório passará do dia 30/08/2018 para 15/05/2019 e que a data de fim do segundo período exploratório dos blocos passará de 30/08/2021 para 15/05/2022.

É o relatório. Passa-se à análise.

9. O presente processo iniciou-se com o pedido de devolução de 413 dias do primeiro período exploratório dos blocos em tela.

10. Em geral, o atraso na emissão de licença ambiental motiva decisão administrativa pela suspensão do curso do contrato de concessão e, uma vez emitida a licença ambiental, o prazo contratual volta a fluir, cabendo apenas a discussão acerca do número de que devem ser restituídos ao prazo contratual, devido ao atraso cuja responsabilidade foi exclusivamente do órgão ambiental, de forma a não prejudicar o Concessionário.

11. Os procedimentos para o 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 estão disciplinados pela Portaria MME n° 422, de 26/2011. Consta do Capítulo II, artigos 3º a 7º, da mencionada portaria, o tratamento dado ao requerimento para licença de Pesquisas Sísmicas.

12. Conforme artigo 4º a 6º da mencionada Portaria, o licenciamento ambiental para atividades de pesquisa sísmica possui várias etapas. Veja-se a seguir:

Art. 4º O licenciamento ambiental das atividades de pesquisa sísmica obedecerá às seguintes etapas:

I - encaminhamento da Ficha de Caracterização da Atividade - FCA por parte do empreendedor;

II - análise das informações e enquadramento da atividade, por parte do IBAMA, nas seguintes classes de licenciamento:

Continuação do PARECER N.º 569/2016/-PF-ANP/PGF/AGU

a) Classe 1 - Pesquisas sísmicas em profundidade inferior a 50 metros ou em áreas de sensibilidade ambiental, sendo exigida a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA;

b) Classe 2 - Pesquisas sísmicas em profundidade entre 50 e 200 metros, sendo exigida a elaboração de Estudo Ambiental de Sísmica/Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica - EAS/RIAS;

c) Classe 3 - Pesquisas sísmicas em profundidade superior a 200 metros, sendo exigida a elaboração de Estudo Ambiental de Sísmica - EAS ou Informações Complementares ao Plano de Controle Ambiental de Sísmica - PCAS;

III - emissão do Termo de Referência pelo IBAMA, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados a partir da data de protocolo da FCA;

IV - encaminhamento do Termo de Requerimento da Licença de Pesquisa Sísmica pelo empreendedor, juntamente com a documentação exigida pelo Termo de Referência, dando-se a devida publicidade;

V - realização de Audiência Pública ou outra forma de Consulta Pública, quando couber;

VI - realização de vistorias, quando couber;

VII - análise pelo IBAMA da documentação apresentada pelo empreendedor, das contribuições advindas da Audiência Pública ou da Consulta Pública e dos resultados das vistorias;

VIII - solicitação, justificadamente, de esclarecimentos e complementações pelo IBAMA, uma única vez, podendo haver reiteração da solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

IX - apresentação pelo empreendedor de esclarecimentos e complementações, caso solicitados, no prazo máximo de 4 (quatro) meses, contados do recebimento da respectiva solicitação do IBAMA, o qual somente poderá ser prorrogado mediante requerimento prévio e justificado;

X - emissão de parecer técnico conclusivo pelo IBAMA;

XI - deferimento ou indeferimento do pedido de LPS, dando-se a devida publicidade; e XII - acompanhamento das condicionantes pelo IBAMA.

§ 1º O Termo de Referência-TR será estabelecido pelo IBAMA, com detalhamento compatível com as classes de licenciamento previstas no inciso II deste artigo, garantida a participação do empreendedor, quando por este solicitada.

## Continuação do PARECER N.º 569/2016/-PF-ANP/PGF/AGU

§ 2º Excepcionalmente e de forma justificada, o prazo para emissão de Termo de Referência será passível de prorrogação até um máximo de 90 (noventa) dias, caso o IBAMA julgue necessário o encaminhamento de informações adicionais ou realização de vistoria para subsidiar a sua elaboração.

§ 3º Caso a documentação solicitada no Termo de Referência não seja encaminhada em até 1 (um) ano, contado da sua emissão, e o empreendedor não se manifeste quanto à intenção de prosseguir com o processo de licenciamento, consultando o IBAMA sobre eventuais atualizações do TR, o processo será arquivado pelo órgão licenciador.

§ 4º Às exigências apresentadas no Termo de Referência poderão ser acrescidas outras pelo IBAMA, de forma justificada, caso a análise da documentação apresentada pelo empreendedor ou informações oriundas da consulta pública, posteriormente, indiquem tal necessidade.

§ 5º Quando a pesquisa sísmica envolver áreas situadas em mais de uma classe de licenciamento, o enquadramento deverá ser realizado com base na sensibilidade ambiental das áreas a serem impactadas e no potencial de interferência da atividade a ser licenciada na atividade pesqueira ou em outra atividade socioeconômica.

§ 6º Nas áreas que já tenham sido objeto de estudos ambientais de abrangência regional, o IBAMA poderá estabelecer critérios alternativos para a definição do enquadramento previsto no inciso II deste artigo.

§ 7º Desde que não se enquadre na exigência de que trata o art.10 da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, o IBAMA, justificadamente, após análise da FCA, poderá autorizar diretamente a realização de pesquisas sísmicas em Classe 3, em função de sua localização, duração ou tecnologia empregada.

§ 8º A critério do IBAMA e de forma justificada poderão ser emitidos pareceres técnicos parciais, relativos a análises de questões específicas dos estudos ambientais.

§ 9º As etapas descritas nos incisos V, VI e VII deste artigo podem ser executadas em qualquer ordem cronológica, a critério do IBAMA.

Art. 5º Ao empreendedor será facultada a elaboração do Plano de Controle Ambiental de Sísmica-PCAS, de acordo com Termo de Referência emitido pelo IBAMA.

§ 1º No caso de licenciamento em Classe 3 em que o PCAS esteja aprovado, o empreendedor deverá apresentar documento de Informações Complementares ao PCAS, conforme Termo de Referência emitido pelo IBAMA, ficando dispensado de apresentar EAS.

§ 2º As informações e projetos ambientais aprovados no PCAS poderão, a critério do IBAMA, ser aproveitados também em licenciamentos em Classe 1 ou Classe 2 da mesma empresa.

§ 3º Caso o empreendedor utilize os serviços de terceiro que já possua PCAS aprovado pelo IBAMA, estará dispensado de apresentar o referido documento, assumindo, no entanto, a corresponsabilidade pela adequada implementação das medidas nele previstas.

Art. 6º O prazo máximo para decisão do IBAMA sobre o deferimento ou indeferimento do pedido de LPS é de 12 (doze) meses quando o licenciamento for conduzido na Classe 1 ou 6 (seis) meses para o licenciamento nas Classes 2 e 3.

§ 1º A contagem dos prazos estipulados no caput terá início com a apresentação de toda a documentação solicitada no Termo de Referência e no Termo de Requerimento de Licença.

§ 2º A contagem dos prazos estipulados no caput será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou durante a preparação de esclarecimentos solicitados pelo IBAMA ao empreendedor.

§ 3º Os prazos estipulados no caput deste artigo poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do IBAMA.

13. Como o fim de delinear procedimentos internos para a tramitação de processos administrativos que tramitam na ANP e têm como objeto requerimento de suspensão do curso de Contrato de Concessão e/ou reposição de dias ao prazo contratual, sob o fundamento de atraso na conclusão do licenciamento ambiental, foi editada, em 07/11/2012, a Instrução Normativa ANP nº 01/2012, devidamente aprovada pela Resolução de Diretoria nº 1077/2012.

14. Tal instrumento normativo define critérios e procedimentos para o cálculo de dias passíveis de reposição ao prazo contratual, a competência das áreas técnicas no que se refere à análise de pleitos dessa natureza, e, ainda, as balizas a serem consideradas para no cálculo dos dias a serem repostos ao prazo contratual.

15. Desse modo, estabelece o Item 4.7 da referida Instrução Normativa:

“a) “Será devolvido o número de dias excedentes ao Prazo Regulamentar de 15 (quinze) dias úteis para emissão do Termo de Referência (TR), ou excedente ao prazo fixado pelo IBAMA, de no máximo 90 (noventa) dias, caso julgue necessário o encaminhamento de informações adicionais ou realização de vistoria para subsidiar a elaboração do TR. A contagem do Prazo Regulamentar do TR se inicia a partir da data de protocolo, pelo Concessionário, da Ficha de Caracterização da Atividade (FCA), e demais documentação exigida pelo órgão ambiental(...).”

(...)

d) Da contagem do Prazo Regulamentar serão excluídos os tempos sob a responsabilidade do Concessionário, tanto os exigidos para a elaboração de estudos ambientais complementares, quanto para a preparação de esclarecimentos solicitados pelo órgão ambiental, em qualquer das fases do processo.

e) A contagem do prazo para a decisão do órgão ambiental sobre o deferimento ou indeferimento do pedido de licença ambiental se inicial na data da entrega de toda a documentação solicitada no Termo de Referência e do Termo de Requerimento de licença.” (...)

16. A cronologia dos eventos relacionados ao licenciamento ambiental em tela foi declinada às fls. 193v (“Informações Relevantes”) e fls. 194v (“Tabela 1: Contabilização do número de dias excedentes ao prazo legal do processo de licenciamento ambiental para aquisição de dados sísmicos.”) dos presentes autos, conforme Nota Técnica emitida pela SSM.

17. Saliente-se que a referida tabela é assaz didática para a análise do pleito em questão.

18. Foi ali explicitado que o licenciamento ambiental referente à aquisição de dados sísmicos nas áreas dos blocos PAMA-M-337 e PAMA-M-265 se iniciou em 17/12/2013, quando a empresa Polarcus Serviços Geofísicos do Brasil Ltda. (“Polarcus”), contratada pela Queiroz Galvão, protocolou a Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) junto ao IBAMA.

19. Assim, considerando a cronologia dos eventos relativos ao licenciamento ambiental em tela, detalhadamente discriminados e examinados na Nota Técnica da SSM, verifica-se que o pleito da Concessionária deve ser parcialmente atendido, pois conforme explicitado pela SSM, o IBAMA extrapolou o prazo contido na Portaria/MME n° 422/2011 para a análise da FCA.

20. Relembre-se que a devolução de prazo do contrato de concessão encontra guarida na Cláusula Trigésima Primeira do Contrato de Concessão da 11ª Rodada de Licitações, que dispõe:

30.1. As Partes somente deixarão de responder pelo cumprimento das obrigações assumidas neste Contrato nas hipóteses de caso fortuito, força maior e causas similares que justifiquem a inexecução, como o fato da administração, o fato do príncipe e as interferências imprevistas.

30.1.1. A exoneração das obrigações do Concessionário devedor dar-se-á exclusivamente com relação às obrigações deste Contrato cujo adimplemento se tornar impossível em virtude da incidência do caso fortuito, da força maior ou de causas similares, reconhecidos pela ANP.

21. O reconhecimento do atraso do processo de licenciamento por culpa exclusiva do órgão ambiental caracteriza a ocorrência de “força maior” e permite a devolução dos dias respectivos ao prazo de vigência do Contrato, conforme delineado na Instrução Normativa ANP n°01/2012.

22. Ocorre que, segundo a avaliação técnica da SSM, só hão de ser devolvidos 258 dias do contrato, e não 413 dias, conforme requerido.

Continuação do PARECER N.º 569/2016/-PF-ANP/PGF/AGU

23. Isto porque, segundo dispõe a legislação e conforme corretamente explicitado pela SSM, houve atraso do IBAMA na análise da FCA, que extrapolou os 15 dias úteis previstos na Portaria 422/2011.

24. Ponderou, ainda, a SSM, que o atraso na análise da documentação do EIA/RIAS por parte do órgão ambiental não foi evidenciada e que "a maior postergação na emissão da licença foi, em realidade, devido ao fato da Polarcus não ter entregado a documentação completa e adequada ao que foi requerido no TR emitido pelo IBAMA. Também foi evidenciado que o Operador inseriu no pedido de devolução de prazo contratual, de forma inadequada, o tempo de resposta da Polarcus às demandas do órgão ambiental (104 dias)." (fls. 195).

25. Por fim, o entendimento da SEP é em consonância com o da SSM, no sentido de que sejam restituídos os 258 dias ao primeiro período exploratório dos blocos em questão.

#### CONCLUSÃO

26. Por todo exposto, recomendo o deferimento parcial do pleito da empresa Concessionária, com a devolução de 258 (duzentos e cinquenta e oito dias) do prazo contratual do primeiro período exploratório, relativos ao período excedente a 15 (quinze) dias úteis para a análise pelo Ibama da Ficha de Caracterização da Atividade (FCA).

À Consideração superior.

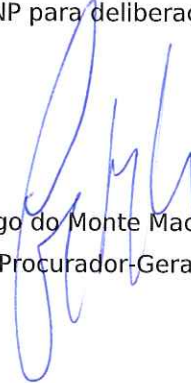
Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2016.

  
ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS  
Procuradora Federal

Despacho n.º 797/2016/PF-ANP/PGF/AGU.

De acordo com a análise jurídica expressa no Parecer nº 569/2016/PF-ANP/PGF/AGU.  
À reunião de Diretoria Colegiada da ANP para deliberação.

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2016.

  
Tiago do Monte Macêdo  
Procurador-Geral