

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União

Com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução 155/2002, o Ministério Público junto ao TCU oferece

REPRESENTAÇÃO

com o propósito de que esta Corte de Contas, pelas razões a seguir expostas, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública Federal, de forma a contribuir em tema nacional relevante conforme objetivo Estratégico nº 67 do programa “TCU 2025: Construindo o Brasil de Amanhã”, decida pela adoção das medidas necessárias a conhecer e avaliar todos os aspectos do projeto da Petrobras para realizar perfuração de teste no mar, na região da Margem Equatorial Brasileira; bem como acompanhar tempestivamente as tratativas entre os órgãos envolvidos no referido empreendimento, de forma a debater os possíveis problemas e encontrar soluções a fim de fornecer subsídios técnicos diante da possibilidade de lesão ambiental, sem desconsiderar a importância da Petrobras como estatal atratora de investimentos estrangeiros e geradora de empregos no país.

- II -

Nos últimos dias, o país tem acompanhado o embate político e ambiental entre o Ibama e a Petrobras. Isso porque na semana passada o Ibama negou licença para a Petrobras perfurar na bacia da foz do Amazonas (<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/05/18/ibama-nega-licenca-para-petrobras-perfurar-na-bacia-da-foz-do-amazonas.ghtml>):

Ibama nega licença para Petrobras perfurar na bacia da foz do Amazonas

Ibama nega licença para Petrobras perfurar poço para pesquisa no litoral do AP

O [Ibama](#) negou licença para a [Petrobras](#) perfurar um poço para pesquisar a existência de petróleo no litoral do [Amapá](#), na bacia da foz do Amazonas.

O parecer técnico do instituto afirma que a Petrobras não apresentou garantias para a fauna local em caso de um acidente, como derramamento de óleo. O Ibama ressaltou que a bacia da foz do Amazonas abriga unidades de conservação, terras indígenas e grande biodiversidade marinha, com espécies ameaçadas de extinção.

A Petrobras declarou que atendeu a todos os requisitos do Ibama no processo de licenciamento; que a área em que pretende perfurar o poço está a 175 km costa do Amapá e a mais de 500 km da foz do Rio Amazonas.

O [Ministério de Minas e Energia](#) declarou que recebeu a decisão do Ibama com naturalidade e respeito; e que o poço, de pesquisa, serviria para reconhecimento do subsolo e das potencialidades da região.

Para explorar reservas da chamada Margem Equatorial, a Petrobras pretende perfurar poços em um bloco a cerca de 160 quilômetros da costa do Oiapoque (AP) e a 500 quilômetros da foz do rio Amazonas com o objetivo de comprovar a viabilidade econômica da produção de petróleo na região.

A Foz do Amazonas é parte da Margem Equatorial, área considerada nova fronteira exploratória de petróleo, que vai do litoral do Amapá ao do Rio Grande do Norte. Conforme notícias, a Petrobras pretende investir US\$ 2 bilhões na região até 2026 (<https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2023/05/apos-ibama-negar-licenca-para-perfuracao-na-foz-do-amazonas-mme-diz-buscar-equilibrio-entre-desenvolvimento-economico-e-meio-ambiente.ghtml>).

Contudo, essa pretensão tem sofrido oposição de ambientalistas por causa do risco ao meio ambiente. Por um lado, a exploração de petróleo nessa região tem sido defendida pelo presidente da Petrobras, Jean Paul Prates. O principal argumento do gestor é de que o ponto de perfuração está em alto mar, a uma longa distância da foz do Rio. Por outro lado, o Ibama, subordinado ao Ministério do Meio Ambiente, entende que a estatal não conseguiu demonstrar a segurança para a perfuração próxima à foz do Amazonas.

Sobre o tema, o Ministério de Minas e Energia (MME) tem afirmado que seu objetivo é buscar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e questões ambientais. Se a preservação do meio ambiente há de ser um norte, também não se pode ignorar o aspecto da geração de emprego e renda a fim de transformar a vida econômica dos brasileiros da região.

Ainda que supostamente o assunto não seja de alçada dessa Corte, vejo o cenário com outros olhos. Explico. Por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A de 1890 criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Em 1891, a primeira constituição republicana institucionalizou o Tribunal de Contas da União e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Porém, com a Constituição de 1988, o TCU teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Desse modo, recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Diante da ampla margem de atuação dessa Corte (aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial), não há como interpretarmos a atuação dessa Corte sob um ponto isolado.

No Estudo do Direito, a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann é uma teoria sociológica aplicável em alguns cenários. Segundo o sociólogo alemão, o direito é um sistema social autônomo, ou seja, ele é autossuficiente e se desenvolve de forma independente de outros sistemas sociais, como a economia ou a política.

Sendo assim, as decisões jurídicas não são tomadas com base em considerações morais, políticas ou econômicas, mas sim com base na própria lógica interna do sistema jurídico. Essa teoria enfatiza que o direito é um sistema que se comunica consigo mesmo através de decisões jurídicas, que são tomadas por juízes e tribunais. Essas decisões são baseadas em precedentes jurídicos anteriores e em regras jurídicas estabelecidas.

Porém Luhmann argumenta que o direito é um sistema fechado, o que significa que ele não se comunica diretamente com outros sistemas sociais. Em vez disso, ele se comunica com outros sistemas sociais através de seus próprios mecanismos, como, por exemplo, a comunicação com a política através da legislação.

Essa teoria tem sido aplicada ao estudo do direito em várias áreas, incluindo a teoria jurídica, a teoria constitucional, a teoria da justiça e a teoria do processo oferecendo uma abordagem diferente e crítica sobre como o direito funciona como um sistema social.

Como visto, a competência inicial do TCU foi prevista pelo Ministro da Fazenda, Rui Barbosa sofrendo grande ampliação posterior. Sendo assim, resta claro, que não há mais como falar em sistemas isolados como defendia Niklas Luhmann.

Ainda que o embate Ibama x Petrobras seja precipuamente uma questão política, não deixa de ser jurídica. Aliás, conforme demonstrado, o TCU foi concebido exatamente para

ocupar esses espaços políticos e jurídicos. **Somente com uma margem de atuação alargada, essa Corte de Contas pode assistir adequadamente o Congresso Nacional em sua competência constitucional de exercício do controle externo.**

Sendo assim, cabe ao TCU avaliar não apenas a legalidade desse empreendimento na importantíssima região amazônica, mas também sua economicidade.

De certo, o risco ambiental está presente em qualquer empreendimento humano. Há de se acompanhar toda a operação diante da possibilidade de lesão ambiental, mas esse aspecto deve ser considerado em um sistema fluido onde outros aspectos também necessitam ser sobrepesados, tal qual o desenvolvimento econômico e a geração de renda aos brasileiros.

Sendo assim, alerto que a Petrobras possui relevada importância para o povo brasileiro sendo considerada uma das dez maiores empresas petrolíferas do mundo. Além das contribuições para o setor tecnológico petroquímico, a Petrobras é uma grande atratora de investimentos estrangeiros e geradora de empregos. Sua importância ao Brasil se revela sob várias dimensões, tais como na segurança energética nacional, na transformação econômica e social, na produção científica e tecnológica e no posicionamento estratégico e geopolítico do país no cenário mundial.

A meu ver, não há como marginalizar esses aspectos. De certo, a decisão caberá aos órgãos competentes e ao Poder Executivo, ainda que essa Corte possa e deva auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo.

Porém, diante do relevante assunto para o país, faz-se necessário o acompanhamento dessa Corte de Contas. Relembro que a contribuição do TCU com o Congresso Nacional em temas nacionais relevantes é um objetivo estratégico formalmente definido pela Corte de Contas, conforme enunciados a seguir transcritos do Objetivo Estratégico nº 67 (https://portal.tcu.gov.br/2025/relacionamento_institucional.html), do programa TCU 2025: Construindo o Brasil de Amanhã:

67. Aprimorar o relacionamento com atores e instituições relevantes, em especial com o Congresso Nacional, para maximizar os resultados do TCU

O fortalecimento da relação com gestores públicos, atores da sociedade civil e instituições governamentais e representações de setores da sociedade possibilita ao TCU alavancar o desempenho de suas funções constitucionais, em especial a fiscalizadora e pedagógica. A parceria com outros órgãos e instituições, por meio de acordos de cooperação, da realização de encontros e de eventos de natureza técnica propicia o desenvolvimento de iniciativas conjuntas, o intercâmbio de informações e a realização de ações de capacitação, com vistas a um melhor desempenho das funções do Tribunal, com eficiência e efetividade. As parcerias possibilitam a coordenação de ações, sejam no combate e prevenção a fraude e corrupção, seja na identificação de melhorias de processos da administração pública.

Além disso, o relacionamento com o Congresso Nacional e setores da sociedade civil organizada possibilita ao TCU esclarecer suas decisões, divulgar seus trabalhos e, em conjunto, debater os problemas do país e encontrar soluções, auxiliando a construir uma imagem positiva da atuação da atividade de controle externo a cargo do Tribunal. (Grifei e sublinhei).

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, requer ao Tribunal, pelas razões acima aduzidas, que decida pela adoção das medidas necessárias a:

- a) conhecer e avaliar todos os aspectos do projeto da Petrobras para realizar perfuração de teste no mar, na região da Margem Equatorial Brasileira vetado pelo Ibama no último dia 17/05/2023, de forma a contribuir em tema nacional relevante conforme objetivo Estratégico nº 67 do programa TCU 2025: Construindo o Brasil de Amanhã;
- b) acompanhar tempestivamente as tratativas entre os órgãos envolvidos (Petrobras, Ministério das Minas e Energia, Ibama e Ministério do Meio Ambiente, dentre outros), de forma a debater os problemas do empreendimento e encontrar soluções a fim de fornecer subsídios técnicos diante da possibilidade de lesão ambiental, sem desconsiderar a importância da Petrobras como estatal atratora de investimentos estrangeiros e geradora de empregos no país e;
- c) encaminhar cópia da presente representação e da decisão que vier a ser proferida ao Presidente do Congresso Nacional.

Ministério Público, 22 de maio de 2023.

(assinado eletronicamente)

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador Geral