

PANORAMA DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS NA ECO ERA

OVERVIEW OF THE NATIONAL PETROLEUM AGENCY, NATURAL GAS AND BIOFUELS' FUNCTIONS IN ECO ERA

Valfredo de Andrade Aguiar Filho¹

Doutor em Direito

Universidade Federal da Paraíba - PB/Brasil

Resumo: Apesar da autonomia conferida as Agências Reguladoras, não cabe a elas a formulação de políticas públicas, esta é prerrogativa dos Poderes Políticos, ou seja, do Poder Legislativo, e do Poder Executivo. Para as agências coube a formulação de medidas técnicas para efetivação de tais valores erigidos como prioridades pela estrutura normativa estatal. A problemática é a de verificar como a Lei 11.097/97, que instituiu a Agência Nacional do Petróleo e colocou como objetivos da Política Energética Nacional pode ou não auxiliar a proteção ao meio ambiente, dentro do contexto da promoção da conservação energética e o incremento de bases econômicas, sociais e ambientais.

Palavras-chaves: Meio ambiente; autonomia das Agências reguladoras; Política Energética Nacional.

Abstract: Despite the autonomy conferred on Regulatory Agencies, it is not up to them to formulate public policies, this is the prerogative of the Political Powers, that is, the Legislative Power, and the Executive Power. For the agencies, it was up to the formulation of technical measures to implement such values established as priorities by the state normative structure. The problem is to verify how Law 11.097 / 97, which instituted the National Petroleum Agency and set the objectives of the National Energy Policy, may

1 - Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) no curso de Direito. Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ), com tese intitulada “REGULAÇÃO ECONÔMICA AMBIENTAL: poder normativo entre a Agência Nacional de Águas e a Agência Nacional do Petróleo”. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Advogado. Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Constitucional, Direito Econômico, Direito Ambiental, Regulação Econômica, Direito Civil, Direito de Energia e Direito Empresarial. E-mail: valfredoaguiar@bol.com.br

or may not help protect the environment, within the context of promoting energy conservation and increasing economic, social and environmental bases.

Keywords: Environment; autonomy of regulatory agencies; National Energy Policy.

INTRODUÇÃO

A necessidade de uma postura mais ativa dos órgãos públicos, detentores de poder de polícia, torna-se imprescindível, quando se trata de atividades de alto grau de risco ambiental envolvida, como é o caso das atividades econômicas de petróleo, gás natural e biocombustíveis. A ANP atua desde os estudos sobre bacias sedimentares, ou seja, desde potenciais descobertas de novas bacias, até a revenda do combustível ao consumidor. Desta maneira, a atuação da agência se torna estritamente necessária para efetivação das políticas públicas ambientais.

A Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, criou a Agência Nacional do Petróleo, dispondo “sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo”, e instituindo “o Conselho Nacional do Petróleo”. Tendo como finalidade “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo”, como expresso no art. 8º. Já no art. 1º, estabeleceu-se os princípios e objetivos da Política Energética Nacional, destacando-se o de “promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos”; “proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia”; “identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País”; “utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis”; “incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional”, tornando o princípio da proteção ambiental, um dos mais fortes quanto a legislação energética nacional.

1 A PARTICIPAÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS NA MATRIZ ENERGÉTICA NACIONAL

A base jurídica da Agência Nacional do Petróleo é composta pelo art. 174,

e o art. 177, § 2º, inciso III, da Constituição Federal de 1988; pela Lei 9.478², conhecida como Lei do Petróleo, de 06 de agosto de 1997; pelo Decreto nº 2.455³, de 14 de janeiro de 1998; pela Portaria nº 215⁴, do Ministério das Minas e Energia; e pela Portaria ANP 160⁵, de 02 de agosto de 2004.

A Agência Nacional do Petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP) é uma “autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, criada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998”. A agência “tem por finalidade promover a regulamentação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo”⁶, e exerce suas atividades de acordo com legislação específica, e norteada pelos ditames do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)⁷.

A ANP possui recursos destinados do governo federal, aprovados pelo Congresso Nacional, além disto, dispõe de valores pagos pelas concessionárias de campos de óleo e gás pela ocupação ou retenção de área, valores recebidos de convênios, legados, ou doações, também valores de taxas e multas, valores recebidos da venda de dados geológicos e geofísicos pelo Banco de Dados de Exploração e Produção (BDEP), e por parcelas recebidas dos bônus de assinatura pagos pelas empresas concessionárias.

Com estes recursos a agência reguladora de petróleo tem como missão principal a execução da política nacional para o setor energético do petróleo, do gás natural, e dos biocombustíveis. Sua atuação gira em torno de três atividades principais, a de regulação, fiscalização, e contratação de agentes econômicos do setor energético específico, além disto, a ANP promove estudos geológicos e geofísicos no sentido de produzir um banco de dados sobre as possíveis reservas de combustíveis fósseis no território brasileiro, realiza licitações para exploração de petróleo e gás natural, calcula os valores dos royalties, autoriza as atividades de refino, transporte, processamento, importação e exportação de petróleo e gás natural, autoriza a produção de

2 - Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

3 - Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências.

4 - Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo.

5 - Trata do documento que estabelece o Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo.

6 - Art. 1º, *caput*, da Portaria ANP 160/2004.

7 - Atualmente a Agência Nacional do Petróleo é composta por 485 cargos de especialistas em regulação, 165 de analistas administrativos, 50 de técnicos em regulação, e 80 de técnicos administrativos, criados pela Lei nº 10.871/2004. A sede está localizada em Brasília, e possui escritórios centrais no Rio de Janeiro, São Paulo, e Salvador.

biocombustíveis, estabelece as especificações técnicas sobre gás natural, petróleo, e biocombustíveis, atuando na organização dos agentes econômicos de distribuição desses produtos, atua no acompanhamento dos preços desses produtos comercializados.

Essa conduta da Agência Nacional do Petróleo deve observar alguns princípios que foram normativizados pelo decreto 2.455/98⁸, em seu art. 3º. Dos princípios, pode-se destacar a preservação dos recursos energéticos a fim de garantir o abastecimento das futuras gerações, e a comunicação com a sociedade conjugada com a orientação dos agentes econômicos no sentido de garantir o desenvolvimento do setor energético.

A ANP tem a função de efetivadora da Política Energética Nacional, em relação ao petróleo e o gás natural.⁹ Esta política se pauta no aproveitamento racional dos recursos energéticos, e tem como um de seus objetivos “proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia”¹⁰, outro objetivo importante na seara ambiental da política energética é de “incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional”.¹¹ Esta política de energia é desenvolvida pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão vinculado ao Presidente da República, e presidido pelo Ministro das Minas e Energia.¹²

O Conselho tem a missão de propor as políticas públicas para o setor de energia, o que envolve as atividades de energia elétrica, eólica, os biocombustíveis, o petróleo, o gás natural, e outras fontes de energia. Dentre

8 - “Art. 3º. Na execução de suas atividades, a ANP observará os seguintes princípios:

I - satisfação da demanda atual da sociedade, sem comprometer o atendimento da demanda das futuras gerações;

II - prevenção de potenciais conflitos por meio de ações e canais de comunicação que estabeleçam adequado relacionamento com agentes econômicos do setor de petróleo, demais órgãos do governo e a sociedade;

III - regulação para uma apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade e pelos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo;

IV - regulação pautada na livre concorrência, na objetividade, na praticidade, na transparência, na ausência de duplicidade, na consistência e no atendimento das necessidades dos consumidores e usuários;

V - criação de condições para a modicidade dos preços dos derivados de petróleo, dos demais combustíveis e do gás natural, sem prejuízo da oferta e da qualidade;

VI - fiscalização exercida no sentido da educação e orientação dos agentes econômicos do setor, bem como da prevenção e repressão de condutas violadoras da legislação pertinente, das disposições estabelecidas nos contratos e nas autorizações;

VII - criação de ambiente que incentive investimentos na indústria do petróleo e nos segmentos de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool combustível;

VIII - comunicação efetiva com a sociedade.” (Decreto 2.455/98)

9 - Art. 4º, I, do Decreto 2.455/98.

10 - Art. 1º, IV, da Lei 9.478/97.

11 - Art. 1º, XII, da Lei 9.478/97.

12 - Art. 2º, *caput*, da Lei 9.478/97.

as metas propostas para as políticas públicas de energia no Brasil, destaca-se a de “promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com os princípios” da política energética¹³. Trata-se aqui efetivamente da proteção ambiental conjugada com o princípio da preservação no sentido de garantir o abastecimento energético das demandas das futuras gerações.

Vale ressaltar que no Brasil os recursos minerais são propriedades não inclusas na propriedade do solo, sendo o titular dos direitos inerentes a propriedade a União¹⁴, ou seja, o dono União detém os direitos inerentes ao de proprietário do bens, quando se trata de recursos minerais, inclusive o direito de disposição, abrindo a possibilidade de através de concessões permitir que outros agentes econômicos¹⁵ venham a explorar estes recursos, e assim, adquiram a propriedade dos mesmos. Nesta seara, regulando o disposto no texto constitucional, a Lei do Petróleo, reafirma que o petróleo, o gás natural, e qualquer hidrocarboneto fluido pertence a União, caso esteja localizado no território brasileiro.¹⁶

Evidentemente, que uma das causas principais para a criação de uma agência reguladora para o setor de petróleo, e gás natural, foi exatamente o fim do monopólio da União. Com a quebra desse monopólio, o Estado deve garantir os interesses públicos envolvidos, como a regulação dos preços, a fiscalização de atividades, e a própria produção do produto, desde a exploração até o consumo final. A Agência Nacional do Petróleo nasce então como um órgão para efetivar direito e interesses, individuais, coletivos e difusos.

A agência reguladora de petróleo é estruturada por três núcleos básicos, “Diretoria”, “Procuradoria-Geral”, e “Superintendências de Processos Organizacionais”¹⁷. A Diretoria é formada por um Diretor-Geral, e quatro Diretores que exercem um mandato de quatro anos¹⁸, e são nomeados pelo

13 - Art. 2º, I, *caput*, da Lei 9.478/97.

14 - “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.”(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

15 - “Art. 5º. As atividades econômicas de que trata o artigo anterior serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.” (Lei 9.478/97)

16 - “Art. 3º. Pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.” (Lei 9.478/97)

17 - Art. 5º, *caput*, I, II, III. (Decreto 2.455/98)

18 - “Art. 6º. A ANP será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores.

§ 1º. Os Diretores serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal,

Presidente da República, após aprovação dos nomes pelo Senado Federal¹⁹. Dentre as competências da Diretoria pode-se mencionar a de compor para a agência um “planejamento estratégico”²⁰, e como atribuições a de “cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares no âmbito das atribuições da ANP”.²¹

À Procuradoria-Geral compete o assessoramento jurídico tanto da Diretoria, quanto das Superintendências, “examinando previamente os textos de atos normativos, os editais de licitação, os contratos de concessão e outros atos pertinentes a atuação da ANP”²². Já as Superintendências possuem um papel fundamental no planejamento das ações da agência, e na consecução das políticas públicas do setor energético, abrangem todos os setores de atividades da agência desde o gerenciamento de informações, passando pelo processo produtivo, transporte e comercialização do setor, e indo até a administração interna da própria agência.²³

O art. 8º, inciso IX, da Lei do Petróleo estabeleceu, como função da ANP, o cumprimento das “boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente”. Aí se encontra o fundamento legal da função ambiental da Agência. No entanto, só com a aprovação do novo regimento interno da ANP, através da Portaria 160, de 2 de agosto de 2004, é que se operacionalizou tal função, visto que neste documento foi atribuída à Superintendência de Planejamento, Pesquisa, e Estatística²⁴, a coordenação de ações “voltadas aos aspectos ambientais, e de segurança operacional que têm relação direta com a ANP”. Em virtude de tal atribuição, é que na estrutura organizacional da Agência Nacional do Petróleo, conta-se com a Coordenadoria de Meio Ambiente, vinculada a Superintendência.

para cumprir mandatos de quatro anos, não coincidentes, observado o disposto no art. 75 da Lei no 9.478, de 1997, sendo permitida a recondução.” (Decreto 2.455/98)

19 - “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

20 - Art. 7º, I, Decreto 2.455/98.

21 - Art. 8º, I, Decreto 2.455/98.

22 - Art. 10, I, Decreto 2.455/98.

23 - Art. 12, Decreto 2.455/98.

24 - “Art. 19º. São Atribuições da Superintendência de Planejamento, Pesquisa e Estatística:
(...)

III - Coordenar as ações voltadas aos aspectos ambientais e de segurança operacional que têm relação direta com a atuação da ANP”. (PORTARIA ANP Nº 160, DE 02.08.2004. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_portarias_anp/portarias_anp_admin/2004/agosto/panp%20160%20-%202004.xml?fn=templates\\$fn=default.htm&sync=1&vid=anp:10.1048/enu](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_portarias_anp/portarias_anp_admin/2004/agosto/panp%20160%20-%202004.xml?fn=templates$fn=default.htm&sync=1&vid=anp:10.1048/enu)> . Acesso em: 05 out. 2017.

No regimento interno do órgão se estabeleceu como funções desta coordenadoria, o desenvolvimento de diretrizes para a ANP no que diz respeito aos aspectos ambientais diretamente relacionados com as decisões e atuações da agência, como órgão regulador do setor de petróleo e gás; a coordenação dos esforços das superintendências voltados às questões ambientais, visando a consistência e homogeneização nos assuntos relacionados ao meio ambiente; a coordenação e articulação com os agentes econômicos e governamentais no referente a questões ambientais relacionadas ao setor de petróleo; acompanhar o desenvolvimento científico e tecnológico na área ambiental que possam influenciar na regulação do setor.

A Agência Nacional do Petróleo em suas atividades poderá atuar ambientalmente também através dos contratos de concessões para exploração de hidrocarbonetos, da necessidade de licença ambiental, ou do controle de abandono. Sendo atribuições ambientais desta agência: a implementação, em sua esfera de atribuições, da política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto aos preços, qualidade e oferta de produtos; a promoção de estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; a regulação da execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas; a elaboração dos editais e promoção das licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução; a fiscalização diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contratos; a instrução de processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais; e fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.

2 CONTRATOS DE CONCESSÃO PARA ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E

PESQUISA E A POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

Os modelos de contrato de concessão para atividades de E&P estabelecem em suas cláusulas que o “concessionário assumirá sempre, em caráter exclusivo, todos os custos e riscos relacionados com a execução das operações e suas consequências, cabendo-lhe, como única e exclusiva contrapartida, a propriedade do Petróleo e Gás Natural que venham a ser efetivamente produzidos e por ele recebidos no Ponto de Medição”²⁵.

Apesar da autonomia conferida a ANP, os contratos de concessões não adotaram uma postura fechada quanto as questões ambientais, sendo excluídas dos contratos uma proteção ambiental mais rígida, deixou-se, na prática, para o campo regulatório a adoção dos limites ambientais destas atividades. Dessa forma, no modelo de contrato utilizado pela ANP a cláusula vigésima primeira trata especificamente da proteção ambiental, ordenando que o concessionário deve observar a legislação e a regulamentação ambiental, e em caso de lacunas adotará as melhores práticas da indústria do petróleo para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, e para a proteção do ar, do solo, da água de superfície ou de sub-superfície.²⁶

Quanto à responsabilização do concessionário, estabeleceu a cláusula 21.5, a responsabilidade objetiva, assumindo este o risco integral pelos danos e prejuízos causados ao meio ambiente e a terceiros, resultantes de consequências diretas ou indiretas de suas atividades, sendo obrigado inclusive a reparar e indenizar a União e a ANP pelas ações, recursos, demanda, ou impugnações judiciais, juízo arbitral, auditoria, inspeção, investigação ou controvérsia de qualquer espécie.²⁷

25 - Pela cláusula 2.3:

“O concessionário será o único responsável civilmente pelos seus próprios atos e os de seus prepostos e subcontratados, bem como pela reparação de todos e quaisquer danos causados pelas operações e sua execução, independentemente da existência de culpa, devendo ressarcir a ANP e a União dos ônus que estas venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário” (Modelo de contrato de concessão utilizado pela ANP. Disponível em: <[http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Editais/Modelo_Contrato_R10 %2030Out08.pdf](http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos>Editais/Modelo_Contrato_R10 %2030Out08.pdf)>. Acesso 10.maio.2009.)

26 - Idem. Cláusula 21.1: O Concessionário adotará, por sua conta e risco, todas as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, e para a proteção do ar, do solo e da água de superfície ou de sub-superfície, sujeitando-se à legislação e regulamentação brasileiras sobre meio ambiente e, na sua ausência ou lacuna, adotando as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo a respeito. Dentro desse princípio, e sem com isto limitar sua aplicação, ficará o Concessionário obrigado, como regra geral, e tanto no que diz respeito à execução das Operações quanto à devolução e abandono de áreas e remoção e reversão de bens, a preservar o meio ambiente e proteger o equilíbrio do ecossistema na Área da Concessão, a evitar a ocorrência de danos e prejuízos à fauna, à flora e aos recursos naturais, a atentar para a segurança de pessoas e animais, a respeitar o patrimônio histórico-cultural, e a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e a praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.

27 - ANTUNES, Paulo de Bessa (org.). *Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de*

Os contratos de concessão estabelecem um importante instrumento para garantir a proteção ambiental, que é o seguro ambiental, estabelecido nas cláusulas 22.1, 22.2, 22.3 e 22.4²⁸. Adoção do seguro garante tanto a indenização pelos danos e prejuízos ambientais causados pelas atividades petrolíferas, como o melhor gerenciamento dos riscos ambientais destas atividades, já que quanto maior o risco, maior o custo do seguro. É importante mencionar que a obrigatoriedade da adoção do seguro dependerá de determinação de qualquer autoridade competente, ou mesmo da ANP, que no caso poderá ser posta como beneficiária do seguro contratado.

Além das hipóteses estabelecidas nos contratos de concessão, a necessidade de licença ambiental, e do controle de abandono, a ANP desfruta legalmente da atribuição de fiscalização, que amplia bastante a atuação ambiental da agência, através da fiscalização de segurança operacional, a ANP pode agir preventivamente evitando acidentes da indústria do petróleo, o que no mais das vezes causa sérios danos ambientais. Já quanto à fiscalização de abastecimento, a Lei nº 9.847/99, traz em seu texto a inspeção das construções, instalações e equipamentos de atividades ligadas ao petróleo, gás natural, e biocombustíveis, fato de extrema necessidade ante os riscos destas atividades para a boa qualidade ambiental, principalmente, quanto a estocagem destes produtos.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente²⁹ (Lei nº 6.938/81)³⁰ possui dois grandes objetivos, primeiro o de promover a preservação ambiental, e o segundo de melhorar a qualidade do meio ambiente, através da realização de recuperações aos danos ambientais. Isto com o intento de garantia do desenvolvimento sócio-econômico, a segurança nacional e o princípio da dignidade da pessoa humana.³¹ O objetivo então é a construção da combatibilidade entre o desenvolvimento socioeconômico com a racionalização do uso de recursos ambientais, estabelecendo uma utilização do meio ambiente sob condições propícias a manutenção de um equilíbrio

Petróleo Aspectos Jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 48-49.

28 - Modelo de contrato de concessão utilizado pela ANP. Disponível em: <http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Editais/Modelo_Contrato_R10 %2030Out08.pdf>. Acesso 10.maio.2009.

29 - “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei 6.938/81)

30 - “Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental”. (Lei nº 6.938/81)

31 - Art. 2º, *caput*. (Lei 6.938/81)

ambiental.³²

Esta lei estabeleceu as concepções legais básicas para meio ambiente, degradação, poluição, os princípios, os objetivos, as diretrizes, e os instrumentos para a gestão ambiental no Brasil.³³ A política ambiental é o estabelecimento da ordem de gestão ambiental realizada pelo Estado, no sentido de controlar a utilização de recursos naturais, e nortear o estabelecimento de atividades econômicas para uma gestão ambientalmente correta.³⁴ Trata-se da organização estatal das atividades antrópicas, para o estabelecimento de metas e procedimentos que reduzam os impactos danosos ao meio ambiente. Dessa forma, a uma profunda interferência no princípio da livre iniciativa, nas atividades dos agentes econômicos, e vincula as políticas públicas influenciando numa preocupação ambiental.³⁵

Entre os princípios norteadores da política de meio ambiente³⁶, interessa o da “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”³⁷, o de “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais”³⁸, “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras”³⁹, “incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais”⁴⁰, “recuperação de áreas degradadas”⁴¹, este princípio se encontra regulamentado pelo Decreto 97.632/89. Estes princípios norteiam a formulação da política nacional de meio ambiente, e deve ser amplamente observados na construção da política energética nacional.

Essa política de meio ambiente é aplicada pelo Sistema Nacional de Meio

32 - OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 307.

33 - SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 59.

34 - CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 98.

35 - LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CANÉA, Eugênio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickman. Política Ambiental. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; VINHA, Valéria da. (orgs). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 135.

36 - Para Edis Milaré, os princípios da política nacional do meio ambiente não são exatamente idênticos aos princípios do Direito Ambiental, isto porque, apesar de possuírem profunda coerência entre si, principalmente em virtude da finalidade em comum, o texto legal por questões de estilo e metodologia expressa-se de forma diversa ao da Ciência Jurídica. (MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 385-386.)

37 - Art. 2º, I. (Lei 6.938/81)

38 - Art. 2º, III. (Lei 6.938/81)

39 - Art. 2º, V . (Lei 6.938/81)

40 - Art. 2º, VI. (Lei 6.938/81)

41 - Art. 2º, VIII. (Lei 6.938/81)

Ambiente (SISNAMA), que é composto pelos “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”⁴². Trata-se na realidade de uma construção influenciada pela *National Environmental Policy Act*, ou seja, compõe-se uma rede de agências governamentais para efetivar uma política ambiental, nas três esferas de poder (Municípios, Estados, e União)⁴³. O SISNAMA institui a relação entre os órgãos e entidades ambientais com o objetivo da formulação de políticas públicas aplicáveis a proteção ambiental.⁴⁴

Este sistema apresenta a mesma estrutura do Sistema Nacional de Educação, e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Esta ideia de sistema produz uma complexidade estabelecida num todo, mantendo a relação entre as partes envolvidas, estabelecendo um padrão coletivo, e um norte comum, que é a finalidade estabelecida pelo sistema.⁴⁵ Sua composição é firmada primeiro por um órgão superior⁴⁶, diretamente vinculado a Presidência da República; um órgão consultivo e deliberativo⁴⁷, com a finalidade de realizar estudos e propor diretrizes para a composição das políticas públicas, além de deliberar normas de matéria ambiental; um órgão central⁴⁸, coordenador das atividades federais de proteção ambiental; órgãos executores⁴⁹, com a finalidade execução das políticas ambientais; órgãos seccionais⁵⁰, estes

42 - Art. 6º, *caput*. (Lei 6.938/81)

43 - ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito do ambiente*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 66.

44 - MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 397-398.

45 - FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 56.

46 - “órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais”. (Art. 6º, I, Lei 6.938/81)

47 - “órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”. (Art. 6º, II, Lei 6.938/81)

48 - “órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente”. (Art. 6º, III, Lei 6.938/81)

49 - “órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente”. (Art. 6º, IV, Lei 6.938/81)

Aqui houve inclusão do Instituto Chico Mendes, pelo Decreto 6.792/09. “Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes” (Decreto 99.274/90).

50 - “órgãos seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental”. (Art. 6º, V, Lei 6.938/81)

formulados pelos estados na estrutura da federação brasileira; e órgãos locais⁵¹, criados pelos municípios para execução de atividades na jurisdição municipal.

Nesta seara, surge uma questão importante, o Sistema Nacional de Meio Ambiente estabelecido pela Lei nº 6.981/81 é exaustivo quanto aos órgãos estabelecidos no seu art. 6º? Outros órgãos do Estado quando da realização de atividades, seja esta normativa ou executiva, de cunho ambiental, estariam enquadrando-se como órgão do sistema? Especificamente, as agências reguladoras podem ser consideradas como órgãos do sistema? E a Agência Nacional do Petróleo?

A simples leitura do *caput* do art. 6º, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, dar claros indícios de que a estruturação do SISNAMA, ocorrida nos incisos do mesmo artigo, não é exaustiva, fala-se numa composição de “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público”, ou seja, qualquer órgão ou entidade composta pelas pessoas jurídicas de direito público podem integrar o sistema, desde que sejam “responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”. Dessa forma, caso a agência reguladora tenha nas suas atribuições competências ambientais, será considerada órgão do SISNAMA, este é o caso da Agência Nacional do Petróleo, que tem como objetivo a proteção do meio ambiente, e a promoção da conservação de energia.⁵²

Dentro da estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente, há uma profunda relevância atribuída ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a este compete “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”⁵³, as atividades da indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis são efetivamente poluidoras, fato que as torna dependente do licenciamento ambiental; compete também: a determinação de estudos sobre as consequências ambientais do desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, nisto inclui a apreciação do estudo de impacto ambiental, bem como dos respectivos relatórios⁵⁴; “estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de

51 - “órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições”. (Art. 6º, VI, Lei 6.938/81)

52 - Art. 1º, IV, da Lei 9.478/97.

53 - Art. 8º, I, da Lei 6.938/81.

54 - Art. 8º, II, da Lei 6.938/81.

controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes"⁵⁵, “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”⁵⁶

Quanto ao poder normativo do CONAMA não há dúvidas de que dentro de um conceito *lato sensu* de regulação, trata-se do exercício de uma espécie de regulação econômica. Questão mais complexa se abre quando se indaga se o CONAMA seria uma agência reguladora.

A função reguladora compreende um complexo de atribuições, como de fiscalização, negociadoras, normativas, gerenciais, arbitradoras e sancionadoras. Começa-se nas funções administrativas clássicas, ou seja, a administrativa, a judicante, e a normativa, a diferença para os órgãos clássicos da administração pública, encontra-se no elevado grau técnico, e o afastamento de decisões e discussões político-partidárias. Apesar da peculiaridades de cada agência pode-se estabelecer as funções comumente empregadas às agências no direito brasileiro, primeiro o “controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato”, a “universalização do serviço, estendendo-os a parcelas da população que deles não se beneficiavam por força da escassez de recursos”, o “fomento da competitividade, nas áreas nas quais não haja monopólio natural”, a “fiscalização do cumprimento do contrato de concessão”, e por fim, o “arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, poder concedente, concessionários, a comunidade como um todo, os investidores potenciais, e etc”.⁵⁷ Por esta sistematização o CONAMA não poderia ser enquadrado como agência reguladora, apesar de ser um órgão pelo qual o Estado interfere na economia.

3 CRÍTICA AO SISTEMA NACIONAL

No entanto, pode-se afirmar que tomando por base as atribuições clássicas da administração pública, que as agências reguladoras possuem competências normativas, executivas e decisórias. Nesta perspectiva, o Conselho Nacional de Meio Ambiente possui as funções executivas, quando por

55 - Art. 8º, VI, da Lei 6.938/81.

56 - Art. 8º, VII, da Lei 6.938/81.

57 - BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: FIGUEIREDO, Marcelo (org.). DIREITO e REGULAÇÃO no Brasil e nos EUA. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 98.

exemplo, incentiva a criação, a estruturação e o fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente. Porém, sua maior atuação é no sentido de uma normatização ambiental, ou seja, trata-se de um órgão que centraliza as normas ambientais, elaborando uma integração das Políticas Ambientais, evidentemente que para a boa gerencia dessa função atribuída, utiliza-se de alto grau de tecnicismo, e do desenvolvimento de estudos científicos ambientais. Essa função normativa é exercida através da produção de Resoluções, já a função decisória, versa-se sobre as multas aplicadas pelos órgãos executivos ambientais, principalmente o IBAMA, em grau de recurso como última instância normativa. Além destes, o CONAMA produz outros atos como recomendações, manifestando-se sobre a implementação de políticas públicas ambientais, moções, quando realiza qualquer manifestação em matéria ambiental, e por fim, proposições encaminhadas às comissões legislativas sobre matéria ambiental.

Não compondo assim o CONAMA, uma agência reguladora, no sentido clássico do termo, sua função normativa é totalmente vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, não gozando da autonomia que possui as agências no sistema brasileiro. Seria importante para uma melhor gerência no controle da qualidade ambiental no Brasil, a desvinculação do CONAMA, do Ministério do Meio Ambiente, dando autonomia e independência ao Conselho, assim, poder-se-ia estabelecer um plano de metas ambientais diretamente exigidas pelo CONAMA, sem a necessária execução do IBAMA, e do Instituto Chico Mendes como órgãos executores. Desta maneira, ter-se-ia uma agência reguladora ambiental que não apenas integraria as políticas públicas, mas interveria diretamente no desenvolvimento das atividades econômicas no sentido de garantir a qualidade ambiental.

Essa integração da política ambiental, atualmente, tem seus objetivos implementados através dos instrumentos estabelecidos pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.⁵⁸ A Agência Nacional do Petróleo na sua função ambiental, utiliza-se de alguns desses instrumentos. A ANP firma através de suas portarias o “estabelecimento de padrões de qualidades ambientais”⁵⁹, como por exemplo, a Portaria nº 41, de 12 de março de 1999, que traz disposições sobre a comercialização de aditivos para combustíveis, bem como de combustíveis aditivados, exigindo para a realização do registro do aditivo

58 - ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 70.

59 - Art. 9º, I, Lei 6.938/81.

junto a ANP a licença ambiental prévia ou definitiva, concedida pelo IBAMA.⁶⁰

Outro instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente utilizado pela Agência Nacional do Petróleo é o “zoneamento ambiental”⁶¹. Isto porque, a ANP participa ativamente do grupo interministerial sobre Zoneamento Ecológico-Econômico⁶² (ZEE), este é um instrumento de organização que vincula as atividades econômicas à obedecerem determinados critérios necessários a uma efetivação do desenvolvimento sustentável. Evidentemente, que este planejamento ocorre em virtude da utilização de recursos naturais, com o intuito de compatibilizar crescimento econômico e qualidade ambiental⁶³.

O processo de elaboração e implementação das ZEEs é realizado sobre dois pilares, primeiro a “ampla participação democrática”⁶⁴, ou seja, participa tanto os órgãos e entidades públicas, como a sociedade civil envolvida; o segundo pilar estrutura-se sobre a “valorização do conhecimento multidisciplinar”⁶⁵, na realidade a composição das ZEEs exige um elevado grau de tecnicismo, e neste ponto sobre diversas ciências, tanto ciências naturais, como ciências sociais, já que se objetiva um desenvolvimento sócio-econômico-ecológico.

Dessa forma, as Zonas Ecológicas-Econômicas são estruturadas sobre pressupostos técnicos, institucionais e financeiros⁶⁶. Os pressupostos técnicos vão desde “o termo referenciado”⁶⁷, e da “compatibilidade metodológica com os princípios e critérios aprovados pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional”⁶⁸, até a “coordenação composta por pessoal técnico habilitado”⁶⁹. Na Comissão Coordenadora da ZEE é que figura a maior participação da Agência Nacional do Petróleo, isto porque, esta

60 Art. 4º, III, Portaria ANP, Nº 41, de 12/03/1999. Disponível em: <http://www.ellopuma.com.br/pdf/legislacao/Portaria_ANP_41_de_12.03.1999.pdf>. Acesso em: 04/09/2018.

61 - Art. 9º, II, Lei 6.938/81. Para Talden Farias, “o zoneamento é uma delimitação de áreas em que um determinado espaço territorial é dividido em zonas de características comuns e com base nessa divisão são estabelecidos as áreas previstas nos projetos de expansão econômica ou urbana”. (FARIAS, Talden Queiroz. *Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente - comentários sobre a Lei nº 6.938/81*, p. 6. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/26875/26438>>. Acesso em: 21/10/2017).

62 - “O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.”(Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002)

63 - Art. 4º, I, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

64 - Art. 4º, II, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

65 - Art. 4º, III, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

66 - Art. 7º, *caput*, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

67 - Art. 8º, I, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

68 - Art. 8º, III, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

69 - Art. 8º, II, do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

comissão foi regulamentada pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001⁷⁰, onde firmou a composição com um representante de cada Ministério, entre eles o Minas e Energia⁷¹, ao qual a ANP está vinculada. A comissão é coordenada pelo representante do Ministério do Meio Ambiente⁷², tendo princípios a “abordagem interdisciplinar visando à integração de fatores e processos para possibilitar a elaboração de zoneamento, levando-se em conta a estrutura e a dinâmica ambiental e econômica, bem como os valores histórico-evolutivos do patrimônio biológico e cultural do País”, e “visão sistêmica que propicie a análise de causa e efeito, permitindo estabelecer as relações de interdependência entre os subsistemas físico-biótico e sócio-econômico”

Para execução das ZEEs foi instituído grupos de trabalhos permanentes, denominados de Consórcio ZEE-Brasil⁷³, suas atribuições são de “executar trabalhos de zoneamento ecológico-econômico a cargo do governo federal”, “servir como órgão de assessoria técnica à Comissão Coordenadora”, “elaborar a linha metodológica do zoneamento ecológico-econômico do país em plano nacional”, “elaborar as linhas metodológicas para o zoneamento ecológico-econômico em nível nacional, levando em consideração todos os indicadores, tais como biomas, bacias hidrográficas e eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, “orientar a elaboração do termo de referência do zoneamento ecológico-econômico em nível nacional”, “coordenar o intercâmbio técnico e metodológico junto aos Estados, com vistas à elaboração e acompanhamento dos seus respectivos zoneamentos ecológico-econômico”, “prestar assessoria técnica aos Estados da Federação”.

Este grupo de trabalho é composto por representantes de órgãos nacionais ligados ao meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, que são as três linhas conceituais das ZEEs, são representantes do Ministério do Meio Ambiente, que coordena os trabalhos, da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, já em relação as agências reguladoras, apenas a ANA (Agência Nacional de Águas) possui representante no grupo de trabalho, fato pouco justificável, pois no caso do setor de petróleo, gás natural, e biocombustíveis, a representação é feita

70 - “Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências.” (Decreto de 28, de dezembro, de 2001)

71 - Art. 2º, e, do Decreto de 28, de dezembro, de 2001.

72 - Art. 2º, § 1º, do Decreto de 28, de dezembro, de 2001.

73 - Art.6º, *caput*, do Decreto de 28, de dezembro, de 2001.

pela PETROBRAS, empresa do setor mas com forte capital privado, e não integra o grupo a Agência Nacional do Petróleo, que se acredita ser o órgão com legitimidade para representar este setor econômico de petróleo no grupo de trabalho das ZEEs.

Por outro lado a Agência Nacional do Petróleo participa ativamente do grupo interministerial do Zoneamento da Área sob Limitação Administrativa Provisória (ALP) da BR-319. Trata-se de um plano de desenvolvimento sustentável elaborado pelo estado do Amazonas, conjuntamente com o IBAMA, a intenção é diminuir os impactos ambientais que poderá ser causados com a recuperação da BR-319, importante para o desenvolvimento da região já que é a principal via de acesso do sul do país para a capital amazonense, a rodovia possui uma extensão de 875 quilômetros, e permitirá a aproximação do Poder Público, as três grandes reversas que estão sendo criadas, as áreas protegidas de Matupiri, Igapó e Açu, compreendendo uma área total de 1,4 milhões de hectares⁷⁴. Para o setor de petróleo, gás natural, e biocombustíveis a questão torna-se plenamente relevante, primeiro pela própria necessidade de abastecimento de combustíveis da Região Norte, visto que os combustíveis no Brasil são atualmente refinados na Região Sudeste, outro ponto, é a construção de um desenvolvimento sustentável para a região, que poderá ser largamente a produção de biocombustíveis, haja vista, que a região amazônica possui grande potencial produtivo neste setor.

Outra importante participação da ANP é no Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), este grupo elaborou o Plano de Ação Federal (PAF)⁷⁵. Este plano é vinculado ao Programa de Gerenciamento Costeiro e Marinho (GERCOM) que tem como objetivo a operacionalização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)⁷⁶. O GI-Gerco compõe um fórum para integração das ações federais voltadas à zona costeira, integra a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, com participação de integrantes dos municípios costeiros, dos estados com zona costeira, e dos órgãos federais que possuem atividades nesta área. Vale ressaltar, que um dos instrumentos utilizados no gerenciamento costeiro é o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

74 - CEPAL. Análise Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas. Santiago: Impresso nas Nações Unidas, 2007, p. 91. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/29161/LC-W126.pdf>>. Acesso em: 04/10/2017.

75 - Art. 7º, II, do Decreto 5.300, de 08 de dezembro de 2004.

76 - Art. 1º, *caput*, da Lei 7.661/88.

(ZEEC)⁷⁷, este é elaborado de forma participativa, estabelecendo as diretrizes sobre os usos proibidos, permitidos, e estimuláveis, sendo monitoradas, divulgando os impactos socioeconômicos das atividades realizadas na zona costeira, com destaque para os setores de transporte e de produção de petróleo.⁷⁸

A Agência Nacional do Petróleo tem forte atuação na composição de zonas de atenção administrativa, trata-se de unidades de conservação, no sentido de conciliar as atividades da indústria do petróleo, que são atividades ostensivamente poluidoras, com uma defesa da qualidade ambiental. Para isto a ANP desenvolve mapas georeferenciados com bacias sedimentares, estabelecendo áreas de interesse para indústria do petróleo⁷⁹, firmando blocos exploratórios, áreas de interesse para transporte, como gasodutos, e para o refino e revenda de combustíveis.

Esta definição de áreas é extremamente importante quando se observa que a regulação é feita através de concessões de exploração, isto porque, o petróleo e o gás natural, como recursos naturais, são de propriedade da União, esta através da Agência Nacional do Petróleo, concede as empresas do setor áreas para exploração destes recursos, mediante processos licitatórios.

O Ministério de Minas e Energia é o órgão competente na produção da Política Nacional Energética, e consequentemente, das diretrizes a serem implementadas pela Agência Nacional do Petróleo, adequando os procedimentos licitatórios para a identificação de possíveis áreas de investimentos, e da descoberta de novas reservas, estimulando a produção nacional de petróleo e gás natural, sob as bases da sustentabilidade ambiental e da auto-suficiência de petróleo e gás.⁸⁰

3.1 POLÍTICA NACIONAL ENERGÉTICA É AUTOSSUFICIENTE DO BRASIL EM PETRÓLEO E GÁS NATURAL?

77 - “Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão”. (Art. 7º, VIII, do Decreto 5.300, de 08 de dezembro de 2004.)

78 - Art. 9º, do Decreto 5.300, de 08 de dezembro de 2004.

79 - “Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (Lei Nº 6.938/81)

80 - Conselho Nacional de Política Energética. Resolução Nº 8, de 21 de julho de 2003.

A busca da Política Nacional Energética pela autossuficiência do Brasil em petróleo e gás natural é expressada claramente na Resolução Nº 8, de 2003, do Conselho Nacional de Política Energética. Evidente, que a autossuficiência requer aumento da produção de petróleo e gás natural, assim, adotou-se várias medidas no sentido de maximizar a produção nacional, como por exemplo a delimitação de blocos, dando ao licitante possibilidade de flexibilizar a exploração das reservas nacionais.⁸¹ No entanto, deve-se respeitar as limitações postas pelo asseguramento da qualidade ambiental, como a exclusão para licitação de áreas com restrições ambientais, pautadas em manifestações da própria ANP, ou do IBAMA, ou mesmo dos órgãos estaduais de defesa ambiental⁸².

Outro instrumento necessário para o desenvolvimento das atividades da indústria do petróleo é o licenciamento ambiental⁸³. Este é uma espécie de ação típica do Poder Executivo, e indelegável a outro Poder, que a Administração Pública exerce no sentido de controlar as atividades antrópicas que possam causar impactos ambientais.⁸⁴ Trata-se do procedimento que a administração se utiliza para verificação se a atividades potencialmente ou efetivamente poluidora está em sintonia com a legislação ambiental e com as exigências técnicas⁸⁵ para a promoção de uma qualidade ambiental.

No art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente⁸⁶ estabelece que as licenças são condição prévia necessária as atividades com utilização de recursos naturais, e que além disto, seja potencialmente ou ostensivamente poluidoras, ou que de alguma forma possam causar desequilíbrios ambientais. Vale ressaltar, que as atividades as quais a lei exige licença para funcionamento⁸⁷,

81 - Art. 2º, II, Conselho Nacional de Política Energética. Resolução Nº 8, de 21 de julho de 2003.

82 - Art. 2º, V, Conselho Nacional de Política Energética. Resolução Nº 8, de 21 de julho de 2003.

83 - Art. 9º, IV, da Lei 6.938/81. Licenciamento Ambiental é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso” (CONAMA, Resolução Nº 237, Art. 1º, I, de 19 de setembro de 1997)

84 - MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 482.

85 - FINK, Daniel Roberto. O Controle jurisdicional do Licenciamento Ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 71.

86 - “Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.” (Lei 6.938/81)

87 - “Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacio-

e as que envolvam utilização de recursos naturais⁸⁸, caso sejam praticadas sem este instrumento, o responsável enquadra-se em tipificação penal, de acordo com a Lei 9.605/98.

O CONAMA através da Resolução nº 237, de 1997, regulamentou o procedimento de licenciamento no Brasil. As licenças são concedidas em diferentes estágios do desenvolvimento da atividade econômica, desde o início do projeto até o funcionamento pleno da atividade.

Aqui é importante firmar a distinção entre licenciamento ambiental e licença ambiental. Parte dos doutrinadores afirmam que a licença ambiental, seria o objetivo, ou o fim, do procedimento do licenciamento⁸⁹. Este na realidade é o conjunto complexo de etapas que integram o procedimento administrativo, com a finalidade da fixação da licença ambiental.⁹⁰

As licenças ambientais são atos administrativos que controlam de forma preventiva as atividades econômicas.⁹¹ Trata-se de uma outorga conferida pela Administração Pública, aos que desenvolvem atividades potencialmente, ou ostensivamente, poluidoras.⁹² A Resolução nº 237, do CONAMA, afirma que a licença é o ato administrativo composto pelas condições, restrições, medidas de controle ambiental, necessárias ao funcionamento de atividades que utilizem recursos ambientais, e que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, incorrendo em risco de degradação ambiental.⁹³

O licenciamento ambiental tem como objetivo a apreciação prévia

nal, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.” (Lei 9.605/98)

88 - Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.” (Lei 9.605/98)

89 “Cada etapa do licenciamento ambiental deve terminar com a concessão da licença ambiental correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que até aquela etapa o proponente da atividade está cumprindo o que a legislação ambiental e o que a administração pública determinam no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental.” (FARIAS, Talden. *Direito Ambiental: tópicos especiais*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 137)

90 - CARRAMENHA, Roberto. *Natureza Jurídica das Exigências Formuladas no Licenciamento Ambiental*. Disponível em: <<http://www.mp.pi.gov.br/meioambiente/documentos/category/506--geral?download-76%3Anatureza-juridica-das-exigencias-formuladas-no-lic-ambiental>> . Acesso em: 01/07/2017.

91 - SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 281-282.

92 - SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 85.

93 - Licença ambiental é o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.” (Art. 1º, II, Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.)

das atividades econômicas por parte do Poder Público.⁹⁴ Na realidade, o licenciamento possui mais de uma função, pois além de efetuar um controle das atividades apresentam possibilidades de degradação ambiental, também, estabelece as ações para a diminuição dos riscos ambientais das atividades, e demarca os limites aceitáveis de tolerância desses riscos.⁹⁵

As licenças que integram o procedimento do licenciamento são diferentes em cada etapa da implementação da atividade econômica, tratar-se de autorizações necessárias a cada início de estágio do empreendimento. Essas licenças são concedidas pelo IBAMA, este como órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, na condição de órgão executor da Política Nacional do Meio Ambiente, possui as atribuições para conceder a licença de atividades no mar, e em terra quando envolver mais de um estado da federação, do mesmo modo, em propriedade da União, ou que esteja diretamente subordinado ao Governo Federal, isto porque, o IBAMA é um órgão da estrutura da União, não podendo interferir na autonomia fruto do pacto federativo. Assim, para atividades que compreendam apenas um estado da federação brasileira, será competente para emissão de licença ambiental o órgão estadual de proteção ambiental.⁹⁶

No entanto, a questão da competência não é tão pacífica na doutrina, para alguns o IBAMA pode licenciar qualquer atividade de interesse da União, isto poderá ocorrer em três hipóteses, primeiro “quando assim determina o ordenamento jurídico, por analogia ao art. 109, I, da Constituição”, também quando for “do domínio da União o bem imediato potencialmente afetado”, e por fim, “quando a União deve fiscalizar o bem potencialmente afetado”.⁹⁷

Apesar da afirmação de alguns no sentido da ampla competência do IBAMA para a concessão do licenciamento ambiental, acredita-se pela própria leitura do art. 10, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que a competência do IBAMA é supletiva, ou seja, quando se pretende iniciar qualquer empreendimento que utilize recursos ambientais, sendo a pretensa

94 - KRELL, Andreas Joachin. *Discretariedade Administrativa e Proteção Ambiental: o Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e as Competências dos Órgãos Ambientais: um Estudo Comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 58.

95 - STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Aspectos Controvertidos do Licenciamento Ambiental*. Associação Brasileira do Ministério Público para o Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.abrampa.org.br>>. Acesso em: 02/10/2017.

96 - RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). *Direito Internacional Ambiental e do Petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 149.

97 - BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, nº 14, 1999, p. 59.

atividade potencialmente ou ostensivamente poluidora, o órgão competente em regra para produzir o licenciamento é o órgão estadual de defesa ambiental, no entanto, tendo o empreendimento abrangência interestadual, ou mesmo nacional, o órgão estadual perde a competência para o IBAMA.⁹⁸

Questão importante diz respeito aos planos de emergência, isto porque as atividades ligadas a indústria do petróleo envolvem altos graus de riscos, como por exemplo, risco de vazamento de óleo numa plataforma marítima. Em virtude disto, o CONAMA através da Resolução 293⁹⁹, de 2001, estabeleceu um plano de emergência para dutos e terminais de óleo.

O plano de emergência individual é o “documento, ou conjunto de documentos, que contenha as informações e descreva os procedimentos de resposta da instalação a um incidente de poluição por óleo, decorrente de suas atividades”¹⁰⁰, devendo ser apresentado “por ocasião do licenciamento ambiental e sua aprovação quando da concessão da Licença de Operação-LO, da Licença Prévia de Perfuração-LPper e da Licença Prévia de Produção para Pesquisa-LPpro, quando couber.”¹⁰¹ E deverá conter a garantia dos mecanismos de ações de respostas para o atendimento de eventuais acidentes, como por exemplo, o vazamento de óleo.¹⁰² Sua apreciação dar-se-á pelo órgão licenciador competente, observando os requisitos exigidos pela Resolução CONAMA nº 293.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão causada pelos impactos ambientais decorrentes de derramamento de óleo, principalmente o caso ocorrido na Baía de Guanabara, fez com que o Conselho Nacional de Meio Ambiente, no ano de 2000, editasse a Resolução nº 265, com o objetivo de realizar avaliações para construção de estratégias preventivas de gestão de impactos ambientais causados pela indústria do petróleo. Determinou-se a avaliação das medidas de controle, prevenção e do licenciamento ambiental das instalações industriais de

98 - Art. 10, § 4º, Lei 6.938/81.

99 - “Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo originados em portos organizados, instalações portuárias ou terminais, dutos, plataformas, bem como suas respectivas instalações de apoio, e orienta a sua elaboração” (Resolução 293, 12 de dezembro de 2001, CONAMA)

100 - Art. 2º, IX, Resolução 293, 12 de dezembro de 2001, CONAMA.

101 - Art. 3º, *caput*, Resolução 293, 12 de dezembro de 2001, CONAMA.

102 - Art. 4º, *caput*, Resolução 293, 12 de dezembro de 2001, CONAMA.

petróleo e derivados.¹⁰³

Da mesma maneira, firmou-se a necessidade da PETROBRÁS realizar auditoria ambiental em todas as suas instalações industriais, marítimas ou terrestres de petróleo e derivados que estejam localizados no estado do Rio de Janeiro¹⁰⁴. Além disto, exigiu-se da PETROBRÁS e de outras empresas do setor de petróleo que realizassem auditorias ambientais.¹⁰⁵ Por fim, firmou-se a necessidade de revisão no prazo de 12 meses do plano de contingência nacional, e dos planos de emergência regionais, estaduais, e locais para possíveis eventos danosos a qualidade ambiental pela indústria do petróleo.¹⁰⁶

Na mesma seara, a Resolução CONAMA nº 269, de 14 de setembro de 2000, regulamenta o uso, a produção, a importação e a comercialização de dispersantes químicos para casos de vazamento de óleo, estes deverão obter registro junto ao IBAMA. Este órgão detém a competência para dispor normativamente sobre os requisitos exigidos para os dispersantes.¹⁰⁷

A comunicação dos acidentes ambientais no âmbito da indústria do petróleo foi regulado pela Portaria ANP nº 03¹⁰⁸, de 10 de janeiro de 2003. Estabeleceu-se o obrigatoriedade do concessionário ou da empresa de comunicar “imediatamente à ANP” “os derramamentos de óleo e as descargas de substâncias nocivas ou perigosas, provenientes de instalações, unidades próprias ou de terceiros, que atinjam sua área de concessão, de autorização ou águas sob jurisdição nacional”.¹⁰⁹

As atividades do setor de petróleo e gás natural devem possuir licença de perfuração, com o necessário relatório, geralmente estes relatórios são produzidos por empresas especializadas, e devem conter: identificação da atividade e do empreendedor; caracterização da atividade; descrição das atividades; área de influência da atividade; diagnóstico ambiental, compreendendo planos e programas governamentais e cumprimento da

103 - “Art. 1º Determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente-IBAMA e aos órgãos estaduais de meio ambiente, com o acompanhamento dos órgãos municipais de meio ambiente e entidades ambientalistas não governamentais, a avaliação, no prazo de 240 dias, sob a supervisão do Ministério do Meio Ambiente, das ações de controle e prevenção e do processo de licenciamento ambiental das instalações industriais de petróleo e derivados localizadas no território nacional.” (Resolução nº 265, de 27 de janeiro de 2000, CONAMA)

104 - Art. 2º, *caput*, da Resolução nº 265, de 27 de janeiro de 2000, CONAMA.

105 - Art. 3º, *caput*, da Resolução nº 265, de 27 de janeiro de 2000, CONAMA.

106 - Art. 4º, *caput*, da Resolução nº 265, de 27 de janeiro de 2000, CONAMA.

107 - Art. 1º, *caput*, e I, da Resolução nº 269, de 14 de setembro de 2000, CONAMA.

108 - “Estabelece o procedimento para comunicação de incidentes, a ser adotado pelos concessionários e empresas autorizadas pela ANP a exercer as atividades de exploração, produção, refino, processamento, armazenamento, transporte e distribuição de petróleo, seus derivados e gás natural, biodiesel e de mistura óleo diesel/biodiesel no que couber” (Portaria ANP nº 3, de 10 de janeiro de 2003)

109 - Art. 2º, *caput*, da Portaria ANP 03/2003.

legislação ambiental; análise e gerenciamento de riscos ambientais; identificação e avaliação dos impactos ambientais; e medidas mitigadoras e compensatórias e projetos de controle e monitoramento.¹¹⁰

Estas licenças ambientais necessárias ao desenvolvimento das atividades de petróleo e gás natural, possuem três espécies: Licença prévia, Licença de instalação, e Licença de operação. A licença prévia é obrigatória para as atividades de perfuração de poços e testes de produção, por sua vez a licença de instalação é “obrigatória para o programa de desenvolvimento dos novos campos e para a instalação de novos equipamentos nos campos já em produtividade”, e por fim, a licença de operação que é exigida para “atividades sísmicas e de produção. É igualmente exigido um estudo ambiental (EA) para os serviços sísmicos. O Estudo ambiental deve ser simples, objetivando apenas identificar o impacto ambiental. Um dado importante que deve ser objeto de estudo é a interferência nas atividades pesqueiras”.¹¹¹

Tratando de atividades econômicas ligadas a produção é necessário um projeto de controle ambiental (PCA), trata-se de um documento com vários relatórios sobre as medidas para minorar os possíveis impactos ambientais. O relatório também é exigido na Licença Prévia, o chamado Relatório de Controle Ambiental (RCA), neste descreve-se detalhadamente as pretensões de desenvolvimento de atividade econômica, demonstrando os riscos ambientais da mesma, bem como as medidas no sentido de diminuir o impacto ambiental possivelmente causado.

É importante frisar, a necessidade de licença prévia para atividades de teste de pesquisa, isto porque, antes de firmar-se investimentos na prospecção de petróleo, deve realizar-se um estudo da viabilidade econômica do empreendimento, para isto analisar-se a qualidade do petróleo, ou do gás natural, a vazão do poço, fato que poderá ser danoso ao meio ambiente. Assim, a Licença Prévia de Produção para Pesquisa (Lppro) necessita de um Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), neste deve conter “uma Planilha de desenvolvimento para teste de produção ou avaliação de recursos, uma análise do meio ambiente e a formulação dos procedimentos de fiscalização

110 - RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). *Direito Internacional Ambiental e do Petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 151-152,

111 - RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). *Direito Internacional Ambiental e do Petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 152.

a serem executados".¹¹²

Osnovoscamposdeexploraçãodepetróleonecessitamparaimplementação da indústria do petróleo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), bem como do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), além do Relatório de Avaliação Ambiental (RAA). A Resolução CONAMA nº 1/86 estabelece a necessidade do RIMA, e do EIA, de dispor de um relatório com apreciação dos aspectos sociais e ambientais, este documento deve ser produzido tomando por base as audiências públicas realizadas com a comunidade onde estejam instalados os equipamentos de produção da indústria. O IBAMA é o órgão competente para o recebimento e avaliação destas documentações, e também para a emissão do Termo de Referência, no qual descriminar-se-á as limitações da atividade empreendida, bem como as responsabilidades que deverão ser suportadas pelo concessionário.

O licenciamento apresenta-se para a indústria do petróleo como o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente no controle da qualidade ambiental.¹¹³ O licenciamento ambiental¹¹⁴ é instrumento básico numa para um boa política de gestão ambiental para empresas que possam causar algum tipo de dano ambiental, pois cada licença exige várias condicionantes de cumprimento obrigatório.¹¹⁵

A questão do controle ambiental realizado pela Agência Nacional do Petróleo tem seu ponto alto nas rodadas de licitação, isto porque, no processo licitatório a agência exige determinadas condutas dos possíveis concessionários, assim, vincula a obtenção de áreas para exploração, a cumprimentos de ações

112 - RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). *Direito Internacional Ambiental e do Petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 152.

113 - OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 367.

114 - “O licenciamento ambiental é um processo complexo que envolve a obtenção das três licenças ambientais, além de demandar tempo e recursos, notadamente em função dos princípios da precaução (art. 4º, incisos I e VI e art. 9º, inciso III, da Lei nº 6.938 de 1981) e das condições de poluidor e usuário pagador (art. 4º, inciso VII, da mesma Lei).

Entretanto, os custos e o prazo para a obtenção do devido licenciamento não se contrapõem aos requisitos de agilidade e racionalização de custos de produção, inerentes à atividade econômica. Ao contrário, atender à legislação do licenciamento implica racionalidade. Isso porque, ao agir conforme a lei, o empreendedor tem a segurança de que pode gerenciar o planejamento da sua empresa no atendimento às demandas de sua clientela, sem os possíveis problemas de embargos e paralisações, a par de garantir que os impactos ambientais prováveis do empreendimento serão mitigados e compensados.

Além disto, o empreendedor evita incorrer em crime ambiental ou comprometer o desempenho da empresa em termos de capacidade produtiva, em razão de retardar o início da operação de novos empreendimentos, com prejuízo da imagem da organização junto à clientela nacional e internacional, que valoriza a ‘produção limpa’ e ‘ambientalmente correta’”. (BRASIL. *Cartilha de Licenciamento Ambiental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de obras e Patrimônio da União, 2004, p. 19.)

115 - FARIA, Talden. *Direito Ambiental: tópicos especiais*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 144.

de proteção ambiental. No transcorrer dessas rodadas de licitação houve uma aproximação entre a ANP, o IBAMA, e os órgãos estaduais de defesa ambiental. Isto culminou num acordo entre a ANP e o Ministério do Meio Ambiente no sentido de criação de uma agenda ambiental para o setor de petróleo e gás natural. Neste acordo firmado no mês de setembro de 2000, apresentou-se como meta a destinação de recursos na ordem de R\$ 75,7 milhões para o desenvolvimento das atividades de licenciamento ambiental da indústria do petróleo.¹¹⁶

A parceria entre ANP e o IBAMA teve início já na primeira rodada de licitação, nesta já se encontram disposições sobre licenciamento, e a observância pela ANP das recomendações feitas pelo IBAMA. No entanto, apenas em 2002, quando da quarta rodada de licitações, a ANP firmou parceria com o Ministério do Meio Ambiente e com o IBAMA, desta resultou-se um conjunto de critérios ambientais para definição de blocos exploratórios a serem ofertados as empresas do setor. Dentre os critérios o preponderante nesta definição foi a localização de áreas ambientalmente sensíveis, que necessitavam de maior atenção do Poder Público. Assim o trabalho consistiu basicamente no mapeamento destas áreas, e assim, delimitou-se os blocos a serem explorados. Este mapeamento dispôs da análise dos aspectos socioambientais, dando aos participantes da Quarta Rodada informações sobre as possíveis dificuldades no licenciamento ambiental nestas áreas.¹¹⁷

O IBAMA produziu Guias de Licenciamento para as atividades da indústria do petróleo, acompanhado de guia passo a passo, além da determinação de Diretrizes Técnicas para Modelagem de Derramamento de Óleo no Mar. Esta modelagem definiu a Área de Influência Indireta da Atividade, com realização de diagnóstico ambiental sobre os dados fornecidos, para composição de simulações, que auxiliam na elaboração de estratégias de ações emergenciais para acidentes com derramamento de óleo no mar, estruturando inclusive o Plano de Emergência Individual.¹¹⁸

REFERÊNCIAS

ANP - Agência Nacional do Petróleo. Portaria nº 160, DE 02.08.2004. Disponível

116 - BRASIL ENERGIA. Rio de Janeiro. Ed. Brasil Energia, out. 2000, p. 40.

117 - mapeamento ambiental encontra-se disponível em: <http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round4/round4/ambiental/index.htm>.

118 - RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). *Direito Internacional Ambiental e do Petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 153.

em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_portarias_anp/portarias_anp_admin/2004/agosto/panp%20160%20-%202004.xml?f=templates\\$fn=default.htm&sync=1&vid=anp:10.1048/enu](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_portarias_anp/portarias_anp_admin/2004/agosto/panp%20160%20-%202004.xml?f=templates$fn=default.htm&sync=1&vid=anp:10.1048/enu)> . Acesso em: 05 out. 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa (org.). **Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo Aspectos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. **Direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. **Modelo de contrato de concessão utilizado pela ANP**. Disponível em: <http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Editais/Modelo_Contrato_R10_%2030Out08.pdf>. Acesso 10 out. 2017.

_____. **Portaria nº 41, de 12/03/1999**. Disponível em: <http://www.ellopuma.com.br/pdf/legislacao/Portaria_ANP_41_de_12.03.1999.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: FIGUEIREDO, Marcelo (org.). **DIREITO e REGULAÇÃO no Brasil e nos EUA**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, nº 14, 1999.

BRASIL ENERGIA. out. 2016. Mapeamento ambiental. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round4/round4/ambiental/index.htm>. Acesso em: 05/08/2017.

BRASIL. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de obras e Patrimônio da União, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARRAMENHA, Roberto. **Natureza Jurídica das Exigências Formuladas no Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <<http://www.mp.pi.gov.br/meioambiente/documentos/category/506-geral?download=76%3Anatureza-juridica-das-exigencias-formuladas-no-lic-ambiental>>. Acesso em: 01/07/2017.

CEPAL. **Análise Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas**. Santiago: Impresso nas Nações Unidas, 2007, p. 91. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/29161/LC-W126.pdf>>. Acesso em: 04/10/2017.

FARIAS, Talden. **Direito Ambiental: tópicos especiais**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

_____. **Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente - comentários sobre a Lei nº 6.938/81, p. 6**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ccj>>.

[ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/26875/26438>](http://ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/26875/26438). Acesso em: 21/10/2017. FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

FINK, Daniel Roberto. O Controle jurisdicional do Licenciamento Ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamíton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CANÉA, Eugênio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickman. Política Ambiental. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; VINHA, Valéria da. (orgs). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

KRELL, Andreas Joachin. **Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: o Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e as Competências dos Órgãos Ambientais: um Estudo Comparativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Aspectos Controvertidos do Licenciamento Ambiental**. Associação Brasileira do Ministério Público para o Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.abrampa.org.br>>. Acesso em: 02 out. 2017.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). **Direito Internacional Ambiental e do Petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Aspectos Ambientais da Indústria do Petróleo no Brasil. In: GUERRA, Sidney; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires (coords.). **Direito Internacional Ambiental e do Petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Recebido em: 27. 10.2017

Revisado em: 25.11.2017

Aprovado em: 21.01.2018