XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

ELCIO NACUR REZENDE

ALEXANDRE AVELINO GIFFONI JUNIOR

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597
Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP
Coordenadores: Edson Ricardo Saleme
Elcio Nacur Rezende
Alexandre Avelino Giffoni Junior – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-786-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

É com satisfação que elaboramos a presente publicação dos artigos anunciados no XXVIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, organizado em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, Escola Superior da Advocacia - OAB-GO, Centro de Formação Jurídica da PGE-GO e Universidade de Rio Verde - UniRV, sediado na cidade de Goiânia – GO, entre os dias 19 a 21 de junho de 2018, sob a temática " Constitucionalismo crítico, políticas públicas e desenvolvimento inclusivo".

O Grupo de Trabalho 14, DIREITO E SUSTENTABILIDADE II, foi coordenado pelos Professores: Dr. Alexandre Avelino Giffoni Junior – UniRV; Dr. Elcio Nacur Rezende – ESDHC e Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS.

O rol dos temas apresentados trata do aprofundamento de investigações científicas empreendidas por estudantes e professores de programas de pós-graduação stricto sensu em Direito de diversas regiões do país, todos agrupados sob a perspectiva da necessidade de sustentabilidade e também do que se verifica em termos de impactos ambientais. A legislação ambiental nacional contempla um tratamento específico do meio ambiente no sentido de se materializar a sustentabilidade e a preservação para as presentes e futuras gerações.

Nessa perspectiva, os trabalhos apresentados no Grupo Direito e Sustentabilidade puderam ser reunidos em 3 subgrupos: (i) o primeiro contemplando temas gerais de Direito Ambiental e Sustentabilidade; (ii) outro cuja temática estava afunilada ao direito da empresa, licenciamento ambiental, políticas públicas voltadas à proteção do ambiente; (iii) e, finalmente, um terceiro que se dedica aos grupos sociais afetados por crises ambientais e aqueles relacionados à crise hídrica.

Nos temas gerais do Direito Ambiental, podem-se notar trabalhos atuais que enfrentam decretos extintivos de órgãos colegiados de proteção ambiental, resíduos sólidos, trabalho escravo, políticas públicas ambientais e a questão dos danos ambientais de Brumadinho/MG e Mariana/MG.

É possível verificar a preocupação com a energia limpa com temas que abordam o petróleo, a energia solar, eólica e fotovoltaica. Também se estabelece comentários acerca da Lei de Educação Ambiental e da proteção do meio ambiente urbano.

Observou-se o alto nível dos trabalhos e o empenho dos pesquisadores na elaboração deles com a citação de autores notáveis e que também contemplam temas atuais e relevantes para a atualidade marcante desta década, sobre os quais passamos a fazer um pequeno relato, a seguir.

Regina Vera Villas Boas foi a primeira apresentadora, sendo que o coautor do artigo científico, Marcio Gonçalves Sueth, não compareceu. Ela falou sobre "Os desenvolvimentos econômico, social e ambiental corroborando a sustentabilidade e garantindo a concretização da existência das futuras gerações". Afirma que a democracia socioambiental sustentável pertence ao Estado democrático de direito que exige um ser humano participativo. O eixo da sustentabilidade é econômico e perpassa o âmbito coletivo e as legislações. Há que se trabalhar a consciência de um consumo sustentável para se resolver, inclusive, o problema da enorme produção do lixo no planeta. Ela mencionou, também, o Programa das Nações Unidas para a sustentabilidade.

Francine Cansi – apresentadora do trabalho e Paulo Márcio da Cruz (ausente) foram os autores do artigo "Dimensão temporal das questões ambientais e sustentabilidade no brasil: uma possibilidade de desenvolvimento sustentável a partir do direito transnacional". Francine Cansi explicou que o Direito transnacional e o conceito de dimensão temporal no Direito estão presentes no desenvolvimento do conceito de sustentabilidade. Na pós-modernidade surge um novo paradigma do Direito, em que a sustentabilidade ambiental é vista como a unidade inseparável que compõe o triângulo do social, do econômico e do ambiental. Na perspectiva da transdisciplinaridade e a teoria do bem comum, o tema vem sendo abordado por importantes pensadores como Bauman, F. Kapra, Veiga e outros. Nos últimos quarenta anos, a questão ambiental vem sendo tratada como um grande acordo internacional para um futuro comum a todos. Lembrou as conferências de desenvolvimento sustentável, os riscos ambientais de longo prazo, a gestão ambiental e a necessidade de se desenvolver uma consciência ecológica individual e comunitária.

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides apresentaram o artigo "Extinção dos órgãos colegiados e a criação do núcleo de conciliação ambiental: ameaça ao ambiente? " Essa discussão é atual pois reflete criticamente sobre os recentes decretos da presidência da república além da exigência de que os órgãos colegiados devem apresentar-se e relatar as suas atividades para garantir a sua permanência.

Humberto Gomes Macedo – apresentador e Fernanda Araujo Rabelo (coautora-faltou) escreveram o artigo científico: “E o vento levou... a utilização das energias solar e eólica como instrumentos fomentadores da sustentabilidade – exemplos no Brasil e em Portugal”. Macedo lembrou que, no Brasil, possuímos graves incoerências econômicas, com o fomento ao transporte rodoviário em detrimento do transporte ferroviário, muito mais econômico e eficaz. Ele mostrou que a energia eólica como política pública não foi desenvolvida e citou o exemplo de Diamantina. Ele explicou os pontos positivos e negativos dessa energia considerada limpa, mencionando outras formas de produção de energia elétrica, como a solar.

Rejaine Silva Guimaraes e Dimas Pereira Duarte Junior foram os autores do artigo científico “A proteção do meio ambiente urbano e seus desafios na pós-modernidade”. Eles mostraram que o conceito de meio ambiente deve ser visto como sistêmico, observando-se que em relação aos espaços urbano e rural, um integra o outro, portanto não devem ser vistos como uma dicotomia. Que a gestão ambiental deve considerar a unidade inseparável dos aspectos econômicos, sociais e ambientais e analisar o espaço urbano com a concepção de meio ambiente urbano. Eles mostraram que, na era pós-industrial e o êxodo da população do campo para a cidade surgiram graves problemas, inclusive para as questões de sobrevivência. O organismo social, o núcleo urbano é o município para o Direito e a Sociologia urbana. O desenvolvimento passa a ser, então, insustentável, com graves problemas de mobilidade, água, lixo, habitação e outros. O desafio é a proteção ambiental e a construção do estatuto da cidade como instrumento jurídico.

Lorene Raquel de Souza foi a apresentadora e Márcia Dieguez Leuzinger é coautora (ausente na apresentação) do artigo científico “A subutilização da educação ambiental no combate à crise hídrica”. Ela enfatizou que as campanhas de comunicação social sobre o meio ambiente devem ser verdadeiramente educativas, ocasionando uma mudança de comportamento nas pessoas. Explicou que há uma subutilização da educação ambiental no combate à crise hídrica. A questão é ambiental e humana. Citou como fatores da crise hídrica o desmatamento, as mudanças climáticas, o aterro de nascentes e outros. Para resolvê-la deve acontecer uma educação ambiental nas escolas e na comunidade, como política pública.

Marcos Galli Costacurta discorreu sobre o seu artigo “O princípio pro persona e a defesa dos grupos em situação de vulnerabilidade”. Falou sobre os refugiados como refugo humano e a necessidade de um acordo regional com acesso à participação pública. A ONU deve dar o respaldo jurídico e o CEPAL a proteção necessária.

Vladimir Brega Filho foi o apresentador do artigo científico e Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho foi coautora (ausente na apresentação), que versou sobre “A extra

fiscalidade e as relações solidárias entre os entes públicos com propósitos de implementações de políticas públicas ambientais". Ele explicou que os poderes públicos devem oferecer benefícios fiscais para estimular uma gestão ambiental eficaz. Citou como exemplo a implantação do IPTU mais barato para quem plantar árvores no meio urbano; outros incentivos para a utilização adequada de materiais; produção de energia elétrica limpa, como as células fotovoltaicas. Os entes federados devem participar dos incentivos como o IPTU verde e o apoio a formação e preservação de reservas florestais e áreas de preservação permanente. Isso poderia produzir a voluntariedade das pessoas para o desenvolvimento sustentável.

Jéssica Luzia Nunes e Júnia Gonçalves Oliveira falaram sobre o seu artigo: "Caso brumadinho: crime ambiental de competência do tribunal pena internacional a partir do transconstitucionalismo". Elas mostraram que os crimes ambientais deveriam ser tratados como crimes contra a humanidade. Que deveria haver um tribunal internacional: Direito internacional ambiental e a elaboração de normas jurídicas internas e externas, como defensores mesmo dos Direitos Humanos.

Lídia de Paola Ritter foi a apresentadora do artigo científico e Lucas Dalmora Bonissoni seu coautor (ausente na apresentação). O título do artigo é: "Globalização como meio influenciador do consumo exacerbado de materiais eletrônicos e os impactos ambientais". Ela explicou as questões do consumismo atual como forma de fomentar o desenvolvimento tecnológico e vice-versa. O consumo de eletrônicos, como por exemplo os aparelhos celulares, tem criado um grave problema ambiental, devido à destinação incorreta dos produtos consumidos.

Viviane Simas da Silva e Marcelo Alves Da Silva apresentaram o seu artigo científico: "Políticas públicas para a preservação da água no Estado do Amazonas". Eles abordaram uma certa psicologia ecológica e a gestão de recursos naturais ineficaz, como por exemplo os aterros sanitários que produzem enorme prejuízo ambiental. Explicaram que doze por cento da água doce do planeta encontra-se na Amazônia, mas o que se observa ali é uma verdadeira degradação ambiental. Há uma incoerência nas políticas públicas para a defesa da água. Por exemplo, a conta da água não se refere ao bem em si, mas ao serviço das empresas de água. Falaram que a educação ambiental, apesar de constitucional, não é efetiva nos municípios. Assim também a fiscalização ambiental, que não é eficaz. Analisaram, também, a Política Nacional de Recursos Hídricos (2007) para a Amazônia.

Gabriela Ariane Ribeiro Mendes apresentou o artigo e Breno Soares Leal Junior foi seu coautor (ausente na apresentação): "O licenciamento ambiental e a exploração do petróleo".

Gabriela falou sobre a necessidade de se realizar um enfrentamento ambiental. As jazidas de petróleo, no Brasil, estão 90% no off shore. Mostro o caso da exploração negada na Bacia do Espírito Santo devido à proximidade do santuário natural de Abrolhos. Mostrou que o licenciamento para exploração do petróleo é realizado pelo IBAMA, que verifica a viabilidade ambiental. Explicou, ainda, as regras e a legislação, bem como a função da ANP. Um aspecto a ser tratado é a segurança jurídica das empresas.

Eldio Thiago Teixeira Neves apresentou o artigo e Lise Tupiassu foi coautora, porém ausente na apresentação. Eles escreveram sobre as "Normas tributárias indutoras e a renúncia fiscal: o caso das industriais de açaí na cidade de Castanhal e o reflexo potencial do desenvolvimento local." Neves mostrou a importância econômica e social da indústria do açaí no Pará, uma monocultura familiar. No entanto, o governo oferece uma renúncia fiscal, ocasionando um prejuízo ao seu orçamento, e desenvolve apenas uma política protecionista. Essa influência do Estado promove apenas um desenvolvimento econômico, em detrimento do social e do ambiental.

Claudiane Rosa Gouvea foi a apresentadora e José Fernando Vidal de Souza coautor (ausente na apresentação) do artigo intitulado: "A função social da empresa frente aos princípios da sustentabilidade e da cooperação ambiental". A autora faz uma crítica aos conceitos de sustentabilidade em um desenvolvimento poroso e planetário. Ela defendeu que se deve discutir o papel da função social das empresas e o seu novo papel, além de produzir um norte para o princípio da sustentabilidade e da educação ambiental. A empresas não devem visar apenas o lucro, mas também estar atentas para a alteração da percepção da realidade, do mundo, em relação à sustentabilidade. Claudiane explicou as relações entre Estado, empresa, fornecedores e comunidade e que deveria haver uma divisão de responsabilidades entre eles. Ela afirmou que o agir consciente provoca o bem-estar do cidadão e dos seres vivos no campo ambiental. Além do compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil, deve-se ampliar o conhecimento no campo das relações entre políticas públicas e sociedade civil.

Erica de Kássia Costa da Silva e Vanessa Rocha Ferreira discorreram sobre o "Trabalho escravo contemporâneo e o desmatamento na floresta amazônica: crise de garantias no estado democrático de direito". A questão foi abordada tanto no espaço rural, quanto no urbano, sendo que a escravidão acontece especialmente através da servidão por dívida. Há uma "lista suja" de empreendedores no agronegócio, cujas atividades são especialmente o extrativismo na colheita do açaí e o desmatamento para criação de gado.

Christiane de Holanda Camilo falou sobre a “Teoria do risco e a persistência do risco dos resíduos sólidos urbanos em Caldas Novas/GO”. A autora mostra que o aterro sanitário se tornou parte da paisagem do município na forma de um morro, cujos resíduos escorrem para o rio principal. Outro problema, além da poluição e degradação ambiental, é a situação social dos moradores do entorno do “lixão” que, ao serem retirados do local, perderam a sua principal atividade de renda: eram catadores do lixo.

Marcos Leite Garcia apresentou o artigo “Sustentabilidade e crise ambiental: a necessidade de uma função ecológica do estado na pós-modernidade”. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino não compareceu à apresentação, que versou sobre a sustentabilidade como discurso moral nos dias atuais, que deve ser uma função ecológica do Estado na Pós-Modernidade. Em verdade, além dos mares, das florestas, das montanhas, etc, o corpo humano deve ser considerado como meio ambiente. Garcia afirma que o desenvolvimento sustentável na realidade neoliberal é uma falácia. O governo brasileiro deixa as políticas ambientais para as grandes empresas, ao invés de cumprir o seu papel de protetor do meio ambiente. Deveria ser um Estado ecologicamente correto. O autor acredita que isso apenas será possível com a atuação transnacional ou demandas transnacionais em épocas pós-modernas.

José Antonio da Silva abordou sobre as “Políticas públicas e segurança viária: os impactos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito no Brasil”. Ele apresentou uma estatística das mortes por acidente no país e o enorme número de sequelados, o que gera um prejuízo social e econômico muito grande. A maioria dos acidentes acontece com caminhoneiros. Comentou sobre os impactos das recentes medidas do governo brasileiro para o setor, que revelam um total desconhecimento sobre o trânsito. Coloca o Direito à segurança no trânsito como um direito fundamental.

André Francisco Cantanhede de Menezes explanou sobre o artigo “Desenvolvimento sustentável frente à responsabilidade social das organizações empresariais”. Explicou o desafio para se resolver o conflito entre a livre iniciativa e as questões socioambientais. A solução para esse conflito deve avançar para que o discurso sobre a sustentabilidade não se torne apenas uma visão romântica. Ela deve ser vista como uma agregação de valor à atividade econômica. Na realidade a função social é do sujeito empresário e não da empresa, como se tem apregoado.

Elcio Nacur Rezende apresentou o seu artigo científico que tem como coautor Ricardo Ferreira Barouch (ausente na apresentação). O título do artigo é “Propriedade e saneamento básico – a responsabilidade civil por dano ambiental do proprietário em razão da omissão estatal”. Rezende explicou essa questão sob a Teoria do Risco Integral (STJ). Ele afirma que

não é possível ao réu eximir-se da responsabilidade civil pelos danos causados. A pergunta que faz é: Existe responsabilidade civil, por exemplo, do proprietário pela ausência do saneamento básico, como nas pequenas propriedades rurais que poluem o córrego? Rezende mostra que há diferenças de risco entre o dono de um pequeno sítio e um empresário. Na realidade, a obrigação do Estado, fazer o saneamento básico. Portanto, o autor sugere repensar a Teoria do Risco Integral.

Edson Ricardo Saleme (Universidade Católica de Santos)

Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara)

Alexandre Avelino Giffoni Junior (Universidade de Rio Verde)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

ENVIRONMENTAL LICENSING AND OIL EXPLORATION

Breno Soares Leal Junior [1]
Gabriela Ariane Ribeiro Mendes [2]

Resumo

O artigo se propõe a apresentar os aspectos gerais do licenciamento ambiental, com foco em questões específicas do procedimento de licenciamento para exploração do petróleo. Apresenta como proposta a discussão acerca da outorga da licença ambiental e a sua concessão ou não após a realização dos leilões das jazidas de petróleo e gás natural. Para tanto, utilizou-se o método jurídico-teórico, com aplicação de raciocínio dedutivo, e técnica de pesquisa bibliográfica. A pesquisa concluiu que o processo licitatório não deve ser considerado um estanque na exploração de riquezas e desenvolvimento econômicos, mas uma forma de possibilitar um desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Conama 237/97, Conama 023/94, Petróleo e gás natural, Bacia foz do amazonas

Abstract/Resumen/Résumé

This article intends to present the general aspects of environmental licensing, focused on specific issues of the licensing procedure for oil exploration. It studies if the granting of the environmental license and its concession should happen before or after the auctions of the oil and natural gas deposits. For that, it was used the juridical-theoretical method and deductive reasoning, with a bibliographic research technique. The research concluded that the bidding process should not be considered as a buffer in the exploitation of economic wealth and development, but a way to enable sustainable development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Conama 237/97, Conama 023/94, Oil and natural gas, Foz do amazonas basin

[1] Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Integrante do grupo de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA.

[2] Mestranda no programa de Pós-Graduação stricto senso em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara.

INTRODUÇÃO

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público a obrigação de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, estabelecendo nos incisos de seu parágrafo 1º as atribuições que devem ser observadas por ele a fim de assegurar o cumprimento de seu dever de preservação constitucionalmente imposto.

O licenciamento ambiental, por sua vez, se apresenta como instrumento de gestão ambiental, por meio do qual este mesmo Poder Público exerce o controle das atividades econômicas visando a proteção do meio ambiente de forma ampla: fauna, flora, patrimônio genético e cultural, recursos minerais, etc.

Este instrumento está previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), bem como na resolução CONAMA 237/97, que dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. Ainda que a Resolução elenque em seu Anexo I diversas atividades sujeitas a licenciamento, esse rol não deve ser entendido como taxativo, cabendo ao órgão ambiental competente, caso julgue necessário, exigir o licenciamento ambiental para outras atividades econômicas nele não incluídas.

O licenciamento é um procedimento interdisciplinar que envolve não só o Direito, mas também especialistas advindos de outras áreas do conhecimento, tais como agrônomos, antropólogos, engenheiros ambientais, biólogos, urbanistas, dentre outros, cujo âmbito de atuação encontra intrínseca relação com o meio ambiente e seu equilíbrio. Ademais, a necessidade de sua adequada obtenção é tal que a sua ausência pode acarretar não só a suspensão das atividades, mas também sanções administrativas, cíveis e penais ao dono do empreendimento e seus responsáveis.

Tendo em vista a enorme gama atividades econômicas exercidas no território nacional, bem como as particularidades de cada uma delas, os órgãos competentes apresentam, muitas vezes, procedimentos específicos para o licenciamento e fiscalização de determinados empreendimentos, como é o caso, por exemplo, da exploração petrolífera. Assim, o procedimento licenciatório para extração de combustíveis líquidos e gás natural encontra-se regulamentado pela Resolução CONAMA 023/94. Além dessa, existem outras, a exemplo da Resolução CONAMA 09/90, que dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX; a Resolução CONAMA 010/90, que trata de normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classe II; a Resolução CONAMA 06/87, que dispõe sobre licenciamento de obras no setor de energia elétrica; e a Resolução CONAMA 335/03, que dispõe sobre o licenciamento de cemitérios, entre outras.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma breve explanação sobre o procedimento do licenciamento ambiental geral, previsto pela Lei 6.938/81 e pela Resolução CONAMA 237/97, assim como o licenciamento previsto pela Resolução CONAMA 023/94, que trata especificamente sobre a aplicação do instituto à exploração de petróleo e gás natural.

Isso porque, a concessão do direito de exploração de petróleo e gás natural ocorre antes da outorga da licença ambiental, de forma que, mesmo que ao empreendedor já tenha sido administrativamente deferido o direito à explotação de jazidas de petróleo e gás natural, o órgão ambiental ainda sim pode se negar a outorga a licença ambiental, inviabilizando todo o procedimento já realizado no âmbito da administração para a concessão do primeiro direito. Dessa maneira, exsurge a existência de um conflito entre o direito à exploração econômica e o direito ao meio ambiente equilibrado, problema o qual se visa solucionar.

Para tanto, será utilizado o método de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, indutora de um raciocínio crítico-dedutivo.

1 ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Lei 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e tem como objetivos elencados em seu artigo 2º a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico (BRASIL, 1981).

Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece no *caput* do seu artigo 225 o dever do Poder Público de salvaguardar o meio ambiente para a presente e futuras gerações.

Seguindo a tendência de proteção ambiental exsurgida em todo o planeta a partir da década de 1970, o licenciamento ambiental desponta como um importante instrumento de gestão ambiental, utilizado pelo Poder Público como forma de controle e fiscalização de empreendimentos potencialmente degradadores, com a finalidade de evitar que as atividades econômicas no âmbito do território nacional sejam exercidas a partir de um uso desgovernado dos recursos naturais. Dessa forma, visa assegurar o respeito ao meio ambiente em todas as fases do exercício dessas atividades, desde o seu planejamento, perpassando também por sua instalação e funcionamento (FARIAS, 2011).

A Resolução CONAMA 237/97 conceitua o licenciamento ambiental como sendo:

> Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de

> empreendimentos e atividades utilizadoras de 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. (BRASIL, 1997).

No mesmo sentido, Farias conceitua o licenciamento ambiental como:

> [...] o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente. (FARIAS, 2011, p. 26).

Com efeito, o licenciamento ambiental é requisito essencial para o funcionamento regular do empreendimento, sendo um instrumento do Poder Público destinado à garantia um desenvolvimento sustentável e responsável, conforme esclarece Bruno de Andrade Christofoli:

> Por meio desse processo os órgãos ambientais competentes identificam se a obra ou atividade que se pretende implantar é ou não viável sob o ponto de vista ambiental. Seu objetivo é evitar, minimizar e/ou compensar, quando inevitáveis, os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos positivos causados pelo empreendimento sobre os meios físico, biótico e socioeconômico, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável. (CHRISTOFOLI, 2015, p. 80).

O artigo 10 da Lei 6.938/81 impõe a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para empreendimentos poluidores ou potencialmente poluidores, sendo esta ordem também prevista pela Resolução CONAMA 237/97 no inciso I, de seu artigo 1º:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981).

Conforme previsão do supracitado artigo, o licenciamento é exigido em qualquer atividade que explore recursos ambientais, e/ou possa causar degradação ambiental, sendo entendidos como recursos ambientais *"a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora*" (art. 3º, inciso V da Lei 6.938/81), e degradação ambiental como sendo "a alteração adversa das características do meio ambiente" (art. 3º, inciso II da Lei 6.938/81).

Logo, o licenciamento ambiental deve ser exigido a qualquer atividade que possa alterar de forma degradante o meio ambiente, conforme pondera Oliveira (2005):

> Na prática é quase impossível estabelecer uma distinção entre as atividades utilizadoras de recursos ambientais e as atividades capazes de causar degradação ambiental, já que somente por utilizar recursos ambientais a atividade já pode ser enquadrada como pelo menos potencialmente poluidora. Sendo assim, o licenciamento deve ser exigido em relação a qualquer atividade que repercuta ou que possa repercutir na saúde da população ou na qualidade do meio ambiente. (OLIVEIRA, 2005, p.300 *apud* Farias, 2011, p. 42-43).

A fim de garantir uma maior efetividade de suas disposições, a Resolução CONAMA 237/97 listou algumas atividades em seu Anexo I para as quais é obrigatoriamente exigida a obtenção do licenciamento. Todavia, cumpre ressaltar que o rol nela contido não é taxativo, mas meramente exemplificativo, até porque a cada dia surgem novas atividades e tecnologias potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de forma que interpretar a listagem como sendo exaustiva traria, certamente, violação à obrigação imposta ao Poder Público de manutenção de um meio ambiente sadio (FARIAS, 2011).

2 FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental não é um ato administrativo, mas sim um procedimento composto por diferentes fases e etapas que pode culminar na expedição de um ato administrativo, qual seja, a licença ambiental. Cada etapa do licenciamento se sobrepõe a outra, estando a realização da próxima condicionada à conclusão da anterior. No entanto, a concessão de uma licença em uma determinada fase, não garante a sua obtenção nas fases seguintes (FARIAS, 2011, p. 66).

Em regra, o licenciamento é dividido em três etapas distintas, estando estas previstas no artigo 8º da Resolução CONAMA 237/97: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a de Operação (LO). Entretanto, conforme a particularidade de cada atividade, seja ela de maior ou menor potencial poluidor, a legislação pode apresentar regras especificas de licenciamento, possibilidade expressamente prevista no artigo 9º da mesma Resolução.

A Licença Prévia (LP), em regra, é outorgada na fase preliminar do empreendimento. É o momento em que o empreendedor manifesta sua intenção de exercer a atividade econômica, apresentando esta ao órgão ambiental competente os estudos legalmente previstos, realizados por equipe multidisciplinar, a fim de que este analise a viabilidade do empreendimento e apresente condicionantes para mitigação dos potenciais impactos apresentados nos estudos e relatórios.

Constatada a viabilidade ambiental do empreendimento pelo órgão competente, este outorgará a licença prévia para que se possa dar continuidade ao seu planejamento, ainda não estando autorizada, todavia, a instalação do empreendimento e tampouco o funcionamento das atividades. (FARIA, 2011).

É nesta fase que serão apresentados o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), e serão analisadas as possíveis perturbações ambientais. Cabe aqui destacar que com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a se exigir a realização desses estudos para o exercício de toda e qualquer atividade potencialmente poluidora (Art. 225, IV, § 1º, CFRB/88). Tal exigência já existia desde 1986, tendo em vista as previsões contidas no artigo 2º da Resolução CONAMA 01/86.

A Licença de Instalação (LI), por sua vez, como o próprio nome já indica, culmina na obtenção de uma licença que confere o aval para instalação do empreendimento ou atividade. É nessa fase que se apresenta o projeto executivo, sendo este um documento mais detalhado sobre o empreendimento e sua construção, bem como se comprova o cumprimento dos requisitos e condicionantes impostos na fase anterior. Somente após a aprovação do projeto que se concede a LI.

O artigo 2º, inciso II, da Resolução CONAMA 237/97, define a LI como sendo:

> II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante [...] (BRASIL, 1997);

Por fim, a Licença de Operação (LO) é outorgada posteriormente à obtenção da LI, tendo, esta última, o escopo de autorizar o empreendedor a dar início à operação da atividade. O deferimento desta também dependerá do cumprimento das condicionantes e obrigações exigidas nas fases anteriores, obrigação esta elencada no Art. 2º, III, da Resolução CONAMA 237/97.

Menciona-se que todas as licenças possuem prazo limitado de validade, tendo em vista a necessidade de se estudar com alguma periodicidade a forma como o empreendimento tem sido gerenciado, adequando-o aos novos conceitos, paradigmas e tecnologias surgidos posteriormente ao deflagramento de sua operação.

Esses prazos estão estabelecidos no artigo 18 da Resolução CONAMA, e variam de acordo com o tipo de licença. Nesse sentido, o ato normativo concede à LP o prazo máximo de

5 anos, o prazo máximo de 6 anos para a LI, e o prazo mínimo de 4 e máximo de 10 anos para a LO.

Resta ainda destacar que o parágrafo 4º do supracitado artigo determina que o empreendedor tem o prazo de 120 dias antes da expiração do prazo da Licença de Operação para requerer a renovação desta, estando autorizado a dar continuidade às suas atividades até a manifestação expressa do órgão ambiental competente.

3 DA COMPETÊNCIA LICITATÓRIA

A competência dos entes federativos brasileiros segue, em regra, o critério da predominância do interesse. Isso significa dizer que as matérias de interesse nacional serão destinadas ao ente federal, e aquelas matérias de interesse estadual e local serão destinados respectivamente aos entes estaduais, municipais e ao Distrito Federal. (FARIAS, 2011, p. 93).

Adota-se no Brasil um sistema complexo de repartição de competências, tendo o constituinte pátrio estabelecido diversas formas de distribuição das atribuições e obrigações estatais a cada ente federativo. Nesse sentido, de maneira geral existem duas espécies de competência no âmbito nacional, a legislativa e a administrativa. A primeira é outorgada aos entes federativos para elaboração das leis e atos normativos, enquanto a segunda cuida da aplicação das normas, por meio de fiscalização e do exercício poder de polícia.

A competência legislativa se subdivide em privativa, prevista no artigo 22 da Constituição Federal, modalidade na qual o texto Constitucional estabelece competências que devem ser exercidas pela União, sendo autorizado à ela, todavia, a delegação desses poderes aos Estados; exclusiva, prevista nos parágrafos 2º e 3º do artigo 25 da Constituição Federal, e, diferentemente da primeira, não são passíveis de delegação; concorrente, que é aquela em que a Constituição elenca matérias passíveis de serem tratadas no âmbito de todos os entes federativos, competindo à União a edição de regras gerais que devem ser observadas e respeitadas pelos demais; e, por fim, supletivas e complementares (SILVA, 2005).

Na primeira, os Estados e o Distrito Federal, diante da inércia da União para estabelecimento de regras gerais a serem seguidas, adquirem competência plena para legislarem sobre o assunto, que poderá vir a ser tratado posteriormente por aquele originalmente incumbido da tarefa de editar regras de parâmetros mais abrangentes. A segunda, por sua vez, diz respeito à competência dos Municípios, a quem incumbe tão somente legislar sobre matérias que complementam as normas já editadas pelos outros entes, sempre limitado a seu escopo de atuação (interesse local) (SILVA, 2005).

Acerca da aplicação das regras de competência legislativa direcionadas à proteção do meio ambiente, leciona Farias (2011):

> Com efeito, o que predomina em relação à competência legislativa em matéria ambiental é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais, e aos estados e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União. No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais.(FARIAS, 2011, p. 94-95).

No que diz respeito à competência administrativa, esta se subdivide em exclusiva, prevista no artigo 21 da Constituição, reservada exclusivamente União; e comum, prevista pelo artigo 23 da Carta Magna, e aplica-se à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sendo esta última a competência destinada à obrigação de fiscalizar o cumprimento, por parte dos empreendedores, de obrigações a eles impostas no tocante à proteção ambiental.

Ainda que existam parâmetros constitucionalmente fixados para repartição dos poderes estatais, tratando-se da competência licenciatória ainda há muitos embates sobre quais critérios seguir, impasse em favor do qual a própria legislação contribui.

Primeiramente, conforme já tratado, a licença ambiental é um ato administrativo cuja outorga depende da observância de um procedimento ocorrido perante o órgão ambiental competente, e é caracterizada como um importante instrumento destinado à adequada regulação da maneira como as atividades econômicas são exercidas no território nacional. Dessa forma, em razão das previsões contidas nos artigo 23, III, IV e VII, da CRFB/88, sua outorga recai no âmbito de competências administrativas ambientais, e é comum a todos os entes federativos (MILARÉ, 2011).

Entretanto, ao contrário da competência administrativa fiscalizatória, não é lógico que a competência para concessão das licenças previstas no procedimento de licenciamento, ainda que recaiam sob a competência comum, seja exercida conjuntamente por todos os entes de maneira concomitante. Essa concomitância poderia gerar contradições nas condicionantes e requisitos exigidos, bem como geraria um desperdício de esforços para as partes envolvidas (FARIAS, 2011).

A Lei 6.938/81 estabelece em seu artigo 11 que "compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA."

Em seu artigo 7º, a Resolução CONAMA 237/97 afirma que os empreendimentos e atividades serão licenciados por um único ente federativo, ordem mantida após a edição da Lei

Complementar 140/2011, que estabelece, em seu artigo 13, que "os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo (...)" (BRASIL, 2011). O parágrafo primeiro do referido artigo esclarece, ainda, que caso haja interesse de outro ente federativo no licenciamento de determinada atividade ou empreendimento, poderá aquele manifestar-se de forma optativa e não vinculante.

Com advento da Lei Complementar, editada em respeito ao previsto no artigo 23, § único, da CRFB/88[1], houveram algumas importantes alterações no critério de definição de competências, visando corrigir algumas inseguranças advindas das regras anteriormente vigentes. A Resolução CONAMA 237/97, que surgiu em resposta à inércia estatal como forma de coordenação da atuação dos entes federados quando do exercício de sua competência administrativa comum (MILARÉ, 2011), era constantemente atacada, sob o argumento de não possuía legitimidade para fixar regras de competência. Com o advento da Lei Complementar 140/2011 a discussão foi encerrada.

O artigo 7º, XIV, da referida Lei estabelece ser da União a competência para promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, plataforma continental ou zona economia exclusiva, em terras indígenas, e localizados ou desenvolvidos por 2 ou mais estados; inclui dentre as competências da União, também, aqueles empreendimentos de caráter militar, que lidam com matéria radioativa, ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), e "*que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento".*

O artigo 8º, XIV, da Lei Complementar discorre sobre a competência dos Estados para tratar do licenciamento, fixando-a em relação a atividades ou empreendimentos que utilizarem de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ressalvado o dispositivo nos artigos 7º e 9º da referida norma; em unidades de conservação instituídas pelo estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

[1] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Por fim, o artigo 9º da Lei estabelece como competência dos municípios aqueles empreendimentos que possuem impactos ambientais locais e em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

Logo, observa-se que não há apenas um critério a ser observado para a definição de competência licenciatória dos entes federativos, que vai ser definido a partir da combinação da a amplitude dos impactos com outros requisitos como localização, natureza e dominialidade do bem a ser protegido (MILARÉ, 2011).

Em suma, estas são as competências e aspectos básicos do licenciamento ambiental. Certo é que devido à natureza de determinados empreendimentos, órgãos competentes apresentam outras normas que complementam e especificam o procedimento, adequando às particularidades da atividade exercida. Esse é o caso da exploração de petróleo e gás natural, cujo licenciamento também é tratado pelas Resoluções CONAMA 023/94 e 350/04.

4 O PETRÓLEO E A EXPLORAÇÃO *OFFSHORE*

A fim de se possibilitar um desenvolvimento sustentável, bem como garantir a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, há no mundo atual uma intensa busca por novas fontes de energia. No entanto, o petróleo ainda é tido como uma das principais fontes primárias de produção energética, permanecendo em um papel de protagonismo quando se fala nessas demandas.

O interesse econômico pelo petróleo foi despertado, de forma mais significativa, no final do século XIX, a partir da descobertas dos motores a gasolina e diesel. Nessa época, os Estados Unidos despontaram como principal país produtor de tecnologias destinadas à extração desse recurso, o que não representou, todavia, vantagens significativas para a exploração de petróleo brasileiro. Isso porque, enquanto em território americano as principais bacias estavam localizadas em terra, ou, quando muito, em águas rasas, a maior parte do petróleo brasileiro se encontra no mar, mais especificamente em águas profundas[2] (NETO; COSTA, 2007).

Foi no final da década de 1960 que o Brasil, percebendo a necessidade de se aventurar no mercado petrolífero, e defrontando-se com a inexistência de tecnologias destinadas à explotação de suas bacias, começou a desenvolver pesquisas para o desenvolvimento de uma nova técnica, posteriormente denominada de exploração *offshore*.

[2] Estudos elencados no anuário estatístico da ANP de 2013, demonstraram que a produção petrolífera brasileira no mar correspondeu, em 2012, a 91,24% da totalidade de sua produção (CUNHA; ALVES, 2014).

A exploração do petróleo não é uma atividade de fácil manuseio. Para sua consecução são exigidas pesquisas, estudos e muita dedicação. A principal forma de se identificar a presença de petróleo é por meio de métodos sísmicos, e, após encontrado o reservatório são necessários estudos nas amostras de rochas para avaliar e delimitar o tamanho da reserva encontrada, feitos através da perfuração de poços (QUINTANS, 2015).

Assim, se exige para sua consecução a observância de diversas fases, com realização de inúmeros estudos e análises, para só então ser possível alcançar a fase de produção e venda. A grosso modo, a exploração *offshore* se divide na análise sísmica, perfuração exploratória, desenvolvimento de instalação, extração, transporte e refino.

A Lei 9.478/97, também conhecida como a Lei do Petróleo, estabeleceu em seu artigo 6ª algumas definições importantes para o tema ora debatido, são elas:

> Art. 6° Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições: I - Petróleo: todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural, a exemplo do óleo cru e condensado; [...] X - Reservatório ou Depósito: configuração geológica dotada de propriedades específicas, armazenadora de petróleo ou gás, associados ou não; XI - Jazida: reservatório ou depósito já identificado e possível de ser posto em produção; [...] XIII - Bloco: parte de uma bacia sedimentar, formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural; XIV - Campo de Petróleo ou de Gás Natural: área produtora de petróleo ou gás natural, a partir de um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, a profundidades variáveis, abrangendo instalações e equipamentos destinados à produção; (BRASIL, 1997).

Tratando-se a atividade petroleira de um empreendimento de extrema complexidade, faz-se necessário que o seu licenciamento, a fim de que seja efetivo, acompanhe as especificidades de sua execução. Dessa maneira, foram estabelecidas normas especificas que regulam o setor petrolífero, tais como as Resoluções CONAMA 023/94 e 350/04, que regulamentam a exploração, produção petrolífera e a pesquisa sísmica. O IBAMA editou, ainda, a Portaria 422/2011 para tratar sobre o licenciamento na exploração e produção no âmbito marinho. Existe, também, o Decreto Federal 8.437/2015, que estabelece as tipologias de empreendimentos e atividades em cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

Registra-se, por fim, que os contratos de concessão e partilha da jazida antecedem a outorga da licença ambiental, de forma que aqueles que adquiriram o direito de exploração do petróleo devem, posteriormente, submeter o empreendimento ao processo de licenciamento,

podendo inclusive ser negada a licença para exercício das atividades. Essa questão gera diversos problemas, os quais serão tratados nos tópicos seguintes.

5 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

Como visto anteriormente, o licenciamento ambiental é uma obrigação imposta a todo tipo de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. Na área petrolífera, por sua vez, este procedimento administrativo é conduzido por meio de esforços conjuntos entre o IBAMA - órgão responsável pela outorga da licença ambiental, e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP).

A ANP é uma autarquia criada pela Lei 9.478/97, e tem por finalidade administrar e regulamentar a contratação e fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo, gás natural e biocombustível.

As regras gerais do procedimento de licenciamento ambiental encontram-se previstas na Resolução CONAMA 237/97, todavia, para as atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo houve a edição de Resoluções específicas, que impõe a observância de requisitos para outorga da licença, que observam as particularidades da atividade que se visa exercer. Assim, são exigidas licenças prévias para perfuração e produção para pesquisa, bem como as licenças de instalação e operação para atividade de exploração, produção marítima e atividade sísmica.

Nesse sentido, a Resolução CONAMA 350/2004 dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição (Artigo 1º, da Resolução CONAMA 350/2004). A outorga da licença, nesses casos, é de competência do IBAMA, podendo os demais órgãos interessados se manifestarem, não possuindo essas manifestações, entretanto, caráter vinculativo.

O artigo 4º estabelece as etapas a serem observadas no licenciamento ambiental dessas atividades, impondo ao empreendedor a obrigação de encaminhar uma ficha com sua caracterização, contendo os principais elementos e sua área de inserção, bem como justificativas da implantação do projeto e seu porte tecnológico.

A Resolução realiza, também, o enquadramento do projeto tendo como referência as classes de licenciamento, divididas em: áreas sensíveis ou de profundidade inferior a 50 metros (classe 1) e áreas de profundidade entre 50 e 200 metros (classe 2) – casos em que será exigido

pelo IBAMA a apresentação do Plano de Controle de Atividade Sísmica (PCAS)[3] e Estudo Ambiental de Sísmica (EAS), bem como o Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica (RIAS); e áreas com profundidade superior a 200m (classe 3), para as quais basta a elaboração do PCA (AMBIENTE et al., 2012).

A Resolução CONAMA 023/94, por sua vez, dispõe sobre critérios específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural. Em seu artigo 2º estabelece como atividade de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural a perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões, a produção para pesquisa sobre a viabilidade econômica e a produção efetiva para fins comerciais.

O artigo 5º estabeleceu algumas espécies de licenças especificas, sendo elas Licença Prévia de Perfuração (LPper), Licença Prévia de Produção para Pesquisa (LPpro), Licença de Instalação (LI), e Licença de Operação (LO).

> I - LICENÇA PRÉVIA PARA PERFURAÇÃO - LPper, autorizando a atividade de perfuração e apresentando, o empreendedor, para a concessão deste ato, Relatório de Controle Ambiental - RCA, das atividades e a delimitação da área de atuação pretendida;
> II - LICENÇA PRÉVIA DE PRODUÇÃO PARA PESQUISA - LPpro, autorizando a produção para pesquisa da viabilidade econômica da jazida, apresentando, o empreendedor, para a concessão deste ato, o Estudo de Viabilidade Ambiental - EVA;
> III - LICENÇA DE INSTALAÇÃO - LI, autorizando, após a aprovação do EIA ou RAA e contemplando outros estudos ambientais existentes na área de interesse, a instalação das unidades e sistemas necessários à produção e ao escoamento;
> IV - LICENÇA DE OPERAÇÃO - LO, autorizando, após a aprovação do Projeto de Controle Ambiental - PCA, o início da operação do empreendimento ou das unidades, instalações e sistemas integrantes da atividade, na área de interesse (BRASIL, 1994).

O artigo 7º, a seu turno, especifica os documentos exigidos para o licenciamento a que se referem as licenças previstas no supracitado artigo 5º.

Logo, após cumpridas as exigências especificamente previstas nas Resoluções CONAMA 350/2004 e 023/94, as regras de licenciamento para obtenção das licenças passam a ser ordenadas pela Resolução 237/97.

No Brasil, tendo em vista que a maior parte de suas bacias e jazidas exploráveis se encontrarem na Plataforma Continental, foi editada a Portaria do Ministério do Meio Ambiente 422/2011, que dispõe regras que devem ser observadas pelo IBAMA quando do licenciamento ambiental federal das atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e

[3] X - plano de controle ambiental de sísmica - PCAS: documento elaborado pelo empreendedor que prevê as medidas de controle ambiental da atividade de aquisição de dados sísmicos;

gás natural situados no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar. Há, também, a Resolução CONAMA nº 009/87, que dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental e a Resolução CONAMA nº 371/2006, que juntamente com a Lei 9.985/2000 e os Decretos 6.848/2009 e 4.340/2002, estabelecem diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental (AMBIENTE et al., 2012).

Dessa exposição, verifica-se que a instalação de empreendimentos na área petrolífera exigem a observância de procedimentos e regras complexas, que envolvem não só normas aplicadas a empreendimentos de grande porte, mas também procedimentos específicos que visam mitigar a ocorrência de impactos ambientais, tendo em vista o grande potencial poluidor da exploração de petróleo. Nesse sentido, o licenciamento ambiental se mostra como um importante instrumento à disposição do Poder Público, que a partir de sua adequação às particularidades de cada atividade econômica, visa, sobretudo, o alcance do desenvolvimento sustentável.

6 O LICENCIAMENTO COMO MEIO DE ASSEGURAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA EXPLORAÇÃO PETROLÍFERA

O licenciamento é um instrumento que assegura ao Poder Público uma atuação efetiva na consecução de seu dever de garantidor do meio ambiente e promotor de um desenvolvimento sustentável, despontando como uma relevante ferramenta de combate à exploração predatória dos recursos naturais.

Todavia, devido à alguns impasses burocráticos, seja pela ausência de pessoas capacitadas para análise dos estudos produzidos no âmbito dos procedimentos licenciatórios, seja por discussões jurídicas ou administrativas ideológicas, o licenciamento ambiental pode se tornar um entrave para a atividade empresarial (FARIA, 2011).

Essa percepção, no entanto, não se pode considerada como regra, visto que apesar de alguns inconvenientes para o setor empresarial, o licenciamento é um procedimento necessário e de suma importância para a preservação do meio ambiente e para o alcance de um desenvolvimento sustentável. Essa importância se destaca ainda mais quando se fala em atividades e empreendimentos de exploração energética, como é o caso da exploração petrolífera, tendo em vista não só sua importância econômica, mas também os enormes impactos efetivos e potenciais de que é causadora.

Apesar da importância do instrumento, ele gera um grande problema no setor. Isso porque o procedimento licitatório para obtenção do direito de exploração das bacias e jazidas perante a ANP ocorre antes do procedimento necessário à outorga da licença de operação. Assim, é possível que mesmo após conseguir o direito à exploração do recurso, o empreendedor tenha que enfrentar a negativa do IBAMA no tocante à outorga da licença ambiental.

Um caso emblemático ocorreu com a empresa americana *Newfield* que ganhou a concessão do bloco BM- ES-20, na Bacia do Espírito Santos, porém não conseguiu explorar a área por falta de licença ambiental. No caso, o IBAMA, de maneira autoritária e sem a exigência de estudos que demonstrassem de maneira mais aprofundada os impactos ambientais negativos da exploração, negou a licença ambiental sob alegação de que a área estaria próxima ao arquipélago de Abrolhos/BA (RODRIGUES, 2014).

Outro caso parecido diz respeito a 11ª Rodada da ANP, realizada em 2013, na qual foram oferecidos blocos exploratórios da Bacia Foz do Amazonas, onde as empresas concessionárias enxergaram uma área potencialmente produtiva, que poderia chegar a 14 bilhões de barris de petróleo. No entanto, todas as empresas que adquiriram o direito de exercer exploração - a empresa francesa Total e a inglesa BP -, não conseguiram as licenças ambientais, sob alegação da existência de riscos irreparáveis para os ecossistemas e para as comunidades que sobrevivem da pesca e de recursos do mar na região (CYMBALUK, 2017).

Dessa forma, a fim de evitar desgastes com setores financeiros, bem como a responsabilização da ANP por licitar blocos de exploração de petróleo e gás natural inviáveis, se faz necessário um controle ambiental prévio por parte da ANP, juntamente com o IBAMA, de forma que o procedimento licitatório somente verse sobre blocos, a princípio, ambientalmente viáveis.

Um controle ambiental realizado de forma prévia se mostra fundamental para que os empreendedores tenham informações mais concretas acerca a viabilidade do projeto de exploração, sem assumir o risco de ter suas atividades inviabilizadas por razões que poderiam ter sido aferidas a partir de um estudo ambiental preventivo. Com isso, garantir-se-ia além de uma economia de tempo e recursos públicos, maior segurança jurídica e economia também para as petroleiras, que empregam altíssimos valores para a realização de estudos de viabilidade e na aquisição de blocos licitados. Uma apresentação de forma clara e embasada da real situação da área a ser licitada, traz maior segurança aos investidores, e assegura a credibilidade da Agência responsável pela licitação, resguardando-a em eventuais ações de indenização decorrentes da licitação de áreas não viáveis.

Assim, faz-se necessária uma parceria crescente e dialógica entre a ANP e o IBAMA, juntamente com os órgãos ambientais estaduais, para que se possa apresentar na rodada da ANP a real situação da área licitada. Diante de todas as informações e especificidades, poderá o empreendedor analisar se é viável a assunção dos riscos de obtenção dos direitos de exploração.

CONCLUSÃO

Buscou-se no presente artigo abordar questões gerais sobre licenciamento ambiental, abarcando não só previsões atinentes ao procedimento previsto na Resolução CONAMA 237/97 e pela Lei 6.938/81, mas também aquelas relativas ao procedimento licenciatório das atividades petrolíferas, trazendo algumas de suas particularidades.

A obtenção de dados e elementos fundantes ocorreu pela pesquisa doutrinária e com ênfase em uma abordagem jurídica contemporânea, à luz do método dedutivo.

Durante o desenvolvimento do trabalho foram apresentados aspectos gerais e específicos do licenciamento ambiental, tais como conceito, características, e a competência do ente federativo responsável em julgar e analisar o procedimento ambiental. O trabalho chamou atenção, ainda, para regramentos do procedimento licenciatório especifico das atividades e empreendimentos voltados para exploração do petróleo, demonstrando a complexidade e especificidade para se conseguir a licença ambiental.

Com essa análise, observou-se que os procedimentos que culminam com a obtenção do direito de exploração de petróleo no Brasil são regidos por um arcabouço normativo esparso e complexo, que envolve regras estabelecidas por diferentes órgãos, com competências e atribuições distintas, que, se de um lado, visam controlar a exploração econômica do petróleo, de outro, busca mitigar a ocorrência de impactos ambientais, tendo em vista o grande potencial poluidor da atividade.

Esse regramento, associado à falta de comunicação entre a Agência Reguladora responsável pela licitação de blocos para extração (ANP) e os órgãos ambientais incumbidos da outorga da licença, faz com que os empreendedores, mesmo após a aquisição de direitos para exploração, se vejam impedidos de exercê-lo quando deparados com uma negativa dos órgãos ambientais, que se recusam a conceder as licenças autorizativas do seu exercício.

Dessa forma, a fim de evitar desgastes com setores financeiros, bem como a responsabilização da ANP por licitar blocos de exploração de petróleo e gás natural inviáveis, propôs-se a realização de um controle ambiental prévio por parte da ANP, juntamente com o

IBAMA, de forma que o procedimento licitatório somente verse sobre blocos, a princípio, ambientalmente viáveis.

Esse controle realizado de forma prévia se mostra fundamental para que os empreendedores tenham informações mais concretas acerca a viabilidade do projeto de exploração, sem assumir o risco de ter suas atividades obstaculizadas por razões que poderiam ter sido aferidas a partir de um estudo ambiental preventivo. Com isso, garantir-se-ia além de uma economia de tempo e recursos públicos, maior segurança jurídica e economia também para as petroleiras, que empregam altíssimos valores para a realização de estudos de viabilidade e na aquisição de blocos licitados.

A importância na concessão das áreas para exploração do petróleo é de suma importância para a economia. No entanto, não se pode apoucar questões ambientais em prol ao desenvolvimento econômico, fazendo-se necessário que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico caminhem lado a lado, com vistas ao alcance de um desenvolvimento sustentável da atividade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Victor Rafael Fernandes; CUNHA, Belinda Pereira da. **Regulação prática do licenciamento ambiental da cadeia produtiva do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. *In*: XXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2014, Anais Direito Ambiental II. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=28513c6ecd192653>. Acesso em: 14 abr. 2019.

AMBIENTE, Ministério do Meio et al. **Guia passo-a-passo para o licenciamento ambiental da atividade de Pesquisa Sísmica Marítima e em Zona de Transição Terra-Mar.** Rio de Janeiro: Ibama, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Senado Federal**, Brasília: 05 out. 1988.

BRASIL**. Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 02 set. 1981.

BRASIL. **Lei nº 9.478**, de 6 de agosto de1997. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama nº 023**, de 07 de dezembro de 1994. Disponível em: < http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0023-071294.PDF>. Acesso em? 14 abr. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília: Diário Oficial da União, 22 dez. 1997.

BRASIL. **Resolução Conama nº 350**, de 6 de julho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição. Brasília: Diário Oficial da União nº 161, de 20 de agosto de 2004, Seção 1, páginas 80-81.

CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. A interpretação conforme a constituição do instituto da autorização para o licenciamento ambiental dos órgãos gestores de unidade de conservação. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 77, ago. 2015. ISSN 21798699. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/437/435>. Acesso em: 29 Out. 2018. doi:http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v11i22.437.

CYMBALUK, Fernando. **Entre os corais e o petróleo:** Recife de corais na foz do Amazonas é 5 vezes maior e coloca em xeque exploração de petróleo e leilões. 2017. Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/corais-da-amazonia.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

FARIA, Ivan Dutra Faria. **Ambiente e energia**: crença e ciência no Licenciamento Ambiental – Parte III: Sobre alguns dos problemas que dificultam o licenciamento ambiental do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011. Disponível em: <http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/ambiente-e-energia-crenca-e-ciencia-no-licenciamento-ambiental-parte-iii.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental:** Aspectos teóricos e práticos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: a gestão em foco – doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NETO, José Benedito Ortiz; COSTA, Armando João Dalla. A Petrobrás e a exploração de Petróleo Offshore no Brasil: um approach evolucionário. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 95-109, jan./mar. 2007.

RODRIGUES, Leonardo de Vasconcelos Machado. **O Controle Ambiental nos Contratos de Concessão para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

QUINTANS, Luiz Cezar P. **Manual de Direito do Petróleo**. São Paul: Atlas S.A., 2015.