

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS E AS IMPLICAÇÕES ATINENTES AO CUMPRIMENTO DE PRAZO DE BLOCOS LICITADOS

Hellen Priscilla Marinho Cavalcante

Acadêmica do 9º Período do Curso de Direito da UFRN. Bolsista do ANP-MCT/PRH n°36 – Direito do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Endereço eletrônico: hellen.cav@gmail.com

1

1 INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se ouve falar que as alterações provocadas pelos seres vivos no meio ambiente superam o poder deste de se renovar. O crescimento populacional desordenado, a intensificação das atividades econômicas advinda da busca desenfreada pelo lucro e a ignorância a respeito da legislação ambiental existente vem trazendo conseqüências graves aos recursos naturais do nosso planeta e provocando desequilíbrios aos ecossistemas. O meio ambiente, por ser um bem comum e, assim, pertencer à coletividade e não a instituições ou mesmo indivíduos específicos, deve ser protegido por todos, incluindo-se aqui também o Poder Público. Deste modo, demonstrando a sua preocupação com a proteção da natureza e a racionalização do uso do meio ambiente, o Estado editou alguns diplomas legais no intuito de impor limites às ações humanas, objetivando evitar danos ambientais e, ao mesmo tempo, atender ao conceito de desenvolvimento sustentável, tão comentado na sociedade atual.

A Lei n.º 6.938 de 1981, que dispõe sobre os fins e mecanismos de formulação e aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabeleceu, como um de seus instrumentos, o licenciamento e a revisão de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Desta forma, é patente afirmar que o licenciamento ambiental é um dos mais importantes elementos de prevenção de danos ao meio ambiente, além de poder ser caracterizado como uma espécie de mecanismo de seleção para o desenvolvimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais.

Neste contexto, é importante salientar que a licença ambiental, ainda que expedida unilateralmente pela Administração Pública, origina-se de diálogos e debates entre as partes interessadas, fase esta de caráter imprescindível ao processo de licenciamento, prejudicando-o quando ausente. O alcance de uma solução satisfatória para o meio ambiente e que agrade também às partes torna-se extremamente difícil quando não há a colaboração entre o empreendedor e o órgão ambiental responsável pela expedição da licença. De fato, pode-se afirmar que a audiência pública é um dos locais destinados ao diálogo entre as partes envolvidas em determinado procedimento de licenciamento ambiental.

Por outro lado, a lei não é totalmente clara quando se refere ao prazo para a emissão da respectiva licença, o que acaba, muitas vezes, causando transtornos aos empreendedores quando de seu retardo injustificado, em especial àqueles que atuam no âmbito petrolífero. Ao preencherem os requisitos exigidos pelo edital de licitações promovido pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e se tornarem concessionárias, também as empresas assumem prazos que devem ser cumpridos perante a Agência, em relação ao bloco licitado, o qual não pode restar inteiramente prejudicado em virtude de um atraso incabível por parte do órgão ambiental responsável pelo licenciamento.

Simultaneamente, os próprios órgãos ambientais sofrem com o número excessivo de demandas que recebem e ainda o exíguo contingente de técnicos especializados para atender a todos os processos protocolados pelos empreendedores interessados. Em adição, as lacunas existentes na legislação quanto aos prazos para a expedição da licença findam por causar certa celeuma concernente a tal assunto, levando os órgãos ambientais a estabelecerem, muitas vezes, os seus próprios prazos.

Tendo em vista os elementos expostos, o presente artigo abordará primeiramente os conceitos básicos a respeito do processo de licenciamento ambiental, trazendo os ensinamentos da doutrina especializada quanto ao assunto. Em seguida, tratar-se-á especificamente dos prazos a serem praticados pelos órgãos ambientais, focando-se nas atividades petrolíferas e discorrendo-se, também, acerca do vazio jurídico atinente a algumas questões, apresentando, por fim, uma proposta de solução.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITO E ELEMENTOS

Com a edição da Lei n.º 6.938/81, o licenciamento ambiental tornou-se obrigatório e uniforme em todo o território nacional. O art. 9º de tal diploma caracteriza o licenciamento como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), ao passo que o art. 10¹ expõe em quais situações deverá ocorrer o prévio licenciamento, disposição também encontrada no *caput* do art. 2º² da Resolução CONAMA n.º 237/97, que institui procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à

¹ 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.

² Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural. É possível ainda encontrar redação semelhante no art. 17 do Decreto n.º 99.274/90, o qual regulamenta a Lei n.º 6.938/81.

Deste modo, devem ser licenciadas todas as atividades que apresentem potencial risco de alterar de forma adversa as condições ambientais existentes no local e, assim, não serão iniciadas atividades de implementação e operação de empreendimentos que utilizem recursos ambientais antes da emissão das licenças pelos órgãos públicos competentes. Não se deve olvidar, ainda nesse sentido, que o uso de um recurso ambiental apresenta estreita relação com a sua destinação social. Desta forma, caso reste comprovado que a sua utilização não está em adequação com os parâmetros sociais para os quais se propôs, acarretando prejuízos graves, o empreendimento deverá ser considerado adverso e tanto a instalação como a operação da atividade deverão ser impedidas.

O conceito de licenciamento ambiental pode ser encontrado no art. 1º, I³ da já mencionada Resolução CONAMA n.º 237/97. Como pode se depreender da leitura de tal dispositivo, é pelo licenciamento que o Poder Público, na figura dos órgãos ambientais competentes, verifica a conformidade dos projetos a ele submetidos com as diretrizes da PNMA. No processo, são sopesadas as conseqüências positivas e negativas, as quais conduzirão ou não à concessão da licença – ato administrativo – sendo necessária também a elaboração dos requisitos indispensáveis para a minimização dos impactos ambientais negativos ou a maximização dos positivos, levando-se sempre em consideração o parâmetro socioeconômico.

Por sua vez, a definição de licença ambiental vem exposta no inciso seguinte⁴, devendo-se aqui fazer uma breve explanação do termo *licença*. Mello afirma que esta é “o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrada pelo interessado o preenchimento dos requisitos

³ 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.

⁴ Art. 1o - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I – *omissis*;

II - Licença Ambiental: 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.

legais exigidos”.⁵ Destarte, caso as exigências legais estejam presentes, não é permitido à Administração negar a sua concessão, atestando o seu caráter vinculado. Tal característica a distingue, por exemplo, da autorização, ato discricionário da Administração, de caráter precário.

Ainda nesse sentido, cumpre mencionar que é importante que o Poder Público esteja sempre atento no acompanhamento da qualidade ambiental, sendo previsto legalmente que aquele deve realizar periódica revisão das licenças concedidas, de modo a adequá-las às eventuais modificações. Não obstante, a licença ambiental é sempre emitida a termo, isto é, com prazo de vigência e, durante este, suas condicionantes não podem ser alteradas. Contudo, segundo o art. 10, §3^o da Lei n.º 6.938/81, o Poder Público pode intervir a qualquer momento, tomando medidas de emergência, como a paralisação temporária de qualquer atividade licenciada. Todavia, ainda que tal ocorra, a licença ambiental não pode ser caracterizada como uma autorização, não sendo passível de cassação, seja por motivos de conveniência ou juízo de oportunidade⁷.

3 COMPETÊNCIA LICENCIADORA

Segundo a atribuição de competências administrativas feitas pela atual Constituição Federal, é correto afirmar que as pessoas políticas de direito público são as únicas que têm capacidade ou competência para a prática de atos administrativos. Quando se trata especificamente da proteção ao meio ambiente, ocorre o mesmo. Por conseguinte, foi atribuído à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios o poder-dever de, por meio de atos administrativos próprios, intervirem no controle e na proteção ambiental.

De acordo com o *caput* do art. 10 da Lei n.º 6.938/81, a competência para o licenciamento ambiental cabe aos Estados, limitando-se a União a exercê-la de forma supletiva, por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), isto é, somente nas hipóteses de ausência ou inação do órgão

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 210.

⁶ Art. 10 – (...)

§ 1º - *omissis*;

§ 2º - *omissis*;

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

⁷ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 308.

estadual responsável. Por outro lado, ao realizar-se a leitura do art. 4^o da Resolução CONAMA n.º 237/97, é possível verificar a existência da competência originária do IBAMA, em que são citados quais os tipos de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental necessitam de prévio licenciamento realizado pela Instituição. Neste diapasão, podem-se incluir, sem dúvida, no inciso I, quando se faz menção à *plataforma continental*, as atividades petrolíferas *offshore*, conforme aduz Milaré⁹.

Quanto aos órgãos ambientais municipais, conforme o art. 6^o da mencionada Resolução, estabeleceu-se a competência para o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades de impacto ambiental e daquelas que lhes forem delegadas por instrumento próprio.

4 PROCEDIMENTO LICENCIATÓRIO NO ÂMBITO DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS

A Resolução CONAMA n.º 23/94 traz em seu texto os procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, como 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, conforme se depreende da redação dos arts. 1º e 2º¹¹. Por sua vez, o art. 3º retira todas as dúvidas quanto à necessidade de prévio licenciamento ambiental para tais atividades.

⁸ Art. 4o - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 571.

¹⁰ Art. 6o - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

¹¹ Art. 1o - Instituir procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural.

Art. 2o - Considera-se como atividade de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural:

Tal Resolução determina quatro tipos de licenças a serem requeridas aos órgãos ambientais e ao IBAMA no procedimento licenciatório, quais sejam a Licença Prévia de Perfuração (LPper), a Licença Prévia de Produção para Pesquisa (LPpro), a Licença de Instalação (LI), e a Licença de Operação (LO). No entanto, conforme afirma Oliveira¹², outras licenças poderão ainda ser requisitadas pelo respectivo órgão ambiental, caso se detecte tal necessidade, como a licença pra desmatamento.

No tocante à indústria petrolífera, é incontroverso afirmar que a perfuração de poços é etapa de suma importância para o bom desenvolvimento da atividade, a qual pode ser exigida do Concessionário tanto no primeiro quanto no segundo período da fase exploratória, cabendo, porém, enfatizar que este somente se inicia quando da conclusão daquele.

Portanto, para dar cumprimento à obrigação contratual, aquele necessita obter do órgão ambiental, primeiramente, a LPper. Entretanto, observando-se o procedimento disposto no art. 5º, I¹³, da Resolução n.º 23/94, impõe-se ao empreendedor a entrega do Relatório de Controle Ambiental (RCA), como requisito para a concessão da mencionada licença prévia, expondo as atividades e a delimitação da área de atuação pretendida, bem como os riscos ambientais e a identificação dos impactos, além de apresentar medidas mitigadoras destes. Ademais, conforme reza o art. 8º da mesma Resolução, é o RCA elaborado em consonância com o Termo de Referência expedido pelo órgão ambiental, em conjunto com o empreendedor. Uma vez aprovado o RCA, a licença prévia para perfuração é concedida, dando-se o aval para o início da atividade de perfuração.

Em seguida, surge no processo de licenciamento a LPpro, a qual tem por objetivo “autorizar a produção no poço petrolífero que sirva como base de pesquisa para que se avalie a viabilidade econômica da jazida”.¹⁴ Assim como acontece com a LPper, há aqui

I - A perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões;

II - A produção para pesquisa sobre a viabilidade econômica;

III - A produção efetiva para fins comerciais.

¹² OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. Op. Cit. p. 359.

¹³ Art. 5o - Os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e o IBAMA, quando couber, no exercício de suas atribuições de controle das atividades descritas no artigo 2o, expedirão as seguintes licenças:

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;

¹⁴ BEZERRA, Luíza Cavalcanti. **Mecanismos de aceleração para o licenciamento ambiental aplicado ao setor *upstream* de petróleo e gás natural**. 2007. 108f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. p. 62.

também uma preocupação com os ecossistemas locais, inserida na forma de um Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA). No dito estudo, devem estar presentes o plano do empreendedor atinente ao desenvolvimento da produção para a pesquisa pretendida, além de uma avaliação ambiental da área e a predisposição das medidas que serão estabelecidas para controlar os impactos advindos da atividade.

Por meio da concessão da LI, permite-se a instalação das unidades e dos sistemas necessários para a operação produtiva do empreendimento, como o escoamento do óleo. No entanto, para que a mencionada concessão seja feita, o órgão ambiental exige do interessado a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou do Relatório de Avaliação Ambiental (RAA).

O EIA, cujas diretrizes obedecem as disposições da Resolução CONAMA n.º 1/86, corresponde a um estudo técnico que analisa a dimensão de potenciais impactos ambientais decorrentes de determinado empreendimento, ao passo que o RIMA expõe de forma clara as informações trazidas por aquele. Por conseguinte, o EIA/RIMA, como requisito para a concessão da LI, almeja “apresentar os resultados, diretos e indiretos, que podem vir a ser gerados a médio e longo prazo para o meio ambiente”¹⁵ e, assim, encontrar alternativas viáveis para a redução dos danos ocasionados pela atividade petrolífera.

Ainda neste contexto, em substituição ao EIA/RIMA, pode-se exigir o RAA, um relatório que tem por finalidade reportar o diagnóstico ambiental da área na qual já está implantada a atividade, percebendo as condições locais para a instalação dos instrumentos e equipamentos necessários à futura produção. Da mesma forma, neste relatório também se incluem a identificação e avaliação dos impactos e das respectivas medidas mitigadoras a serem adotadas em benefício do meio ambiente.

Por último, a LO é necessária para a entrada em operação, de fato, das unidades, instalações e sistemas pertinentes à atividade. Para a sua concessão, no entanto, a elaboração do Projeto de Controle Ambiental (PCA) é requisitada, levando-se em consideração os impactos já causados durante o período de perfuração, produção para pesquisa e instalação, devendo nele constar os projetos idealizados para a minimização desses impactos.

5 DOS PRAZOS

Apesar de a Resolução CONAMA n.º 23/94 estabelecer disposições específicas acerca do licenciamento ambiental nas atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos, como o petróleo, e gás natural, aquela apresenta algumas lacunas por não tratar de alguns temas importante, dentre eles, a fixação de prazos para a concessão da licença ambiental. Por conseguinte, o operador do direito é

¹⁵ BEZERRA, Luíza Cavalcanti. Op. Cit., p. 63.

induzido a fazer sua pesquisa em outros documentos legais, que versem sobre assuntos semelhantes, a fim de preencher o vazio advindo pela mencionada Resolução. Deste modo, para dirimir a questão, faz-se necessário observar a regra inserta nos art. 14 e 10, I¹⁶ da Resolução CONAMA n.º 237/97, já citada no presente artigo.

Na redação do primeiro dispositivo mencionado, percebe-se que é permitido ao órgão ambiental competente analisar os pedidos de licenças a ele encaminhados em prazos diferenciados, porém devem observar o prazo máximo de 6 (seis) meses, podendo este ser dilatado para até 12 (doze) meses, nos casos em que seja necessária a elaboração de um EIA/RIMA ou a ocorrência de audiência pública.

Por sua vez, quanto ao art. 10, I, é de entendimento da Procuradoria da ANP, a exemplo de pareceres elaborados a respeito da prorrogação de prazos da fase exploratória de blocos licitados pelas Concessionárias, que tal dispositivo corresponde ao Termo de Referência (TR), presente no art. 8º da Resolução CONAMA n.º 23/94, documento emitido pelo órgão ambiental competente e necessário para a elaboração do Relatório de Controle Ambiental (RCA), o qual constitui requisito para a expedição da LPper. Cumpre assinalar que, sem o estabelecimento do TR, não há como iniciar o processo de licenciamento, uma vez que o próprio Termo estabelece as atividades necessárias para este início.

Conforme reza a Resolução CONAMA n.º 23/94, em dispositivos aqui já analisados, as atividades que compõem o setor petrolífero em tela necessariamente são precedidas de EIA/RIMA para a sua instalação. Destarte, em consonância com o art. 14 da Resolução CONAMA n.º 237/97, o órgão ambiental responsável teria, no máximo,

¹⁶ Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.”

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I – Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

12 (doze) meses para finalizar o procedimento licenciatório, emitindo as licenças ambientais.

Em relação ao termo inicial da contagem do prazo, o mesmo art. 14 dispõe que este seria “o ato de protocolar o requerimento”, entendendo-se este como sendo o TR ou outro pedido inicial. Entretanto, ao se avaliar o inciso II do art. 10¹⁷, é constatado que este traz a expressão “requerimento de licença ambiental”, o qual deve ser acompanhado dos documentos necessários a serem analisados para a concessão da licença pretendida. Por conseguinte, utilizando-se da interpretação sistemática, conclui-se que o art. 14, ao tratar do “ato de protocolar o requerimento”, considera como termo inicial a data de entrega do RCA pelo empreendedor, entendimento adotado pela Coordenadoria de Meio Ambiente da ANP (CMA). Desta forma, somente a partir do encaminhamento do dito Relatório, começaria a correr o prazo de 12 (doze) meses para o órgão conceder as licenças.

Contudo, há confusão quanto ao prazo que deve ser praticado pelo órgão ambiental para a emissão do TR, visto que há um vazio jurídico a respeito do assunto. A título exemplificativo, em consulta feita pela CMA ao IBAMA, este afirmou que a emissão de Termos de Referência para atividades de perfuração exige maior avaliação por parte do órgão e que o prazo médio é de 1 (um) a 2 (dois) meses, podendo ultrapassar os 6 (seis) meses.

É fato asseverar que os prazos estabelecidos pelos órgãos ambientais não são os mesmos, existindo casos em que o TR poderá ser expedido em curto espaço de tempo, ocorrendo também aqueles em que maior lapso temporal poderá ser exigido para a análise do pedido, o que somente pode ser ponderado diante do caso concreto. Por outro lado, convém lembrar que todos os Contratos de Concessão travados com a ANP estabelecem que o risco para a obtenção de quaisquer licenças e permissões pertence exclusivamente ao Concessionário.

Sem embargo, é patente citar que a Procuradoria Federal da Agência possui o entendimento consolidado de que é possível o deferimento de suspensão ou prorrogação do curso do prazo contratual, e a conseqüente devolução de prazo, quando, por razões alheias à vontade do Concessionário, ocorra excepcional atraso no licenciamento ambiental e que tal demora gere a impossibilidade de cumprimento das obrigações contratuais junto à ANP. Neste sentido, além do atraso no licenciamento, há que se demonstrar a impossibilidade real de cumprimento das atividades exigidas pelo Contrato de Concessão.

¹⁷ Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I – *omissis*;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade.

6 PROPOSTA DE SOLUÇÃO

Não há previsão legal a respeito de como a contagem do prazo a ser devolvido para o Concessionário deve ser realizada. Não existe uma fórmula matemática capaz de se fazer chegar a um prazo certo, determinado de maneira exata para todos os casos concretos. É necessário, conseqüentemente, utilizar-se de critérios sensatos, para que, desta forma, se alcance um prazo razoável para se devolver ao operador, sem ferir critérios de razoabilidade.

Pode-se pensar, levando-se em conta, inclusive, o senso comum, que o cálculo do prazo a ser devolvido pode ser feito pela simples desconsideração do tempo levado pelo órgão ambiental competente para a finalização do processo licenciatório. Nesta linha de raciocínio, entretanto, haveria uma desconsideração de um dado lógico, qual seja, o de que algum tempo seria necessário para a análise integral do pleito, tendo em vista que não é sensato aceitar que a contagem de eventual prazo suplementar não atribuisse a possibilidade de sequer um dia de trabalho ao órgão licenciador, uma vez que um requerimento feito pela manhã, por exemplo, não teria sua resposta na tarde do mesmo dia.

Ainda que o tempo necessário para a avaliação do pedido de licença ambiental possa resultar em demora incompatível com o prazo total conferido pelo Contrato de Concessão para a conclusão da Fase Exploratória, deve-se ter em mente que os ditos órgãos ambientais atuam igualmente para atender ao interesse público. Portanto, o lapso temporal transcorrido pode ser decorrente da necessidade de estudos com um alto nível de complexidade, atentando-se para o fato de que, no caso em tela, se tratam de atividades com alto risco de degradação do meio ambiente, em que o nível de precaução a ser tomada deve ser sempre alto.

Frente ao exposto, considerando-se a inexistência de previsão legal expressa que promova o andamento mais célere dos trabalhos do órgão ambiental, tomando-se ainda por base um parâmetro objetivo, tendo em vista a variedade de casos concretos na área relacionados ao assunto, seria razoável adotar a devolução do lapso temporal transcorrido desde a entrega do RCA pelo empreendedor até a emissão da LPper pelo órgão ambiental responsável.

Tal pensamento é explicado em virtude de que, de posse da mencionada licença, já é permitido ao Concessionário dar início à atividade de perfuração de poços petrolíferos, fase em que o operador já pode obter conhecimento a respeito da existência ou não de petróleo na região perfurada, risco este assumido pelo empreendedor. Outrossim, durante o interregno mencionado no parágrafo anterior, deve-se enfatizar que o Concessionário se vê impossibilitado de realizar qualquer atividade, já que o RCA deve ser elaborado em conformidade com o Termo de Referência, o qual estipula as condicionantes necessárias para o início do processo licenciatório, derivando-se também daí a opinião exposta.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não restam dúvidas a respeito do caráter preventivo do licenciamento, decorrente do seu papel em prevenir danos ao meio ambiente, bem de uso comum e, assim, pertencente à coletividade. Neste diapasão, seu caráter difuso faz com que sua proteção seja do interesse de todos os cidadãos, exercendo o licenciamento, desta forma, o seu papel social. Não obstante, sabe-se que nem todos os órgãos ambientais licenciadores cumprem os mandamentos legais para o devido andamento do processo, burlando etapas importantes do processo licenciatório, o que finda na construção de empreendimentos ambientalmente irregulares e na instalação de atividades descompromissadas com o meio ambiente.

Quanto às atividades do setor de petróleo e de gás natural, estas não poderiam ser excluídas do processo licenciatório para a sua instalação, em virtude do alto risco que seu desenvolvimento apresenta ao meio ambiente, como o risco de derramamento de óleo no mar e a fixação dos instrumentos necessários à perfuração de poços. Por outro lado, o que se pode afirmar é que, enquanto não houver uma previsão legal expressa quanto ao prazo a ser adotado para a concessão da licença ambiental pelo órgão competente, além da contagem do prazo a ser devolvido para os Concessionários quando do atraso injustificado do licenciamento, subsistirá tal situação conflituosa, em que não se sabe ao certo que medidas aplicar no caso concreto.

Uma demora excessiva nas atividades praticadas pelo órgão ambiental competente, além de acarretar altos prejuízos financeiros, pode comprometer o bom desempenho das atividades exercidas pelo Concessionário, o qual necessita cumprir o prazo fixado no Contrato de Concessão para a finalização da Fase Exploratória. As lacunas encontradas nas normas jurídicas constituem fonte de incertezas para os operadores do Direito, e devem, sempre que possível, ser sanadas.

8 REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo: aspectos jurídicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- _____. *Direito Ambiental*. 7. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- _____. *Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA: comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BEZERRA, Luíza Cavalcanti. *Mecanismos de aceleração para o licenciamento ambiental aplicado ao setor upstream de petróleo e gás natural*. 2007. 108 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n.º 23, de 07 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=164>>. Acesso em: 19 jul. 2009.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 19 jul. 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.