

**Copyright 2005, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP**

Este Trabalho Técnico Científico foi preparado para apresentação no 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás, a ser realizado no período de 2 a 5 de outubro de 2005, em Salvador. Este Trabalho Técnico Científico foi selecionado e/ou revisado pela Comissão Científica, para apresentação no Evento. O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pelo IBP. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, Sócios e Representantes. É de conhecimento e aprovação do(s) autor(es) que este Trabalho será publicado nos Anais do 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás

---

## **LIMITES DA COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Adriano de Oliveira Othon<sup>1</sup>, Ana Mônica Medeiros Ferreira<sup>2</sup>, Humberto Lima de Lucena Filho<sup>3</sup>, Joaquim Maurício F. de Moraes<sup>4</sup>, Livia Melo do Nascimento<sup>5</sup> e Otacílio dos Santos Silveira Neto<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caixa Postal 1685, Campus Universitário UFRN, Lagoa Nova, 59072-970, Natal/RN, adothon@digizap.com.br

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caixa Postal 1685, Campus Universitário UFRN, Lagoa Nova, 59072-970, Natal/RN, monica\_ufrn@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caixa Postal 1685, Campus Universitário UFRN, Lagoa Nova, 59072-970, Natal/RN, betolucena@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caixa Postal 1685, Campus Universitário UFRN, Lagoa Nova, 59072-970, Natal/RN, joaquimmfmoraes@yahoo.com.br

<sup>5</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caixa Postal 1685, Campus Universitário UFRN, Lagoa Nova, 59072-970, Natal/RN, livia\_melo@terra.com.br

<sup>6</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caixa Postal 1685, Campus Universitário UFRN, Lagoa Nova, 59072-970, Natal/RN, ossn@terra.com.br

**Resumo** – O presente trabalho consiste na busca pela delimitação do poder de regulação em matéria ambiental, efetuado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), a partir da análise da competência legislativa dos demais órgãos das três esferas da Federação, quais sejam a federal, a estadual e a municipal. A pesquisa partiu da premissa de que a ANP possui tal competência normativa, desde que exercida dentro da lei, e se desenvolveu no sentido de investigar, sob um ângulo comparativo, em quais situações serão seguidas as suas determinações e em quais prevalecerão a competência de cada um dos entes federados. A importância desse estudo é identificada na imprecisão legislativa em regulação ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo, e na necessidade de tais órgãos atuarem na prevenção de danos ambientais.

**Palavras-Chave:** regulação; competência normativa; ANP; matéria ambiental; entes federados.

**Abstract** – The current paper consists of searching the delimitation of the regulation power in environmental matter, made by the Brazilian National Petroleum Agency (ANP), starting from the analysis of the legislative competence conferred to the other organs that compose the three spheres of the Brazilian Federation, which are the federal, the state and the municipal. The research considered the premise that the ANP has such normative competence, since it is exercised within the law limits, and it was developed in the sense of investigating, under a comparative angle, in which situations will be followed its determinations and in which will prevail the competence of each one of the federated entities. The importance of this study is identified in the legislative imprecision about environmental regulation concerning the oil exploration activities and production, and in the need of such organs act in the prevention of environmental damages.

**Keywords:** regulation; normative competence; ANP; environmental matter; federated entities.

## 1. Introdução

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) tem por missão regular a indústria petrolífera, utilizando a preservação do interesse público e do meio ambiente como diretriz. Entende-se por meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, de acordo com o artigo 3º, da Lei nº 6.938, de 31.08.81, a qual estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente.

A necessidade de prévio licenciamento ambiental no que diz respeito à atividade petrolífera justifica-se por sua potencialidade como causadora de significativo impacto ambiental. Assim, para assegurar a proteção ao meio ambiente, a ANP deve atuar como *agente normativo*, fixando condutas, intervindo no comportamento dos agentes econômicos e influenciando-os por meio de uma política global, técnica, financeira, monetária e social.

Tendo em vista a análise dos limites da competência normativa da ANP em relação às competências dos Entes Federativos em matéria ambiental, desenvolveu-se o presente estudo. Antes, fez-se necessária a realização de um breve esboço acerca da competência dos demais órgãos ambientais que compõem a Administração Pública (federal, estadual e municipal) para se alcançar, especificamente, o poder regulamentar conferido à ANP e os fundamentos de tal prerrogativa.

## 2. A Agência Nacional do Petróleo e seu Poder Regulamentar

Do ponto de vista da administração estatal brasileira, a década passada foi marcada por sérias transformações, causadas principalmente pela constatação da defasagem do modelo até então adotado de Estado provedor. Já não fazia sentido manter uma estrutura de proporções tão grandes, prestando uma imensa gama de serviços públicos de forma cara e ineficiente.

Nesse contexto, deu-se o que se chamou de *reforma do Estado*, com a desestatização de vários serviços públicos e de atividades econômicas objeto de monopólio estatal, dentre as quais as de exploração, produção, refino, transporte, importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural. Atinente à indústria petrolífera, o artigo 177 da Constituição Federal de 1988 teve sua redação modificada em novembro de 1995 pela Emenda Constitucional nº 9, possibilitando à iniciativa privada o acesso a este filão da economia.

A mudança reclamou a instituição de um órgão estatal técnico e independente para regular as atividades agora objeto de concessão, o que se deu pela Lei nº 9.478/97 - conhecida como Lei do Petróleo -, origem da atual Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), conforme previra o art. 177, §2º, inciso III, da nossa Lei Maior.

Advindas da influência do direito norte-americano, as agências reguladoras têm a sua razão de ser na autonomia em relação à Administração central para regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas que lhes competem. Em grande parte, sua independência deriva do poder regulamentar (ou normativo) que possuem, residindo aqui certa controvérsia doutrinária no que se refere a possuírem as agências tal competência, antes entendida como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

A grande polêmica no tocante ao assunto consiste nos fundamentos do poder normativo das agências e seu alcance, ante a possibilidade destes órgãos inovarem na ordem jurídica, destacando-se na doutrina quatro posicionamentos distintos, conforme aponta Bruno Brodbekier (2003, p. 170-173). O primeiro deles, defendido por Leila Cuéllar, Eros Grau e Hely Lopes Meirelles, acredita ser factível aos entes reguladores inovarem no mundo jurídico por meio de regulamentos autônomos, adiantando-se o Poder Executivo ante a omissão do Legislativo em regulamentar matéria de relevante interesse, desde que não afetem garantias e direitos individuais assegurados pela Constituição. Um segundo entendimento, representado por Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques, igualmente admite ser possível às agências criarem lei nova, através de delegação legislativa, o que conferiria o controle legal de sua atuação e restringiria o seu alcance através de parâmetros e *standards* impostos pelo legislador. Opondo-se totalmente à inovação legislativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende a exclusividade do poder regulamentar nas mãos dos chefes do Executivo e somente as agências previstas constitucionalmente - como é o caso da ANP - gozariam da função normativa. Por fim, uma quarta visão, sustentada por Pedro Dutra, aponta que a extensão da função regulamentar aos órgãos reguladores deve estar limitada pela lei que os instituiu, circunscrevendo-se à elaboração de normas infralegais.

Firmamos, assim, nosso alinhamento com esta última interpretação, sendo razoável que as agências reguladoras possuam competência regulamentar, desde que exercida dentro dos limites da lei, conforme, inclusive, exegese firmada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

## 3. Competência Federal no Controle Ambiental

---

<sup>1</sup> STF. ADIn 1668 MC. Relator: Min. Marco Aurélio, 20 de agosto de 1998. *Diário da Justiça*, Distrito Federal, p.52, 16 abr. 2004.

Inicialmente, para o bom entendimento do tema, é necessário que se faça a distinção entre competência material (ou administrativa) ambiental e competência legislativa ambiental. A primeira tem natureza executiva, refletindo-se na implementação de diretrizes, políticas e preceitos concernentes à temática ambiental (BELTRÃO, 2003). Paralelamente, a competência legislativa, como o próprio termo já designa, refere-se ao poder-dever outorgado a qualquer ente que componha o Estado Brasileiro, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No âmbito federal, a Lei nº 6.938/81 estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, tendo por objetivo a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente brasileiro, estatuiendo diretrizes e princípios a serem seguidos pelo Estado no manejo deste patrimônio público. Essa norma estipulou a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a ser constituído pelos órgãos, fundações e entidades de todos os Entes Federados responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, com o propósito de criar uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, com o fito de assegurar os mecanismos capazes de, eficientemente, implementar a política nacional ambiental.

Dentre os vários órgãos que compõem a estrutura administrativa do SISNAMA, destacam-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que atua como órgão federal executor da política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que opera como órgão consultivo e deliberativo e tem, segundo o inciso II do art. 6º da supramencionada lei, “a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”. Apesar do relevante papel exercido pelo IBAMA na defesa do patrimônio ambiental, sua atuação se restringe à esfera administrativa. Por isso, esse estudo deter-se-á na função desempenhada pelo CONAMA na regulamentação da matéria tratada.

A partir da interpretação do inciso II do art. 6º, da lei 6.938/81, pode-se inferir que, além da atribuição de consultoria e assessoramento junto ao órgão superior do SISNAMA (Conselho de Governo), detém este, ainda, o poder regulamentar de deliberar e estabelecer, dentro de sua competência, diretrizes e padrões necessários à preservação de um meio ambiente hígido.

As competências do CONAMA foram posteriormente estabelecidas via Decreto Presidencial, de nº 99.274/90, mais especificamente em seu artigo 7º e incisos. Dentre as várias atribuições outorgadas a esse Conselho deliberativo, ater-se-á este trabalho àquelas em que preponderam a natureza normativa e que possam se correlacionar à atividade regulamentar da ANP ou restringi-la.

Em relação ao citado artigo, podemos destacar os incisos I, V, VI, VII, VIII e IX. Esses dispositivos atribuem poder regulamentar ao CONAMA nas mais variadas temáticas relacionadas à preservação do meio ambiente, tratando, por exemplo, sobre a estipulação de normas e critérios para licenciamento ambiental, controle e combate à poluição de embarcações e deliberação de padrões para manutenção da qualidade de vida em um ambiente ecologicamente equilibrado.

É importante ressaltar que, em cumprimento aos mandamentos estabelecidos nos §§ 1º e 2º, da Lei 6.938/81, poderão os Estados, juntamente com os Municípios, elaborar normas supletivas e complementares relacionadas à matéria ambiental, em suas esferas de competência e respectivas jurisdições, sem, contudo, contrapor-se às determinações proferidas pelo CONAMA. Além disso, devido ao critério de órgão deliberativo nacional, o CONAMA, em consonância com suas atribuições, deve versar sempre no intuito de regulamentar matérias de eminente caráter nacional ou que tenham implicação de interesse nacional, devendo esta ressalva ser feita a fim de que este órgão não se imiscua em domínios jurídico-normativos além dos que lhes foram legitimamente outorgados.

A título de exemplo de atividade normatizante exercida pelo CONAMA em direta relação à atividade petrolífera, pode-se citar a Resolução nº 23/94, instituindo procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à *exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural*. Essa resolução elenca as várias espécies de licenças, as modalidades de estudos, relatórios, projetos e documentos requeridos, além de outras disposições relacionadas à renovação e trâmite administrativo. Cumpre, ainda, salientar que a ANP tem participado dos grupos de trabalho das Câmaras Técnicas do CONAMA concernentes às atividades da indústria do petróleo.

#### **4. Competência Normativa dos Órgãos Estaduais e Municipais no Controle Ambiental**

A Carta Magna estabelece competências administrativas comuns a todos os Entes Federados, em seu artigo 23; e competências legislativas concorrentes à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, CF/88). No entanto, encontra-se a competência legislativa municipal especificada no art. 30, incisos I e II, do mesmo Diploma. Este dispositivo torna a competência municipal também concorrente, se a matéria for exclusivamente de interesse local, ampliando sua área de abrangência legislativa.

Tal ampliação decorre da integração dos Municípios ao Estado Federado a partir da atual Constituição, que reconheceu a capacidade dos Municípios de se auto-organizarem, elaborando, eles próprios, a sua Lei Orgânica. Nos dizeres de Rafael Galvão (2004):

**[...] a instauração da federação e a distribuição de competências viabilizam a democracia, pelo que se impõe a busca do processo de centrifugação do poder, colocando-o cada vez mais perto dos cidadãos, tendo em vista todo o poder emanar primordialmente do próprio povo. Desta**

**forma, o pacto federativo estabelecido na República Federativa do Brasil garante que, com o correr dos tempos, o poder retorne para seus detentores de direito.**

A autonomia municipal deriva das várias capacidades do Município, tais como a capacidade normativa própria (auto-legislação), mediante a elaboração de leis sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva, quando presente o interesse local, e suplementar à legislação federal e estadual, no que couber.

Interesse local, conforme nos ensina o Prof. Hely Lopes Meirelles (1993, p. 120), “se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância”.

O Município regulamentará as matérias ambientais, a despeito da competência da União ou do Estado para disciplinar a matéria em âmbito federal ou regional, desde que comprovada a necessidade de se atender às peculiaridades intrínsecas à municipalidade. Dessa forma, os Estados e a União não detêm um poder absoluto, devendo, do mesmo modo, ficarem restritos às suas competências, respeitando as disposições municipais impostas. Neste sentido, pertinente a lição de Paulo Affonso Leme Machado (1998) ao afirmar que:

**[...] a autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhante ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do governo federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal.**

O princípio geral norteador da repartição das competências, qual seja o da predominância do interesse, traduzido, no âmbito do Município, pelo interesse local, serve de justificativa ao entendimento de que este Ente, não abrandando as disposições legais federais e estaduais, pode realizar licenciamento ambiental, não obstante o legislador federal, pela Lei 6.938/81, não lhe haver outorgado poderes para realizá-lo, quando previsto nela e regulamentado pelas demais normas jurídicas extravagantes.

O Município pode, ainda, exigir outras condutas, licenças ou autorizações, além das que são exigidas pelo licenciamento ambiental previsto na lei supracitada, pois esta, em seu artigo 10, dispõe que haverá licenciamento da atividade *sem prejuízo de outras licenças exigíveis*. A autorização por ele realizada, portanto, deverá dizer respeito à atividade não contida na norma geral do licenciamento ambiental (no anexo I, da resolução 237/97 do CONAMA), pois o artigo 7º do mesmo diploma determina que os licenciamentos dos empreendimentos dar-se-ão em único nível de competência.

No tocante aos órgãos estaduais, como integrantes do SISNAMA, estes estão enquadrados na categoria de órgãos seccionais nos termos do art. 6º, V, da Lei 6.938/81. Tais órgãos são os instrumentos da Administração Pública Estadual para o fiel cumprimento dos dispositivos constitucionais inspirados pelos princípios da prevenção e precaução.

O art. 6º, § 1º, da retrocitada lei, declara que cabe aos Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. Ainda define a mesma norma legal, no seu art. 10, a atribuição dos órgãos estaduais concederem o licenciamento prévio para construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades e estabelecimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Pelo exposto até aqui, subentende-se que os órgãos estaduais detêm poder normativo e fiscalizador, porém, a realidade aponta que estão reduzidos a simples executores de programas, projetos, controle e fiscalização de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente. Acontece que o órgão deliberativo do SISNAMA é o CONAMA e a participação de somente um representante de cada Estado Federado no plenário não é forte o bastante para influir na elaboração de políticas de meio ambiente, tornando limitada a autonomia normativa dos órgãos estaduais, pois os padrões estabelecidos pelo CONAMA também são votados por representantes de outros setores da sociedade, alheios aos interesses dos Estados Federados.

Quanto à indústria do petróleo, as agências ambientais estaduais estabelecem padrões e princípios gerais, emitem as licenças e realizam o controle e inspeção ambiental. É válido citar a Resolução nº 237/97 do CONAMA que estabelece as normas gerais para o licenciamento ambiental, delimitando os contornos da competência dos entes federados e outorgando aos Estados a atribuição para licenciar atividades *onshore* nos respectivos territórios. Há ainda a Resolução nº 273/97 do mesmo Conselho, a qual trata especificamente da indústria do petróleo e dos procedimentos técnicos e administrativos com o fim de evitar acidentes ambientais.

## **5. A Competência Regulamentar da ANP em Matéria Ambiental**

Não obstante a preocupação do legislador com a preservação do meio ambiente ser bastante antiga, somente com a Constituição Cidadã de 1988 o assunto passou a ser tratado de maneira específica e sistemática (BELTRÃO, 2003). São vários os dispositivos dispersos pelo texto constitucional que fazem referência à matéria ambiental, o que

demonstra a importância da sua tutela. Entre eles podemos citar o inciso VI do art. 170 que elenca a defesa do meio ambiente entre os princípios da atividade econômica no Brasil, além do Capítulo VI, do Título VIII, no qual o art. 225 dedica-se, exclusivamente, à questão.

Visto que nossa Constituição, diante de tudo o exposto no presente estudo, atribuiu poder normativo a todos os entes federados em matéria ambiental, faz-se necessária a demarcação da competência regulamentar praticada pela ANP no exercício regulatório da indústria petrolífera, naquilo que concerne à tutela do meio ambiente. A Lei nº 9.478/97, em seu art. 8º, nos traz listadas todas as competências da ANP, não as distinguindo entre materiais e regulamentares. Assim, referem-se, direta ou indiretamente, ao meio ambiente os incisos I, II, III, IV, VII, VIII e IX (ANTUNES, 2003, p. 42-43). Haja vista apenas os dispositivos atinentes ao poder normativo nos interessar neste trabalho, destacamos, dentre os incisos citados, os dois que atribuem tal prerrogativa a esta Agência.

O primeiro deles é o inciso III, sendo função da Agência “regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas”. Conforme observação de Carlos Ari Sundfeld (2000, p. 392), a expressão “regulação” é utilizada, na Lei do Petróleo, em sentido estrito, como sinônimo de poder normativo. Assim sendo, não há dúvida de que goza a ANP de competência regulamentar neste caso.

O segundo dispositivo, o inciso IX, atribui ao órgão regulador “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente”. Deste modo, impõe-se que se atribua uma interpretação abrangente do termo “fazer cumprir”, compreendendo no seu significado não apenas o poder de polícia - como se poderia assentar numa compreensão mais restrita -, mas também o poder regulamentar, sendo a norma ferramenta disponível à ANP para a manutenção da preservação ambiental.

Provas dessa competência regulamentar são a Portaria ANP nº 114/2001, que “aprova o Regulamento técnico que define os procedimentos a serem adotados na devolução de áreas de concessão na fase de exploração”, e a Portaria ANP nº 25/2002, que “aprova o Regulamento de abandono de poços perfurados com vistas a exploração ou produção de petróleo e/ou gás”.

Faz-se mister ressaltar que, ocasionalmente, nota-se a ANP extrapolar os limites de seu poder regulamentar, quando expede decretos e portarias conflitantes com leis municipais, estaduais ou federais, se mostrando em certos casos em desarmonia com o ordenamento jurídico. É sabido que tais regulamentos são atos normativos infralegais e, para tanto, dever-se-iam coadunar com as demais normas da ordem pátria, particularmente as constitucionais. Exemplo disso é a possibilidade de certo município possuir lei ambiental específica para o abandono de poços a qual entre em conflito com a portaria ANP nº 25/2002. Neste caso, há que se aplicar o princípio da predominância do interesse local, devendo ser obedecida a lei municipal, que atender às peculiaridades naturais intrínsecas a determinada região.

A ANP atua em convênio com os órgãos estaduais, tendo ações em três vertentes: na requisição de licenciamentos expedidos pelos órgãos competentes, na fiscalização e na regulamentação. Quanto a primeira atuação, é obrigatório que o concessionário apresente as licenças ambientais à Agência como forma de controle ambiental preventivo. Assim, as licenças ambientais são requisitos para obtenção de autorizações e concessões para a atividade da indústria (AGÊNCIA, 2005). A atuação fiscalizatória dá-se através do estabelecimento de padrões de qualidade de projetos e inspeção de operações; definição e apuração de responsabilidades das causas operacionais em incidentes. A aplicação de penalidades é um dos instrumentos coercitivos utilizados na função fiscalizatória da ANP, mas deve-se ressaltar a singular possibilidade de sancionar o concessionário: no caso de descumprimento das cláusulas (atinentes ao meio ambiente) do contrato de concessão. Veja-se que a fiscalização desenvolvida pela ANP tem natureza jurídica distinta da realizada pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Muito clara é a doutrina de Maria de Fátima Araújo Costa e Armando de Brito (2005), que diz:

**Enquanto a multa ambiental aplicada pelo SISNAMA é decorrente de transgressões ambientais tipificadas no leque da legislação ambiental, a penalidade aplicável pela ANP é gerada pelo simples não cumprimento de exigências do contrato de concessão, independentemente de culpa ou de dolo, ou mesmo de consequência, desta forma pode não haver poluição, ou seja, uma não conformidade pode não resultar em acidente, ou não dano ambiental, punível pela legislação pertinente, mas a simples negligência operacional, o simples fato de operar as atividades em desacordo com os mínimos cuidados ambientais devidos, necessários e fixados no contrato de concessão é razão suficiente para a aplicação de sanção, sendo assim, o que a ANP penaliza não é o fato de ter ocorrido dano, mas a simples conduta desconforme às melhores práticas ambientais que deveriam ser aplicadas pelo concessionário.**

Percebe-se, então, que o controle realizado pela ANP dá-se em sentido estrito, de modo que as atividades autorizadas pela Agência sejam realizadas nos limites da legislação pertinente ao meio ambiente. A ação fiscalizadora deste órgão é exercida sobre “a conduta do concessionário, independentemente do que possa vir a ocorrer ao meio ambiente em face de suas atividades econômicas” (Ibidem, 2005), enquanto as agências estaduais juntamente com o IBAMA ocupam-se da fiscalização e da punição pelo dano ambiental em si mesmo. Cabe ainda dizer que em caso de acidente ambiental, é possível haver cumulação das penalidades impostas pela ANP e pelos órgãos ambientais constituintes do SISNAMA, desde que a falha geradora do acidente possa ter conexão com o edital e contratos que originaram a concessão.

A última linha de atuação da ANP é a regulamentação. Apesar de existirem resoluções dos órgãos ambientais referentes à exploração do petróleo e do gás natural, a ANP utiliza-se do poder normativo para estabelecer padrões de

qualidade de projetos e procedimentos mais restritivos para as atividades econômicas sob a sua responsabilidade, exigindo de seus administrados uma maior eficiência do que a recomendada pela legislação ambiental. A título de exemplo, esta mesma Agência expediu a Portaria nº 188, de 18 de dezembro de 1998, que estabelece as definições para aquisição de dados aplicados à prospecção de petróleo (alterado pela Portaria nº 35/99). Portanto, a ANP utiliza-se do seu poder normativo tanto para tornar efetivo seu poder fiscalizatório, quanto para impor limites ainda mais estreitos aos concessionários, realizando assim o controle ambiental preventivo.

Logo, nota-se que as vertentes de atuação da ANP, especialmente a regulamentar, são instrumentos reais para a concretização do “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente” (Lei do Petróleo, art. 8º, inciso IX).

## 6. Conclusão

A análise das competências regulamentares ambientais instituídas pela Carta Magna, nas três esferas da Federação brasileira, apresenta um sistema, por vezes, imbricado e conflitante. As atribuições administrativa e legislativa foram outorgadas concorrentemente a todos os Entes federados. Vale a ressalva de que, em relação ao Município, a outorga da competência legislativa concorrente não foi expressa no artigo específico que trata da matéria (art. 24, CF/88). Entretanto, chega-se a tal conclusão a partir da leitura do art. 30, incisos I e II, que estatuem a prerrogativa municipal de suplementar legislação estadual e federal e legislar no que for de interesse local.

No que tange à ANP, firmamos como premissa básica do nosso estudo que esta detém poder normativo sobre questões relacionadas ao meio ambiente em se tratando da indústria do petróleo. Todavia, essa competência possui limitações frente às atribuições mais abrangentes concedidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e seus respectivos órgãos ambientais. Com efeito, tais limites podem ser assim estabelecidos: em nível federal, deve respeitar as normas, padrões e critérios fixados pelo CONAMA, reconhecendo, especialmente, a prerrogativa deste para regulamentar a matéria de licenciamentos ambientais; na esfera estadual, deve observar as normas supletivas e complementares elaboradas pelos Estados federados no âmbito de suas competências; e, em relação aos Municípios, considerar a prevenção da competência destes quando invocado o interesse local.

Ante todo o exposto, conclui-se que a Agência Nacional do Petróleo goza dos permissivos legais para atuar em defesa do meio ambiente no que pertine às atividades da indústria petrolífera, devendo sua competência estar limitada à dos demais entes federados. Na prática, entretanto, só a esfera federal impõe verdadeiras restrições ao seu exercício, haja vista a atividade normativa estadual e municipal ser bastante tímida, o que não isenta a ANP da precaução de eventuais abusos da prerrogativa regulamentar.

## 7. Referências

- AGÊNCIA nacional do petróleo. Disponível em: <[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)>. Acesso em: 05 mai. 2004.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *A proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo: aspectos jurídicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. *A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 105, 16 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4253>>. Acesso em: 11 mar. 2005.
- BRODBEKIER, Bruno. Poder regulamentar da administração pública. In: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro. jul./set. 2003. p.141-177.
- COSTA, Maria de Fátima Araújo e BRITO, Armando de. *A ANP – Agência Nacional de Petróleo e o meio ambiente*. Disponível em <<http://www.ruralnet.com.br/meioambiente/default.asp?noticia=1022>>. Acesso: em 16 mar. 2005
- GALVÃO, Rafael Silva Paes Pires. *Competência legislativa dos entes federados atinente ao gás natural*. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 540, 29 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6139>>. Acesso em: 17 mar. 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito de construir*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Regime jurídico do setor petrolífero. In: *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000. p.385-396.
- VALOIS, Paulo e HECK, Mariana. *O licenciamento ambiental de petróleo e de gás natural*. Disponível em <<http://www.ctgas.com.br/template02.asp?parametro=4262>>. Acesso em: 16 mar. 2005.