

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

CONSIDERAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TRANSPORTE DUTOVIÁRIO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL: ASPECTOS NACIONAIS E REGIONAIS

AUTORES:

LUIZ FELIPE MONTEIRO SEIXAS

INSTITUIÇÃO:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN

PROGRAMA DE RECURSOS HUMANOS EM DIREITO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - PRH – ANP/MCT Nº. 36

TÍTULO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TRANSPORTE DUTOVIÁRIO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL: ASPECTOS NACIONAIS E REGIONAIS

Abstract

The pipeline transportation of oil, derivatives and natural gas, as an activity that causes relevant environmental impact, also being a potential polluter, requires proper environmental licensing. Hence, this research aims to analyze the environmental licensing and present some previous knowledge concerning the requirements to set the pipeline transportation of oil, derivatives and natural gas. Furthermore, some comments are going to be made about the regional environmental licensing, especially the environmental state law of RN and how the Institute of Sustainable Development and Environment of RN (Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN – IDEMA) works in the state environmental licensing. Lastly, the efficiency of the environmental licensing concerning the pipeline transportation is also going to be discussed in order to present alternatives to improve it, also focusing on the elaboration of a specific environmental licensing for the pipeline transportation of oil and natural gas.

Introdução

Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes, o licenciamento ambiental é o “centro nervoso do Direito Ambiental”. Nessa esteira, seguindo o pensamento de diversos pesquisadores do direito ambiental, o licenciamento ambiental é a principal ferramenta para a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, sendo tal compatibilização um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme denota o art. 4º, I, da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Tal norma é clara a respeito da importância do licenciamento ambiental, conforme destaca o art. 9º, IV, anotando que “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”.

Nesse sentido, a Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997 traz o conceito técnico-jurídico de licenciamento ambiental, descrevendo em seu art. 1º, inciso I, que licenciamento ambiental é o:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras 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.

Essa mesma Resolução CONAMA nº. 237/97 traz, em seu Anexo 1, diversas atividades que estão sujeitas ao licenciamento ambiental e, dentre elas, o transporte por dutos. Ao nosso sentir, isso se dá devido a duas razões em especial. Primeiro porque o transporte dutoviário de uma maneira geral, se estende por um vasto trecho, transcorrendo tanto áreas urbanas quanto rurais, passando sob ruas, avenidas e rodovias; condomínios; fazendas, serras e montanhas, rios, mares e manguezais etc. Segundo porque a atividade de transporte por dutos causa um considerável impacto ambiental na região onde atua, e um provável dano ambiental oriundo da atividade de transporte dutoviário é bastante complexo e de difícil reparação. Daí a Resolução CONAMA nº237/97 enumerar o transporte por dutos como uma atividade onde o licenciamento ambiental é indispensável.

Com relação ao procedimento de licenciamento ambiental do transporte dutoviário de petróleo, derivados e gás natural, cabe um esclarecimento prévio. Tal atividade obedece às regras “genéricas” sobre licenciamento ambiental, tanto no âmbito federal, seguindo as prescrições da Resolução CONAMA nº. 237/97, quanto no âmbito estadual, com base na Lei Complementar nº. 272, de 3 de março de 2004 (Lei da Política Estadual do Meio Ambiente). O principal questionamento acerca de tal prática é se a mesma satisfaz as necessidades do mercado e do meio ambiente, tendo em vista que outras atividades de indústria do petróleo, como a atividade de perfuração e produção e a instalação de postos de revenda de combustíveis, possuem um procedimento específico de licenciamento ambiental.

Na parte referente aos resultados e discussões serão analisadas algumas características específicas do licenciamento ambiental, relacionando-as com o transporte via dutos.

Metodologia

O presente trabalho utilizou, predominantemente, a pesquisa bibliográfica e legislativa, se valendo da doutrina do direito ambiental especializada, principalmente acerca do licenciamento ambiental. Com relação à pesquisa legislativa, foram utilizadas normas genéricas e específicas sobre o licenciamento ambiental, em especial a Lei nº. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), a Resolução CONAMA nº. 237/97 (Normas gerais para o licenciamento ambiental) e a Lei Complementar nº. 272/04 (Normas estaduais para o licenciamento ambiental). Também foi utilizada a pesquisa eletrônica para subsidiar o trabalho, principalmente com relação aos termos técnicos peculiares ao transporte dutoviário de petróleo e gás natural.

Resultados e Discussão

Inicialmente, cabe pontuar alguns esclarecimentos acerca do órgão ambiental competente para emitir as licenças ambientais. A Resolução CONAMA nº. 237/97 traz, em seus artigos 4º, 5º e 6º, as regras de competências acerca do órgão responsável por proceder no licenciamento ambiental, que são basicamente as seguintes:

Órgão competente:	Quando a atividade for:
IBAMA	– Localizada ou desenvolvida 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; – Localizada ou desenvolvida em dois ou mais Estados; – Causadora de impactos ambientais que ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; – Destinada a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear; – Desenvolvida em bases ou empreendimentos militares.
Da esfera estadual	– Localizada ou desenvolvida em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; – Localizada ou desenvolvida em florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente; – Causadora de impactos ambientais diretos que ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios.
Da esfera municipal	– Geradora de impactos ambientais de dimensão local.

Assim, o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental no âmbito do estado do Rio Grande do Norte é o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (IDEMA), onde serão tecidos alguns comentários mais à frente.

O processo de licenciamento ambiental é caracterizado pela emissão ou não de licenças, tanto no âmbito federal quanto no estadual. Dessa maneira, na implantação de um gasoduto ou oleoduto, no âmbito federal, deverão ser observadas as seguintes licenças: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), todas previstas no art. 8º, e incisos, da Resolução CONAMA nº. 237/97, e com características próprias, conforme se vê abaixo:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

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;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O principal aspecto acerca de tais licenças é o concernente à ordem em que as mesmas devem ser emitidas, bem como a implicação quando da sua não emissão. Assim, se um empreendimento de transporte por dutos não recebe a Licença Prévia, o mesmo não poderá receber as demais licenças, muito menos entrar em operação.

No âmbito estadual, a Lei Complementar nº. 272/04 reproduz o modelo federal acima mencionado, entretanto introduz mais 3 tipos que, de certa maneira, podem ser aplicados no transporte por dutos, quais sejam: a Licença de Regularização de Operação (LRO), concedida aos empreendimentos e atividades que, na data de publicação desta Lei Complementar, estejam em operação e ainda não licenciados, para permitir a continuidade da operação, após análise da documentação requerida pela autoridade ambiental competente, mediante o cumprimento das condicionantes por ela estabelecidas; a Licença de Alteração (LA), para alteração, ampliação ou modificação do empreendimento ou atividade regularmente existentes; e a Licença de Instalação e Operação (LIO), concedida para empreendimentos cuja instalação e operação ocorram simultaneamente. Vale reiterar que todas essas licenças são de competência do IDEMA, órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental regional.

No sítio eletrônico do IDEMA existe um local que informa toda a documentação necessária para a emissão das licenças citadas, discriminando cada atividade, onde, no caso em tela, basta buscar a opção referente à oleodutos, gasodutos e vapordutos.

As licenças mencionadas possuem prazos de validade que precisam ser revalidados, sendo eles, no âmbito federal: LP – até 5 anos; LI – até 6 anos; LO – de 4 a 10 anos; e no âmbito estadual: LP – até 2 anos; LI – até 4 anos; LO – de 1 a 5 anos; LRO – de 1 a 5 anos; LIO – de 2 a 5 anos.

Vale mencionar que tais licenças podem ser suspensas ou canceladas, tanto no âmbito federal quanto no estadual, nas hipóteses de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; e superveniência de graves riscos ambientais de saúde.

Ainda com relação às licenças ambientais, outro ponto que merece destaque são os chamados Estudos Ambientais que servem para subsidiar a emissão das licenças. Dessa maneira, pode-se citar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), como estudos necessários e obrigatórios para a emissão de licenças ambientais. De forma breve, tem-se que o EIA deve conter a caracterização do empreendedor; caracterização geral do empreendimento; descrição do empreendimento; área de influência; diagnóstico ambiental da área de influência; identificação dos impactos ambientais; estudo e definição de medidas mitigadoras; e plano de acompanhamento e monitoragem. Já o RIMA conterá a descrição sucinta do projeto e suas alternativas; justificativas técnicas, econômicas e ambientais do projeto; indicação da compatibilidade do projeto com planos, programas e projetos setoriais existentes e projetados para a área de influência; síntese do diagnóstico ambiental da área de influência; descrição dos principais impactos prováveis, tanto os positivos quanto os negativos; caracterização sucinta da qualidade ambiental futura na área de influência; descrição das medidas mitigadoras e sua eficiência, relacionando os impactos que não poderão ser evitados ou mitigados; e plano de acompanhamento e monitoragem dos impactos. Ambos são imprescindíveis na emissão das licenças ambientais para o transporte por dutos de petróleo e gás natural.

Muito se discute acerca do licenciamento ambiental causar dificuldades para o desenvolvimento econômico. Isso porque, em certo aspecto, o procedimento de licenciamento ambiental é complexo, burocrático e, muitas vezes, lento. Para um empreendimento que necessita entrar em operação o mais rápido possível (seja porque possui aparelhos alugados, ou porque já exauriu todo o investimento inicial para entrar em operação e precisa obter um mínimo de lucro o licenciamento ambiental pode, no mais das vezes, causar prejuízos financeiros consideráveis).

A questão é procurar alternativas para que o licenciamento ambiental não inviabilize a implantação de novos empreendimentos. A nosso ver, isso poder ser obtido de duas formas. A primeira seria procurar mecanismos de aceleração do licenciamento ambiental dentro do próprio procedimento padrão. Assim, na hipótese do licenciamento ambiental do transporte via dutos, buscar-se-ia as alternativas de aceleração do licenciamento ambiental para este aquele procedimento específico, como, por exemplo, a qualificação técnica dos agentes do órgão ambiental especificamente acerca das peculiaridades do transporte dutoviário de petróleo e gás natural, bem como a cooperação dos diversos órgãos, ambientais ou não, no que tange a matéria ambiental (Por exemplo, a cooperação institucional entre o IBAMA, o IDEMA e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, facilitando o trânsito de informações entre tais órgãos, no que diz respeito às questões ambientais da indústria do petróleo e gás natural).

Outra possibilidade, ao nosso sentir, mais interessante, e que já se mostra com um certo grau de eficácia, é a criação de procedimentos específicos para uma dada atividade. Isso ocorre, por exemplo, nas hipóteses de licenciamento ambiental para perfuração e produção (Resolução CONAMA nº. 23/94) e para a atividade de revenda de combustíveis (Resolução CONAMA nº. 273/00). Em certo aspecto, tais normas exclusivas tornam o procedimento ambiental mais célere, na medida em que são criadas unicamente para uma atividade, buscando enxergar particularidades e problemas específicos.

Em linhas gerais, essas são as principais considerações acerca das normas de licenciamento ambiental, onde, conforme mencionando anteriormente, são as regras “genéricas”, de aplicação no transporte dutoviário de petróleo, seus derivados e gás natural.

Conclusões

Inicialmente, deve-se deixar claro o caráter de obrigatoriedade do licenciamento ambiental. O meio ambiente, como um bem coletivo, deve ser preservado, tanto para as gerações presentes e futuras. E o licenciamento ambiental é o instrumento hábil para a integração entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

Contudo, é preciso adequar as necessidades do empreendedor em ter sua atividade em exercício, com a obrigatoriedade do licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental não pode ser um entrave para o desenvolvimento de novos empreendimentos.

Dessa maneira, deve-se buscar alternativas dentro das normas de licenciamento ambiental existentes, ou a criação de normas para atividades específicas, para facilitar e acelerar os processos de emissão de licença. Ganha o empreendedor e os que dele depende (empregados), com o funcionamento célere e pleno da atividade, e ganha o meio ambiente e a sociedade como um todo, que estariam melhor preservados observando às particularidades inerentes ao empreendimento.

Agradecimentos

Agradeço a Pesquisadora Visitante junto ao PRH – ANP/MCT nº. 36, Professora Patrícia Borba Vilar Guimarães, que também ministrou a disciplina de Direito Ambiental na Indústria do Petróleo e Gás Natural, pelo auxílio na pesquisa sobre licenciamento ambiental, bem como pelas correções e sugestões para o trabalho.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível na Internet: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 13 de junho de 2009.

BRASIL. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 2009**. Disponível na Internet: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938compilada.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2009.

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL (CETESB). <<http://www.cetesb.sp.gov.br>>.

COMPANHIA POTIGUAR DE GÁS (POTIGAS). <<http://www.potigas.com.br/>>.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Política Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande Do Norte (PEMA). **LEI COMPLEMENTAR Nº 272, DE 03 DE MARÇO DE 2004**. Disponível na Internet: <<http://www.idema.rn.gov.br/legislacao.asp>>. Acesso em 13 de junho de 2009.

ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) e RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA). Disponível na Internet: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/diretrizes.html>>. Acesso em 13 de junho de 2009.

FONTENELLE, Miriam; Amendola, Cynthia Marques. **O Licenciamento Ambiental do Petróleo e Gás Natural**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

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

PEGADO, Érica Araújo da Cunha; ARAÚJO, Maria Cristina Cavalcanti; SALVADOR; Diego Salomão C. O. **Manual de Licenciamento Ambiental para a Atividade Petrolífera On-Shore**. Disponível na Internet: <www.cefetrn.br/camposcola/acoes/meio-ambiente/>. Acesso em 13 de junho de 2009.