



BOLETIM DE  
DIREITO MUNICIPAL

## DOCTRINA

PARECERES E ATUALIDADES

### ASPECTOS CONCEITUAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA CONSERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL<sup>1</sup>

*Carlos José Saldanha Machado*

Doutor em Antropologia Social (Universidade Paris V – René Descartes);  
Professor do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente [Doutorado] da Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro; Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz, Ministério da Saúde

*Rodrigo Machado Vilani*

Biólogo; Advogado; Mestre em Direito da Cidade (UERJ); Doutorando em Meio Ambiente do  
PPG-MA (UERJ); Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa/Faperj

**Introdução. 1. Desenvolvimento sustentável. 1.1. Sustentabilidade e petróleo no Brasil.  
2. Licenciamento ambiental. 2.1. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA). 2.2. Princípio da  
prevenção. 2.3. Princípio da precaução. Considerações finais. Referências.**

#### INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura ressaltar a necessidade de adequação do licenciamento ambiental às variáveis ambientais existentes, sobretudo na utilização de recursos naturais não renováveis. Esta proposta vem ao encontro do ideal de desenvolvimento sustentável (DS) aplicado às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P).

A delimitação do tema deve-se ao reconhecimento de que o petróleo e o gás natural não são, como defende Aragão (2005, p. 321), “apenas *commodities*; são também bens públicos nacionais estratégicos”. A importância atribuída ao es-

tudo da questão petrolífera, em âmbito nacional, deve-se ao fato de possuir enorme importância para o meio ambiente, para os consumidores e para a economia como um todo devido aos usos múltiplos do petróleo, como combustíveis, graxas, solventes, lubrificantes, asfalto, plásticos, entre outros. Outros dois fatores que consideramos centrais na nossa escolha são a indefinição observada no debate político atual referente ao novo marco regulatório da atividade petrolífera no País, em ano eleitoral (NOSSA; DOMINGOS; GOY, 2009, p. B6), e a ausência de um planejamento de longo prazo para os recursos naturais, de forma geral, e para aqueles que se esgotam no tempo, de forma específica.

1. Artigo publicado originariamente na *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 188, p. 143-152, out./dez. 2010.

A fim de conhecer os impactos ambientais das atividades de exploração e produção destes recursos naturais não renováveis, procuramos identificá-los nos estudos ambientais (Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Avaliação Ambiental – RAA) de procedimentos de licenciamento ambiental protocolados na Coordenação-Geral de Licenciamento de Petróleo e Gás (CGPEG/Ibama). Para tanto, os dois conceitos basilares praticados no presente trabalho são “impacto ambiental”, entendido como qualquer alteração no ambiente causada por atividades antrópicas, e “recurso não renovável”, aquele recurso finito em escala de tempo humana, ou seja, uma vez consumido, não pode ser renovado (LIMA-E-SILVA, 1999, p. 130,195).

Trata-se, então, de alcançar dois objetivos: rever a estrutura teórica e conceitual do licenciamento ambiental, particularmente da avaliação de impactos ambientais, no sentido de afirmar o esgotamento de reservatórios de petróleo e gás natural como um impacto ambiental negativo, permanente e irreversível, em escala de tempo humana; ampliar o alcance do licenciamento ambiental a partir do reconhecimento do impacto ambiental do esgotamento dos reservatórios, tomando por base a legislação ambiental, especificamente a Lei Federal nº 6.938/1981 e as Resoluções Conama nºs 001/1986, 023/1994 e 237/1997.

O fio condutor das nossas análises é o modelo de DS em que a sustentabilidade é entendida em consonância com a Constituição Federal de 1988: desenvolvimento nacional qualificado por um crescimento econômico fundado sobre a justiça social, a preservação ambiental e a responsabilidade intergeracional. Analisar a efetividade do licenciamento ambiental, sob o aspecto temporal das atividades de E&P, poderá contribuir para: a) a avaliação de impactos ambientais dos empreendimentos de exploração de recursos não renováveis; b) ampliar a eficácia do instrumento de licenciamento ambiental; c) a sustentabilidade na exploração de recursos naturais não renováveis, em geral, e de petróleo e gás natural especificamente.

Após essa introdução ao tema, faremos a seguir uma síntese da conceituação de DS, tomando por base o modelo de desenvolvimento definido na Constituição Federal, o entendimen-

to aplicado pelo Supremo Tribunal Federal e a bibliografia científica especializada. A análise teórica encerra, ainda, a delimitação dos impactos ambientais da exploração de petróleo e gás de acordo com o escopo das Leis Federais nºs 6.938/1981 e 9.478/1997 e da Resolução Conama nº 001/1986, especificamente no que tange ao esgotamento dos reservatórios desses recursos. Em seguida, passaremos ao estudo de caso, que consiste no levantamento dos impactos identificados na Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, baseado em empreendimentos da Bacia de Campos – RJ. Aqui, a gestão do recurso petróleo desvela-se em um contexto econômico, político e imediatista, sem uma base de preservação ambiental, o que nos conduz à defesa de uma visão de longo prazo na gestão dos recursos não renováveis por meio da efetiva implantação de uma das premissas de sustentabilidade: responsabilidade intergeracional, *in casu*, representada pela manutenção de um estoque natural mínimo para as futuras gerações de jazidas dos diferentes recursos não renováveis, no nosso caso, o petróleo e o gás natural. Finalmente, concluímos o trabalho tecendo algumas considerações que visam contribuir para o desenvolvimento e institucionalização de uma nova leitura do licenciamento ambiental de modo a definir e fortalecer seu papel na preservação ambiental, de forma geral, e no fortalecimento da gestão de recursos não renováveis, de forma específica.

## 1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Oficialmente definido há mais de duas décadas, DS passou a significar, a partir do Relatório “Nosso Futuro Comum” (1987), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), a busca pelo equilíbrio entre as necessidades humanas presentes e futuras e entre natureza e humanidade.

José Eli da Veiga (2006, p. 190) indica ter sido o DS empregado

pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, realizado em Estocolmo, no qual W. Burger apresentou um texto intitulado A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento.