

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 3.688, DE 2012

Dispõe sobre instrumentos de política pública de prevenção de vazamentos na exploração petrolífera.

Autor: Deputado IRAJÁ ABREU

Relator: Deputado EDMILSON RODRIGUES

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em tela objetiva instituir instrumentos de política pública de prevenção de vazamentos na exploração petrolífera. O propósito é reduzir a ocorrência de desastres ambientais nesse campo de atuação.

Fica estabelecido que todas as operações das empresas envolvidas com atividades de exploração e produção de petróleo ou gás natural na plataforma continental que possam provocar vazamento desses hidrocarbonetos terão que ser realizadas de acordo com procedimentos escritos, elaborados de acordo com normas técnicas. Esses procedimentos deverão ser previamente aprovados pelo órgão regulador e estar à disposição do Congresso Nacional, para que possam ser submetidos a auditoria técnica independente. Assegura-se que não serão divulgados procedimentos que possibilitem a transferência de tecnologia da empresa operadora para terceiros.

Fica determinado que as empresas envolvidas com operações de exploração e produção de petróleo em águas profundas serão obrigadas a implantar um sistema de garantia de qualidade, segundo critérios

similares ao da indústria nuclear. Pela proposta, esse sistema será auditado a cada dois anos, no mínimo, pelo órgão regulador e por um órgão independente.

Por fim, fica expresso que nenhum poço poderá ser perfurado na plataforma continental sem que a empresa operadora faça uma análise de risco, a ser submetida à prévia análise e aprovação do órgão regulador.

O processo tramita sob a égide do poder conclusivo das comissões. Aberto o prazo regimental nesta Câmara Técnica, não foram apresentadas emendas pelos senhores Parlamentares.

Na sequência, o projeto de lei será objeto de análise de mérito por parte da Comissão de Minas e Energia (CME). A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) manifestar-se-á apenas quanto à admissibilidade constitucional, jurídica e de técnica legislativa.

É o nosso Relatório.

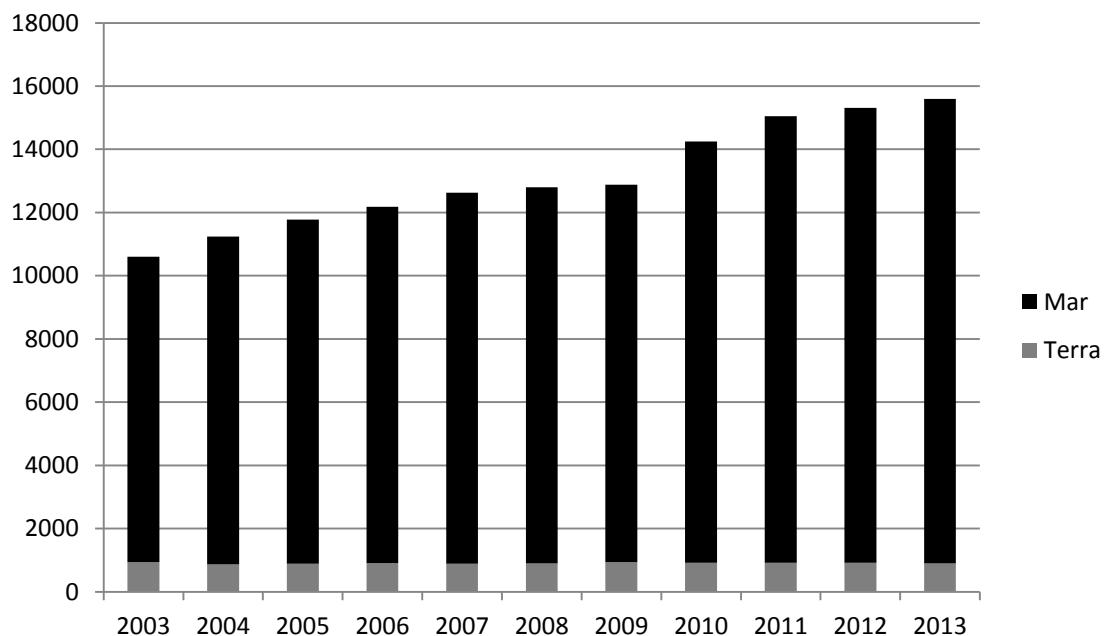
II – VOTO DO RELATOR

A matéria tratada pelo nobre deputado Irajá Abreu é de grande importância, dado o atual contexto da indústria extrativa de petróleo no Brasil. O País tem aumentado tanto sua capacidade exploratória de reservas petrolíferas quanto sua produção anual a um ritmo acelerado.

Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo – ANP, as reservas provadas de petróleo brasileiras aumentaram em cerca de 50% somente entre 2003 e 2012, sobretudo pelo maior potencial de produção oriunda de áreas marinhas. O **gráfico 1** deixa clara a potencial expansão predominante das reservas em território marítimo em relação à exploração terrestre, bem como a proporção atual.

Este quadro significa que, além do crescimento da produção e de todos seus benefícios econômicos, aumentará sobremaneira o risco de acidentes por vazamento de petróleo em águas brasileiras.

Gráfico 1. Evolução das reservas provadas de petróleo no Brasil, por localização (Terra e Mar), 2003-2012



Fonte: ANP, 2014. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2014.

Dados do IBAMA mostram que, somente em 2014, foram registrados 78 incidentes em plataformas marítimas de extração de petróleo, das quais 76 incorreram em vazamento de petróleo. São números relativamente altos de incidentes, e que vêm crescendo desde 2011.

Neste ano de 2015, somente até o dia 18 de maio já foram registrados 44 acidentes em plataformas de petróleo, 56% de todos os acidentes registrados em 2014.

Tabela 1. Acidentes registrados em plataformas de petróleo

	Acidentes	Com vazamento
2010	110	104
2011	69	66
2012	68	65
2014	78	76
2015	44	43

Fonte: IBAMA 2015.

Em 2013, o Decreto 8.127 instituiu o Plano Nacional de Contingência – PNC, que chegou com 13 anos de atraso. Apesar de representar um avanço no que diz respeito à mitigação e à ação de emergência (organizando os papéis dos agentes estatais e privados), o plano retirou muito da responsabilidade das próprias empresas no combate à poluição de vazamentos de petróleo e a colocou em agentes públicos, sem, contudo, oferecer recursos orçamentários para isto. Ademais, um plano de implementação mais claro foi cobrado pela sociedade civil, mas nunca saiu do papel.

Por estes motivos, num cenário em que cresce a atividade petrolífera no Brasil, e a capacidade de controle de desastres ambientais por vazamento de petróleo é ainda frágil, acreditamos ser fundamental avançarmos na prevenção, o que é exatamente o mérito do Projeto de Lei ora relatado.

Temos em tela na proposta três ferramentas para serem evitados vazamentos na exploração petrolífera: 1) normalização técnica e controle dos procedimentos operacionais; 2) implantação de sistema de garantia de qualidade; e 3) elaboração de estudos de análise de risco.

Para a análise da pertinência de se estabelecerem em novo texto legal esses três instrumentos, faz-se necessário verificar o conteúdo da Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, que “dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”. A referida lei baseia-se em atos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Essa lei dispõe no *caput* do art. 5º que “todo porto organizado, instalação portuária e plataforma, bem como suas instalações de apoio, disporá obrigatoriamente de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição, observadas as normas e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente”.

Para tanto, fica previsto que estudo técnico, considerando o porte, o tipo de carga manuseada ou movimentada e outras características do porto organizado, instalação portuária ou plataforma defina, entre outros aspectos, as dimensões das instalações, a sua localização apropriada, os

parâmetros e a metodologia de controle operacional e o sistema voltado a atender às situações emergenciais.

No art. 6º da mesma lei, fica expresso que “as entidades exploradoras de portos organizados e instalações portuárias e os proprietários ou operadores de plataformas deverão elaborar manual de procedimento interno para o gerenciamento dos riscos de poluição, bem como para a gestão dos diversos resíduos gerados ou provenientes das atividades de movimentação e armazenamento de óleo e substâncias nocivas ou perigosas, o qual deverá ser aprovado pelo órgão ambiental competente, em conformidade com a legislação, normas e diretrizes técnicas vigentes”.

Nos arts. 7º e 8º, por sua vez, são previstos planos de emergência aprovados previamente pelo órgão ambiental competente e, no art. 9º, ficam previstas auditorias ambientais bienais, independentes, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental.

Impõe-se, então, a análise dos três instrumentos apresentados pelo PL nº 3.688/2012 em face desse conteúdo da Lei nº 9.966/2000.

A lei em vigor já exige que os procedimentos operacionais sejam previamente estabelecidos e se guiem por normas técnicas. Coloca o controle nesse sentido, contudo, nos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), e não no órgão regulador.

Essa é a opção correta, quando se observam os fundamentos do Direito Ambiental brasileiro. É o órgão competente do Sistema que tem a tarefa de fazer o controle ambiental dos empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente.

Cabe explicar que o licenciamento ambiental dos empreendimentos localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, por força do disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011, constitui em regra atribuição do Ibama, e não dos órgãos estaduais do meio ambiente. Acreditamos que isso também assegura maior rigor no controle ambiental desses empreendimentos.

Os empreendimentos de exploração petrolífera sujeitam-se ao processo de licenciamento ambiental, previsto pelo art. 10 da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Nesse processo, são

exigidas três tipos de licença: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), conforme previsto no Decreto nº 99.274/1990.

Por meio da LP e da LI, já são analisados todos os impactos potenciais associados a cada empreendimento, ponderando-se também o risco da ocorrência de desastres decorrente das opções de projeto e das tecnologias propostas pelo empreendedor. Na emissão da LO, garante-se que as instalações foram implantadas de acordo com o projeto. Na renovação da LO, por sua vez, verifica-se se a operação está ocorrendo em conformidade com os parâmetros técnicos.

Existem em vigor regramentos específicos sobre o licenciamento ambiental da exploração petrolífera. A Resolução nº 23/1994 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) "institui procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural". A Resolução nº 393/2007, do mesmo órgão colegiado, "dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural, e dá outras providências". Mais recentemente, a Portaria nº 422/2011 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) estabeleceu "procedimentos para o licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar".

Nesse quadro, temos forte convicção de que a tarefa de controle ambiental deve permanecer no Sisnama. O órgão regulador tem papel de controle de produção e da observância das regras pactuadas para a concessão, não de controle ambiental.

A ideia de disponibilização de informações operacionais ao Congresso Nacional constante no projeto de lei, por seu turno, parece criar burocracia desnecessária.

Cabe verificar, agora, as outras duas ferramentas constantes no PL 3.688/2012.

A previsão de implantação de sistema de garantia de qualidade é uma boa proposta, que pode aperfeiçoar as normas atuais, se estabelecida de forma vinculada à certificação ambiental.

Não se justifica, contudo, a equiparação em lei com a indústria nuclear, mesmo porque se trata de áreas de atividades com

características bastante distintas. A redação “segundo critérios similares ao da indústria nuclear” é demasiadamente genérica, criando dificuldades para a sua aplicação concreta.

A elaboração de estudos de análise de risco também pode ser medida positiva. Acreditamos que ela deve estar integrada ao licenciamento ambiental dos empreendimentos de exploração petrolífera.

É importante considerar que a descoberta de petróleo na chamada camada pré-sal significa uma nova fronteira de exploração desta *commodity*. Segundo a Petrobras, a retirada de petróleo da camada pré-sal envolve procedimentos pioneiros, que têm também riscos desconhecidos.

Neste contexto, consideramos fundamental a adoção de procedimentos de prevenção que incorporem aprendizados obtidos com incidentes ocorridos em outras plataformas de tecnologia similar.

Em face do exposto, optamos pela elaboração de um substitutivo ao projeto de lei, que acresça à Lei nº 9.966/2000 as contribuições que podem ser extraídas da proposição, os seus aspectos realmente positivos considerando a legislação vigente.

Nessa linha, aperfeiçoamos os dispositivos da citada lei referentes ao estudo técnico que define as características das instalações e meios destinados ao recebimento e tratamento de resíduos e ao combate da poluição, bem como aos sistemas de gestão e controle ambiental.

Somos, assim, pela **aprovação do Projeto de Lei nº 3.688, de 2012, na forma do Substitutivo** aqui apresentado. É o nosso Voto, que submetemos aos ilustres Pares.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2015.

Deputado EDMILSON RODRIGUES

Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.688, DE 2012

Altera a Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, dispondo sobre os instrumentos de política pública de prevenção de vazamentos na exploração petrolífera.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, que “dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”, dispondo sobre os instrumentos de política pública de prevenção de vazamentos na exploração petrolífera.

Art. 2º O § 2º do art. 5º da Lei nº 9.966, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º

.....
§ 2º O estudo técnico a que se refere o § 1º deste artigo:

I – deverá levar em conta o porte, o tipo de carga manuseada ou movimentada e outras características do porto organizado, instalação portuária ou plataforma e suas instalações de apoio;

II – incluirá análise de risco das atividades a serem desenvolvidas, sem prejuízo de outras análises técnicas necessárias para a definição dos elementos previstos no § 1º deste artigo;

III – será apresentado e aprovado no âmbito do processo de licenciamento ambiental perante o órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (NR)”

Art. 3º O art. 9º da Lei nº 9.966, de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. 9º

§ 1º Os sistemas de gestão e controle ambiental referidos no caput deste artigo deverão ser objeto de certificação ambiental por entidade credenciada e observar as exigências nesse sentido estabelecidas por normas técnicas registradas no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) e por normas técnicas internacionais.

§ 2º Os sistemas de gestão e controle ambiental de que trata este artigo:

I – devem incluir ações específicas de correção de procedimentos após eventos não previstos na operação ou acidentes, ocorridos nas unidades às quais eles se aplicam ou em instalações de outros empreendimentos que adotem tecnologias similares;

II – devem ser avaliados na renovação da licença de operação de cada empreendimento, sem prejuízo de outras avaliações ocorridas em razão do disposto neste artigo. (NR)”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2015.

Deputado EDMILSON RODRIGUES

Relator