

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.663, DE 2016

Dispõe sobre a exploração e produção de acumulações marginais de petróleo e gás natural por produtores independentes.

Autor: Deputado BETO ROSADO

Relator: Deputado ROBERTO SALES

I - RELATÓRIO

O PL 4.663/2016, de autoria do Deputado Beto Rosado, “dispõe sobre a exploração e produção de acumulações marginais de petróleo e gás natural por produtores independentes”. Segundo o *caput* do art. 1º da proposição, as grandes empresas ou consórcios por elas formados, titulares de contratos de concessão para exploração e desenvolvimento de campos marginais de petróleo e gás natural deverão promover a cessão de direitos e obrigações referentes a esses contratos, por meio de licitação realizada pelo Poder Concedente, para empresas de pequeno e médio porte definidas como operadoras independentes em regulamento.

A questão do licenciamento ambiental é tratada no art. 2º, segundo o qual deverão ser definidos no âmbito dos órgãos federais os procedimentos específicos para a licença ambiental simplificada por adesão e compromisso (LASAC). Além disso, caberá a esses órgãos normatizar a licença em 180 dias, a partir do que poderá o titular do contrato encaminhar seu pedido de licenciamento baseado nos requisitos simplificados no regulamento junto ao órgão competente. Permanecendo silente o órgão no

prazo de 45 dias, o empreendimento será considerado licenciado, sem prejuízo da reparação por eventuais danos causados ao meio ambiente. Por fim, o futuro titular ou consórcio vencedor da licitação fica desobrigado de promover a reparação do passivo ambiental deixado pelas grandes empresas ou consórcios cedentes.

O art. 3º da proposição modifica o art. 47 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (“Lei do Petróleo”), acrescentando-lhe um § 4º, segundo o qual a alíquota de royalties de que trata o caput será reduzida a 1% do valor da produção no caso das acumulações marginais, conforme regulamentação estabelecida em decreto do Presidente da República.

Segundo o art. 4º, o Poder Executivo Federal isentará total ou parcialmente de tributos federais os hidrocarbonetos extraídos dos campos terrestres, bem como de tributos relacionados à aquisição de novos equipamentos a serem instalados para o aumento da produção das acumulações marginais por operadoras independentes, disposições estas que alcançam somente os bens, serviços ou insumos relacionados em ato do Poder Executivo.

O art. 5º estatui que o Poder Concedente fica obrigado a comprar, nas áreas de processamento primário, o petróleo produzido nas acumulações marginais licitadas pelo preço utilizado como critério para estabelecer o valor da produção, nos termos do art. 47, § 4º, da Lei do Petróleo, podendo ser descontado o custo de transporte e logística, mediante aplicação de tarifas reduzidas em razão dos serviços prestados pelo Poder Concedente, conforme regulamentação estabelecida em decreto do Presidente da República.

Segundo o art. 6º, os bancos oficiais federais deverão abrir linhas de financiamentos com juros subsidiados e longos prazos de carência de modo a incentivar a produção nacional nos campos marginais, os quais deverão ser mapeados pelo Poder Concedente, conforme o art. 7º, visando promover a cessão desses campos aos produtores independentes.

Por fim, o art. 8º prevê que o Poder Executivo, através do Conselho Nacional de Política Energética, estabelecerá política e medidas

específicas visando ao aumento da participação de empresas de pequeno e médio porte nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural e, ainda, que ele regulamentará a lei no prazo de 120 dias, contado da data de sua publicação.

Na Justificação, o autor do projeto alega que a Petrobras decidiu priorizar a exploração do Pré-sal, reduzindo drasticamente os investimentos na produção nos campos considerados de menor produtividade, gerando a diminuição dos volumes produzidos nesses campos e acarretando prejuízo econômico-social para o País e, em particular, para a região Nordeste, onde se localiza a maior parte das bacias maduras. Daí a razão desta iniciativa, pois, com o aumento da produção de petróleo pelos produtores independentes, as prestadoras de serviço, as empresas de base tecnológica e as universidades experimentariam um significativo incremento de suas atividades, beneficiando os arranjos produtivos locais e regionais.

A proposição tramita em regime ordinário, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Minas e Energia (CME), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao Projeto no âmbito desta CMADS.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Chega à análise desta Comissão o PL 4.663/2016, segundo o qual as grandes empresas ou consórcios por elas formados, titulares de contratos de concessão para exploração e desenvolvimento de campos marginais de petróleo e gás natural, deverão promover a cessão de direitos e obrigações referentes a esses contratos, por meio de licitação realizada pelo Poder Concedente, para empresas de pequeno e médio porte definidas como operadoras independentes em regulamento.

No que diz respeito às atribuições desta CMADS, apenas a questão do licenciamento ambiental, tratada no art. 2º, insere-se no âmbito de sua competência, razão pela qual nosso parecer está centrado nesse dispositivo.

Assim dispõe o art. 2º do PL 4.663/2016:

Art. 2º Para fins de licenciamento ambiental deverá ser definido no âmbito dos órgãos federais de licenciamento os procedimentos específicos para a licença ambiental simplificada por adesão e compromisso (LASAC).

§ 1º Caberá aos órgãos ambientais federais, em até 180 (cento e oitenta dias) após a publicação desta lei, normatizarem a licença de que trata o art. 2º, a partir do que poderá o titular do contrato encaminhar seu pedido de licenciamento baseado nos requisitos simplificados no regulamento junto ao órgão competente, sendo que no silêncio do órgão, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, considerará o empreendimento licenciado, sem prejuízo da reparação por eventuais danos causados ao meio ambiente.

§ 2º O futuro titular ou consórcio vencedor da licitação de que trata o caput fica desobrigado de promover a reparação do passivo ambiental deixado pelas grandes empresas ou consórcios cedentes.

Observa-se, em primeiro lugar, que o Projeto prevê que deverão ser definidos pelos órgãos federais os procedimentos específicos para a licença ambiental simplificada por adesão e compromisso (LASAC). Todavia, nos termos da legislação ambiental vigente, nem sempre o órgão federal (o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) será competente para o licenciamento de atividades de exploração e produção de acumulações marginais de petróleo e gás natural por produtores independentes.

As atribuições para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores são estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos

III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Destaca-se, no texto da LC 140/2011, a alínea “h”, do inciso XIV do art. 7º, que assim dispõe:

Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

(...)

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

(...)

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Regulamentando os dispositivos do art. 7º anteriormente citados, o Decreto 8.437/2015 assim estabelece:

Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas "a" a "g", da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades:

(...)

VI - exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses:

a) exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (piston core), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore);

b) produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore); e

c) produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore) ou terrestre (onshore), compreendendo as atividades de perfuração de poços, fraturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento;

(...)

Desta forma, quando se tratar de exploração em ambiente marinho ou em zona de transição terra-mar, ou ainda mediante fraturamento hidráulico, a competência para o licenciamento ambiental será do Ibama; já em ambiente terrestre, a competência pode recair sobre o órgão estadual. O PL 4.663/2016 não especifica claramente, a não ser por citações nos parágrafos do art. 6º e pela Justificação, que se trata somente de exploração em ambiente terrestre. Para tornar mais clara tal delimitação, propõe-se a emenda nº 1, na qual o escopo é expressamente inserido no art. 1º do projeto.

Na mesma linha, propõe-se alteração do art. 2º, na emenda nº 2, a fim de retirar menção ao ente competente para o licenciamento, tendo em

vista que tal disposição já se encontra suficientemente regradada pela LC 140/2011 e seu decreto regulamentador (Decreto 8.437/2015).

Outro aspecto importante concentra-se no § 1º do art. 2º, no qual foi prevista a normatização do licenciamento simplificado pelo Ibama no prazo de 180 dias a contar da publicação da Lei. Além disso, o dispositivo estabelece que, no silêncio do órgão ambiental quanto a requerimento de licença simplificada após 45 dias do protocolo, considerar-se-á o empreendimento licenciado, sem prejuízo da reparação por eventuais danos causados ao meio ambiente.

No que tange à regulamentação do tema, eventual norma expedida pelo Ibama não teria alcance sobre empreendimentos licenciados pelos estados, o que, conforme já explicitado, pode ocorrer em algumas situações. Assim, recomenda-se que conste na lei apenas que o licenciamento simplificado ocorrerá “na forma do regulamento”, para que este seja posteriormente efetivado por ato(s) de abrangência nacional. A emenda de nº 2 aqui proposta traz a redação nesse sentido.

Em relação ao licenciamento por decurso de prazo, também conhecido como “licenciamento tácito”, este é expressamente vedado pela LC 140/2011, que estatui, no art. 14, § 3º, que *“o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15”*. A hipótese de licenciamento tácito, além de contrariar a Lei Complementar em comento, também é severamente rechaçada pela doutrina e pela jurisprudência.

Diante das razões expostas, propõe-se a supressão do § 1º do art. 2º.

Por fim, o art. 2º do projeto também prevê, em seu § 2º, que o futuro titular ou consórcio vencedor da licitação fica desobrigado de promover a reparação do passivo ambiental deixado pelas grandes empresas ou consórcios cedentes. Tal dispositivo está em desarmonia com o direito ambiental brasileiro, no qual resta consolidada a tese de que a reparação ambiental constitui obrigação *propter rem* (em razão da coisa) e alcança o

sucessor do direito real, ao qual incumbe reparar os danos *in totum*, ainda que tenham sido causados pelo antigo proprietário.

Mesmo nos casos em que haja certa dúvida sobre a ação do agente, não estaria afastado o seu dever de recuperar a área degradada, levando-se em conta o sistema de responsabilidade objetiva em danos ambientais. A restauração do dano, conforme o sistema legislativo vigente, configura-se verdadeira obrigação imposta ao proprietário ou possuidor da área degradada¹.

De todo modo, para que o ônus não recaia completamente sobre o novo operador da atividade, propõe-se que o diagnóstico dos passivos ambientais seja realizado previamente ao procedimento licitatório, sendo o vencedor do certame indenizado em valor proporcional ao necessário para a recuperação da área afetada. A emenda nº 2, em anexo, consolida essa proposta.

Quanto aos demais dispositivos, dizem respeito às atribuições da Comissão de Minas e Energia (CME), próxima comissão de mérito a opinar sobre a matéria, bem como das outras duas comissões que se manifestarão em seguida, não cabendo a esta CMADS opinar sobre eles.

Desta forma, no que diz respeito ao âmbito de atuação desta Comissão, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 4.663, de 2016, com as emendas em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ROBERTO SALES

Relator

2017-12673

¹ Caribé, Karla Virgínia Bezerra. Reparação de dano ambiental – obrigação propter rem, imprescritibilidade do pedido e inexistência de situações jurídicas consolidadas. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/6461298.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.663, DE 2016

Dispõe sobre a exploração e produção de acumulações marginais de petróleo e gás natural por produtores independentes.

EMENDA ADITIVA Nº 1

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 4.663, de 2016, o seguinte art. 1º, renumerando-se os subsequentes:

"Art. 1º A exploração e a produção de acumulações marginais de petróleo e gás natural obedecerão às disposições desta Lei.

Parágrafo único. As regras previstas nesta Lei restringem-se aos campos terrestres de petróleo e gás natural."

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ROBERTO SALES
Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.663, DE 2016

Dispõe sobre a exploração e produção de acumulações marginais de petróleo e gás natural por produtores independentes.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 2

O art. 2º do Projeto de Lei nº 4.663, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º Para fins de licenciamento ambiental dos empreendimentos de que trata esta Lei, deverá ser adotado procedimento simplificado para emissão das licenças ambientais, na forma de regulamento.

§ 1º A cessão de campos de petróleo e gás natural às empresas de pequeno e médio porte será precedida de avaliação de passivos ambientais, a ser realizada por empresa independente e contratada pela empresa cedente.

§ 2º Os valores necessários à reparação de passivos ambientais pré-existentes à cessão, inclusive abandono, serão arcados pela empresa cedente."

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ROBERTO SALES

Relator