

Processo: 02000.001724/2016-71

Assunto: Proposta de Resolução sobre o uso de queima controlada em incidentes de poluição por óleo no mar

Origem: Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTQAGR) & CTAJ

Relatório ref. Pedido de Vista da APROMAC Associação de Proteção ao Meio Ambiente, Paraná.

Senhores Conselheiros,

Trata-se de proposta de Resolução CONAMA com o propósito de dispor “sobre a utilização da técnica de queima controlada emergencial como ação de resposta a incidentes de poluição por óleo no mar”.

Diante do ambiente pouco propício na Câmara Técnica para aprofundamento de debates técnicos e científicos mais qualificados que deveriam ser realizados com todas as partes interessadas na construção participativa de legislações que visam regular atividades de alto impacto ambiental e à saúde pública, ambientalistas brasileiros enviaram em 16 de maio uma Petição aos Ministros de Meio Ambiente, de Saúde e de Minas e Energia, requerendo ampliação e aprofundamento da discussão, muito antes da 125ª Reunião Ordinária do CONAMA, realizada no dia 21 de junho de 2017, na qual a matéria estaria na pauta para votação. Entretanto, nenhuma resposta foi concedida às centenas de pessoas e entidades que assinaram a Petição, que foi novamente protocolada na data da 125ª RO, tendo sido solicitado - e consentido pela Mesa - que a Petição fosse publicada na página dos documentos daquela reunião. A Petição não foi publicada.

Em respeito às entidades e pessoas que assinaram a Petição, nós a transcrevemos ao final deste Relatório e também na forma de Anexo a este Relatório, para garantir a sua publicação.

Não é demais observar que as críticas e os requerimentos da Petição refletem o ponto de vista dos ambientalistas que vivem no dia a dia em suas localidades as consequências da omissão do Estado e da fraqueza intencional dos marcos regulatórios por este produzido, diante dos terríveis impactos da exposição tóxica das comunidades e da biodiversidade, gerando danos muito vezes irremediáveis à saúde humana e ao meio ambiente e, obviamente, custos altíssimos para os contribuintes além do enfraquecimento da soberania nacional (*cost-of-inaction*).

O atendimento ao requerimento fundamentado dos Ambientalistas pela retirada de pauta da matéria causaria apenas um adiamento da aprovação, necessário para o aperfeiçoamento do texto.

Também, a APROMAC e o representante suplente da RENCTAS – Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres no GI-GERCO – Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro do MMA, Dr. Leopoldo Cavaleri Gerhardinger, solicitaram aos colaboradores voluntários da rede Ouvidoria do Mar (<http://ouvidoriadomar.wixsite.com/ouvidoria3>), uma análise e Parecer, apontando os principais óbices jurídicos e recomendações pertinentes.



Dentre os colaboradores da OM, membros do GERN – Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), coordenado pelas Professoras Carina Costa de Oliveira e Gabriela Lima Moraes, então dedicaram-se à esta matéria.

Agradecemos ao GERN e ao Dr. Leopoldo o apoio prestado.

O Parecer, transcrito a seguir, apresenta as críticas e emendas preliminares defendidas pela APROMAC, sem prejuízo de outras emendas que possam ser feitas ou defendidas posteriormente.

Curitiba, 07 de agosto de 2017

Atenciosamente,

Zuleica Nycz

Representante titular da APROMAC no CONAMA

Parecer: Pesquisadores envolvidos na elaboração e revisão: Pedro Saad^a, Larissa Coutinho^a, Carina Costa de Oliveira^a, Fabrício Ramos Ferreira^a, Fernanda Salgueiro Borges^{a,b} e Leopoldo Cavaleri Gerhardinger^b

^a Grupo em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade – GERN - UnB (Faculdade de Direito)

^b Ouvidoria do Mar (www.ouvidoriadomar.wixsite.com/ouvidoria3).

Interessado: APROMAC - Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte

Assunto: Proposta de Resolução CONAMA - Uso de Queima Controlada em Incidentes de Poluição por Óleo no Mar

EMENTA: PROPOSTA DE RESOLUÇÃO CONAMA SOBRE USO DE QUEIMA CONTROLADA EM INCIDENTES DE POLUIÇÃO POR ÓLEO.

I - Relatório

O parecer tem por objeto proposta de Resolução CONAMA, em fase final de tramitação, que visa regulamentar o artigo 29 do Decreto 8127 2013, que institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional. Primeiramente será feita uma breve apresentação do contexto da elaboração da Resolução para, em seguida, serem indicados elementos jurídicos de subsídio ao tema. Dessa maneira, a presente contribuição se dará com a resposta à seguinte questão: a proposta de resolução encontra alguma antinomia ou mesmo óbice jurídico que possa ser levantada no parecer de vista? Os autores do documento entendem que devem ser inseridos artigos relacionados tanto aos princípios quanto aos objetivos da Resolução, bem como alterar a expressão “respondedor” por poluidor.

A tramitação da proposta de resolução se iniciou no Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), tendo sido a matéria admitida por unanimidade e encaminhada à Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos. A

apreciação da matéria na Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos se deu durante três reuniões. Na primeira, foi aprovado o pedido de vista realizado pelos representantes da SODEMAP, do Ministério do Meio Ambiente, do Governo do Rio de Janeiro e da ANAMMA. Na segunda, foi reprovada a proposta da ANAMMA que tratava da compensação ambiental provocada pelo processo de queima do óleo. Por fim, a matéria foi aprovada e seguiu para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

Nesta Câmara, a matéria foi aprovada com emendas. Destaque especial para a emenda referente à troca do termo 'poluidor' por 'respondedor', a ser submetida à Plenária. Diga-se, de passagem, que a terminologia "respondedor" não é conhecida na esfera do direito ambiental, o que pode trazer bastante insegurança jurídica para a sua interpretação, o que será objeto de um breve comentário no final desse documento.

Atualmente, a proposta de resolução encontra-se na iminência de apreciação pela Plenária do CONAMA. Na última reunião, em 21 de junho de 2017, pedido de vistas foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM), Ministério Público Federal, Ministério de Meio Ambiente, Confederação Nacional da Indústria, Ministério da Agricultura, Ministério de Minas e Energia, Ministério dos Transportes e pela consulente, a Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte (APROMAC).

Neste contexto, a APROMAC, na pessoa da representante titular dessa associação no CONAMA, Zuleica Nycz, e Leopoldo Gerhardinger (representante suplente da Sociedade Civil no GI-GERCO – Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro/MMA), solicitaram contribuições ao Relatório referente ao pedido de vistas. Conforme mensagem, as contribuições se dariam no sentido de identificar falhas da proposta no tocante à proteção ambiental.

II – Proposta e fundamentação jurídica

Os autores sugerem 3 propostas:

1) Que os princípios gerais de direito ambiental, consagrados em diversos instrumentos nacionais desde os anos 80 aos dias atuais, tais como a Política nacional do meio ambiente - 1981 e a Política nacional de resíduos- 2010, façam parte de um artigo específico, no início da Resolução, contendo o seguinte conteúdo:

Art. XX São princípios aplicáveis à Resolução do CONAMA sobre o Uso de Queima Controlada em Incidentes de Poluição por Óleo no Mar:

I - a prevenção;

II - a precaução;

II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

III – a abordagem ecossistêmica dos recursos naturais;

VI – o princípio da integração, por meio da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e da sociedade de modo geral;

V – o acesso à informação e a participação pública.

2) Inclusão de objetivos norteadores:

Art. XX São objetivos do Uso de Queima Controlada em Incidentes de Poluição por Óleo no Mar:

I – a manutenção da qualidade ambiental;

II - a adoção, o desenvolvimento e o aprimoramento de tecnologias sustentáveis como forma de minimizar impactos ambientais;

III – a gestão integrada dos recursos vivos e não vivos;

VIII - a articulação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e da sociedade de modo geral;

XIV – o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados à redução de riscos causados pelo lançamento de óleo no mar.

3) Não utilização de termos não consagrados na legislação ambiental como um todo, a fim de evitar insegurança jurídica com relação à interpretação do termo.

Nesse sentido, não deve ser utilizado o termo respondedor. Deve ser utilizada a terminologia poluidor.

Fundamentação para as propostas:

Proposta 1 e 2. Limites impostos pelos princípios da precaução e da prevenção e dificuldades reflexas em sede de responsabilidade civil ambiental

O uso de queima controlada de óleo em incidentes de poluição por óleo encontra limites nos princípios ambientais norteadores da precaução e da prevenção, entre outros, bem como pode apresentar dificuldades na configuração do nexo causal em sede de responsabilidade civil ambiental.

De fato, no Brasil, os incidentes de derramamento de óleo devem ser uma preocupação. Para se ter uma ideia, um dos maiores desastres ambientais marinhos¹ brasileiros foi causado ao meio ambiente da Baía de Guanabara, em 1975, pelo derramamento de aproximadamente 6.000.000 (seis milhões) de litros de óleo do navio Tarik Ibn Ziyad de origem iraquiano.² Outro grande acidente – de menor proporção, mas igualmente danoso – ocorrido no território nacional com origem em embarcações foi o choque entre navio petroleiro Vergina 2 e o píer Tebar, localizado no canal de São Sebastião. A embarcação possuía capacidade para o transporte de 100.000.000 (cem milhões) de litros de óleo e, ao colidir com o píer, gerou uma rachadura de 1,5m (um metro e cinquenta centímetros) no tanque de combustível da traseira do navio. O fato foi responsável pelo derrame de mais de 85.000 (oitenta e cinco mil) litros de óleo cru nas águas do mar e atingiu pelo menos 12 (doze) praias do município de São Sebastião e de Ilhabela.³

No que tange à legislação nacional, a Constituição Federal de 1988 consagrou o *status* fundamental da proteção ao meio ambiente ao, pela primeira vez em uma Constituição, não só tratar sobre o assunto como dedicar um capítulo inteiro para tal. O meio ambiente, incluindo nesse rol o meio ambiente marinho, foi elevado à categoria de bem

¹ Outros dois grandes acidentes envolvendo petroleiros foram os ocorridos em 1974, no litoral paulista, pela embarcação Takimyia Maru, e em 1978, no Canal de São Sebastião, pelo navio Brazilian Marina. CETESB. *Breve história do petróleo no Brasil e em São Paulo e principais acidentes*, 2013. Disponível em: <<http://emergenciasquimicas.cetesb.sp.gov.br/wpcontent/uploads/sites/53/2013/12/Principais-Acidentes-Brasil-.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2017.

² NITABARA, Akemi. *Após 16 anos, pescadores ainda não foram compensados por vazamento da Reduc*, 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/apos-16-anos-pescadores-ainda-naofoam-compensados-por-vazamento-da-reduc>>. Acesso em 10 jan. 2017.

³ FOLHA de São Paulo. *Marinha apura acidente com petroleiro em São Sebastião*, 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u53512.shtml>>. Acesso em 10 jan. 2017.

jurídico de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e, no campo da imputação de responsabilidade, as condutas e atividades lesivas ao bem tutelado passaram a sujeitar os infratores, independentemente de serem pessoas físicas ou jurídicas, ao dever de reparação civil, penal e administrativo.

O ordenamento jurídico brasileiro rege-se igualmente pelos princípios da prevenção e da precaução. A prevenção está relacionada a situações em que o dano é conhecido, concreto, previsível. Nesses casos, sabe-se os efeitos que determinada atividade – no caso a atividade da queima controlada de óleo – irá provocar no meio ambiente e procura-se, portanto, tomar todas as medidas necessárias para assegurar o menor dano possível ao meio ambiente. Normalmente, conecta-se a prevenção àquelas atividades que, embora causem danos ambientais, são imprescindíveis à sociedade e não podem deixar de ser realizadas⁴, razão pela qual a legislação ou outros atos normativos impõem limites para a sua realização⁵.

Por sua vez, a precaução⁶ é um princípio que está conectado a ausência de certeza, a indefinições, aos danos abstratos. Trata-se de um princípio que tem seu marco legal mais conhecido⁷ na Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente de 1992, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Segundo sua definição, em

⁴ Nas palavras de Gerd Winter sobre a diferença entre perigo ambiental e risco ambiental: “[...] se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o ‘princípio da precaução’, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano”. WINTER, Gerd. *European Environmental Law: A Comparative Perspective*. Aldershot: Dartmouth, 1996, p. 41.

⁵ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 14 a 15.

⁶ Segundo relata o Ministério do Meio Ambiente: “Na era moderna, o Princípio da Precaução foi primeiramente desenvolvido e consolidado na Alemanha, nos anos 70, conhecido como Vorsorge Prinzip. Pouco mais de 20 anos depois, o Princípio da Precaução estava estabelecido em todos os países europeus. Embora inicialmente tenha sido a resposta à poluição industrial, que causava a chuva ácida e dermatites entre outros problemas, o referido princípio vem sendo aplicado em todos os setores da economia que podem, de alguma forma, causar efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente. Uma outra forma de interpretação do Princípio da Precaução foi feita durante a Bergen Conference realizada em 1990 nos Estados Unidos: ‘É melhor ser grosseiramente certo no tempo devido, tendo em mente as consequências de estar sendo errado do que ser completamente errado muito tarde’. ” MINISTÉRIO do meio ambiente. *Princípio da Precaução*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/7512-princ%25C3%25ADpio-daprecau%25C3%25A7%25C3%25A3o>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

⁷ No plano internacional, a primeira vez que o princípio da precaução apareceu explicitamente foi na Declaração Ministerial da Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, em novembro de 1984, na qual: “[...] a fim de proteger o Mar do Norte de possíveis efeitos danosos da maioria das substâncias perigosas, uma abordagem de precaução é necessária, a qual pode exigir ação para controlar os insumos de tais substâncias mesmo antes que um nexos causal tenha sido estabelecido por evidência científica clara e absoluta”.

casos em que não haja certeza científica absoluta e haja perigo de danos graves ou irreversíveis, deve-se utilizar de todas as medidas economicamente viáveis para evitar que o fato danoso ao meio ambiente ocorra⁸. Isto é, aquele que porventura venha a causar um dano ao meio ambiente, seja ele marinho ou outro, não pode alegar em sua defesa que não havia conhecimento da possibilidade da sua ocorrência. Existindo riscos de dano, independente da claridade deles, deve-se tomar todas as medidas possíveis para impedi-lo.

A legislação nacional não permite um direito de causar danos ambientais. Não há um direito à compra de um alvará que permite a execução do dano. A interpretação que deve existir é que os custos sociais não devem ser internalizados pela sociedade, que seria a chamada socialização do prejuízo ambiental. Segundo estudos da NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration)⁹ a queima controlada de óleo deixa resíduos no mar que causam danos já comprovados a algumas espécies marinhas, em especial as de bentos - comunidades de animais marinhos que vivem no substrato marinho, como camarões, algumas espécies de peixes, entre tantas outras espécies componentes da biodiversidade e que habitam os solos marinhos. Ainda de acordo com os estudos da NOAA, realizados a partir da queima do óleo na ocasião da explosão da plataforma de petróleo DeepWater Horizon em 2010, as partículas de poluentes descem e permanecem no solo marinho. Porém, as consequências deste tipo de poluição ainda não foram absolutamente identificadas, motivo pelo qual exige-se a aplicação dos princípios do direito ambiental, em especial os princípios da precaução, prevenção e gestão integrada dos recursos vivos e não vivos.

Ademais, embora a queima de óleo no mar seja frequentemente considerada como uma das melhores saídas como medida de resposta rápida aos derramamentos, uma série de subprodutos são disponibilizados para os ecossistemas aquáticos e atmosfera adjacente, como óxidos nítricos, alcalinos leves e aromáticos e dioxinas (decorrentes da queima incompleta da matéria orgânica na presença de cloro).

A decisão pela queima de óleo em uma situação de desastre deve ser muito rápida, pois estima-se que 50% da camada de óleo (componentes voláteis e emulsificação) reduz após 24 horas e, portanto, tentativas tardias de queima podem não obter sucesso (Robert et

⁸ Nos termos do 15º princípio da Declaração do Rio: "Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".

⁹NOAA. Response and Restoration Office. Residues from In Situ Burning of Oil on Water. Disponível em < <http://response.restoration.noaa.gov/oil-and-chemical-spills/oil-spills/resources/residues-in-situ-burning-oil-water.html> > . Acesso em 10/07/2017.

al., 1989). A fumaça preta (fuligem) criada pode ser carregada por muitos quilômetros e violar os padrões vigentes de qualidade do ar e assim oferecer riscos para as comunidades costeiras e biodiversidade.

Durante a queima de óleo decorrente do desastre e derramamento no Deepwater Horizon (DWH), os níveis de poluição foram excedidos nas regiões costeiras do Golfo do México (Perring et al., 2011; Nance et al., 2015).¹⁰ Segundo a NOAA (2011), a queima controlada pode efetivamente reduzir a quantidade de óleo na água, mas só poderia ser feita em situações de vento fraco (Mullin et al, 2003).¹¹

Assim, os planos de contingência precisam considerar a situação crítica na qual a tomada-de-decisão acontece, principalmente o impacto nos processos biológicos (e.g., rotas migratórias e proximidade de populações humanas) operantes no momento da queima, combinado com a conjuntura de ventos. Os serviços ambientais prejudicados pelos impactos da queima devem ser valorados em tais planos a partir de uma abordagem compreensiva e ecossistêmica (Guerry et al., 2015). Ou melhor, os planos de contingência devem avaliar as vulnerabilidades e riscos regionalmente, elaborando planos ajustados a cada zona marítima e costeira que considerem a relação de custo/benefício da opção pela queima emergencial.

O relatório do Conselho Nacional de Pesquisa dos EUA¹² (NRC, 2013) apresenta um amplo estudo e recomendações com base na experiência do DWH. Por um lado, o relatório avalia positivamente a opção pela queima do óleo:

“Resultado 4.5. Várias inovações técnicas levaram à queima in situ sendo o método de resposta mais bem sucedido em termos de remoção de óleo da superfície do mar no exterior (estimado em 300 mil barris ou 6% do volume total de óleo derramado) e, assim, manter o petróleo longe dos habitats costeiros sensíveis. Embora as nuvens

¹⁰ Nance, Earthea; King, Denae; Wright, Beverly; Bullard, Robert D. (13 November 2015). "Ambient air concentrations exceeded health-based standards for fine particulate matter and benzene during the Deepwater Horizon oil spill". *Journal of the Air & Waste Management Association*. 66 (2): 224–236.

¹¹ Mullin, Joseph V; Champ, Michael A (2003-08-01). "Introduction/Overview to In Situ Burning of Oil Spills". *Spill Science & Technology Bulletin. In-Situ Burning of Spilled Oil*. 8 (4): 323–330. doi:10.1016/S1353-2561(03)00076 Disponível em <<http://darwin.bio.uci.edu/sustain/global/sensem/S98/Aynechi/Oil.html>>.

¹² National Research Council (2013). *An Ecosystem Services Approach to Assessing the Impacts of the Deepwater Horizon Oil Spill in the Gulf of Mexico* (National Academies Press, Washington, DC).

de carbono em partículas pretas fossem claramente visíveis e os consumidores de subsistência de locais poderiam ter tido um ligeiro aumento no risco de câncer (1: 1 milhão), não há outros impactos negativos documentados neste momento. É necessária mais pesquisas de longo prazo para continuar buscando futuros impactos potenciais.” (NSR,2013,pg89).

Contudo, o relatório também conclui que a queima pode não ser uma boa opção em algumas condições especiais, como ocorrências em áreas de manguezal e praias arenosas.

Assim, embora a regulamentação da queima seja pertinente, é extremamente necessário o envolvimento da comunidade científica brasileira na discussão desta Resolução. Principalmente, é necessário a evolução dos modelos de planificação e análise de vulnerabilidade e contingência, de modo a respeitar as especificidades ecológicas e humanas das áreas passíveis de afetação. A demanda por instrumentos de planejamento espacial marinho com base ecossistêmica vem sendo insistentemente apontada por organizações e movimentos da sociedade civil. Como, por exemplo, as sugestões disponíveis no relatório Luz sobre o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

Além disto, recomendamos que a proposta de Resolução seja encaminhada para apreciação do GI-GERCO, estrutura colegiada que resguarda competência jurídica e técnica para tratar dos impactos e medidas de gestão ambiental pública para os ecossistemas costeiros e marinhos.

Resta claro, assim, que a queima controlada de óleo em incidentes de poluição por óleo, só pode ser aceita nos casos em que, aplicados os princípios de direito ambiental, assegurem o menor dano possível ao meio ambiente marinho. Por essa razão, não deve ser autorizada ou, somente autorizada, quando aplicados os princípios do direito ambiental, o contido nos planos de contingência e as especificidades locais, a fim de prevenir danos ambientais maiores.

Os órgãos gestores, no caso o IBAMA, devem identificar qual deve ser a resposta para impedir o risco de danos ambientais ainda mais onerosos ao ambiente marinho, como o uso de dispersantes químicos altamente poluentes e aplicados de acordo com as Instruções Normativas nº 1/2000 e nº 7/2001 do IBAMA.

De qualquer forma, e no caso de se autorizar – deliberadamente – a queima controlada do óleo no mar, haveria ainda o problema da configuração donexo causal em sede de responsabilidade civil ambiental. Em casos de danos ambientais, a aferição do nex

causal ainda está vinculada a uma ideia de certeza. E como iria-se reparar os danos aos recursos vivos marinhos das espécies de bentos, além de algas, corais, entre outros nos casos em que esses não forem considerados? Não se pode permitir uma majoração dos riscos e dos danos ambientais. Impossível assim a permissão da queima controlada sem um conhecimento prévio sobre a biodiversidade existente no local do dano e outros fatores que o corpo técnico do IBAMA (e não das empresas poluidoras envolvidas) deve levar em consideração, obrigatoriamente, em respeito à ordem pública ambiental.

Ora, o ambiente marinho é, por sua natureza, um ambiente cientificamente incerto. Em ecossistemas complexos como mares e oceanos é cientificamente difícil separar os danos decorrentes de causas anteriores de estresse do meio ambiente daqueles danos decorrentes da poluição, por exemplo. O dano, geralmente, é uma consequência do risco agregado criado por uma ou mais atividades empresarias, bem como pelo desencadeamento de uma série de fatores naturais¹³.

Com efeito, do ponto de vista científico – físico, biológico e químico –, identificar o nexos causal em um dano ocorrido no mar é uma tarefa complexa. Em meios ambientes como os estuários, por exemplo, as características decorrentes de estresse natural são similares às aquelas para o estresse causados pelas atividades econômicas. O que ocorre, então, é que o excesso de confiança em características estruturais desses ecossistemas, como a diversidade, torna a detecção do estresse antropogênico ainda mais difícil.¹⁴ O grande período de latência em determinados danos também é outro fator a ser considerado.

Um outro elemento também deve ser considerado. Se o poluidor derramar óleo, ele causará um determinado dano no meio ambiente (X, por exemplo), que poderá ser eventualmente mensurado uma vez que causará uma quantidade (Y, por exemplo) específica de reações à biota. Assim, existirá uma quantificação prévia ou limitada do dano produzido pelo ato do derramamento de óleo e, conseqüentemente, haverá, neste ato específico, a delimitação do tamanho da responsabilidade civil do poluidor. Porém quando se autoriza a queima controlada do óleo derramado (seja por ato do órgão ambiental competente, seja por obrigação imposta ao próprio poluidor), conforme já considerado em

¹³ KNUDSEN, Sanne H. *The Long-Term Tort: In Search of a New Causation Framework for Natural Resource Damages*. *Northwestern University Law Review*, Washington, vol. 108, nº. 2, 2014, p. 475-480.

¹⁴ ELLIOTT, Michael e QUINTINO, Victor. *The Estuarine Quality Paradox, Environmental Homeostasis and the difficulty of detecting anthropogenic stress in naturally stressed areas*. *Marine Pollution Bulletin*, vol. 54, nº 6, 2007.

linhas anteriores, os danos seriam, em tese, X+1, porque os resíduos da queima trariam outros danos (Y+1), como, por exemplo, os descritos aos sistemas bentônicos.

Assim, entende-se que esta segunda reação, ou segunda onda de danos, poderia ser considerada como um “excedente” aos danos que foram causados pelo poluidor, mas que não decorrem, especificamente de um ato omissivo ou comissivo seu. Tais danos, então, poder-se-ia dizer, decorrem da Resolução.

Dentro desta perspectiva, é importante o debate do problema, evitando-se eventuais questionamentos judiciais¹⁵ acerca da responsabilidade civil pela reparação decorrente da queima do óleo, ou seja, se seria do poluidor, ou se estes seriam socializados pela coletividade.

Em todos esses casos, argumenta-se que uma detecção da extensão dos danos e da identificação do nexa causal depende, em grande medida, de uma análise prévia da situação ambiental. Para se averiguar se as alterações são devidas a fatores naturais ou a danos ambientais, é necessário o conhecimento prévio das comunidades, o que significa seu acompanhamento a longo prazo¹⁶. A ausência de um programa de monitoramento sistemático é outro fator que corrobora para que o dano só seja percebido quando resta muito pouco a fazer pelos gestores ambientais.¹⁷

A situação se torna ainda mais preocupante após uma análise dos julgados dos tribunais brasileiros relativos a danos ambientais, causados ao meio ambiente marinho. Os magistrados formam seu convencimento com base apenas nas perícias técnicas, não se utilizando de outros meios possíveis de provas quando ela não é possível de ser realizada.¹⁸ Pergunta-se, então, após a queima controlada em incidentes de poluição por óleo, como será possível a aferição do nexa causal e da situação anterior ao dano em sede de responsabilidade civil ambiental?

¹⁵ O poluidor poderia requerer perante o Poder Judiciário a exoneração do pagamento desta responsabilidade, uma vez que o dano que ele cometeu se limita a “X” e não a “X+1”?

¹⁶ BRITO, Luciana V. R. de; SZÉCHY, Maria Teresa M. de; CASSANO, Valéria. Levantamento taxonômico das macroalgas da zona das marés de costões rochosos adjacentes ao Terminal Marítimo Almirante Maximiano Fonseca, baía da ilha grande, RJ. *Atlântica*, v. 24, 2002.

¹⁷ SAMPAIO e SCHMIDT. Espécies exóticas invasoras em unidades de conservação federais do Brasil. *Biodiversidade Brasileira*, nº 2, 2013.

¹⁸ Para casos de nexa causal comprovados pela certeza do laudo pericial ver a Apelação Cível nº 00030838820054025001/ES (0003083-88.2005.4.02.5001) do TRF2, a Apelação Cível nº 3525/SP (97.03.003525-6) do TRF3 e a Apelação Cível nº 2005.71.01.001046-6/RS do TRF4.

Proposta 3) Não utilização de termos não consagrados na legislação ambiental como um todo, a fim de evitar insegurança jurídica com relação à interpretação do termo.

Nesse sentido, não deve ser utilizado o termo *respondedor*. Deve ser utilizada a terminologia *poluidor*. Justifica-se essa terminologia, pois toda a legislação que trata sobre incidentes (descarga ou lançamento) de óleo no mar fala em poluição. Destarte, quem derrama óleo no mar é poluidor e deve, portanto, responder pelo dano, quando este for comprovado. Respondedor não é um sujeito, é uma obrigação de responder a um dano causado. A Lei n. 9.966 de 2000, por exemplo 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. Por sua vez, o Decreto 8127 prevê no art. 2, inciso VI quem seria poluidor, nos seguintes termos: “Art. 2º, VI - *poluidor* - pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por incidente de poluição por óleo”.

Por fim, caso desejem manter o termo de respondentes, ele deveria ter o seu conceito definido na norma, o que imagina-se, deverá ser similar ao de poluidor¹⁹. Em todo o caso, o conceito de poluidor já foi definido pela lei da Política Nacional do Meio Ambiente. A eventual definição do termo por uma Resolução de um órgão do Poder Executivo não tem (e não terá) o poder de afastar a subsunção do fato à norma, ou seja da conduta do poluidor ao conceito de poluidor perante a redação da lei. Assim, apesar de não ser tecnicamente correta a utilização do termo “respondente”, esta não poderia ser considerada calamitosa, em que pese a eventual discussão judicial desnecessária que poderá vir a causar.

Deve ser utilizada, portanto, a terminologia poluição e poluidor nesse âmbito. Quem causa poluição, de forma consolidada, é poluidor e não respondedor. Para adotar a terminologia respondedor, no mínimo, deveria existir previsão legal do termo na ordem jurídica ambiental. Nem a Lei 9.966 de 2000 nem o Decreto 8127 de 2013 trouxeram ou abordaram essa terminologia. Com efeito, ela não deve ser utilizada e deve ser eliminada do documento, para que não seja instaurada insegurança jurídica diante da gestão dos recursos, o que certamente não é a intenção da Resolução.

¹⁹ Art. 3º da Lei n. 6938/1981

III - Conclusão

Em resposta ao questionamento: “**A proposta de Resolução encontra alguma antinomia ou mesmo óbice jurídico que possa ser levantada no parecer de vista?** Os autores entendem que o uso de queima controlada de óleo em incidentes de poluição por óleo encontra limites em diversos princípios e objetivos em matéria ambiental, que devem ser inseridos na Resolução. A dificuldade de configuração do nexu causal em sede de responsabilidade civil, demonstrada nesse parecer, deve ser minimizada a fim de garantir segurança jurídica para a gestão do recurso. Ademais, deve ser retirada da Resolução a terminologia “respondedor”, pois ela não existe nas normas relacionadas a incidentes com óleo. A terminologia consagrada é poluidor e deve ser mantida no documento no intuito de, novamente, garantir a segurança jurídica da gestão dos recursos.

Brasília, 19 de julho de 2017.

Grupo de estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade – GERN- UnB (Faculdade de Direito)

Pesquisadores envolvidos na elaboração e na revisão:

Pedro Saad (graduado pela Faculdade de Direito – UnB, pesquisador do Gern), **Larissa Coutinho** (mestre pela Faculdade de Direito – UnB, pesquisadora do Gern), **Carina Costa de Oliveira** (Professora de Direito Internacional e Direito Ambiental da Faculdade de Direito –UnB, coordenadora do Gern), **Fabício Ramos Ferreira** (doutorando na Faculdade de Direito-UnB, pesquisador do Gern) e **Fernanda Salgueiro Borges** (doutoranda no Mackenzie-Aix-Marseille Université (CERIC UMR 7318) , integrante do Projeto Estratégias Brasileiras para a gestão sustentável dos recursos vivos e não vivos, coordenado por FD-UnB, Mackenzie e UFC).

Colaborou com o texto:

Leopoldo Cavaleri Gerhardinger (*Oceanógrafo, PhD. Ambiente e Sociedade; Instituto Oceanográfico - Universidade de São Paulo, representante suplente da Sociedade Civil no GI-GERCO*).

Petição aos Ministros

Ao

Ministro do Meio Ambiente
Exmo. Sr. José Sarney Filho
Presidente do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

Cópia para:
Ministro da Saúde
Exmo. Sr. Ricardo José Magalhães Barros
Ministro de Minas e Energia
Exmo. Sr. Fernando Coelho Filho

16 de maio de 2017

Exmo. Sr. Ministro:

Tramitam no CONAMA duas propostas de resolução, analisadas pela Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTQAGR), que levantam sérios conflitos e exigem um debate muito mais qualificado do que aquele feito de forma precária e exageradamente rápido. Ali, nas duas reuniões realizadas nesse novo mandato das ONGs do CONAMA (2017-2018), os pedidos de esclarecimento e de um debate tecnicamente mais consistente, feitos pelos representantes da Sociedade Civil, têm sido negligenciados. Os relatórios de pedidos de vista das ONGs para advertir e recomendar salvaguardas têm sido prontamente depreciados sem qualquer discussão aprofundada, e as sugestões de aperfeiçoamento da redação são sumariamente desqualificadas e rejeitadas. A intolerância na condução de tais reuniões mais serve aos interesses dos poluidores do que da sociedade brasileira.

São as seguintes as propostas conflitantes de resolução:

- a) Proposta de Resolução CONAMA que dispõe sobre o uso de queima controlada em incidente de poluição por óleo no mar.**
Proponente: Ministério de Minas e Energia.

Essa proposta foi apresentada muito recentemente ao CONAMA (janeiro de 2017) e enviada à CTQAGR, que não deu qualquer prioridade ao debate com representantes da Sociedade Civil, Academia, Ministério Público e comunidades interessadas que podem ser potencialmente expostas à técnica ali proposta. A condução autoritária e açodada da presidência da CTQAGR, ocupada justamente pelo MMA, que vem impondo a aprovação da proposta de qualquer jeito, tem o objetivo de aprovar rapidamente a proposta de resolução que permitirá impactos irremediáveis à biodiversidade marinha e aves migratórias, podendo alcançar regiões povoadas e afetar negativamente a saúde humana e as atividades que dependem dos recursos do mar. Some-se a isso que os padrões de qualidade do ar no Brasil são normatizados pela Resolução CONAMA 3/90 que está completamente defasada e sua tão necessária revisão para valores mais seguros não tem sequer data para conclusão. A pressão para veloz aprovação de matéria tão sensível para o meio ambiente e para a saúde humana demonstra claramente o desprezo da direção da CTQAGR pelos Princípios da Prevenção e da Prevenção, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e pelas obrigações assumidas nos Acordos Internacionais ratificados pelo Brasil.

Diante do açodamento, da ausência de discussão democrática, do desprezo pelos Princípios Constitucionais e pelos compromissos internacionais, e desrespeito ao próprio CONAMA, é nosso dever vir a público defender a reputação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, e impedir que seja usado para legalizar ações impactantes em decorrência de acidentes e crimes ambientais cometidos pelo poluidor.

b) Proposta de Resolução CONAMA que define critérios e procedimentos para a produção de composto proveniente de resíduos sólidos orgânicos, tendo como proponente o Ministério do Meio Ambiente.

Trata-se de uma proposta de resolução que não prevê medidas suficientes de controle ambiental no processo de compostagem e ainda se omite de normatizar o controle da sua aplicação no solo, justamente a parte mais ambientalmente sensível dessa atividade, dado os riscos inerentes de contaminação química de solos e águas. Some-se a isso a realidade catastrófica do país, com seus órgãos ambientais desmantelados, sem equipamentos nem pessoal técnico capacitado. Entre os vários problemas detectados está que:

- (i) A proposta não prevê os parâmetros e os limites máximos permitidos, nem as metodologias para a prévia identificação e controle das substâncias orgânicas e inorgânicas tóxicas (POPs), disruptores endócrinos e fármacos conhecidamente presentes nos resíduos sólidos orgânicos. Ao mesmo tempo em que o MMA preside a CTQAGR, é o ponto focal técnico do SAICM – Enfoque Estratégico para a Gestão Internacional de Substâncias Químicas, da Convenção de Estocolmo sobre os POPs, da Convenção da Basileia e da Convenção de Roterdã. O governo brasileiro também é signatário da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio e tem o dever de obedecer às premissas superiores dos acordos ao elaborar marcos regulatórios nacionais. Monitorar na origem a composição dos resíduos usados na compostagem, que resultarão no “composto agrícola”, é uma etapa óbvia, prevista em acordos internacionais;
- (ii) O ponto focal técnico (MMA) de diversos tratados químicos tem conhecimento de que essas substâncias são cumulativas em caso de aplicações agrícolas contínuas, resultando no agravamento da poluição dos solos, águas subterrâneas, rios, nascentes, lagos. No entanto, é o próprio MMA que de forma autoritária nas reuniões da CTQAGR vem impedindo a inserção na proposta de medidas de controle ambiental da aplicação agrícola do composto. Ao reduzir o escopo para tratar apenas do processo da compostagem, e não mais do uso do composto no meio ambiente, a resolução se omite de estabelecer as regras para o controle ambiental da aplicação, permitindo que seja aplicado em qualquer área, como APPs, entornos de poços de água, margens de rios, lagos e zonas povoadas;
- (iii) Outro grave problema nessa proposta é a permissão de adição de lodo de esgoto no processo de compostagem, que contraria as determinações da Resolução CONAMA nº 375 de 2006. Essa tentativa de burlar as inúmeras exigências da Res. 375/2006 contraria também os objetivos da própria proposta de compostagem, que é dar contribuição normativa à gestão de grande quantidade gerada anualmente de resíduos sólidos orgânicos no país, e não de tentar resolver o problema das Estações de Tratamento de Esgoto, já regradas pela resolução mencionada. Ao invés de promover o debate técnico qualificado a fim de tomar decisões consensuadas e protetivas do meio ambiente, o que a condução da CTQAGR ofereceu à sociedade foi a recusa de prestar esclarecimentos técnicos exaustivos e de proporcionar o livre debate com a sociedade. Ao impor a inserção da expressão “respeitada a legislação pertinente” para parecer que a resolução 375 deverá ser cumprida, sem estabelecer as condicionantes específicas, uma vez que a adição pressupõe

o transporte do lodo de esgoto para usinas de compostagem e o contato dos trabalhadores dessa usina com tais resíduos tóxicos, a presidência da CTQAGR não pretendeu dar garantia da segurança ambiental. Há um nítido retrocesso ambiental ao se permitir a adição do lodo de esgoto e outros lodos industriais em processo de compostagem que deveria ter finalidade social e não de atender interesses privados. A proposta da CTQAGR visa nitidamente beneficiar os setores que irão lucrar com essas flexibilizações, reduzindo ao mínimo as suas obrigações legais, impedindo a avaliação dos efeitos da pretendida resolução ao longo do tempo e o rastreamento das áreas onde os compostos serão aplicados.

Diante desses fatos, requeremos a imediata suspensão da tramitação das duas matérias até que as propostas estejam de acordo com as melhores abordagens técnico-científicas e do interesse social, e que as justas demandas pela proteção do meio ambiente e da saúde pública sejam atendidas.

Entre as centenas de assinaturas a esta Petição, também assinam:

APROMAC - Associação de Proteção ao Meio Ambiente – conselheira do CONAMA

FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável

RBJA – Rede Brasileira de Justiça Ambiental

FONASC-CBH Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas

Fórum do Movimento Ambientalista do Paraná

FAPP-BG Fórum dos Atingidos pela Indústria do Petróleo e Petroquímica nas Cercanias da Baía da Guanabara

GT-Químicos Grupo de Trabalho sobre Segurança Química e Saúde Ambiental

APEDEMA – Assembleia Permanente das Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul

COESA Conselho das Entidades Socioambientalistas da Bahia

350.org / Brasil

Fundação Arayara e Instituto Internacional Arayara

COESUS – Coalizão Não Fracking Brasil – Pelo Clima, Água e Vida.

Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSAM)

Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela

SOS Serra da Piedade
