



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA

**PARECER n. 00330/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.004685/2020-41**

**INTERESSADOS:** CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

**ASSUNTOS:** ATOS ADMINISTRATIVOS. RESOLUÇÃO CONAMA. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO ANEXO DA RESOLUÇÃO Nº 382/2006.

EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO. RESOLUÇÃO CONAMA. LIMITES MÁXIMOS DE EMISSÃO DE POLUENTES ATMOSFÉRICOS PARA FONTES FIXAS. ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 382/2006, ANEXO V. PONDERAÇÃO DE VALORES CONSTITUCIONAIS. CONFORMAÇÃO LEGISLATIVA. MANUTENÇÃO DE LIMITES DE PROTEÇÃO JÁ EXISTENTES E APERFEIÇOAMENTO DA REDAÇÃO. VÍCIOS PROCESSUAIS. NÃO OCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO PREVIAMENTE NORMATIZADO E SEGUIDO. DECRETO Nº 9.191/2017. ATENDIMENTO. NECESSIDADE DE AJUSTE NA CLÁUSULA DE VIGÊNCIA. VIABILIDADE JURÍDICA DA PROPOSTA.

Sr. Coordenador-Geral,

**I- RELATÓRIO**

1. Trata-se de proposta de alteração do anexo V da Resolução CONAMA nº 382/2006 (**SEI 0780519**), retornando para a apreciação desta CONJUR após a análise da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial e previamente à deliberação do Plenário. Cuida o ato normativo de estabelecer os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.
2. A exata proposta já fora analisada no âmbito desta CONJUR por ocasião do PARECER n. 00275/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU, que concluiu pela sua juridicidade. Observando-se que segue o rito regimental de urgência, **como bem pontuado na manifestação citada (item 15), nova apreciação jurídica decorreria de dúvidas surgidas durante a tramitação processual**. Aos demais detalhes específicos de tramitação, fazemos referência ao mencionado Parecer, *per relationem*.
3. Seguidamente à análise pela CONJUR, que concluiu pela viabilidade jurídica da proposta, houve a convocação da 1ª Reunião Extraordinária da CTCQAGT, que resultou justamente na minuta em apreço (**SEI 0780519**).
4. Em seguida, conforme o Ofício Circular nº 230/2021-MMA, que provocou a abertura de prazo para manifestações jurídicas sobre a matéria aprovada na câmara técnica, houve manifestação do Ministério Público Federal (SEI 0785915) e do Estado do Amazonas (SEI 0785898), esta última de cunho essencialmente técnico.
5. Após a juntada das manifestações, os autos vieram para manifestação desta CONJUR.
6. É o relatório.

**II- APRECIÇÃO JURÍDICA**

7. Verte dos autos que o representante da Confederação Nacional da Indústria - CNI junto ao CONAMA propôs minuta de Resolução que intenta alterar o anexo V da vigente Resolução CONAMA nº 382/2006, disponente sobre os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.
8. Após tramitação sob o regime de urgência e seguidamente à manifestação da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial e prévio à deliberação do Plenário, os autos retornam à CONJUR para análise estritamente sob o ponto de vista jurídico. De fato, não compete à Consultoria Jurídica manifestar-se sobre os aspectos técnicos, de competência dos órgãos do próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. A partir dessa premissa, segue a análise a partir dos normativos que formalizam os atos administrativos como o da espécie e, eventualmente, sobre o quanto alegado no decorrer do procedimento, marcadamente após a manifestação já constante nos autos.

---

9. Como já afirmado, o PARECER n. 00275/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU afirmou a viabilidade jurídica da proposta de Resolução CONAMA em apreciação. Confira-se seus precisos termos:

16. Iniciando pela legitimidade para propositura deste tipo de matéria como Resolução CONAMA, o membro representante da CNI possui atribuição para tanto, uma vez que a alteração proposta na Resolução CONAMA nº 382/2006 não é matéria ínsita ao licenciamento ambiental, escapando, portanto, da exigência do inciso I da Lei nº 6.938/81. A competência do CONAMA, no caso em disceptação, é haurida do inciso VII do art. 8º da Lei nº 6.938/81.

17. Quanto ao *mérito administrativo* da proposta, os critérios de oportunidade e conveniência são privativos dos membros do CONAMA e, por conseguinte, ínfimos à apreciação desta CONJUR/MMA que, com fulcro no art. 131 da CRFB/88 c/c LC nº 73/93, apenas aprecia a juridicidade do ato submetido. Desta forma, o debate técnico não é da alçada deste órgão jurídico.

17.1. É bem verdade que certos questionamentos técnicos podem desembocar em dúvidas e questões jurídicas, o que não se vislumbra nos autos. A proposta de Resolução possui vasta fundamentação, inclusive com Parecer de Prof. da Universidade de São Paulo (USP) e, mesmo após contraditado pela Secretaria de Qualidade Ambiental, a Confederação proponente apresentou nova motivação que, em devolutiva, entendeu aquela Secretaria por suficiente, do ponto de vista técnico, para regular seguimento no âmbito do CONAMA.

17.2. Nesta senda, não houve objeção técnica quanto à proposta que se ruma ao Plenário do CONAMA.

17.3. Tampouco houve qualquer submissão de dúvida jurídica específica após a referida instrução e manifestação técnica.

18. Quanto aos dispositivos constantes da minuta apreciada, não se vislumbra qualquer ilegalidade, inconveniência ou inconstitucionalidade. A partir da fundamentação constante dos autos, a proposta tem por fito corrigir o Anexo V da Resolução CONAMA 382/2006, disponente sobre geração de energia elétrica a gás natural, por suposta inadequação, "pois, em não havendo qualquer menção distinta, estaria por ser aplicada a plataformas de petróleo, quando a capacidade da geração de energia elétrica for superior a 100MW, mesmo que distantes dos centros urbanos."

19. Do ponto de vista jurídico, sendo verdadeira a premissa técnica, é um típico caso da aplicação do princípio da proporcionalidade, no sentido de seu subprincípio da intervenção mínima, já que o excesso de regulação é desnecessário. A propósito, evitar atos desnecessários de embaraço por parte do Poder Público é um novo viés regulatório imposto pela Lei nº 13.874/2019, melhor concretizado o art. 174 da CRFB/88.

20. Desta forma, a partir das alegações técnicas - que foram corroboradas pela Secretaria de Qualidade Ambiental -, o motivo apresentado é idôneo para o objeto pretendido. Há, portanto, causalidade entre o apresentado e aquilo que a minuta proposta intenta solucionar.

21. Do ponto de vista da legística, a minuta apresentada obedece ao plexo da LC nº 95/98 c/c Decreto nº 9.191/17.

22. Lado outro, não houve obediência ao parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139/2019. Caso a área técnica pretenda que a vigência se dê de modo imediato, deve fundamentar nos autos. Inexistente tal fundamentação, deve haver adequação para os incisos I e II daquele mesmo art.4º.

10. Como se nota, o contexto jurídico em que o ato se insere é favorável à sua juridicidade. Oportunamente, ratifica-se atenção a alguns pontos mencionados. O primeiro é que as manifestações técnicas foram favoráveis à proposta de Resolução. Segundo, sendo a defesa do meio ambiente um princípio central da atividade econômica, é mesmo salutar a compreensão do tema à luz da lei nº 13.874/2019, que *Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*.

11. Ora, é a própria Constituição da República quem prescreve expressa e normativamente que a defesa do meio ambiente é princípio central da atividade econômica, devendo a lei conferir tratamento diferenciado a partir do maior ou menor impacto ambiental do produto ou serviço resultante daquela atividade. Confira-se:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre

iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - **defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;**

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei

12. Como se nota, a proteção do meio ambiente é aspecto essencial da atividade econômica. Contudo, deve ser conferido tratamento diferenciado conforme o grau de impacto ambiental da atividade regulada. E justamente sobre a regulação e sua profundidade é que descemos mais degraus.

13. Desde de Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano de 1972, publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em junho de 1972, já se estabelecia que *Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente* (Princípio 17). Quer dizer que os Estados devem regular a utilização do ambiente, bem comum de todos, que não pode ser utilizado indiscriminadamente. Esse papel foi cumprido pela Constituição da República, em seu art. 225. O dispositivo constitucional reconhece o meio ambiente como bem de uso comum de todos e estabelece deveres ao Poder Público para sua proteção e defesa, juntamente com toda a sociedade.

14. Em paralelo, inserindo-se o meio ambiente como fator de produção econômico, como visto em outra passagem do próprio texto constitucional, e também como recurso a ser preservado às presentes e futuras gerações, o Estado deve pautar-se pela proporcionalidade, entre fomentar o aspecto econômico e de proteção ambiental. É nesse exato sentido o dever do Estado em evitar o abuso do poder regulatório para não exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado, por exemplo. É a disposição expressa do art. 4º, inc. III, da lei nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

15. Esse é o contexto: uma ponderação de valores constitucionais efetivada por órgão ambiental competente, o CONAMA, pautado pela concretização dos princípios constitucionais supra referidos, procedida pelo legislador infraconstitucional. Firmada essa premissa, vamos à minuta propriamente dita e seu enxuto texto:

RESOLUÇÃO Nº \_\_, \_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2020

Altera a Resolução nº 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pelos arts. 6º, inciso II, e 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990 e suas alterações, tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, resolve:

Art. 1º O Anexo V da Resolução nº 382, de 26 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União de 2 de janeiro de 2007, Seção 1, página 131-137, passa a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO V

LIMITES DE EMISSÃO PARA POLUENTES ATMOSFÉRICOS PROVENIENTES DE TURBINAS A GÁS PARA GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

1. (...)

1.2. Para plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, quando a geração elétrica por cada turbogerador for inferior a 100 MW, os limites aqui estabelecidos não se aplicam.

2. (...)

b) plataforma totalmente eletrificada: empreendimento de petróleo e gás que utiliza

turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor uma semana após a data de sua publicação.

16. Com efeito, a alteração promovida com o item 1.2, conforme redação transcrita imediatamente acima, elucida a opção técnica de proporcionalidade regulatória, a partir dos comandos normativos constitucionais e legais. O resultado prático do ato normativo é tratar de forma diferenciada situações que geram menos impacto ambiental. Segundo as manifestações técnicas constantes nos autos, quando se tratar de plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, em que a geração elétrica por cada turbogerador for inferior a 100 MW, os limites constantes do item 3 - anexo V do texto vigente da Resolução nº 382/2006 - não se aplicam. Não se aplicam porque não teriam o mesmo impacto ambiental das hipóteses vigentes. Eventualmente, a alteração regulatória desse delimitado segmento viabilizaria maior **otimização do princípio constitucional do art. 170**.

17. Sobre a alteração normativa em si (minuta SEI 0780520) **foram mantidos os exatos limites já vigentes**. Não houve desregulação da matéria, em absoluto. O texto vigente já definia limites de emissão de poluentes atmosféricos gerados por turbinas **movidas a gás natural ou combustíveis simples** com potência **acima de 100 MW**. O que a norma busca tornar mais claro é que as turbinas totalmente **eletrificadas** com geração **inferior ao mesmo patamar de 100 MW** não se enquadram nos mesmos limites. Há duas distinções bem claras: a norma que se propõe (i) não se aplica às turbinas movidas a gás ou combustíveis simples e (ii) com potência igual ou superior ao limite de 100 MW.

18. Portanto, é claro e forçoso concluir que **não são retirados limites de emissão de poluentes, como propôs o MPF em seu arrazoado jurídico. Sequer houve retrocesso no limite existente**. Ao contrário, houve progressão no limite, ao tornar claro que abaixo da potência elétrica gerada de 100 MW para as turbinas, os limites de emissão previstos no mesmo anexo V da Resolução CONAMA nº 382/2006 só não se aplicam às plataformas totalmente eletrificadas. Em outras palavras: **manteve-se os limites e a mesma capacidade de suporte do ambiente** e regulou-se, tornando mais precisa, a hipótese em que os limites já previstos não seriam aplicáveis.

19. De outra parte, sobre as ventiladas violações sobre princípios processuais, nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade houve. Ao contrário, a tramitação obedeceu ao regramento previamente estabelecido, segundo as normas que apresentam as formas jurídicas para tanto. Inclusive sobre as manifestações técnicas no decorrer do procedimento. Houve assegurada a *igualdade no processo* e a *igualdade pelo processo*, ausente qualquer circunstância abstrata ou concreta em que se pudesse reconhecer privilégios injustificados. No mais, o processo administrativo é bem instruído e atende a todos os pressupostos legais e regimentais, não havendo que se falar em vício de elementos do ato administrativo em si.

---

20. Finalmente, sobre o atendimento aos pressupostos normativos constantes no Decreto nº 9.191/2017, o texto contempla todas as formas e requisitos para seu aperfeiçoamento.

21. Já sobre o Decreto nº 10.139/2019, a forma jurídica de Resolução é condizente com o art. 2º do Decreto. No entanto, a cláusula de vigência não atende o seu art. 4º (art. 2º da minuta proposta). Ocorre que os requisitos do art. 4º do Decreto são cumulativos e, daí, não basta a disposição no sentido de que a Resolução entra em vigor uma semana após a data de sua publicação. Em verdade, este lapso deve sim ser garantido, mas ser direcionado também ao primeiro dia útil do mês subsequente à publicação.

22. Sendo assim, propõe-se breve alteração para constar a seguinte redação:

**Art. 2º Esta Resolução entra em vigor no primeiro dia útil do mês subsequente à data de sua publicação.**

---

23. Portanto, nada mais havendo a ser tratado e enfrentados todos os pontos levantados pelo DESPACHO n. 01196/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU, passa-se à conclusão.

### III- CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, com fundamento na lei complementar nº 73/93, conclui-se pela viabilidade jurídica da minuta de Resolução CONAMA, na forma constante no documento SEI 0780520, **observado o item 21 supra**. Após apreciação, devolva-se os autos ao DSISNAMA.

À consideração superior.

Brasília, 22 de setembro de 2021.

assinado eletronicamente  
PEDRO ALLEMAND  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000004685202041 e da chave de acesso 3ca6377b

---

Documento assinado eletronicamente por PEDRO ALLEMAND VASQUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 729542080 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PEDRO ALLEMAND VASQUES. Data e Hora: 24-09-2021 11:56. Número de Série: 17322692. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA

---

**DESPACHO n. 01215/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 02000.004685/2020-41.**

**Processo Administrativo Eletrônico (SEI) nº 02000.004685/2020-41.**

**Interessado/Consulente/Demandante: Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSISNAMA.**

**Assunto:** Processo Administrativo de Consulta. Fase de arrazoados jurídicos do RICONAMA.

Excelentíssimo Sr. CONJUR/MMA,

1. De acordo com o PARECER n. 00330/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

2. Relativamente à cláusula de vigência, pode o DSISNAMA fundamentá-la com fulcro no parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139/2019 até a votação em Plenário.

3. Sobre os demais pontos questionados nesta etapa processual de arrazoado jurídico, reforça-se:

3.1. O mérito do questionamento relativo ao regime de urgência já foi esmiuçado na NOTA n. 00265/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU. Trata-se de deliberação que apenas o Plenário do CONAMA pode desfazer, portanto.

3.2. Os dois arrazoados jurídicos apresentados nos autos, como exposto no Parecer supra, são, na verdade e em essência, insurgências contra o mérito técnico-ambiental da proposta de Resolução CONAMA em trâmite, inclusive a própria discussão sobre a necessidade de abrangência de uma normação do CONAMA quanto às plataformas localizadas a partir do mar territorial.

3.3. Sobre o referido pelo MPF acerca do Parecer nº 00275/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU, rememora-se, forte no art. 131 da CRFB/88 c/c LC nº 73/93, que a CONJUR/MMA apenas realiza controle de juridicidade dos atos do CONAMA, de modo que pontos técnico-ambientais são da competência exclusiva dos conselheiros. A insurgência contra o mérito dos pareceres dos órgãos técnicos, por parte do MPF, deve ser objeto de convencimento dialógico junto aos membros do CONAMA, quando de sua assentada, e não pela tentativa de transformar em questões jurídicas pontos que são nitidamente técnicos.

3.4. Caso os conselheiros se convençam de que a matéria está madura para deliberação, não há sentido postergar o funcionamento do órgão. Lado outro, entendendo os conselheiros que a matéria tramita de modo açodado e que a instrução sob o rito de urgência não foi capaz de trazer nítidas informações aos autos, pode o Plenário, perfeitamente, determinar amadurecimento da discussão. Não obstante, repita-se por excesso de clareza: esta decisão incumbe ao Plenário do CONAMA, e não ao MPF, ou a esta CONJUR/MMA, tampouco ao próprio Ministro de Estado isoladamente.

4. Uma vez aprovado o Parecer supra, bem como este despacho, sugiro a devolução dos autos ao DSISNAMA para seguimento.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS  
ADVOGADO DA UNIÃO  
COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO AMBIENTAL.

DESPACHO DO CONJUR/MMA.

1. Aprovo o PARECER n. 00330/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU e o Despacho supra.
2. Ao Apoio/CONJUR-MMA para devolução dos autos ao DSISNAMA.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000004685202041 e da chave de acesso 3ca6377b

---

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 731574116 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 24-09-2021 15:47. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 731574116 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 24-09-2021 16:09. Número de Série: 37899407018418184352052481385. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---