



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. 00275/2021/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/Objeto: Processo Administrativo de Consulta. Manifestação jurídica da CONJUR/MMA nos termos do § 2º do artigo 19 do Regimento Interno do Conama. Proposta de alteração da Resolução Conama nº 382/2006.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONSULTA. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO CONAMA. ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 382/2006. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DA CONJUR/MMA NOS TERMOS DO § 2º DO ARTIGO 19 DO REGIMENTO INTERNO DO CONAMA. REQUERIMENTO DE URGÊNCIA APROVADO PELO PLENÁRIO DO CONAMA. ESTÁGIO PROCESSUAL. CONSIDERAÇÕES. ANÁLISE JURÍDICA. AUSÊNCIA DE ÓBICE JURÍDICO. MÉRITO TÉCNICO. CONSIDERAÇÕES. INOBSERVÂNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 4º DO DECRETO Nº 10.139/2019. CONSIDERAÇÕES.

I - Relatório

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico tramitado pelo Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSISNAMA a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, nos termos do Despacho nº 28517/2021-MMA e do §9º do art. 11 do Regimento Interno do CONAMA, a fim de que haja análise jurídica da proposta de alteração da Resolução CONAMA nº 382/2006, que teve pedido de urgência apresentado pelo membro representante do Ministério de Minas e Energia e aprovado na 136ª Reunião Ordinária do colegiado.

2. O Processo Administrativo Eletrônico foi deflagrado a partir do recebimento, pelo Departamento do SISNAMA, de e-mail da Confederação Nacional da Indústria - CNI contendo, em anexo, a Carta nº 932/2020, cujo assunto é a "Proposta de alteração da Resolução CONAMA 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas."

2.1. O expediente eletrônico veio instruído com: i) Carta nº 932/2020, da Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade da CNI (doc. Sei nº [0610004](#)); ii) documento denominado "Justificativa para a proposta de ajustes Resolução CONAMA 382/2006" (doc. Sei nº [0610005](#)) e seus anexos A (PREMISSAS DA RESOLUÇÃO CONAMA 05/1990 E DA RESOLUÇÃO CONAMA 382/2006) e B (ANEXO B - DIFICULDADES RELACIONADAS ÀS TURBINAS DLE (DRY LOW EMISSIONS) PARA USO EM PLATAFORMAS), doc Sei nº [0610006](#); iii) Parecer/"Relatório de análise de documento referente à resolução CONAMA 382/2006", de lavra do Prof. Paulo Artaxo do Instituto de Física da USP (doc. Sei nº [0610006](#)); iv) minuta de Resolução CONAMA que altera a Resolução nº 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas (doc. Sei nº [0610007](#)).

3. Recebido o feito no DSISNAMA, o órgão exarou a Nota Informativa nº 1556/2020-MMA (doc. Sei nº [0610725](#)), conclusiva no sentido de que o caso dos autos, *textus*:

atende aos requisitos previstos no § 1º, do art. 11 do Regimento Interno do CONAMA (Portaria nº 630, de 05/11/2019), sugiro o envio da presente proposta aos órgãos competentes do MMA, incluindo a sua consultoria jurídica, para manifestação, conforme preconiza o §2º, do art. 11 do RI.)

3.1. Em seguida, o caso rumou à Secretaria de Qualidade Ambiental para manifestação técnica.

4. Em devolutiva, a Secretaria de Qualidade Ambiental, por meio do Despacho nº 32725/2020-MMA (Doc. Sei nº [0610947](#)), concluiu pela "(...) necessidade de complementação de informações pelo proponente, de forma a subsidiar a análise da proposta. Assim sendo, considerando que a proposta foi remetida pela CNI para a SECEX, encaminho abaixo minuta de Ofício a ser enviado ao proponente para os esclarecimentos necessários."

5. Ofício nº 6343/2020/MMA, da Secretaria Executiva da Pasta, demandando análise complementar pelo proponente (doc. Sei nº [0624417](#)).

6. A CNI apresentou resposta, nos termos da Carta nº 1072/2020 e seu anexo.

7. Restituído o caso à Secretaria de Qualidade Ambiental (Despacho nº 6752/2020-MMA), o órgão exarou o PARECER Nº 373/2021-MMA, conclusivo nos termos seguintes:

Diante de todo o exposto, somos de parecer favorável à admissibilidade e tramitação da matéria no Conama, tendo em vista que se trata de revisão de Resolução do referido conselho e, portanto, em linha com os termos regimentais, sem prejuízo da obtenção de esclarecimentos complementares e realização de eventuais ajustes da proposta no âmbito da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, instância colegiada que analisará o mérito da proposta.

8. Após, o DSISNAMA recebeu e-mail (doc. Sei nº [0764874](#)) de membros do CONAMA, com requerimento de urgência da matéria, nos termos regimentais.

9. O requerimento foi levado à Plenária da 136ª Reunião Ordinária do CONAMA e aprovado conforme a ata dos autos.

10. Nestes termos, o caso veio à CONJUR/MMA para análise jurídica, nos termos do §9º do art. 11 do RICONAMA.

11. Eis o relatório. Passo à apreciação jurídica.

II - Fundamentação Jurídica

12. Verte dos autos que o Conselheiro do CONAMA representante da Confederação Nacional da Indústria - CNI propôs minuta de Resolução CONAMA que intenta alterar a vigente Resolução CONAMA nº 382/2006, disponente sobre os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Após aprovação de requerimento de urgência formulado na 136ª Reunião Ordinária do CONAMA, o feito veio para análise jurídica.

II.1. Da atual fase do processo administrativo

13. É de se destacar, preliminarmente, que a presente proposta de Resolução CONAMA já foi admitida pelo DSISNAMA, conforme a Nota Informativa nº 1556/2020-MMA (doc. Sei nº [0610725](#)), uma vez que atende aos requisitos do §1º do art. 11 do RICONAMA.

13.1. Também o processo já havia recebido análise técnica por parte da Secretaria de Qualidade Ambiental, inclusive com oportunidade de esclarecimentos pela própria CNI, como narrado acima, posicionando-se o órgão técnico pela viabilidade técnica da proposta (Despacho nº 6752/2020-MMA).

14. Ato contínuo, pelo rito ordinário do RICONAMA, deveria o processo vir a esta CONJUR/MMA e, em seguida, percorrer os demais órgãos e/ou entidades referidos no demais parágrafos daquele mesmo artigo 11, retornando, ao fim, para análise jurídica derradeira e imediatamente anterior à submissão em Plenário. Não obstante, como houve aprovação de requerimento de urgência, o feito passa a ter a seguinte abreviação, *textus* do art. 19 do RICONAMA:

Art. 19. Poderá ser requerida ao Plenário a adoção do regime de urgência de qualquer matéria não constante da pauta.

§ 1º O requerimento de regime de urgência deverá ser apresentado à Mesa, devidamente justificado, assinado por no mínimo cinco conselheiros, e poderá ser acolhido, a critério do Plenário, por maioria simples dos seus membros.

§ 2º A matéria em regime de urgência deverá ser incluída obrigatoriamente, após parecer das Câmaras Técnicas competentes e mediante análise prévia da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, na pauta da reunião ordinária subsequente ou, à critério do presidente, em reunião extraordinária.

§ 3º Em casos excepcionais assim reconhecidos pela maioria absoluta do Plenário, comprovados o caráter relevante do tema e a necessidade de manifestação urgente do Conama, poderá ser requerida a análise e deliberação da matéria na mesma reunião em que for apresentada.

§ 4º Após posicionamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, poderá haver a inclusão direta em pauta, sob o regime de urgência e dispensada a oitiva de subcolegiados, de atos do Conama que se tornarem supervenientemente ilegais, inconstitucionais ou inconventionais.

15. Desta feita, como até então ainda não ocorrera qualquer análise jurídica, a presente apreciação, pelo rito de urgência, será única, devendo o processo retornar antes da votação em Plenário apenas se alguma dúvida jurídica for suscitada, supervenientemente.

15.1. Delimitado o estágio processual, passa-se à análise jurídica da minuta.

II.2. Juridicidade da minuta de Resolução CONAMA proposta

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, infensos 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, inconvenção 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.

III - Conclusão

23. Ante o exposto, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994, na Lei nº 13.327/2016, concluo pela ausência de óbices jurídicos à minuta de Resolução CONAMA constante da seq. [0610007](#), desde que atendido ao item 22, supra.

24. Aprovado este opinativo, sugiro a restituição dos autos ao DSISNAMA para ciência e seguimento.

25. É o parecer. Ao CONJUR/MMA.

Brasília, 23 de agosto de 2021.

Olavo Moura Travassos de Medeiros
Advogado da União
Coordenador-Geral de Assuntos de Direito Ambiental.

1. Aprovo o Parecer nº 275/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
2. Ao Apoio/CONJUR-MMA para devolução dos autos ao DSISNAMA.

Brasília, 23 de agosto 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 706898667 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 23-08-2021 21:53. 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 706898667 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 25-08-2021 16:47. Número de Série: 37899407018418184352052481385. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
